Alkotmánybírósági határozatok az „Alapjogok a gyakorlatban” tárgyhoz

**48/1998. (XI. 23.) AB határozat[[1]](#footnote-1)**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában - *dr. Lábady Tamás* és *dr. Tersztyánszky Ödön* alkotmánybírók különvéleményével, valamint *dr. Ádám Antal* és *dr. Holló András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: nem alkotmányellenes, ha törvény az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén lehetővé teszi a terhesség megszakítását. A súlyos válsághelyzet fennállásának vizsgálatáról a törvényhozó azonban alkotmányosan kizárólag akkor mondhat le, ha egyszersmind a magzati élet védelmére irányuló, megfelelő ellensúlyt képező rendelkezéseket is megállapít.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a súlyos válsághelyzet fogalmának és alkalmazása feltételeinek meghatározása kizárólag törvényben történhet; a törvényi meghatározás hiánya alkotmányosan nem pótolható sem alacsonyabb szintű jogforrással, sem jogalkalmazói jogértelmezéssel.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Magzatvédelmi törvény) 6. § (1) bekezdés *d)* pontjának alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy annak során a súlyos válsághelyzet törvényben meghatározott fogalma és a törvényalkotó által e határozatnak megfelelően megállapított feltételek jussanak érvényre.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdése és az e törvény végrehajtásáról szóló 32/1992. (XII. 23.) NM rendelet 9. § (3) bekezdése alkotmányellenes. Ezért e rendelkezéseket az Alkotmánybíróság 2000. június 30. napjával megsemmisíti.

5. Az Alkotmánybíróság elutasítja azokat az indítványokat, amelyek a Magzatvédelmi törvény 6. § (1) bekezdés *d)* pontja, valamint a 6. § (2) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak. Ugyancsak elutasítja az Alkotmánybíróság azokat az indítványokat, amelyek a Magzatvédelmi törvény egészének alkotmányellenességét arra alapozva állítják, hogy a törvény a magzat jogállását kifejezetten nem határozza meg, hogy a magzat jogalanyiságát nem állapította meg, hogy a magzat jogairól nem rendelkezik, továbbá azt az indítványt is, amely azt kifogásolta, hogy a Magzatvédelmi törvény nincs összhangban a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 10. §-ával.

6. Visszautasítja az Alkotmánybíróság az arra irányuló indítványt, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy ember-e a magzat.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

***INDOKOLÁS***

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett a Magzatvédelmi törvény több rendelkezésével, illetve a törvény egészével, valamint az annak végrehajtásáról szóló 32/1992. (XII. 23.) NM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) egyes rendelkezéseivel kapcsolatosan. Az indítványokat az Alkotmánybíróság - tárgyuk szerint - több üggyé egyesítette. Ezek közül az ügyek közül ebben a határozatban az Alkotmánybíróság azokat az egyik ügycsoportban elkülönített indítványokat bírálta el, amelyek a Magzatvédelmi törvény azon rendelkezéseit támadják, amelyek szerint a terhesség megszakítható az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén, továbbá azokat, amelyek a magzat jogalanyiságának kérdésével függnek össze. Az indítványokban felvetett alkotmányossági kifogások lényege a következő:

A Magzatvédelmi törvény 6. § (1) bekezdés *d)* pontja szerint a terhesség a 12. hetéig szakítható meg az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén. Az indítványozók szinte mindegyike támadja ezt a rendelkezést, azzal érvelvén, hogy ez a szabály - figyelembe véve a súlyos válsághelyzet fogalmát meghatározó 12. § (6) bekezdést is - gyakorlatilag korlátlanul lehetővé teszi a terhességmegszakítást. Ezzel kapcsolatban alkotmányellenesnek tartja az egyik indítványozó a Vhr. 9. § (3) bekezdését, mely alapján a súlyos válsághelyzet fennállását a terhessége megszakítását kérő nő nyilatkozatával igazolja, a nyilatkozat tartalmával, illetőleg valódiságával kapcsolatban a Családvédelmi Szolgálat munkatársának mérlegelési joga nincs.

Ugyancsak alkotmányellenesnek tartja az egyik indítványozó a Magzatvédelmi törvény 6. § (2) bekezdés *b)* pontját, mely lehetőséget ad a terhesség megszakíthatósága időtartamának 18 hétre való meghosszabbítására abban az esetben, ha az állapotos nő terhességét neki fel nem róható egészségi ok, illetve orvosi tévedés miatt nem ismeri fel korábban, vagy az egészségügyi intézmény, illetve valamely hatóság mulasztása miatt haladta meg a terhessége a 12 hetes időtartamot.

Több indítványozó tartja a Magzatvédelmi törvény egészét alkotmányellenesnek, mivel az - mint állítják -, címével ellentétben, nem tartalmaz egyetlen konkrét rendelkezést sem a magzatok védelméről, jogairól, és nem állapította meg a magzat jogalanyiságát. Az egyik indítványozó ezért azt kéri az Alkotmánybíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy ember-e a magzat.

Az indítványozók az Alkotmány számos rendelkezésére hivatkoznak, így az 54. § (1) bekezdésre (az élethez és az emberi méltósághoz való jog), a 8. § (1) bekezdésére (az állam alapjogvédelmi kötelezettsége), a 66. § (2) bekezdésére (az anyák állami támogatása és védelme a gyermek születése előtt és után), a 70/D. §-ra (a testi és lelki egészséghez való jog) és a 70/E. §-ra (szociális biztonsághoz való jog).

Ugyancsak valamennyi indítványozó utal az Alkotmánybíróságnak a terhességmegszakításra vonatkozó korábbi szabályozással foglalkozó 64/1991. (XII. 17.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.) (ABH 1991, 297.). Az indítványozók szerint ugyanis a törvényhozó a jelenleg hatályos szabályozás megalkotásakor nem tett eleget az Abh.-ban meghatározott alkotmányos követelményeknek.

Alkotmányellenesnek tartja az egyik indítványozó a Magzatvédelmi törvényt, mert az ellentétben áll a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 10. §-ával, mely szerint a gyermek részére már megszületése előtt gondnokot kell kirendelni, ha ez jogainak megóvása érdekében szükséges, különösen ha a gyermek és törvényes képviselője között érdekellentét van.

2. A Magzatvédelmi törvénynek és a Vhr.-nek a jelen határozatban vizsgált rendelkezései a következők:

Magzatvédelmi törvény:

6. § (1) A terhesség a 12. hetéig szakítható meg, ha

*a)* azt az állapotos nő egészségét súlyosan veszélyeztető ok indokolja;

*b)* a magzat orvosilag valószínűsíthetően súlyos fogyatékosságban vagy egyéb károsodásban szenved;

*c)* a terhesség bűncselekmény következménye; valamint

*d)* az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén.

(2) A terhesség az (1) bekezdésben foglalt feltételek esetén a 18. hetéig szakítható meg, ha az állapotos nő

*a)* korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen;

*b)* terhességét neki fel nem róható egészségi ok, illetve orvosi tévedés miatt nem ismeri fel korábban, vagy az egészségügyi intézmény, illetve valamely hatóság mulasztása miatt haladta meg a terhessége az (1) bekezdésben foglalt időtartamot.

12. § (6) Súlyos válsághelyzet az, amely testi vagy lelki megrendülést, illetve társadalmi ellehetetlenülést okoz, és ez által veszélyezteti a magzat egészséges fejlődését. A súlyos válsághelyzet fennállását az állapotos nő a kérőlap aláírásával igazolja.

Vhr. 9. § (3) A (Magzatvédelmi törvény) 12. § (6) bekezdésében foglalt feltétel fennállását a terhessége megszakítását kérő nő nyilatkozatával igazolja, a nyilatkozat tartalmával, illetőleg valódiságával kapcsolatban a munkatársnak mérlegelési joga nincs.

Ptk. 10. § A gyermek részére már megszületése előtt gondnokot kell kirendelni, ha ez jogainak megóvása érdekében szükséges, különösen ha a gyermek és törvényes képviselője között érdekellentét van.

Az indítványozók Alkotmány következő rendelkezéseire hivatkoztak, illetve Alkotmánybíróság az indítványok elbírálásakor az alábbi alkotmányi rendelkezéseket tartotta szem előtt:

2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

66. § (2) A Magyar Köztársaságban az anyáknak a gyermek születése előtt és után külön rendelkezések szerint támogatást és védelmet kell nyújtani.

70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

II.

1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban formai okból, a szabályozás rendeleti szintje miatt alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a terhességmegszakításról szóló 76/1988. (XI. 3.) MT rendeletet, az annak végrehajtására kiadott 15/1988. (XII. 15.) SZEM rendeletet, valamint az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvénynek azokat a rendelkezéseit, amelyek a rendeletben való szabályozásra felhatalmazást adtak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az abortuszt minden esetben törvényben kell szabályozni. A terhességmegszakítás szabályozásával ugyanis a törvényhozó egyszersmind a magzat jogalanyiságáról is dönt, ez pedig csak törvényben történhet. A megsemmisített rendelkezéseket az Alkotmánybíróság tartalmi szempontból nem vizsgálta. Rámutatott azonban azokra az alkotmányos keretekre, amelyek - a törvényhozónak a magzat jogalanyiságára vonatkozó döntésétől függően - az abortusz alkotmányos szabályozásának lehetőségeit behatárolják.

A Magzatvédelmi törvény javaslatának általános indokolása csupán a korábbi jogszabályok megsemmisítésének formai okaira hivatkozik, s azt emeli ki, hogy a hatályon kívül helyezett jogszabályok tételes tartalmi elemzésével az Alkotmánybíróság nem foglalkozott. Az Abh. azon részeire, amelyek a további szabályozás számára az alkotmányos kereteket meghatározták, a törvényjavaslat nem hivatkozik. Az Alkotmánybíróság először azt tekinti át, mennyiben felel meg a Magzatvédelmi törvény az Abh.-ban meghatározott formai követelménynek, a törvényi szintű szabályozásnak, továbbá azt, hogyan foglal állást a törvény az abortusz szabályozását meghatározó előkérdésben: a magzat jogalanyiságának kérdésében. Az Alkotmánybíróság az ehhez a problémához kapcsolódó indítványokat is elbírálja. Külön foglalkozik a határozat az abortusz feltételei közül a súlyos válsághelyzet alkotmányosságának vizsgálatával (III. rész).

2. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése helyes értelmezése szerint nem minden, az alapjogokkal való összefüggés követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Az alapjogokkal való közvetett és távoli összefüggések esetén azonban elegendő a rendeleti szintű szabályozás is. Természetesen igen közelről érinti az abortusz szabályozása az anya önrendelkezési jogát, és érintheti más jogait is, például az élethez és egészséghez való jogát. Az abortusszal kapcsolatban azonban alapvetően az követeli meg a törvényi szintű szabályozást, hogy ezzel minden esetben a magzat alapjogi státuszáról is állást kell foglalni. Az anya önrendelkezéshez és egészséghez való jogáról való rendelkezés is emiatt igényel minden esetben törvényi formát (ABH 1991, 300, 302.).

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magzatvédelmi törvény magában foglalja mindazon kérdések szabályozását, amelyek a fentiek szerint törvényi szintet követelnek. Bár a terhességmegszakítás feltételei vonatkozásában a Vhr. lényeges részletekről rendelkezik, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alapjogokkal való összefüggés szempontjából a Magzatvédelmi törvényben foglalt szabályok elegendők. Így van ez a súlyos válsághelyzet indikációja esetében is. Noha a Vhr. mondja ki kifejezetten, hogy az állapotos nő erről szóló nyilatkozata tartalmával, illetőleg valódiságával kapcsolatban a Családvédelmi Szolgálat munkatársának mérlegelési joga nincs, a Magzatvédelmi törvény ama rendelkezése, hogy a súlyos válsághelyzet fennállását a nő a kérőlap aláírásával igazolja, már önmagában egyértelművé teszi ennek az indikációnak a jellegét, azt, hogy a válsághelyzet vizsgálatáról az állam lemond, és az abortuszt egyedül a nő kívánságától függően lehetővé teszi.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés a Magzatvédelmi törvény megalkotásával formailag eleget tett az Abh.-ban meghatározott követelményeknek, ezért e tekintetben megszűnt az alkotmányellenes helyzet.

3. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban részletesen kifejtette, hogy a terhességmegszakítás szabályozása során a törvényhozónak (esetleg az alkotmányozónak) abban az előkérdésben kell döntenie, hogy a magzat ember-e, rendelkezik-e jogalanyisággal, azaz kiterjedjen-e az ember jogi fogalma a születés előttre, egészen a fogantatásig. Az Alkotmánybíróság megállapította: az Alkotmány rendelkezései nem adnak kifejezett eligazítást a tekintetben, hogy a magzat jogalany-e, és a kérdés az Alkotmány értelmezésével sem dönthető el. Az Alkotmányból nem következik, hogy a magzat jogalanyiságát el kellene ismerni, de az sem, hogy ne lehetne a magzatot jogilag embernek tekinteni (ABH 1991, 312.).

*a)* Az Országgyűlés 1993. március 23. napján fogadta el az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényt (Emberi Jogok Európai Egyezménye, a továbbiakban: Egyezmény). A törvény 1993. április 15-én lépett hatályba.

Bár az Alkotmánybíróság az alapvető jogokkal kapcsolatos gyakorlatában működése kezdetétől figyelembe vette az Egyezmény rendelkezéseit, az kihirdetése következtében csak 1993-tól, tehát az Abh. meghozatalát követő időponttól kötelező érvényű a Magyar Köztársaság számára.

Az Egyezmény 2. cikk 1. bekezdése kimondja: „A törvény védi mindenkinek az élethez való jogát. Senkit nem lehet életétől szándékosan megfosztani (...)”. Az Egyezmény szövegének értelmezésekor ugyanaz a kérdés vetődik fel, mint az Alkotmány 54. § (1) bekezdése esetében: kimondható-e egyértelműen, hogy a „mindenki” („everyone”, a francia szöveg szerint „toute personne”; a hivatalos német fordításban már „jeder Mensch” - az Alkotmány esetében a „minden ember”) kifejezés értelmezési tartományába kötelező erővel beletartozik a magzat is; másképp fogalmazva, ugyanolyan módon védi-e az Egyezmény a magzat élethez való jogát, mint a már megszületett emberekét. Az Európai Emberi Jogi Bizottság több konkrét eset kapcsán szembetalálta magát a kérdéssel, és gyakorlata egységesnek mondható: nem foglalt állást. Az X v United Kingdom ügyben [No 8416/79, 19 DR 244 (1980)] az Egyezmény 2. cikk 1. bekezdése kapcsán kifejtette: „Úgy tűnik, hogy a „mindenki” kifejezés nem vonatkoztatható a meg nem született gyermekre.” A határozat ezt kiegészítette azzal, hogy ha feltételezzük is, hogy e rendelkezés biztosítja a magzat élethez való jogát a terhesség kezdetétől, e jog akkor is alávethető korlátozásnak, beleértve a terhesség megszakítását is, az anya élete és egészsége megóvása érdekében. Hasonló tartalmú megállapításra jutott a Bizottság a H v Norway ügyben is [No 17004/90 73 DR 155 (1992)]. A Bizottság megismételte a jog alanyára tett korábbi megállapítását, majd kifejtette, hogy a Bizottság nem tudja megítélni, vajon a magzatot védelem illeti-e meg az Egyezmény 2. cikk 1. bekezdése alapján, ugyanakkor kifejezetten nem zárta ki annak lehetőségét, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén ez megtörténhet. Ezért a Bizottság megítélése szerint a terhességmegszakítás szabályozása területén az egyes tagállamok bizonyos szabadságot (certain discretion) élveznek az Egyezmény alapján.

A Bizottság érvelése, végeredményét tekintve, megegyezik az Abh.-ban kifejtett gondolatmenettel. Miként az Alkotmány, az Egyezmény sem tartalmaz a magzat jogalanyiságára, illetve élethez való jogára vonatkozó rendelkezést, nem állapítható meg egyértelműen, hogy a „minden embert”, illetve „mindenkit” megillető élethez való jog hatálya a már megszületett emberen túl kiterjed a magzatra is. Ezért az Egyezmény alapján az abban részes tagállamok viszonylagos szabadságot élveznek abban a tekintetben, hogy kiterjesztik-e a magzatra az abszolút védelmet biztosító jogalanyiságot, illetve ha nem, miként biztosítják a magzati élet védelmét, szabályozzák az abortusz megengedhetőségét. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a magzat jogalanyisága tekintetében kifejtett gondolatmenetét továbbra is irányadónak tekinti.

*b)* A Magzatvédelmi törvényt 1992-ben alkotta meg az Országgyűlés. A fentiek szerint az Abh.-ban egy évvel korábban kifejtetteken az Egyezmény kihirdetése sem változtatott, a törvény alkotmányosságának elbírálásakor az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtettekre támaszkodhat.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy noha a Magzatvédelmi törvény nem rendelkezik kifejezetten a magzat jogalanyiságáról, a terhességmegszakítás e törvényben foglalt szabályozásával az Országgyűlés implicite azt juttatta kifejezésre, hogy szerinte a magzat jogilag nem ember. Az Alkotmánybíróság ugyanis az Abh.-ban részletesen kimutatta, hogy a művi terhességmegszakítás bármely szabályozása magában foglalja a magzat jogalanyiságáról, és ebből folyóan a magzat élethez való alanyi jogáról való döntést (ABH 1991, 300-305.). Minden olyan szabályozásnak, amely a terhesség megszakítását az olyan eseteken túl is megengedi, amelyekre nézve a jog eltűri az emberi életek közötti választást, szükségképpen azon kell alapulnia, hogy a magzat jogilag nem ember, nem jogalany (ABH 1991, 315, 316.). Nem változtatta meg tehát a Magzatvédelmi törvény a megelőzően hatályban volt jogszabályok által is képviselt állapotot; a magzat továbbra sem jogalany az Alkotmány 56. §-a értelmében. Életét és méltóságát nem illeti meg ezért az az abszolút védelem, ami az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből eredően a már megszületett embert megilleti.

A magzat jogalanyiságának el nem ismerése azonban nem jelenti azt, hogy a magzati élet nem élvez alkotmányos védelmet. Mint azt az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, ebben az esetben is megilleti a magzatot az a - nem abszolút - védelem, amelyet az élethez való jogból [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] következően az állam a megfogant, keletkezőben lévő emberi életnek is nyújtani köteles. A Magzatvédelmi törvény sem teszi kérdésessé ezt a védelmet, hanem azzal összhangban a törvényhozó abból indult ki, hogy „a fogantatással induló magzati élet tiszteletet és védelmet érdemel” (Magzatvédelmi törvény, preambulum), majd a normaszöveg is megismétli, hogy „a női és férfi ivarsejt egyesüléséből létrejött, az anyaméhben kifejlődő magzatot és a gyermeket váró nőt támogatás és védelem illeti meg” (1. §). A törvényjavaslat indokolása kifejti, hogy a Magzatvédelmi törvény a terhességmegszakítás problémáját a magzat egészséges fejlődését biztosító feltételek megteremtése, azaz a magzati élet védelme szempontjából közelíti meg.

4. *a)* A fentiek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat, amelyek a Magzatvédelmi törvény alkotmányellenességét arra alapozva állítják, hogy az a magzat jogállását kifejezetten nem határozza meg, illetve a magzat jogait - amelyek nélkül az indítványozó szerint magzatvédelemről beszélni nem lehet - nem tartalmazza. Ugyancsak elutasította az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely eleve abból indult ki, hogy a magzatot az ember teljes jogállása illeti meg, s ezen az alapon a Magzatvédelmi törvény rendelkezéseit az emberölés engedélyezésének tartotta. Az Abh.-ban kifejtettek szerint a törvényhozó (Alkotmányozó) az abortusz szabályozásának mikéntjével állást foglal a magzat jogalanyiságáról is, kifejezett rendelkezés tehát ehhez nem szükséges. A Magzatvédelmi törvény állásfoglalása az, hogy a magzat nem jogalany. Következésképpen jogairól a törvény nem rendelkezhetett.

*b)* Azt az indítványt amely - a Magzatvédelmi törvény kifejezett rendelkezése hiányában - az Alkotmánybíróságtól kérte annak megállapítását, hogy a magzat ember-e, az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányában visszautasította.

*c)* A magzat jogképességével közvetlenül összefüggő indítványok közül elutasította az Alkotmánybíróság azt az indítványt is, amely azt tartja „törvényellenesnek”, hogy a Magzatvédelmi törvény a terhesség megszakításáról való döntés során nem gondoskodik a magzat jogainak védelméről azzal, hogy számára a Ptk. 10. § alapján gondnokot rendelne ki. Az Alkotmánybíróság már az Abh.-ban kifejtette, hogy a feltételes jogképesség, amellyel a Ptk. a megszületendő gyermek érdekeinek védelmét technikailag biztosítja, nem alkalmas az abortusz problémájának megoldására (ABH 1991, 310.). Nem áll fenn tehát az indítványozó által állított törvényi kollízió a Magzatvédelmi törvény és a Ptk. között, ezért az Alkotmánybíróság a törvények közötti ellentmondás esetleges alkotmányellenességének tartalmi vizsgálatába sem bocsátkozott, hanem az indítványt elutasította.

III.

1. Az Alkotmánybíróság már az Abh.-ban kimondta: ha az alkotmányozó vagy a törvényhozó úgy dönt, hogy a magzat jogilag nem ember, vagyis nem jogalany az Alkotmány 56. §-a értelmében, és ezért nem illeti meg az élethez és a méltósághoz való alanyi jog, akkor az Alkotmánnyal összhangban nemcsak lehetséges, de mellőzhetetlen is a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelesség, valamint az Alkotmányban meghatározott és védett más értékek meghatározása és mérlegelése az anya önrendelkezési jogával és egyéb alapjogaival szemben.

*a)* Az Alkotmánybíróság megerősíti, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és a 8. § (1) bekezdése „az állam elsőrendű kötelességévé” teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben tartására és védelmére” nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az államnak az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz nem csupán az egyedi igényekhez kapcsolódóan védenie kell, mégpedig úgy, hogy azokat a többi alapjoggal összefüggésben értékeli. Az állam ezért az alapjogból folyó alanyi jog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.

Az élethez való jogból folyó objektív intézményvédelmi kötelességet tehát az állam összhangban gyakorolja azokkal a hasonlóan objektív kötelességeivel, amelyek az egészséghez való jogból, az egészséges környezethez való jogból, az anyát a gyermek születése előtt és után az Alkotmány alapján megillető védelemből és támogatásból hárulnak rá. Az életvédelmet szolgáló alanyi jogok, állami kötelességek, valamint államcélok rendszerének közös gyökere az élethez való jog. Az említett alapjogokból folyó állami intézményvédelmi kötelességek mindig túlmutatnak az alanyi jogosultak jogain. Így például az egészséghez való jog éppúgy a jövő nemzedékek egészségét is szolgálja, mint az egészséges környezethez való jog. Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is. [Az egészséghez való jog megfogalmazásából például első látásra az a benyomás keletkezik, mintha itt az Alkotmány csupán arról rendelkezne, hogy a Magyar Köztársaság a munkavédelem, egészségügyi ellátás stb. biztosításával „valósítja meg ezt a jogot” (70. § (2) bekezdés), holott nyilvánvaló, hogy az egészséghez való alapjognak van alanyi jogi oldala is.] Az, hogy az Alkotmány olyan jogokat is nevesít, amelyek közvetetten szolgálják az alanyi jogon túlnyúló, individuumokhoz nem szükségképpen kötött életvédelmet, vagyis az emberi élet és életfeltételek védelmét általában, megerősíti azt az egyébként minden alapjognál fennálló helyzetet, hogy az élethez való alanyi joggal közvetlenül összekapcsolódó, annak tényleges előfeltételét képező magzati élet védelmére az állam védelmi kötelessége külön nevesítés nélkül kiterjed. Az élethez való jog alanyi és intézményvédelmi oldala közötti kapcsolat éppen a terhességmegszakítás (és szabályozása) vonatkozásában a legközvetlenebb: itt ugyanis - biológiailag és etikailag - mindig egyedi életről van szó.

Az egyes emberek élethez való alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jogból az államnak nem csupán az a kötelessége keletkezik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védenie kell. Az emberi élet védelme pedig nem korlátozható a jogalanyisággal felruházott, megszületett ember életére. Az egyedi emberi élet ugyanis a fogantatástól kezdve folyamatos. Ugyanazon individuális emberi életről van szó, amelynek egyes szakaszait a hatályos jog, elsősorban a jogalanyiság szempontjából - alkotmányosan nem kényszerítően, de megengedetten - eltérően minősíti. Az állam életvédelmi feladata minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában - s következésképpen az emberi élet mint érték - a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is. Ez a kötelesség - ellentétben az élethez való alanyi joggal - nem abszolút. Ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat - így az anya egészséghez való, vagy önrendelkezési jogát - mérlegelje a törvényhozó.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában következetesen kifejtette az államnak az egyes alanyi jogok védelméhez kapcsolódó, de azon túlmenő, objektív intézményvédelmi kötelességét, és érvényt szerzett annak. Így például kimondta, hogy az egyéni véleménynyilvánítási szabadság alanyi joga mellett az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló, állami kötelesség. Erre a kötelességre építette az Alkotmánybíróság a szólásszabadság büntetőjogi határainak meghatározását éppúgy, mint az államnak az Alkotmányból fakadó kötelességeit a tájékozódáshoz és a sajtószabadsághoz való jog szervezeti és jogi garanciáinak megteremtésére, amikor a közszolgálati rádióra és televízióra vonatkozó törvénnyel szembeni alkotmányos követelményeket meghatározta [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 172.; illetve 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229. kk.]. A vallásszabadság jogából vezette le az Alkotmánybíróság az állam kötelességét arra, hogy mindenkinek ténylegesen és aránytalan teher vállalása nélkül tegye lehetővé „semleges” iskola látogatását, másrészt biztosítsa vallásilag elkötelezett iskolák létesítésének jogi lehetőségét [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 55. kk.]; erre az állami kötelességre alapoztak az egyházi iskolák anyagi támogatásának alkotmányosságát elbíráló további határozatok is. A népszavazáshoz való alanyi joghoz, amely a népszavazás kezdeményezésére, támogatására és az abban való részvételre terjed ki, a népszavazás intézményét védő állami kötelességek sora járul, amelyek a népszuverenitás gyakorlása e formájának közvetlenségét, különösen a népképviseleti szervek befolyásától való függetlenségét, és a kötelező népszavazás esetén az azzal szembeni elsőbbséget garantálják [52/1997. (X. 4.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344. k.].

Az egészséges környezethez való jogot az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy az jelenlegi formájában ugyan nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet külön alkotmányos „jogként” nevesíti. Ugyanezek az alkotmányos állami kötelességek az Alkotmány 18. §-ának hiányában is levezethetők lennének az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből; s az élethez való joggal fennálló kapcsolat szorossága következtében a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét csakis olyan feltételekkel lehet csökkenteni, mint amilyen feltételek valamely alapjog korlátozását alkotmányosan megengedhetővé teszik [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 134, 137-141.]. A környezethez való jognak ezek a sajátosságai másrészt éppen ezen - az Alkotmányban így nevezett - „jog” személyes alanyának meghatározhatatlanságából fakadnak. A környezethez való jogban összesűrűsödő állami kötelességek és a terhességmegszakítás korlátozása - többek között - a jövendő generációk életfeltételeit és ezen keresztül életét is védik. A jogosultak „személytelensége” azonban eltérő a két jog esetében. Az élethez való jogból fakadó állami életvédelmi kötelesség, amelynek a terhességmegszakítás szabályozásánál érvényesülnie kell, ugyanis nem statisztikai sokaságot véd, hanem egyedi magzati életet. Ez az állam védelmi kötelességét egyrészt erősebbé teszi, mint a környezetvédelem esetében. Másrészt azonban az egyedi magzati életre vonatkozó objektív életvédelmi kötelességgel a magzatot viselő anya alanyi jogai állhatnak szemben. A környezetvédelmi status quo fenntartása alól akkor lehet kivételt tenni, ha más alapjog érvényesülése ezt esetileg megköveteli. A fentiek miatt viszont a magzat jogalanyiságát el nem ismerő törvényhozónak mindig mérlegelnie kell a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelességgel szemben az anya jogait.

Ehhez a mérlegeléshez az Alkotmánybíróság a törvényhozás mozgásterének csupán azokat a határait állapíthatja meg, amelyek az Alkotmányból következnek; illetve megállapíthatja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ha a törvényhozó akár az anya jogainak, akár a magzat életének az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése szerint megkívánt minimális védelmet sem biztosította. Ha tehát a törvényhozó nem ismeri el a magzat jogalanyiságát, a terhességmegszakítás feltételeinek megállapításakor nem hagyhatja figyelmen kívül a szabályozás tartalmának meghatározásánál irányadó - esetenként egymással szembenálló - jogokat és kötelességeket: így mérlegelnie kell az anya önrendelkezéshez, élethez és testi épséghez való jogát éppúgy, mint az élethez való jogból folyó, a magzatra is kiterjedő állami életvédelmi kötelességet.

Nem lenne ezért alkotmányos a teljes abortusztilalom. Hasonlóképpen nem lenne alkotmányos, ha a szabályozás kizárólag az anya önrendelkezési jogát venné tekintetbe. A magzat életének védelme annak megfoganásától kezdve állami kötelesség, tehát a terhesség kezdeti szakaszában sem lehet egyedül az anya önrendelkezési joga irányadó. Az államnak az élet védelmére vonatkozó objektív kötelességéből következik, hogy az állam alkotmányosan nem engedheti meg a megfelelő indok nélküli abortuszt. Különösen szükséges az indokoltság azért, mert az abortusz esetében az állam életvédelmi kötelessége nem névtelen statisztikai kockázat elhárítását vagy elosztását szolgálja, hanem keletkezőben lévő egyedi emberi élet szándékos megsemmisítéséről van szó (ABH 1991, 316.). Ez az individualitás akkor is fennáll, ha óvatosságból „potenciális emberi életről” beszélünk. Az abortusz mint ténylegesen végrehajtott tett egyediségét és szándékosságát nem lehet nem létezőnek tekinteni, csupán a jogi minősítésben lehet a személytelenséget a végletekig fokozni [azzal, hogy a magzat személy voltát a törvényhozó nem ismeri el (ABH 1991, 303.)]. Ezzel válik egyáltalán lehetővé a magzati élettel szemben az anya önrendelkezési jogának mérlegelése; de e mérlegelés során az állam objektív és nem abszolút életvédelmi kötelessége által alkotmányosan védett értékek súlya egy pillanatra sem téveszthető szem elől.

Külön is utal az Alkotmánybíróság arra, hogy ítélkezésében kezdettől fogva kiemelt jelentőséget tulajdonított az élethez és az emberi méltósághoz való jognak, amelyet az alkotmányos alapjogok hierarchiájának élére helyezett. Ebben a státuszban az állam objektív életvédelmi kötelessége is osztozik, ha megfogant egyedi emberi élet védelmére vonatkozik. Mindez - mint azt az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette - nem kívánja meg a magzat különleges jogalannyá nyilvánítását, mert bármely - az ember jogi státuszát el nem érő - sajátos jogállás gyakorlatilag ugyanúgy csupán viszonylagos védelmet nyújthat a magzati életnek, mint az állam objektív életvédelmi kötelessége (ABH 1991, 311.). Rámutat azonban az Alkotmánybíróság arra, hogy a magzati élet, mint az állam életvédelmi kötelessége által védendő érték különleges jelentősége más jogrendszerekben mint „a meg nem született emberi életnek járó emberi méltóság” és „a meg nem született ember élethez való saját joga” önálló, alapjogi megfogalmazást is nyerhet. A német Szövetségi Alkotmánybíróság például a magzat saját, önálló jogát állapította meg az élethez (BVerfGE 88, 203).

*b)* Az indítványok azt állítják, hogy az Országgyűlés az Abh.-ban meghatározott és fent összefoglalt mérlegelést nem az Alkotmánynak megfelelően végezte el akkor, amikor a Magzatvédelmi törvényben a 6. § *d)* pontja szerint lehetővé tette a terhesség megszakítását az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén, és a 12. § (6) bekezdése, valamint a Vhr. értelmében e súlyos válsághelyzetet más által ellenőrizhetetlenül, kizárólag a terhes nő nyilatkozata alapján fennállónak tekinti. Ezzel a terhesség megszakítása a terhes nő kívánságára minden esetben törvényesen lehetővé válik; az állam életvédelmi kötelességének érvényre juttatása érdekében megkövetelt indikáció csupán formális; az anya önrendelkezési jogát a magzati élet védelme egyáltalán nem korlátozza.

Noha az Alkotmánybíróság kimondta, a törvényhozó felelőssége és hatásköre az, hogy az abortusz tilalma és az indok nélkül megengedett abortusz alkotmányellenes szélsőségei között hol húz határt, ugyancsak az Abh. szerint nem csupán az indok nélküli abortusz alkotmányellenes, hanem az is, ha a törvényhozó a magzatnak az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése szerint megkívánt minimális védelmet sem biztosítja (ABH 1991, 316.). Az indítványok alapján a Magzatvédelmi törvény alkotmányellenessége mindkét okból vizsgálandó, úgy is, hogy a „súlyos válsághelyzet” a Magzatvédelmi törvény megfogalmazásában és feltételei szerint egyáltalán indikációnak minősül-e (azaz az említett szélsőségek között van-e, vagy magát az egyik alkotmányosan megengedhetetlen szélsőséget valósítja-e meg), és úgy is, hogy ha e határokon belül marad, alkalmas-e az alkotmányosan megkövetelt minimális védelem nyújtására.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Abh.-ban tett, fent többször hivatkozott megállapítása az indok nélküli abortusz alkotmányellenességéről a terhességmegszakítás „határidős” és az „indikációs” megoldásai fogalomkörében maradt, mint ahogy az 1990-es évek elejéig a kettő közötti választás uralta az abortuszra vonatkozó alkotmányossági vitákat. A megvizsgálandó alkotmányossági kérdés megfogalmazása is jelezni kívánja, hogy az Alkotmánybíróság - tekintetbe véve az abortusz alkotmányjogi kezelésében azóta más országokban megfigyelhető változásokat is - túllép ezen a fogalmi kereten: az indikáció vagy indikáció nélküliség helyett az anya alkotmányos jogai és a magzat életének védelmére vonatkozó alkotmányos állami kötelesség kölcsönös korlátozásának arányosságában látja az alkotmányosság elbírálásának ismérvét. Ehhez képest az indikáció mibenléte és szerepe válik döntővé, de nem önmagában, hanem az egyensúlyi helyzetben betöltött szerepét vizsgálva.

Az Alkotmánybíróság a súlyos válsághelyzetre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket először önmagukban (2. és 3. pont), majd a Magzatvédelmi törvény és a Btk. viszonyát illetően (4. pont), végül pedig a Magzatvédelmi törvény egyéb rendelkezései között elhelyezve vizsgálta (5. pont).

2. A Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdése a következő meghatározást adja: (az állapotos nőnél fennálló) súlyos válsághelyzet az, amely testi vagy lelki megrendülést, illetve társadalmi ellehetetlenülést okoz, és ezáltal veszélyezteti a magzat egészséges fejlődését.

*a)* A terhes nő „súlyos válsághelyzete” az abortusz szabályozásában több ország jogrendjében is használatos ismérv, jelentése és funkciója azonban más-más lehet. Általában megállapítható, hogy a súlyos válsághelyzet voltaképpen az arányosság kritériumának az abortusz sajátos tényállására alkalmazott konkretizálása. Ha valamely jog - mint az európai jogok általában - a magzati élet védelmére fennálló állami kötelességből vagy - kivételesen - a magzat élethez való saját jogából indul ki, amelyet azonban az anya önrendelkezési joga korlátozhat, akkor a magzat életvédelmének korlátozását az anya joga által az teszi arányossá, hogy a terhesség kihordása, vagyis a magzat védelmének (másutt: jogának) érvényesítése olyan megterhelést jelentene a várandós nő számára, amely lényegesen nagyobb annál, mint ami normális esetben a terhességgel együtt jár, úgy hogy a terhesség folytatása a nőtől nem várható el. Tágabb értelemben valamennyi klasszikusan elismert indikáció „súlyos válsághelyzet”: az anyát illetően az orvosi és az etikai, a magzat vonatkozásában a genetikai-teratológiai indikáció. Szűkebb értelemben azonban - az újabb keletű és nem vita nélküli - szociális indikációt fedi a válsághelyzet elnevezés. Hogy az anya élethelyzete megnehezülésének a három másik terhességmegszakítási ok súlyával fel kell-e érnie, hogy a társadalmi ellehetetlenülés állítását a jog mennyire köti objektív tényállásokhoz és teszi ellenőrizhetővé, országonként változhat, s mint arra az Alkotmánybíróság a válsághelyzet ellenőrizhetősége kapcsán alább vissza fog térni - lényeges átalakuláson megy is keresztül. A lényeg azonban változatlan: a terhes nő állapotáról van szó, az ő jogának érvényesülését igazolja a „súlyos válsághelyzet” a magzat „jogával” vagy alkotmányosan védett jogi helyzetével való konfliktusban. Az említett változások még inkább a nő kizárólagos és szubjektív szerepét érvényesítik a súlyos válsághelyzet jelentésének tartalmi kitöltésében azzal, hogy azt a nő nyilatkozata alapján fennállónak tekintik.

A terhes nő és a magzat konfliktusát a másik oldalról közelíti meg az amerikai jog. Itt az utóbbi két évtizedben az anya döntési joga a terhesség megszakításáról a terhesség első harmadában alkotmányos jogként szilárdult meg [Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973)]. 1992-re azonban nyilvánvaló lett a már egy évtizeddel azelőtt jelentkező változás, amely az első trimeszterben is elismeri az állam beavatkozását az anya magánszférához való jogába a magzat érdekében. Noha a beavatkozás alkotmányos mércéjét tekintve még nem szilárdult meg többségi vélemény, a „súlyos válsághelyzet”-nek megfelelni látszó fogalom három bíró véleményében megjelent: az állami korlátozás nem jelenthet aránytalan terhet (undue burden) a nő döntési szabadsága tekintetében. A súlyos teher szerepe tehát az európainak éppen fordítottja: nem a terhesség rendkívüli nehézségei miatt nem várható el a nőtől, hogy teljesítse a kihordás és szülés kötelességét, amely a magzat „élethez való jogából” vagy az állam kötelességéből a magzati élet védelmére normális esetben rá hárulna, hanem alkotmányosan védett döntési szabadságát nem korlátozhatja az állam „aránytalanul”. Az „aránytalan teher” vonja meg a határát az (egyébként alkotmányosan megengedett) állami intézkedéseknek, köztük az olyan tanácsadásnak, amely a terhességmegszakítás elkerülését célozza; a fölösleges orvosi vizsgálatoknak stb. A „súlyos teher” itt azonban nem a várandós nő (esetleg felülvizsgálhatatlan) állítása saját helyzetéről, hanem az alkotmánybíróság mércéje jogszabály alkotmányossági vizsgálatában [Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey 505 U.S. 883, 112 S. Ct. 2791 (1992)].

*b)* Az állapotos nő súlyos válsághelyzetének, mint önálló indikációnak a magyar jogban - csakúgy mint a többi európai jogrendszerben, amelyek ezzel a fogalommal élnek, s amelyek elvi kiindulása nem egyezik az abortusz amerikai megközelítésével - nyilván a terhes nő állapotát kell minősítenie, akinek az állapota igazolhatja a magzat védelmének feladását. A Magzatvédelmi törvény meghatározása az állapotos nő súlyos válsághelyzetéről azonban ellentmond eme indikáció természetének és feladatának. Ez az indikáció jelenlegi megfogalmazásában önmagában is olyan ellentmondásokat tartalmaz, amelyek a norma világossága és alkalmazhatósága kárára válnak.

A Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdése szerint a súlyos válsághelyzet az anya testi vagy lelki megrendülését, vagy társadalmi ellehetetlenülését okozza, és ezáltal veszélyezteti a magzat egészséges fejlődését. A 6494. számon a parlamentbe benyújtott törvényjavaslat ezt a definíciót tartalmazta, s az Országgyűlés azokat a módosító indítványokat, amelyek a meghatározást csak az anya helyzetére kívánták szorítani, azaz a magzatra vonatkozó részt elhagyták volna, nem fogadta el (Az Országgyűlés jegyzőkönyve, 1992. december 17., 22856. hasáb).

Az Országgyűlés a testi vagy lelki megrendülés, illetőleg a társadalmi ellehetetlenülés vagylagos ismérveihez valószínűleg azért kapcsolta konjunktív feltételként azt, hogy általuk a magzat egészséges fejlődésének kell veszélybe kerülnie, hogy a súlyos válsághelyzet ismérveit szigorítsa, s feltehetően azért is, hogy egyben összhangba hozza a törvényben a terhességmegszakításról szóló fejezetet megnyitó alapelvvel, amely szerint a terhesség csak veszélyeztetettség esetén, az e törvényben meghatározott feltételekkel szakítható meg (5. §). A feltételek azután (6. §) mind az anya, mind a magzat veszélyeztetettségét figyelembe veszik. Mindkettőjük veszélyeztetését megjelenítette a törvény a súlyos válsághelyzet meghatározásában is.

Azáltal azonban, hogy a súlyos válsághelyzet meghatározása a feltételeket nemcsak konjunktív, hanem oksági viszonyba helyezi, a magzat egészséges fejlődésének veszélyeztetését teszi meg döntő ismérvvé egy olyan indikációban, amelynek értelmét és célját, valamint alkotmányos létjogosultságát az anya élethelyzetében fennálló, aránytalan áldozatot követelő körülmények indokolhatják csak. Ezek a válságos körülmények a 12. § (6) bekezdése szerinti meghatározásban csupán a magzat veszélyeztetésének okaként szerepelnek. Ez az ok-okozati konstrukció továbbá logikai ellentmondáshoz is vezet. Mint az Alkotmánybíróság már utalt rá, az anya súlyos válsághelyzete a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelesség korlátozásának indoka: ez a két szempont tehát egymással szemben mérlegelendő; az anya jogai és a magzati élet védelmére irányuló állami kötelesség egymást korlátozza.

Csupán egészen kivételes esetben lehet a magzati élet védelmét, nem az anyához kapcsolódó ok, hanem a magzat egészségének veszélyeztetése miatt korlátozni. Ehhez értelemszerűen súlyos magzati károsodás és orvosilag szigorúan ellenőrzött feltételek kellenek. Ezeket tartalmazza a genetikai-teratológiai indikáció, amelyet a Magzatvédelmi törvény is részletesen szabályoz [6. § (1) bekezdés *b)* pont]. A magzat súlyos fogyatékosságát azért fogadja el a jog a terhesség megszakításának jogszerű okaként, mert egyrészt magát a magzatot kívánja megóvni a későbbi életével járó terhektől (ennek az érvnek az alkotmányosságát az Alkotmánybíróságnak - az ügyek elkülönítésére tekintettel - ebben a határozatában nem kell vizsgálnia), másrészt mert a gyermek fogyatékosságából eredő lelki és fizikai terhek viselését nem tartja elvárhatónak az anyától. Az anya súlyos válsághelyzete tehát a genetikai indikációnál nem oka, hanem következménye a magzat fejlődési rendellenességének. A súlyos válsághelyzet törvényi meghatározása azonban ezt a viszonyt megfordítja.

Amíg a genetikai indikációnál értelemszerű, hogy a magzat súlyos károsodása miért juttathatja az anyát elvileg mindig súlyos válsághelyzetbe, a Magzatvédelmi törvény 12. §-ának definíciója alapján - ha a törvény által felállított oksági viszonyt követjük - nehezen ragadható meg, hogy az anya testi vagy lelki megrendülésének vagy társadalmi ellehetetlenülésének esetei közül melyek okozzák a magzat egészséges fejlődésének veszélyeztetését. Itt tehát további szabályok híján értelmezési és bizonyítási nehézségekkel kell számolni, amelyek a norma tetszőleges értelmezését és ezért bizonytalanságát eredményezik. Másrészt e definíció esetében hiányoznak mindazok a feltételek is, amelyek kivételesen lehetővé teszik azt, hogy a magzattal szemben fennálló életvédelmi kötelességet magának a magzatnak a károsodására hivatkozva alkotmányosan korlátozni lehessen. A 12. § (6) bekezdés értelmében ugyanis ehhez a magzat egészséges fejlődésének bármilyen csekély veszélyeztetése is elég. A törvényhozó szándéka ellenére tehát, amely a magzat egészséges fejlődése veszélyeztetése feltételének beiktatásával a súlyos válsághelyzet tényállását szűkíteni és szigorítani kívánta volna, a törvényi meghatározás megszerkesztésének hiányosságai miatt a súlyos válsághelyzet törvényi meghatározása jogbizonytalanságra és a magzati élet nem kielégítő védelmére vezetett.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdésének első mondata a jogbiztonság sérelme miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik, továbbá hiányosságai folytán nem tesz eleget a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelességnek, s ezért az Alkotmány 54. § (1) bekezdését is sérti.

3. A súlyos válsághelyzet mint megengedett indikáció törvényi meghatározása azonban a terhességmegszakítás teljes jogi feltételrendszerének összefüggéseibe ágyazva is vizsgálandó, hiszen nem önmagában alkalmazzák, és érvényesítésének feltételei, továbbá tágabb jogi környezete további lényeges alkotmányossági problémákat vet fel. A Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdésének második mondata szerint a súlyos válsághelyzet fennállását az állapotos nő a kérőlap aláírásával igazolja. A Vhr. 9. § (3) bekezdése szerint pedig e nyilatkozat tartalmával vagy valódiságával kapcsolatban a Családvédelmi Szolgálat munkatársának - aki a terhességmegszakítás törvényi feltételeit megállapítja - mérlegelési joga nincs.

Az idézett rendelkezések alapján tehát a súlyos válsághelyzetre alapított abortusz kizárólag az állapotos nő állítása alapján, az okok megnevezése és ellenőrzése nélkül elvégzendő. A Magzatvédelmi törvénynek ez a megoldása összhangban van az abortuszjog változásának egyik fontos kortársi irányzatával, amely önmagában nézve kétségkívül a terhes nő jogait erősíti a magzatvédelem kárára. Az azonban csakis az abortusz szabályozásának egészét tekintve ítélhető meg, hogy az ilyen indikáció elismerése az ütköző alkotmányos jogok, állami kötelességek és alkotmányos értékek közötti egyensúlyra milyen hatással van.

*a)* Tény, hogy több európai ország joga áttért az objektív és szakmailag ellenőrzött szociális indikációról a terhes nő állítására alapozott, szubjektív és felülbírálhatatlan „általános válsághelyzetre”. A leglátványosabb változást a német Szövetségi Alkotmánybíróság 1975-ben és 1993-ban hozott abortuszítéletei és a nyomukban folyó törvényalkotás közötti különbség mutatja (BVerfGE 39, 1, illetve BVerfGE 88, 203). Az első lehetővé tette, hogy a törvényhozó a terhes nőtől el nem várhatónak nyilvánítsa a terhesség folytatását olyan rendkívüli megterhelés esetén, amely ahhoz hasonló súlyú, mint a terhes nő életét vagy egészségi állapotát súlyosan veszélyeztető állapot, amely esetén a terhességmegszakítás szintén nem büntethető. Ennek az általános szükséghelyzetnek vagy szociális indikációnak nevezett terhességmegszakítási oknak a fennállását ellenőrizték. Az 1993. évi ítélet, majd az 1995-ben megalkotott törvénymódosítások kifejezetten lemondanak arról, hogy harmadik személy megállapítsa az indikáció fennállását, sőt a kötelező tanácsadáson a személyazonosság feltárása sem szükséges. (Ez a változás azonban csupán része egy átfogó stratégiai változásnak a terhességmegszakítás állami kezelésében, s így önmagában csupán korlátozottan értékelhető.)

Hasonló indikációt vezetett be az 1990. április 3-i belga abortusztörvény. Eszerint a terhesség első 12 hetében nem büntethető a terhességmegszakítás, ha szükséghelyzet áll fenn és a terhes nő szilárd akarata, hogy terhességét megszakítsák. A törvényjavaslat indokolása szerint azonban a két feltétel között valójában nincs különbség; ugyanis a szükséghelyzet a nő jól meggondolt és tartós vonakodása attól, hogy gyermeke legyen. A törvény kezdeményezői kifejezetten nem akarták a szükséghelyzetet objektív ismérvekkel meghatározni, mert ez ellenőrzést, az pedig „önkényt” vonhatna maga után: a szükséghelyzetnek tehát szubjektív fogalomnak kell lennie, amelyet a nő maga, személyes körülményei alapján ítél meg, és amely általános ismérvekkel nem is határozható meg (Törvényjavaslat, Irományok, Szenátus B.Z./S.E. 1988. Nr. 247/1, 9; Nr. 247/2, 83; illetve Irományok, Képviselőház, 1989-90, Nr. 950/9, 4.).

A terhességmegszakításról szóló 1975. évi norvég törvény az első 12 hétben a nő döntésétől teszi függővé az abortuszt, ha a terhesség „súlyos komplikációkkal” jár számára. A 12. hét betöltése után is lehetséges a terhesség megszakítása, ha a terhesség, szülés vagy gyermekgondozás a nőt „nehéz élethelyzetbe” hozná, ekkor azonban már bizottság elé kell tárnia az okokat (Section 2, 5, 7, 8.).

Egyedül a lengyel alkotmánybíróság 1997-ben hozott ítélete mutat ellenkező irányba. Eszerint ugyanis az abortusz engedélyezése az állapotos nő nehéz gazdasági helyzete vagy nehéz szociális helyzete alapján sérti az alkotmányos értékek arányosságának elvét. Az indokolás szerint a nő szubjektív helyzetértékelésén alapuló érdekvédelme és az élethez való jog ütközése esetén az utóbbinak van elsőbbsége (1997. május 5-i ítélet).

*b)* Az ismertetett megoldások - a lengyel alkotmánybírósági határozat kivételével -, ugyanúgy mint a Magzatvédelmi törvény, a nő önrendelkezési jogát teljesítik ki. Noha a súlyos válsághelyzet törvényi fogalma ezt inkább elleplezi, a törvényjavaslat indokolása - hasonlóan a belga törvényéhez - világosan kimondja a koncepciót: a Javaslat nem utalja semmilyen szerv hatáskörébe a válsághelyzet minősítését, hiszen ez mindig csak az adott egyén vonatkozásában értékelhető, így ezt kizárólag az állapotos nő megítélésére bízza. Az utolsó tagmondat tartalmazza a törvényjavaslat szerkesztőjének szándékát, amit azonban - a Javaslat indokolásával szemben - a válsághelyzet egyediségéből nem lehet levezetni: egy bizottság éppen annak megítélésére lehetne hivatott. Mindenesetre azokat a módosító javaslatokat, amelyek az indokolásban foglaltakat - hogy ti. a válsághelyzetet egyedül a terhes nő ítéli meg - a törvényszövegben is nyíltan ki akarták mondani, az Országgyűlés szintén nem fogadta el. Megszavazták viszont a 12. § (6) bekezdés egyéni képviselői indítványra bekerült második mondatát, amely szerint a nő a súlyos válsághelyzet fennállását a kérőlap aláírásával igazolja. Javaslatát a képviselő azzal indokolta, hogy a többi indikáció igazolásának szabályai mellett [12. § (1)-(5) bekezdés] rendelkezni kell a válsághelyzet dokumentálásáról is. Ily módon az abortusz szabályozásának minőségi megváltozása, a terhességmegszakításnak egyedül a terhes nő elhatározásától függővé tétele, mintegy adminisztrációs hiány pótlásaként került a Magzatvédelmi törvénybe (Az Országgyűlés 1992. december 17-i ülésnapjának jegyzőkönyve, 22856 és 22857 hasáb, illetve a 7648. számon benyújtott módosító javaslat).

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy a változás fent bemutatott irányvonalát sem külföldön, sem Magyarországon nem alkotmányossági meggondolások kényszerítették ki. Amennyire nyomon követhető, az abortusz korlátozására irányuló korábbi szabályok hatástalansága késztette a törvényhozót új stratégia keresésére, vagy az Alkotmánybíróságot ilyen út alkotmányosságának előzetes kimondására. Ezt az 1993. évi német alkotmánybírósági ítélet kifejezetten tartalmazza is (BVerfGE 88, 264 kk.).

Az Alkotmánybíróság a magzat életének kiemelt védelmére vonatkozó állami kötelességgel szemben mérlegelendő jogok között mindig is első helyen említette az anya önrendelkezési jogát, amely az emberi méltósághoz való jog része. A válsághelyzet részletezése és esetleges harmadik személy általi elbírálása kétségtelenül sérti a nő magánszféráját és esetenként méltósághoz való jogát is. Ez az alapjogsérelem csakis abban az összefüggésben bírálható el, hogy terhességmegszakítással kapcsolatban következik be; ahol is a magzati élet védelmére irányuló állami kötelességgel ütközik. Az ellenőrizetlen súlyos válsághelyzet indikációjának bevezetését tehát a nő magánszférájához való joga nem teszi alkotmányosan szükségessé; az Alkotmány éppen a kellő egyensúlyt követeli meg a nő önrendelkezési joga és az állam életvédelmi kötelessége egymást korlátozó viszonyában.

A magánszférához való jog csak az Egyesült Államokban szolgált (egy ideig) a terhességmegszakítás jogának alkotmányos megalapozására úgy, hogy az első trimeszterben valóban nem állt semmilyen más jog vagy a magzat védelmére kényszerítő állami érdek vele szemben. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a magánszférához való jog eredetileg a fogamzásgátló szerek alkalmazását tette a házaspár állami beavatkozástól alkotmányosan védett magánügyévé [Griswold v. Connecticut, 381 U. S. 479 (1965)], s ezt terjesztették ki az abortuszra is.

Az amerikai alkotmány értelmezésétől eltérően a magyar Alkotmányból az Alkotmánybíróság felfogása szerint - abban az esetben, ha a magzat jogalanyiságát a jog nem ismeri el - eleve az következik, hogy a nő méltóságoz és magánélethez való joga a magzati élet védelmére fennálló állami kötelességgel szembesítve kerüljön mérlegelésre. A nő jogaival szemben a mérleg másik serpenyőjében mindig az állam életvédelmi kötelessége van, amelynek ez esetben egyedi magzati élet szándékos megsemmisítése ellen kell védelmet nyújtania. A kettő konfliktusa során a nő magánszférához és méltóságához való jogának nem aránytalan korlátozása, ha a törvény a súlyos válsághelyzet mibenlétének feltárására kötelezi. Ez az indikáció ugyanis nem a kényszer hatása alatt keletkezett terhesség megszakításának engedélyezésére szolgál, ahol a személyiségi jogok sérelmének lehetőségét fokozottan figyelembe kell venni. Ha a jog a magzati élet védelmében a nő súlyos válsághelyzetét értékeli, a nő emberi méltósághoz való jogának védelméről, s különösen a potenciális sérelem enyhítéséről számos részletszabállyal gondoskodni lehet az indikációk és a terhességmegszakítás engedélyezésére szolgáló eljárás törvényi kialakításában.

A súlyos válsághelyzet indikációján belül ugyanis sok olyan tipikus tényállást fogalmazhat meg a törvény, amelyekre hivatkozni nem „megalázó”. Ezek esetében az abortusz feltételeit vizsgáló szervnek nem kell a válsághelyzetet megítélnie (azt már elvégezte a törvényhozó), hanem csupán a tények - legtöbbször formális - ellenőrzésére szorítkozik. A Magzatvédelmi törvény előtti szabályozás részletezte a terhességmegszakítások engedélyezett indokait. A statisztika szerint mind a szociális, mind az egészségügyi okok közül a tipizált, további vizsgálatot nem igénylő indokok voltak túlnyomó többségben.

A fentiek tehát megerősítik, hogy a súlyos válsághelyzet ellenőrizetlen indikációjára való áttérést a nő emberi méltósághoz és magánszférához való joga nem kényszeríti ki. Ezekkel az alkotmányos jogokkal mindkét megoldás - az okok feltárása is, az arról való lemondás is - összeegyeztethető.

*c)* Az általános válság-indikáció és az elbírálásáról való lemondás hatása önmagában a határidős megoldás, azaz az első 12 hétben a terhes nő kívánságára minden további feltétel vagy mérlegelés nélkül elvégzendő abortusz bevezetésével ér fel. Az indikáció legalább szimbolikus fenntartásának azonban komoly elvi jelentősége van, amely csakis az abortusz szabályozása egészének megváltozásával összefüggésben érthető meg teljesen. Önmagában a válság-indikációt tekintve a krízishelyzet (formális) megkövetelésének az a szerepe, hogy legalább elvileg kellő ellensúlyt állítson a magzat „jogával” vagy védelmével szembe. A súlyos, aránytalan, rendkívüli, elviselhetetlen stb. válsághelyzet követelményének fenntartása a törvényben az abortusz korábbi jogi kezelésének leglényegesebb és alkotmányosan legérzékenyebb pontján, az engedélyezett terhességmegszakítási okok területén azt hivatott kifejezni, hogy az állam legalább elvileg és alkotmányos okból nem engedi szabadjára az abortuszt, hogy azt a jog csak kivételes esetben tűri el: legális terhességmegszakításnak súlyos élethelyzetbeni és lelkiismereti konfliktus esetén és a nő élethez, egészséghez, önrendelkezéshez való joga súlyos sérelme esetén van helye.

Azt, hogy a magyar jog (is) alapvetően társadalomra veszélyesnek tartja az abortuszt, világosan kifejezi, hogy a Büntető Törvénykönyv a jogellenes terhességmegszakítást mint magzatelhajtást bűncselekményként büntetni rendeli (az 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről - a továbbiakban: Btk. - 169. §). A művi terhességmegszakítás kivételességének és rosszallásának kifejezése az állam életvédelmi kötelességéből fakad. Az abortusz büntetőjogi üldözése ennek egyik lehetséges, de az Alkotmány alapján - legalábbis teljes körűen - nem kényszerítően alkalmazandó eszköze. Azt az Alkotmánybíróság már az Abh.-ban levezette az Alkotmányból, hogy a terhesség megszakítására nincs és nem lehet az anyának alkotmányos joga abban az értelemben, hogy a terhesség akár korai szakában is feltétel nélkül rendelkezne a magzat élete felett. Ezért a terhességmegszakításról szóló törvénynek világosan kifejezésre kell juttatnia: a terhességmegszakítás az államnak a magzati élet védelmére irányuló alkotmányos kötelességével ütközik, csupán kivételesen, aránytalan sérelmük esetében érvényesülhetnek vele szemben az anya jogai (az élethez, egészséghez való jog, illetve az anya személyiségi joga). Ennek az elvi álláspontnak a kifejezésére szolgál a súlyos válsághelyzet indikációja.

Ha a válsághelyzet ellenőrizhetőségét a jog feladja, az ezzel kieső védelmet másutt pótolnia kell. Nemzetközi tapasztalatok szerint az állam a súlyos válsághelyzet elismerésével az abortusz egyenes tiltásától és büntetésétől átteszi a védelem súlypontját az abortusz körülményeinek szabályozására. Egyelőre az indikációk körében maradva megállapítható, hogy gyakori az olyan törvény, amely az ellenőrizetlen súlyos válsághelyzetre alapozott terhességmegszakítástól megvonja mindazokat a támogatásokat, amelyeket egyébként a hatóságilag mérlegelhető és ténylegesen súlyos kockázatot vagy el nem várható terhet jelentő indikációknál megad. Az újabb jogfejlődésben egyrészt a klasszikus (orvosi, etikai, genetikai-teratológiai) indikációk, másrészt a válsághelyzet minősítése és következményei egyre élesebben elválnak egymástól.

A választóvonal valójában az ellenőrizhetőség, pontosabban az, hogy a terhes nő helyzete értékelés nélkül marad, hiszen a „súlyos válsághelyzeten” belül is egészen bizonyosan nagy számban találhatók olyan esetek, amelyek nem kevésbé indokolják az abortuszt, mint az anya egészségének súlyos veszélyeztetése, vagy a magzat súlyos rendellenessége. Ezek igazságtalanul hátrányos megítélése az ára annak, hogy másrészt az állapotos nő önrendelkezési joga tágabb teret kapott. Még a Magzatvédelmi törvény és az azt végrehajtó jogszabályok szerint is más a klasszikus indikációkra alapított abortuszok engedélyezési eljárása és költségeinek viselése mint a súlyos válsághelyzet alapján elvégezhetőké. (Az egészségügyi okból végzett abortuszt a társadalombiztosítás finanszírozza a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 15. § szerint.) Más kérdés, hogy a törvény kínálhat orvoslást a fent jelzett igazságtalanságra.

*d)* A Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdése és a Vhr. 9. § (3) bekezdése önmagában vizsgálva a fentiek alapján alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a súlyos válsághelyzetnek a Magzatvédelmi törvény szerinti szabályozása az anya önrendelkezési jogával és a magánszférához való jogával éppúgy összeegyeztethető, mint ahogy az ellenőrizhető indikációk sem állnak ezekkel ellentétben. A magzati élet védelmére irányuló állami kötelességgel azonban nem fér össze, hogy a súlyos válsághelyzet fennállását az állapotos nő csupán a kérőlap aláírásával igazolja [12. § (6) bekezdés], s hogy a nyilatkozat tartalmával, illetőleg valódiságával kapcsolatban a Családvédelmi Szolgálat munkatársának, aki a törvényi feltételek fennállását megállapítja, mérlegelési joga nincs [Vhr. 9. § (3) bekezdés]. Ezek a rendelkezések önmagukban nézve nem nyújtják az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése által megkívánt minimális védelmet sem a magzatnak, sőt semmilyen védelmet nem biztosítanak, mert a szabályozás kizárólag az anya önrendelkezési jogára van tekintettel. Fent, a 2. pontban már foglalkozott azzal az Alkotmánybíróság, hogy a magzat egészséges fejlődése veszélyeztetésének szerepeltetése a Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdésében nem minősíthető a magzati élet Alkotmány által megkövetelt védelmének, s az anya jogaival szembeni ellensúlynak sem. A törvényhozó tehát nem teljesítette azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeket az Abh. arra az esetre határozott meg, ha a magzatot az Országgyűlés nem tekinti jogalanynak (ABH 1991, 316.).

*e)* A Magzatvédelmi törvény 6. § (2) bekezdés *b)* pontja szerint az (1) bekezdésben foglalt - az állapotos nő súlyos válsághelyzetét is tartalmazó - feltételek esetén a terhesség annak 18. hetéig szakítható meg, ha az állapotos nő terhességét neki fel nem róható egészségi ok, illetve orvosi tévedés miatt nem ismeri fel korábban, vagy az egészségügyi intézmény, illetve valamely hatóság mulasztása miatt haladta meg a terhessége az (1) bekezdésben foglalt időtartamot (12 hetet). A terhesség megszakításához ebben az esetben „a terhesség megszakítását megalapozó egészségi ok” két szakorvos egybehangzó véleményével való megállapítása szükséges [12. § (1) bekezdés]. Az, hogy az egészségi oknak, amely a terhesség felismerésében gátolta a nőt, „fel nem róhatónak kell lennie”, valóban értelmezési nehézségeket okozhat, és a norma világosságát károsítja. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság nem látta indokoltnak a 6. § (2) bekezdés *b)* pontjából a „neki fel nem róható” (egészségi ok) szövegrész alkotmányellessége kimondását és megsemmisítését. Az a - rendszerint nőgyógyászati vagy mentális - egészségi ok, amely miatt a nő terhességét nem ismeri fel annak első 12 hetében, olyan állapot, amelynek felróhatóságát csak rendkívül ritkán lehetne megállapítani. A „fel nem róható” szavak a törvény szövegében - a gyakorlati alkalmazhatóság szemszögéből - inkább az „egészségi ok” természetét kifejező jelzők, mintsem további feltétel megfogalmazói. Ezzel összhangban a „felróhatóság” megállapítására a Magzatvédelmi törvény elkülönített fórumot és eljárást nem ír elő, azt a „terhesség megállapítását megalapozó egészségi ok” megállapítása magában foglalja.

4. A magzatelhajtás hagyományosan büntetendő magatartás; az 1878. évi V. tc.-ben a törvényhozó az élet elleni bűncselekmények között, majd 1952-től az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmények között rendelte büntetni. Az 1961. évi V. törvény - éppen a terhesség megszakításának bizonyos esetekben jogszabály alapján fennálló megengedettségére tekintettel - a törvény Különös Részében, a magzatelhajtást meghatározó törvényi tényállásokat követően büntethetőséget kizáró okként [19. § *h)* pont] külön rendelkezett arról, hogy nem büntethető az, aki a terhesség megszakítását az arra hivatott szerv által jogszabály alapján kiadott engedélynek megfelelően hajtja, illetve hajtatja végre [256. § (5) bekezdés].

A hatályos büntető törvény (Btk.) is az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmények között bünteti a magzatelhajtást. Bűntettet követ el, aki más magzatát elhajtja. Súlyosabban büntetendő, aki a magzatelhajtást üzletszerűen, a nő beleegyezése nélkül, súlyos testi sértést vagy életveszélyt okozva követi el, illetve, ha a magzatelhajtás halált okoz. Bűncselekményt, de annak enyhébb formáját, vétséget követ el maga a nő is, aki magzatát elhajtja vagy elhajtatja (Btk. 169. §). A Btk. nem tartalmaz e bűncselekménynél külön büntethetőséget kizáró okot. A 169. §-hoz fűzött indokolás azt a törvényalkotói felfogást tükrözi, hogy minden bűncselekmény jogellenes cselekmény, következésképpen a jogszabályban biztosított jogok gyakorlása esetén bűncselekmény nem jön létre. Erre az általános büntetőjogi elvre figyelemmel tartja szükségtelennek annak külön kiemelését, hogy a terhesség engedélyezett művi megszakítása, illetve megszakíttatása nem bűncselekmény.

A Magzatvédelmi törvény rendelkezései tehát a magyar büntetőjog rendszerében a magzatelhajtás jogellenességét zárják ki. A Magzatvédelmi törvény 6. §-ában felsorolt esetek, amelyekben a „terhesség megszakítható”, valamennyien, különbség nélkül jogellenességet kizáró okokat határoznak meg. A jogellenességet kizáró okok rendszerint a cselekmény társadalomra veszélyességét, károsságát is kiküszöbölik, előfordul azonban, és éppen a magzatelhajtás esetében, hogy a jogrend meghatározott, a büntetőjogon kívüli megfontolások alapján csupán megtűri a társadalomra veszélyes, káros cselekményt.

A Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdése és a Vhr. 9. § (1) és (3) bekezdése a jogellenességet kizáró ok megállapítását arra a személyre, ti. az állapotos nőre bízza, aki a törvényben meghatározott magatartást meg kívánja valósítani, másrészt kifejezetten kizárja a nyilatkozat tartalma és valódisága felülvizsgálhatóságát vagy értékelését azon szerv által, amely a terhességmegszakítás feltételeinek fennállását megállapítja. A jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] azonban megköveteli, hogy az egyébként társadalomra káros, így elvileg büntetendő cselekmény jogellenességét kivételesen kizáró körülmény bizonyítható legyen, fennállását bíróságnak vagy más, erre felhatalmazott intézménynek kell megállapítania. A súlyos válsághelyzet alapján elvégezhető terhességmegszakítás esetén ez az intézmény - a Családvédelmi Szolgálat munkatársa - csupán kiállítja a terhességmegszakításra jogosító igazolást, de az arra jogosító okot tartalmazó nyilatkozat tartalmával, illetőleg valódiságával kapcsolatban a jogszabály kifejezetten elvonja azt a jogát, hogy eme ok fennállását megállapíthassa: a jogellenességet kizáró ok megállapítását tartalmilag a Magzatvédelmi törvény és a Vhr. is kizárólag a terhességmegszakítást elvégeztetni akaró állapotos nőre bízza. A Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdése és a Vhr. 9. § (3) bekezdése tehát - a Btk. 169. §-ával való összefüggésében - a jogállamiság alapelvének mond ellent.

Mindez nem azt jelenti, hogy az állam nem veheti ki a terhességmegszakítás bizonyos eseteit a büntetőjogi szankcionálás alól, akár mert egyes tényállásokat valóban nem tart társadalomra veszélyesnek és jogellenesnek sem (például az orvosi vagy etikai indikációjú abortuszt), akár azért, mert más esetekben a büntetőjogi üldözést nem látja hatékonynak, s más módon kíván az Alkotmány parancsolta életvédelemről gondoskodni. A jelen esetben a súlyos válsághelyzet ellenőrizetlen indikációja alapján végrehajtott magzatelhajtás büntetlenül hagyásának a Magzatvédelmi törvény szabályaiból következő módja az, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy számos külföldi ország joga, amely szintén eltekint a súlyos válsághelyzet indikációjának ellenőrizhetőségétől, ezt az esetet kiveszi a magzatelhajtás bűncselekményének tényállásából. (A terhességmegszakításról szóló törvények maguk, vagy azokkal egy időben a büntető jogszabályok kivették a magzatelhajtás tényállásából az okok megadása nélkül végrehajtott terhességmegszakítást Hollandiában, Belgiumban, illetve Németországban.)

5. A kifejtettek szerint a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelesség és a terhes nő önrendelkezési joga alkotmányosan szükséges, egymással szembeni mérlegelését a Magzatvédelmi törvény részben egyáltalán nem, részben alkotmányellenesen végezte el, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdése, továbbá a Vhr. 9. § (3) bekezdése mind önmagában, mind a Btk. 22. és 169. §-ával való kapcsolatában alkotmányellenes.

Kérdés, hogy az egymással ütköző alkotmányos jog és védett érték helytelen mérlegeléséből keletkezett alkotmányellenességet nem orvosolják-e a Magzatvédelmi törvény egyéb rendelkezései, amelyek esetleg a magzati életnek olyan védelmet adnak, amely mindkét érdek szükséges figyelembevételével az alkotmányos egyensúlyt helyreállítja (vagy legalább a magzat alkotmányosan megkívánt minimális védelmét nyújtja). Ilyen feladatot - az abortuszjog külföldi változásai szerint - a célzott és folyamatos tanácsadás és más, a magzat megtartását segítő intézkedések együttese láthat el.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magzatvédelmi törvény 9. §-a a Családvédelmi Szolgálat munkatársára csupán információs feladatot ró. A munkatárs a terhességmegszakítási kérelem bejelentését követően tájékoztatja a terhes nőt legelőször is a terhességmegszakítás jogszabályi feltételeiről [(1) bekezdés *a)* pont], majd a gyermek vállalása esetén elérhető anyagi és természetbeni támogatások lehetőségéről, a segítséget nyújtó intézményekről, az örökbefogadás feltételeiről, a terhességmegszakítás körülményeiről, módjáról és veszélyeiről, a terhességmegszakítást végző egészségügyi intézményekről, végül a fogamzásgátlás személyre szólóan ajánlható módszereiről. A (2) bekezdés szerint a tájékoztatást követően a munkatárs kiállítja az e célra szolgáló kérőlapot, amelyet a kérelmező aláír [ezzel igazolva a 12. § (6) bekezdése szerinti súlyos válsághelyzetet], és egyben megnevezi a terhességmegszakítás elvégzésére választott intézményt. A Vhr. szerint a Családvédelmi Szolgálatnak a fenti tájékoztatáson túl csupán adminisztrációs feladatai vannak (9-10. §). A terhességmegszakítás díját a kérelmező jövedelme szerint a Vhr. több lépcsőben csökkenti (11-13. §). Végül a Magzatvédelmi törvény 15. §-a szerint a terhességmegszakítást, az azt végző intézményeket, az arra alkalmas eszközöket és szereket reklámozni és népszerűsíteni tilos. Ezzel szemben a Magzatvédelmi törvény 2. §-a értelmében az egészség és az emberi élet értékéről, az egészséges életmódról, a felelősségteljes párkapcsolatokról, az emberhez méltó családi életről, az egészségre ártalmatlan születésszabályozási módszerekről szóló oktatás az alap- és középfokú oktatási intézményekben történik; az állam elősegíti a magzati élet védelmét szolgáló kiadványok közzétételét és a tömegkommunikáció fórumain való ismertetését.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magzatvédelmi törvény és a Vhr. idézett rendelkezései nem elégségesek arra, hogy a törvény rendelkezései által teremtett alkotmányos hiányosságokat helyrehozzák. A terhes nő személyiségi jogainak, különösen önrendelkezési jogának az élethez való joggal és a magzat élete védelmének abból folyó állami kötelességével szemben csak kivételesen, az anya jogainak súlyos veszélyeztetése által előidézett konfliktus esetén lehet elsőbbséget adni. Ha a törvény olyan tág teret enged e jogok érvényesülésének, mint a Magzatvédelmi törvény a súlyos válsághelyzet szabályozásával, akkor a magzati életet is határozott és hatékony rendelkezésekkel kell védeni ahhoz, hogy az alkotmányos egyensúly helyreálljon. Ha a törvény 9. §-ában felsorolt ismeretek mégoly fontosak is a magzat megtartásáról való igenlő döntés számára, a puszta információs kötelesség, amely a tanácsadó szerv pozitív, a terhesség megtartására bátorító állásfoglalását és segítségét törvényi kötelességként nem tartalmazza, nem elégséges ahhoz, hogy a magzatnak az alkotmányosan megkövetelt minimális védelmet nyújtsa a másik oldalon kiterjesztett magzatelhajtási lehetőséggel szemben.

„A terhességmegszakítási kérelem bejelentését követő tájékoztatás” tehát, amelyet a Magzatvédelmi törvény előír, elvileg és alapvetően azért nem lehet az ellenőrizetlen indikációjú abortusszal szemben a magzati élet védelmére irányuló állami kötelesség alkotmányosan kielégítő mértékű érvényesítésének eszköze, mert a törvény nem rendelkezik arról, hogy a tanácsadásnak nem a puszta tájékoztatás a feladata, hanem az anya olyan megsegítése válsághelyzetében, amely célját tekintve a magzat megtartására irányul. Csakis ez a törvényi célzat és megvalósításának részletes szabályozása képezhet kellő ellensúlyt az anya önrendelkezési jogának a súlyos válsághelyzet szimbolikus indikációjával lehetővé tett érvényesülésével szemben. A magzat megtartására és megszülésére törekvő tanácsadás továbbá nem szorítkozhat egyszeri alkalomra, mert a válsághelyzet feloldásához ez aligha elég. A tanácsadás akkor látja el alkotmányos feladatát, ha felajánlja segítségét a terhesség folyamán és a gyermek megszülését követő időszakra is; de éppígy a nő rendelkezésére áll az abortusz utáni helyzetében is.

6. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a 9. §-ban előírt tájékoztatási kötelesség szabályai önmagukban nem alkotmányellenesek, amiképpen a súlyos válsághelyzet terhességmegszakítást lehetővé tévő okként törvénybe való felvétele sem minősíthető önmagában alkotmányellenesnek. Az alkotmányellenesség az állapotos nő súlyos válsághelyzetének a Magzatvédelmi törvényben foglalt fogalmi meghatározása és az ehhez kapcsolódó végrehajtási rendelkezés tartalma kapcsán állapítható meg. Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság - immár az egész Magzatvédelmi törvény összefüggésében vizsgálva - megerősíti.

Annak kifejezésre juttatása végett, hogy nem önmagában a súlyos válsághelyzet indikációjának törvénybe való felvétele alkotmányellenes, az Alkotmánybíróság nem terjesztette ki a tárgyi összefüggés okán az alkotmányellenesség megállapítását mindazokra a rendelkezésekre, amelyek a Magzatvédelmi törvényben a súlyos válsághelyzetet tartalmazzák.

Az alkotmányosság helyreállításának több útja van - ezek közül kettőre az Alkotmánybíróság a határozat következő részében rá is mutat -, sőt lehetségesek olyan megoldások is, amelyek jelenleg a törvény tartalmi összefüggései miatt alkotmányos kifogás alá eső rendelkezések egy részének fenntartását lehetővé teszik. Ezért az Alkotmánybíróság elegendőnek ítélte, ha a súlyos válsághelyzet alkotmányellenes meghatározásának szabályaira korlátozza az alkotmányellenesség kimondását és csupán a Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdését, valamint a Vhr. 9. § (3) bekezdését semmisíti meg.

Ennek folytán 2000. június 30. után a súlyos válsághelyzet indikációja a Magzatvédelmi törvény 6. § (1) bekezdése *d)* pontjában „önmagában” marad hatályban. Az Alkotmánybíróság határozata rendelkező része 1. pontjának második mondatából azonban egyértelműen következik - amit határozatának indokolása részletesen kifejt -, hogy a súlyos válsághelyzet mint terhességmegszakítási ok érvényesítésének alkotmányossága a további feltételektől függ. Ilyen feltételeket azután, hogy a 12. § (6) bekezdés hatályát veszti, a Magzatvédelmi törvény nem tartalmaz. Ezeket a feltételeket viszont csakis törvény határozhatja meg, azok jogalkalmazói értelmezéssel nem pótolhatók, mert az alkotmányellenes jogbizonytalanságra vezetne.

A Magzatvédelmi törvény 6. § (1) bekezdés *d)* pontjának értelmezését elsősorban nem a jogbizonytalanság veszélye miatt, hanem az Alkotmány 8. § (2) bekezdése által megkövetelt jogforrási szint hiánya miatt nem lehet alkotmánysértés nélkül a jogalkalmazóra hagyni. Az Alkotmánybíróság e határozat indokolásának II. 2. pontjában megállapította, hogy a Magzatvédelmi törvény azért tett eleget a jogforrási szintet illetően az Abh.-ban meghatározott követelményeknek, mert a súlyos válsághelyzet indikációja tekintetében is magában foglalja mindazon rendelkezéseket, amelyek törvényi szabályozási szintet követelnek.

A 12. § (6) bekezdésének megsemmisítése után - de a 6. § (1) bekezdés *d)* pontjának megmaradásával - a súlyos válsághelyzet indikációja szabályozási szintjét illetően a Magzatvédelmi törvény kizárólag akkor felel meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből folyó, már az Abh.-ban is megállapított követelménynek, ha a súlyos válsághelyzet fogalmának tartalmát és - a meghatározástól függően - alkalmazásának feltételeit is törvény állapítja meg.

A Magzatvédelmi törvény 12. § (6) bekezdése megsemmisítése után tehát a 6. § (1) bekezdés *d)* pontjában foglalt súlyos válsághelyzet mint a terhességmegszakítást lehetővé tévő ok, alkotmányosan mindaddig nem alkalmazható, amíg a súlyos válsághelyzet fogalmát törvény meg nem határozza, és a törvényhozó azokat a további rendelkezéseket meg nem alkotja, amelyek - a súlyos válsághelyzet meghatározásától és az annak vizsgálatáról való törvényhozói döntéstől függően - az alkotmányos egyensúlyt az anya önrendelkezési joga és az államnak a magzatra vonatkozó életvédelmi kötelessége között nem biztosítják.

Az Alkotmánybíróság annak nyomatékosítása végett, hogy a törvényi meghatározás hiánya nem pótolható jogalkalmazói jogértelmezéssel, a rendelkező részben alkotmányossági követelményként külön is kimondta, hogy a Magzatvédelmi törvény 6. § (1) bekezdés *d)* pontja kizárólag a súlyos válsághelyzet törvényben meghatározott fogalmával és a törvényhozó által az e határozatnak megfelelően megállapított feltételekkel alkalmazható.

A megsemmisítés jövőbeni időpontja kettős célt szolgál: egyrészt azt, hogy a törvényhozónak elegendő idő álljon rendelkezésére az alkotmányos szabályok megalkotására, másrészt, hogy addig se korlátozódjék az abortusz lehetősége a klasszikus indikációkra. Ez utóbbi ugyanis a Magzatvédelmi törvényben megnyilvánuló törvényhozói akarattal nyilvánvaló ellentétben állna.

IV.

A törvényhozónak több lehetősége van a Magzatvédelmi törvény alkotmányossá tételére.

1. Ezek közül az egyik lehetőség, hogy az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányellenességi okokat úgy küszöböli ki az Országgyűlés, hogy a súlyos válsághelyzet meghatározásában [12. § (6) bekezdés] a magzat fejlődésére való utalás által keltett ellentmondást megszünteti, továbbá, hogy a súlyos válsághelyzet fennállását ellenőrizhetővé teszi. Ekkor a 9. § esetleges alkotmányellenessége nem merül fel. A súlyos válsághelyzet így visszaállított ellenőrizhetősége szempontjából a nő személyiségi jogait kímélő megoldás a válsághelyzet egyes tipikus tényállásainak példálózó jellegű törvénybe foglalása.

2. A törvényhozó másik lehetősége, hogy továbbra is lemond a súlyos válsághelyzet indikációjának ellenőrzéséről, és a magzattal szemben fennálló életvédelmi kötelessége ellátásához új eszközt keres. Az indikációk olyan liberalizálása esetén és azzal szemben, mint amilyent a Magzatvédelmi törvény „súlyos válsághelyzete” is megvalósít, az államnak alkotmányos kötelessége a magzati élet védelmére megfelelő ellensúlyt képezni. Ez elsősorban az állapotos nővel való együttműködésre, krízishelyzetében való megsegítésére irányul, azzal a törekvéssel, hogy az anya a magzatát megtartsa. Ehhez megfelelő pszichikai, orvosi, de nem utolsósorban szociális és anyagi segítséget is kell biztosítani. Az állam nem mondhat le arról, hogy az abortusz társadalomra veszélyességét fenntartsa. Ezt azonban elsősorban nem büntetőjogi büntetéssel kell szankcionálnia, hanem az ellenőrizetlen indikációjú abortuszokra az anyával szemben más jogterületeken is kilátásba helyezhet hátrányos jogkövetkezményeket. Végül védeni kell a terhességet olyan harmadik személyekkel szemben is, akik az anyát a terhesség megszakítására kényszerítik.

A fenti irányvonalnak megfelelő, a terhességét megszakítani akaró nőt kötelező tanácsadással és válságmegoldó együttműködéssel segítő, valamint a gyermekvállaláshoz kedvező feltételeket biztosító rendszer kialakítása és törvényi bevezetése, másrészt a szankciórendszer átalakítása, amellyel az állam eleget tesz életvédelmi alkotmányos kötelességének, az Országgyűlés feladata és felelőssége. Az Alkotmánybíróság csupán néhány alkotmányos kérdésre hívja fel a figyelmet, amelyek a szabályozás kialakítása során felmerülhetnek.

*a)* Az ellenőrizetlen indikációjú terhességmegszakítás esetén akkor várható az, hogy a nő bizalommal forduljon a tanácsadó szolgálathoz, ha nem törvényi tényállások teljesítésére kell koncentrálnia, hanem lelkiismereti és élethelyzetbeni konfliktusa megoldásához várhat segítséget. A semleges információ ehhez nem elég. Az államnak alkotmányos kötelessége, hogy az anya előtt a gyermek megtartásának és felnevelésének perspektíváit megnyissa. Az erre a célra irányuló, kötelező tanácsadás alkalmas arra, hogy annak révén az állam az ellenőrizetlen indikáció elismerése mellett is eleget tegyen életvédelmi kötelességének.

A tanácsadás nem korlátozódhat egyszeri alkalomra, készen kell állnia arra, hogy a válsághelyzetben hozzá forduló anyát a terhesség egész tartama alatt támogassa, s a szülést követően is segítse. A tanácsadó szolgálatnak ugyancsak fel kell kínálnia segítségét az abortuszon átesett nő számára is. Része továbbá az állam kötelességének az is, hogy a gyermeknevelést más jogszabályokban foglalt intézkedésekkel is támogassa. Ez azonban már más alkotmányi rendelkezésekkel és államcélokkal áll közvetlen összefüggésben, s az abortusztörvény alkotmányossági vizsgálatának nem tárgya.

Az ilyen tanácsadás elvileg nem korlátozza aránytalanul az anya magánszféráját, és nem sérti lelkiismereti szabadságát. Ahogy az Alkotmánybíróság a szólásszabadságról szóló határozatában kifejtette, az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki - az állam is - támogathatja, s a helytelennek tartott ellen felléphet, mindaddig, amíg ezzel valamely más jogot nem sért olyan mértékben, hogy az előtt a véleményszabadságnak is vissza kell lépnie [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 180.]. Itt azonban az állam nem egyszerűen a mindenkori parlamenti többség által helyesnek tartott nézeteket propagál, hanem az egyszerű törvényhozás felett álló, az Alkotmányból folyó kötelességének tesz eleget, amikor mindenki számára mindenkor kötelező alkotmányos értéket érvényesít. A lelkiismereti szabadsággal kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az állam semlegessége vallási és lelkiismereti kérdésekben legkevésbé sem jelenti azt, hogy a közömbösséget kellene támogatnia; ellenkezőleg, a lelkiismereti szabadság alapjogából az az alkotmányos kötelesség hárul az államra, hogy az egyéni meggyőződés szabad kialakításának és a tudatos választásnak a lehetőségét biztosítsa [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53.]. A tanácsadásnak segítenie kell abban, hogy a leendő anya felelősségét átérezve, tudatosan döntsön magzata megszüléséről vagy terhessége megszakításáról. A terhességmegszakításra vonatkozó információkat is teljeskörűen hozzáférhetővé kell tenni. Az állam nem hozhat senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiséget meghatározó valamely lényeges meggyőződésével (Abh. 313). Mindebben segíthet a névtelenség megtartása - a terhességmegszakításra jogosító igazolás kiadásáig - a tanácsadás során. A tanácsadáson való kötelező részvétel a nő lelkiismereti szabadságát nem sérti aránytalanul, nem hozza meghasonlásba önmagával, különös tekintettel arra is, hogy a részvételen túl további együttműködési kötelessége nincsen.

Az eredmény tekintetében a tanácsadásnak tehát az egyértelmű magzatvédelmi irányultság mellett is nyitottnak kell maradnia, tiszteletben tartva a nő említett jogait.

Ezért a rendszer alkotmányosságához alapvető követelmény a megfelelő szakmai felkészültséggel rendelkező, a válságmegoldásra alkalmassá tett, szélsőséges irányultságoktól mentes tanácsadó szervek felállítása és azok állami engedélyezése, valamint folyamatos ellenőrzése.

A tanácsadással kapcsolatos további alkotmányos követelmény, hogy meg kell világítania a magzat és a nő alkotmányos helyzetét és jogait, mindenekelőtt azt, hogy a magzati élet alkotmányos védelemben részesül, amellyel szemben a nő önrendelkezési joga a terhesség megszakítására csak akkor érvényesülhet, ha a gyermek kihordása az anya számára a terhesség kihordásával együttjáró terheket meghaladó, olyan rendkívüli nehézségekkel jár, amelyek az elvárható áldozat határát meghaladják.

*b)* Amennyiben az állam - a tanácsadás után - ellenőrizhető indikáció nélkül is lehetővé teszi és nem bünteti az abortuszt, életvédelmi kötelességéből folyóan nem mondhat le alkotmányosan más jogkövetkezmények alkalmazásáról. Ilyen például a terhességmegszakítás orvosi költségeinek teljes körű viselése a terhes nő által.

*c)* Mivel a tanácsadás - amely az állapotos nőnek a felelős döntés meghozásához ad segítséget úgy, hogy konfliktusának megoldásában támaszt nyújt - nyomást semmiképpen sem gyakorolhat, gondoskodni kell arról is, hogy a nőt megvédje a környezete részéről kifejtett ellenkező irányú nyomástól is. Az ilyen befolyásolás ugyanis a tanácsadás nyújtotta segítséget lerombolja, az állam magzatvédelmi eszközét - a jogi szabályozás alkotmányosságának feltételét - hatástalanítja. Kivédésére több módszer kínálkozik, a konkrét helyzettől függően. Ilyen például az apa vagy családtagok bevonása a tanácsadási folyamatba. Nem mellőzhető azonban a büntetőjog igénybevétele sem. Az állam életvédelmi kötelessége megköveteli, hogy azokat, akik az állapotos nőt fenyegetéssel, a tartási kötelesség megszegésével vagy bármely módon a terhesség megszakítására kényszerítik, büntetőjogi büntetés fenyegesse. A törvényhozó feladata, hogy az erre elvileg jelenleg is alkalmas bűncselekmények törvényi tényállásainak alkalmazását szükség szerint biztosítsa.

3. Az Alkotmánybíróság a Magzatvédelmi törvény alkotmányellenesnek bizonyult rendelkezéseit 2000. június 30. napjával semmisítette meg. Ez a határidő nemcsak az alkotmányos szabályok megalkotására elegendő, hanem az azok végrehajtásához szükséges szervezeti, személyi és egyéb feltételek kialakítására is.

|  |  |
| --- | --- |
|   |   |
|  *Dr. Sólyom László* s. k., |
|  az Alkotmánybíróság elnöke, előadó alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Ádám Antal* s. k., |  *Dr. Bagi István* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Erdei Árpád* s. k., |  *Dr. Holló András* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Kilényi Géza* s. k., |  *Dr. Kiss László* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Lábady Tamás* s. k., |  *Dr. Németh János* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Vörös Imre* s. k., |  *Dr. Tersztyánszky Ödön* s. k., |
|  előadó alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |

20/B/1993/8.

***Dr. Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleménye***

1. Az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatához fűzött párhuzamos indokolásomban (ABH 1991, 323-327.) kifejtettem, hogy az akkor hatályos abortuszra vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapításával és megsemmisítésével nem a többségi határozatban kifejtett indokok alapján, hanem azért értek egyet, mert álláspontom szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésből a méhmagzat élethez való jogának feltétlen elismerése és az államnak a nasciturusra is kiterjedő abszolút életvédelmi kötelezettsége következik. Ezt a hatályos Alkotmány alapjogértelmezésén alapuló álláspontomat változatlanul fenntartom.

Meggyőződésem szerint a magzati életnek az emberi élettől eltérő jogi minősítésére a törvényhozónak nincs alkotmányos lehetősége, mert a magzatot - akár az anyatestben van, akár azon kívül, mesterséges körülmények között - fogantatásának pillanatától kezdve embernek, vagyis jogalanynak, jogképes személynek kell tekintetni, amiből következik, hogy a méhmagzatot az élethez való jog anyjával szemben is megilleti. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelytől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az élethez és a méltósághoz való alanyi jog abszolút jog, azaz korlátozhatatlan és redukálhatatlan, vagyis a jog által érinthetetlen alapjognak minősül. Mivel a magzat biológiailag ember, genetikailag befejeződött emberi individuum, és mivel a „veleszületettség” - a nemzetközi egyezmények szóhasználata („inherent right to life”, „droit inhérenta la vie”, „angeboneres Recht auf Leben”) szerint is - nem születéssel szerzett, hanem elidegeníthetetlen, az emberrel „velekeletkezett”, azaz létéből, ember-voltából eredő jogot jelent, az Alkotmány alapján semmivel sem igazolható, hogy a még meg nem születettnek nincs emberi méltósága és joga az élethez. Ezért véleményem szerint a magzat mint új emberi élet: személy, aki a jog által sérthetetlen és akinek az élethez való abszolút jogát a törvényhozó az állapotos nő önrendelkezési jogára vagy más alapjogára hivatkozással alkotmányosan nem korlátozhatja. A méhmagzat élethez való joga egyedül csak az anya élethez való jogával konkurálhat.

2. A kifejtettekre tekintettel nem tudok egyetérteni a többségi határozat 1-3. pontjában foglalt megállapításokkal, továbbá a határozat 5-6. pontjában foglalt rendelkezésekkel sem. A törvényhozó álláspontom szerint az Alkotmány alapján jogszerűen nem ismerheti el az állapotos nő súlyos válsághelyzetét, mint a terhesség megszakítását alkotmányossá tevő körülményt; ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem utasíthatta volna el a magzati élet védelméről szóló Magzatvédelmi törvény egésze, illetőleg egyes rendelkezései alkotmányellenessége megállapítását kérő - a határozattal elbírált - indítványokat, és azt is meg kellett volna állapítania, hogy a méhmagzat jogi státusza: személy, azaz ember.

3. Szükségesnek tartom kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság többsége által kialakított állásponton, vagyis a határozat koncepcióján belül is elégtelennek ítélem azt a védelmi szintet, amelyet a határozat az állam objektív életvédelmi kötelezettségeként az Alkotmányból levezet, ezért a határozat 1-3. pontjához - alapvetően eltérő álláspontom fenntartása mellett - önállóan is különvéleményt fűzök.

3.1. Mivel magzat nélkül nincs ember, a magzat életjogának és méltóságának az elismerése nélkül is megállapítható, hogy az Alkotmány a magzati életet a fogamzás pillanatától kezdve védi. Ezért - a határozat 1. pontjában foglalt megállapítás helyett - indokolt lett volna kimondani a határozat rendelkező részében egyrészt azt, hogy „az állam nem engedheti meg alkotmányosan az indok nélküli abortuszt”, másrészt pedig azt, hogy „az abortusz a jogállam értékrendje szempontjából leküzdendő jelenség”, vagy más megfogalmazásban: „az élethez való jog objektív oldalából az életvédelem tartalmával szemben az az alkotmányos követelmény származik, hogy az államnak megfelelő eszközökkel hatékonyan kell küzdenie az abortusz, mint jelenség ellen”.

Ha a többségi határozat szerint a méhmagzatot nem is illeti meg alanyi, elidegeníthetetlen jogként az élethez és így a megszületéshez való jog, az Alkotmányból a magzati élet védelme és tisztelete - ahogy ezt a Magzatvédelmi törvény preambuluma is kifejezetten megfogalmazza - feltétlenül következik. Ezért e felfogásban is az abortusz alkotmányos indoka csak „súlyos”, alkotmányos alapjoghoz kapcsolódó indok lehet; az abortusz elleni küzdelem hatékonyságának az érdekében pedig az állam köteles a terhességmegszakítások statisztikai figyelemmel kísérésére. Az állam nem szemlélheti tétlenül, ha a terhességmegszakítások száma, vagy a megszakított terhességeknek a születésekhez viszonyított aránya nem csökken, mert az Alkotmányból folyó kötelessége az abortusz jelenségének fokozatos felszámolásán munkálkodni.

3.2. Minden abortusz az élethez való jogot sérti. Az államnak a törvényhozás és tájékoztatás, az oktatás és a nevelés eszközeivel is szembe kell helyezkednie a terhességmegszakítással. Jogszabályai és az állam alkotmányos felfogása nem sugallhatja azt, hogy e megtűrt jelenség az Alkotmány értékrendjével és emberképével összhangban áll. A védelem hatékonyságának minőségi erősödése a jövendő törvényhozási megoldások alkotmányosságának megítélésekor is mércéül szolgál majd mindaddig, amíg a magzat jogalanyiságát a jog el nem ismeri.

3.3. A magzati élet védelme az Alkotmány szerint csak a védelem erősödése irányába változhat, és annak hatékonysága nem csökkenhet. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában (ABH 1994, 134.) a környezetvédelmi status quo megőrzésének kötelezettségét vizsgálva megállapította, hogy „az állam a természetvédelem jogszabályokkal megállapított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy Alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan”.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság határozatában az élethez való jog objektív védelmére - a határozat koncepciójának talaján is - e követelménynél szigorúbb alkotmányos követelményt kellett volna megállapítani, tekintettel a méhmagzat létének egyediségére, azaz arra, hogy minden magzati életből egyedi és helyettesíthetetlen emberi élet születik. Az államnak ezért az abortusz „statisztikai kockázatának” leszorítása mellett azon kell munkálkodnia, hogy minden diszkrimináció nélkül minden egyes magzat megszülethessen.

|  |  |
| --- | --- |
|   |   |
|  *Dr. Lábady Tamás* s. k., |
|  alkotmánybíró |

20/B/1993/6.

***Dr. Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró különvéleménye***

A határozat rendelkezéseivel érdemben egyetértek, kivéve azt, amely a Magzatvédelmi törvény 6. § (1) bekezdés *d)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Egyetértek az indokolás elméleti megalapozására irányuló fejtegetésekkel is.

A többségi határozat rendelkező részének megállapításából és az indokolásból az következik, hogy alkotmányellenes, ha a törvény az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén úgy teszi lehetővé a meg nem született emberi lény elpusztítását, hogy nem állapít meg megfelelő, a magzati élet védelmére irányuló ellensúlyt képező rendelkezéseket. Megfelelő ellensúlyt képező rendelkezéseket a hatályos jog nem tartalmaz.

Egyetértek azzal, hogy önmagában nem alkotmányellenes, ha a törvény a súlyos válsághelyzet esetén ennek vizsgálata nélkül lehetővé teszi a terhességmegszakítást. Az Alkotmánybíróságnak azonban a vizsgálat eredményének megállapításánál - azaz az indítvány elutasításánál vagy az alkotmányellenessé nyilvánításnál és megsemmisítésnél - ezt a szabályt a törvény összefüggéseibe helyezve és nem önmagában kellett volna érdemben elbírálnia.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy az önmagában nem alkotmányellenes rendelkezést is alkotmányellenessé nyilvánítja és megsemmisíti, ha az a vizsgált jogszabály egyéb rendelkezéseire figyelemmel minősül alkotmánysértőnek [24/1990. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1990, 115.; 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376.; 13/1996. (IV. 12.) AB határozat, ABH 1996, 50.].

Törvényjavaslat alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára vonatkozó hatáskörének értelmezésénél is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a vizsgálat tárgyát képező egyes rendelkezések alkotmányossága általában értékelhetetlen a törvény kontextusából kiragadva. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58.].

Erre figyelemmel a Magzatvédelmi törvény 6. § (1) bekezdés *d)* pontja alkotmányellenességét kellett volna megállapítani, és azt meg kellett volna semmisíteni.

A *d)* pont alkalmazásánál alkotmányos követelmény meghatározása a vizsgált esetben az alkotmányellenességet nem orvosolja hatékonyan, mégha arra is törekszik. Hatásában a jogalkalmazó számára a *d)* pont hatályban tartása az alkotmányos követelmény kimondása mellett olyan helyzetet teremt, mintha azt megsemmisítették volna; azaz tilos a *d)* pont alkalmazása, amíg törvény meg nem határozza ennek fogalmát és feltételeit. Ez a jogalkotótól és a jogalkalmazótól konkrét esetben a határozat rendelkezéseinek összevetését, értékelését, ezek és az indokolás további értelmezését kívánja, különös tekintettel arra, hogy a *d)* pont formálisan hatályban marad.

A többségi határozat következményeként, a határozat egyéb rendelkezéseire is figyelemmel, az a helyzet állhat elő, hogy 2000. június 30. után, ha nem alkotnak újabb törvényt, akkor az állapotos nő „súlyos válsághelyzete” mint terhességmegszakítási ok meghatározatlanná válik és fennállásának igazolására a törvény majd semmilyen rendelkezést nem tartalmaz, miközben a magzati élet védelmére irányuló megfelelő ellensúly is a törvényből változatlanul hiányzik.

|  |  |
| --- | --- |
|   |   |
|  *Dr. Tersztyánszky Ödön* s. k., |
|  alkotmánybíró |

***Dr. Ádám Antal alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

A határozat rendelkező részének megállapításaival és indokolásával is egyetértek. Helyesléssel fogadom, hogy a terhes anya önrendelkezési jogát és egészségvédelmi jogosultságait az államnak a magzat oltalmát szolgáló életvédelmi kötelezettsége hivatott ellensúlyozni. Párhuzamos véleményemben azokat, a határozatban kifejezetten nem szereplő alkotmányi összefüggéseket kívánom kiemelni, amelyek a magzat védelme tekintetében az állam életvédelmi kötelezettségét erősítik, illetve kiegészítik. Az Alkotmánynak ugyanis az emberi élethez való jogot biztosító előírásán kívül is több rendelkezése kötelezi az államot a terhes anya és a magzat egybekapcsolódó, illetve esetenként elkülönült védelmére és támogatására, az anya és a magzat egészségének megóvása, a magzat fejlődése és életképes megszületésének előmozdítása érdekében.

Ezért a jelzett alapjogok és állami kötelezettségek megvalósulási feltételeinek és arányainak meghatározásakor az Országgyűlés köteles figyelembe venni más alkotmányi értékeket is. A törvényalkotó ugyanis nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy az Alkotmány valamennyi rendelkezése egybekapcsolódó értékrendszert képez. Az alaptörvényben foglalt értékek alkotják a politikai, az állami, a társadalmi, a közösségi és az egyéni megnyilvánulások alapvető és kötelező mértékrendszerét. Ezeknek a mértékeknek folyton gazdagodó, a törvényalkotás, a nemzetközi alapjogi bíráskodás és a nemzeti alkotmánybíráskodás révén pontosított törzsállományát kétségtelenül az alapjogok alkotják. Az alkotmányossági jogvitákat elbíráló Alkotmánybíróság pedig szinoptikus szemlélettel az alapjogokkal együtt alkalmazza az alaptörvényben foglalt alapelveket, tilalmakat, államcélokat, állami kötelezettségeket és egyéb nevesített alkotmányi értékeket. Az alapjogok és az Alkotmány említett egyéb összetevői esetleges ütközéseinek feloldása egyrészt az Alkotmánybíróság precedens értékű korábbi megállapításainak figyelembevételével, másrészt a konkrét alkotmányossági probléma adottságainak elmélyült mérlegelése alapján lehetséges. Ezért nem minősíthetjük az alapjogi bíráskodást és az alkotmánybíráskodást teljesen egybeeső, azonos jelentésű fogalomnak. Az alkotmánybíráskodás lényegi sajátossága ugyanis konkrét alkotmányossági viták eldöntése esetén is az Alkotmány normaállományának egészére kiterjedő, koherens, hiteles és általánosan kötelező alkotmányértelmezésben jelölhető meg.

A vázoltakra tekintettel úgy vélem, hogy az állam magzatvédelmi kötelezettségét az ember élethez való jogából származó állami életvédelmi kötelezettségen kívül alátámasztják és lényeges szempontokkal, fontos követelményekkel egészítik ki az Alkotmánynak a házasság és a család intézményének állami védelmére (15. §), az ifjúság létbiztonságának, oktatásának, nevelésének és érdekei védelmének állami feladatára (16. §), az anyának a gyermek születése előtti és utáni támogatására és védelmére [66. § (2) bek.] vonatkozó rendelkezései, valamint a gyermeknek az Alkotmányban [67. § (1) bek.] biztosított az a jogosultsága, hogy megkapja családjától, valamint az államtól és a társadalomtól mindazt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

Mindezek mellett a törvényalkotó törekedhet olyan társadalompolitikai, népesedéspolitikai, erkölcsi szempontok érvényesítésére is, amelyek az Alkotmányban rögzített elveken, alapjogokon, kötelezettségeken és más alkotmányi értékeken kívül esnek, feltéve természetesen, hogy ezek a törekvések nem sértik az Alkotmány egyetlen rendelkezését és nem ellentétesek az alkotmánybírósági határozatokban mindenkire kötelezővé nyilvánított alkotmányossági követelményekkel sem.

|  |  |
| --- | --- |
|   |   |
|  *Dr. Ádám Antal* s. k., |
|  alkotmánybíró |

*Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

1. A határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomat egy elvi előkérdés felvetésével, s egyben arra adandó válasszal kezdem.

Van-e az Alkotmánybíróságnak kompetenciája az alkotmányozási szint, mint szabályozási szint védelmére? Másképpen fogalmazva: az Alkotmánybíróság megsemmisítheti-e azt a törvényt, illetve törvényi rendelkezést (feltételezhetjük, hogy más jogforrás nem jöhet szóba), amelyik tartalmilag nem alkotmányellenes, de Alkotmányt kiegészítő normát tartalmaz?

Válaszom - az alábbi indokok alapján - igenlő.

A jogalkotás alkotmányosságának felülvizsgálata és az alkotmánysértő törvények és más jogszabályok megsemmisítése az Alkotmánybíróság Alkotmányban rögzített hatásköre [Alkotmány 32/A. § (1)-(2) bekezdések]. A jogalkotás alkotmányossági szempontú felülvizsgálatának része a jogalkotó hatáskörének alkotmányos terjedelme [pl. Alkotmány 35. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság 1991-ben hozott határozatában kimondta, hogy a jogszabályi hierarchia „alkotmányosan védett rendje nem csupán formai kérdés akkor, amikor alacsonyabb szintű jogszabály, magasabb szintű jogszabály által biztosított hatáskör elvonásáról rendelkezik. ... Ennek megsértése miatt tehát a támadott rendeletek tartalmilag is alkotmányellenesek.” [31/1991. (VI. 6.) AB hat., ABH 1991, 136.] Az Alkotmányban foglalt norma (szabályozási tárgy) az alkotmányozó hatalom rendelkezése alatt áll; e normáknak a törvényhozás által történő kiegészítése, módosítása a jogalkotó hatáskör elvonásának minősül.

Konkretizálva: a törvényhozó nem léphet át az alkotmányozó szabályozási területére. Ebben az összefüggésben az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciója magában foglalja az Alkotmány koherenciájának őrzését is.

Ez azt jelenti, hogy ami szabályozási tárgyként és annak tartalmaként az Alkotmány szintjére került, annak kiegészítése, megváltoztatása, hatályon kívül helyezése csak alkotmányozással (alkotmánymódosító törvénnyel) lehetséges. Ebben az esetben az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom jár el.

A törvényalkotó (az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom) nem alkothat olyan törvényt, amelyik kiegészíti (megváltoztatja) az Alkotmányt. (Nyilván alkotmányi rendelkezést hatályon kívül helyező törvényi rendelkezés sem.)

Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy az adott törvény alkotmánykiegészítő stb. törvénynek minősül-e, - az Alkotmány rendszeréből, az adott szabályozási tárgyból, a szabályozás tartalmából kiindulva, a törvényi szabály és az érintett alkotmányi rendelkezés viszonyát (szoros összefüggés fennállását) megvizsgálni - az Alkotmánybíróság feladata. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság szóba jöhető hatáskörében (a módosított előzetes normakontroll, de jellemzően az utólagos normakontroll hatáskörében) eljárva arra a következtetésre jut, hogy a vizsgált törvény adott rendelkezése alkotmánykiegészítő tartalmú (a törvényhozó hatalom az alkotmányozó hatalom szerepét vette át), a normát alkotmánysértés miatt megsemmisítheti. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmányból eredően nemcsak az a feladata, hogy az Alkotmány rendelkezéseit érvényesítse a jogalkotásban, hanem az is, hogy az Alkotmányból levezethető (értelmezhető) alkotmányozási szintet védelmezze a törvényhozással szemben.

2. A Magzatvédelmi törvénynek a terhesség megszakítására vonatkozó szabályaiból az Országgyűlés álláspontja - amint erre a határozat is kitért - egyértelműen megállapítható: a magzat nem tekintendő jogalanynak.

Álláspontom szerint, az Országgyűlés döntése így volt alkotmányos döntés, ugyanis az Alkotmányból csak ez az értelmezés vezethető le. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése, miszerint „minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz”, úgy értelmezhető, hogy az Alkotmány a „veleszületettség” kifejezésével határvonalat kívánt húzni a megszületett ember, az emberi élet és az ún. „potenciális élet” (magzati élet) közé és csak az előbbiről rendelkezett. Ehhez képest értelmezem az Alkotmány „minden ember jogképes” - kitételét (Alkotmány 56. §) is.

A magzat jogi értelemben vett ember voltának, jogalanynak való elismerése egyértelműen az Alkotmány szintjére tartozó szabályozási tárgynak - az Alkotmány 56. §-a módosításának, illetve kiegészítésének - minősülne. Ha igazat adunk - és én igazat adok - az Alkotmánybíróság ún. első abortusz határozatában foglalt ama megállapításnak, miszerint a jogalanyiság ilyen kiterjesztésének „jellege és hordereje csak a rabszolgaság eltörléséhez hasonlítható, de annál is jelentősebb lenne. Ezzel az ember jogalanyisága elérné elvileg lehetséges végső határát és teljességét...” [64/1991. (XII. 17.) AB hat., ABH 1991, 311.] - ez a tétel önmagában, tehát történelmi jelentőségénél fogva, az Alkotmány szintű megfogalmazást igényli.

Következésképpen, ha a törvényhozó úgy döntött volna a Magzatvédelmi törvényben, hogy a magzat jogalany, alkotmánysértő módon, törvényi szabályozással módosította volna az Alkotmányt. (Lásd az 1. pontban kifejtetteket.)

3. A magzat jogalanyiságát el nem ismerő törvényhozási koncepcióból egyenesen következik, hogy a Magzatvédelmi törvény terhességmegszakításra vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálata a „konkuráló” élethez és emberi méltósághoz való jogok területéről a terhes nő önrendelkezési joga és az állam - az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből, az élethez való jogból levezethető - (nem abszolút) objektív életvédelmi kötelességének viszonyára, egyensúlyának vizsgálatára tevődik át. Egyetértőleg idézve a határozatból: „Ha tehát a törvényhozó nem ismeri el a magzat jogalanyiságát, a terhességmegszakítás feltételeinek megállapításakor nem hagyhatja figyelmen kívül a szabályozás tartalmának meghatározásánál irányadó - esetenként egymással szemben álló - jogokat és kötelezettségeket, úgy mérlegelni kell az anya önrendelkezéshez, élethez és testi épséghez való jogát éppúgy, mint az élethez való jogból folyó, a magzatra is kiterjedő állami életvédelmi kötelezettséget.”

Az Alkotmánybíróság vizsgálata arra az eredményre vezetett, hogy a magzatvédelmi törvénynek és végrehajtási rendeletének a határozat 4. pontjában megjelölt rendelkezései sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és az 54. § (1) bekezdését. Az alkotmánysértés megállapításával és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések megsemmisítésével egyetértek.

A határozat a törvényhozás számára az alkotmányellenesen szabályozott ellenőrizetlen indikáció alkotmányellenességének megszüntetésére - noha a határozat „több lehetőségre” utal - lényegében két egyenrangú alkotmányos megoldást jelöl meg:

*a)* a súlyos válsághelyzet fennállásának ellenőrizhetővé tételét, vagy

*b)* a jelenlegi (jogilag nem ellenőrizhető) válsághelyzet fenntartását és ennek ellensúlyozására - az objektív életvédelmi kötelezettségből eredően - a magzat védelmét (megtartását) célzó hatékony intézményrendszer kiépítését.

Álláspontom szerint az alkotmánysértés kiküszöbölésére csak a második megoldás alkalmas.

Ebből következően az Alkotmánybíróságnak a törvényhozó alkotmánysértő mulasztását is meg kellett volna állapítania. Az Alkotmánybíróság - kialakított gyakorlata szerint - mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapjog érvényesítéséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. [35/1992. (VI. 10.) AB hat., ABH 1992, 204., 22/1995. (III. 31.) AB hat., ABH 1995, 108.] A törvényalkotó a Magzatvédelmi törvényben az élethez való jogból folyó életvédelmi kötelezettségének nem tett eleget, mivel nem biztosította a magzati élet alkotmányosan elegendő védelmét; az ellenőrizetlen indikáció által garantált önrendelkezési jogot az Országgyűlés nem egyensúlyozta ki hatékony, a magzat védelmét, megtartását célzó eszközrendszer törvényi szabályozásával. A Magzatvédelmi törvény 9. §-a ennek a követelménynek nem felel meg (lásd erről a határozat IV/2. pontját).

4. Az ellenőrzött indikáció álláspontom szerint alkotmánysértő módon korlátozná a terhes nő önrendelkezési jogát, s egyben sértené a magánszférához való alkotmányos jogát. Az indikáció ellenőrzése, jogilag előírt tipizációval, objektív tényállásokkal alkotmányosan nem oldható meg. A magánéleti válsághelyzetek szubjektív tényállásai, a dolog természetéből adódóan „rejtőzködő”, de valóságos tényállások. (Például a nemi erőszak, adott esetben a családon belüli nemi erőszak - különösen az utóbbi - nem minden alkalommal a büntetőeljárás tárgya; a házasságon kívüli kapcsolatból származó terhesség, de hasonlóan egy megromlott, sok lelki konfliktus árán fenntartott házasság nyilvános vállalása, kiértékelése is nehezen képzelhető el. ...) A jogilag kötelezően előírt, „tipikus” tényállások a magánéleti válsághelyzetek speciális, egyedi értékelésen alapuló „intim tényállásait” nyilván nem foghatják át. A „törvényi tényállásokra koncentrálás” - ahogy a határozat fogalmaz -, esetenként hamis igazolást vagy a jogellenes út választását eredményezheti, a valóságos krízishelyzetek tartalmi feltárását, a magzatvédő szolgálattal való együttműködést vállaló döntés helyett.

Az ellenőrzött indikáció bevezetése, az ún. „törvényi tényállások” meghatározása kizárná e válsághelyzetet ténylegesen okozó szubjektív, rejtett tényállásokat, és ezáltal aránytalanul korlátozná a terhes nő önrendelkezési jogát, magánszférájának (a magántitok feletti rendelkezése) alkotmányos határait.

5. Egyetértek a határozatnak azzal a megállapításával, hogy az ellenőrizetlen válsághelyzet törvényi szabályozásának alkotmányosságát a „védelmi ellensúly”, nevezetesen: az anyát a magzat megtartására bátorító, számára megfelelő együttműködést, támogatást biztosító tanácsadó szolgálat kiépítése alapozza meg. Az „ellensúly” célja a terhes nőt tényleges döntési helyzetbe hozni, megteremteni számára az önrendelkezési jog megfontolt gyakorlásának feltételeit. Ugyanakkor meg kell jegyeznem, hogy a magzatvédelmi szolgálattal való együttműködés elutasítása, illetve a szolgálat bátorításának, meggyőzésének eredménytelensége a terhes nő személyes döntését ugyanúgy az önrendelkezési jog alkotmányos keretében tartja, mint a magzat védelme szempontjából pozitív döntését. Mindez következik az Alkotmánybíróságnak a lelkiismereti szabadságot értelmező határozatából, amelyre a határozat is hivatkozik: A lelkiismereti szabadságból folyó állami alapjogvédelmi kötelesség a „tudatos választás” lehetőségének biztosítása [4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993, 48.].

A terhes nő személyes döntésének erkölcsi megítélése az alkotmányjog határán kívül esik.

|  |  |
| --- | --- |
|   |   |
|  *Dr. Holló András* s. k., |
|  alkotmánybíró |

**22/2003. (IV. 28.) AB határozat[[2]](#footnote-2)**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt benyújtott indítványok tárgyában - *dr. Holló András, dr. Kukorelli István* és *dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva* alkotmánybírák párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bihari Mihály, dr. Erdei Árpád, dr. Holló András* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely szerint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény alkotmányellenesen korlátozza a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogát azáltal, hogy nem teszi lehetővé számukra életük orvosi segítséggel történő befejezését, elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet állt elő annak folytán, hogy a törvényhozó a Büntetőtörvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 166-168. §-ait nem hozta összhangba az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az annak megállapítására irányuló indítványokat, melyek szerint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 15. § (2) bekezdése, 20. § (3) és (4) bekezdése, 22. § (4) bekezdése és 23. § (1) bekezdése alkotmányellenesen korlátozza a gyógyíthatatlan betegeknek az életfenntartó vagy életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozó önrendelkezési jogát, elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 17. § (1) bekezdés *a)* pontjának, valamint a 18. § (2) bekezdésben a „vagy az (1) bekezdés *b)* pontja szerinti esetben” szövegrész alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 15-19. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

6. Az Alkotmánybíróság az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet 3. §-a, 5. § (2) bekezdése, 6. §-a, 7. §-a és 10. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

***INDOKOLÁS***

*I.*

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a gyógyíthatatlan betegségben szenvedők életük méltó befejezéséhez való jogával kapcsolatban.

1. Két indítványozó 1993. november 25-én kelt együttes indítványában azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: alkotmányellenes az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (a továbbiakban: Törvény) 43. § (2) bekezdésének utolsó mondata, és semmisítse azt meg. Indítványozták továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg azt is: a törvényhozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet hozott létre azzal, hogy a Büntetőtörvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 166-168. §-ait nem hozta összhangba az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével.

A Törvényre vonatkozó indítványaik indoka az volt, hogy az orvos kötelességévé teszi: az általa gyógyíthatatlannak tartott beteget is a legnagyobb gondossággal gyógyítsa, holott az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított jog az emberi méltósághoz - álláspontjuk szerint - magában foglalja az élet méltó befejezéséhez való jogot is. Ez pedig a gyógyíthatatlan betegek esetében azt jelenti, hogy a betegséggel járó testi és lelki szenvedéseiket az orvos ne kényszerüljön akár a beteg akarata ellenére is meghosszabbítani.

A Btk. 166-168. §-aival kapcsolatos indítványukat azzal indokolták, hogy törvényhozói mulasztás következett be, mert a Btk.-nak az Alkotmány 54. § (1) bekezdése megalkotását megelőzően meghozott, az emberölés különféle eseteit büntető rendelkezéseit nem hozták összhangba az Alkotmánnyal. Ennek folytán pedig a törvény büntetéssel fenyeget olyan tevékenységet is - a gyógyíthatatlan beteg kívánságára halála bekövetkeztéhez nyújtott orvosi segítséget - melyet a beteg Alkotmányon alapuló jogából következően jogszerűnek kellene tekinteni. Külön is alkotmányellenesnek tartják, hogy a nem önrendelkezéses aktív halálba segítés bizonyos eseteit a törvényhozó „méltányossági ölésként” nem különíti el az emberölés törvényi tényállásától, és nem kezeli privilegizált tényállásként azt az esetet, „(...) ha valaki a gyógyíthatatlan és szenvedő beteget kifejezett akarata hiányában méltányolható szánalomból segíti a halálba”.

Az indítványozók arra tekintettel, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő betegek kezelésére vonatkozó orvosi kötelezettséget a Törvénytől eltérően szabályozta, 2001. június 5-én kelt beadványukban módosították és kiegészítették indítványukat. Módosított indítványukban hangsúlyozták, hogy bár az Eütv. a Törvénytől eltérően bizonyos esetekben elismeri a gyógyíthatatlan beteg jogát életének az emberi méltóságával összeegyeztethető befejezéséhez, e jogot változatlanul alkotmányellenesen korlátozza. E körben sérelmezték a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogának az Eütv. 15. § (2) bekezdése általi korlátozását. „Az Eütv. 15. § (2) bekezdésében megállapított önrendelkezési jog 20. §-ra utalással való korlátozása nézetünk szerint ellentétes (...) az emberi méltóságból következő önrendelkezési joggal. Az Eütv. 20. § (3) bekezdése ugyanis az ellátás visszautasításának jogát az életfenntartó vagy életmentő beavatkozások elvégzése tekintetében csak akkor engedi meg, ha a betegség az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül - megfelelő egészségügyi ellátás mellett is - halálhoz vezet és gyógyíthatatlan.” Álláspontjuk szerint továbbá az Eütv. 20. § (4) bekezdése sem egyeztethető össze az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó szabályával, „(...) amely előírásnak központi eleme az önrendelkezési jog. A beteg ellátás visszautasítására vonatkozó önrendelkezési jogát nem lehet attól függővé tenni, hogy aláveti-e magát az önrendelkezési jog gyakorlásának külön alapjául szolgáló orvosi vizsgálatnak. E korlátozás aránytalan és az önrendelkezési jog lényegével ellentétes.” Az indítványozók továbbá azt is kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Eütv. 22. § (4) bekezdése, a 23. § (1) bekezdése, valamint összességükben a 15-19. §-ok alkotmányellenességét, és semmisítse azokat meg.

Az indítványozók az Eütv. egyes rendelkezései alkotmányellenességét állító indítványaik alapjául szolgáló meggyőződésüket az alábbiak szerint fejtették ki. „[A]z élethez való jog és az emberi méltóság alkotmányos elvének normatartományába a ’méltó’, ’jó’, ’emberi’ halálhoz: az eutanáziához való jog is beletartozik.” Ezen az alapon tekintik alkotmányellenesnek, hogy a törvény nem teszi lehetővé a gyógyíthatatlan beteg halálának elősegítését az életmentő, életfenntartó beavatkozás beszüntetésével olyankor is, amikor a beteg nem tett ezzel kapcsolatos kifejezett rendelkezést: „A beteg kifejezett rendelkezésének hiánya esetén is megengedhetőnek tartjuk a passzív eutanáziát, ha a közeli halállal viaskodó betegnek nem tulajdonítható olyan az emberi méltóság körében értelmezhető érdek, amely életének fenntartása mellett szólna”. Indítványuk szerint továbbá az emberi méltósághoz való alkotmányos joggal összeegyeztethető, ha életének a gyógyíthatatlan beteg rendelkezése alapján vetnek véget, ezért alkotmányellenesnek tartják ennek tilalmazását.

Az életnek az emberi méltósággal összeegyeztethető befejezéséhez való jog korlátozása az indítványozók szerint azért is alkotmányellenes, mert egy alapjog lényeges tartalmának korlátozását eredményezi, ezt pedig az Alkotmány 8. § (2) bekezdése tilalmazza. „Az emberi méltóság jogának lényege ugyanis az önrendelkezés, amely a személyiség szabad kibontakoztatására és a személyi szabadság önrendelkezés alapján történő megélésére vonatkozik. Ezzel összefüggésben, ha az állam intézményvédelmi kötelezettségéről beszélhetünk, és ennek alkotmányos megfogalmazására sor kerül, akkor ez az állami kötelezettség nem lehet más, mint az emberi méltóságból következő önrendelkezés biztosítása. Minden más állami kötelezettség már az emberi méltóság alapjogának lényegét: a személyes önrendelkezést sérti, s emiatt ellentétes lenne az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének alapjogi lényegét védő garanciájával. Azt állapíthatjuk tehát meg, hogy az emberi méltóságot az annak lényegi tartalmát képező önrendelkezési jog ellenében védeni nem lehet.”

Az indítványozók álláspontja az, hogy bár a különféle világfelfogások, vallások, ideológiák, illetőleg ezek követői eltérő, gyakran egymással szöges ellentétben lévő álláspontot képviselnek az eutanáziáról, az államnak az eutanázia megítélésében is világnézetileg semlegesnek kell lennie. Ezt részben az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből vezetik le, mely szerint Magyarország független, demokratikus jogállam, részben az Alkotmány 2. § (3) bekezdéséből, mely szerint egyetlen állampolgár tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy kizárólagos birtokolására. Álláspontjuk szerint „[e]z a tétel azt tartalmazza, hogy a demokratikus jogállamisággal összeegyeztethetetlen erőszakos és kizárólagos állampolgári tevékenységen túl az állam alapvetően semleges az állampolgári cselekvésekkel, magatartásokkal szemben. Az iménti értelmezést alátámasztja az Alkotmány 60. § (1)-(3) bekezdése is, amely kimondja a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát, (...) valamint az egyház és az állam elválasztását.” Ebből következik szerintük, hogy az állam a társadalomban létező világfelfogásokhoz, vallásokhoz és ideológiákhoz nem egy meghatározott világnézet alapján alakítja ki viszonyát; a demokratikus jogállam tehát világnézetileg semleges.

Az indítványozók a Btk. 166-168. §-aival kapcsolatos indítványukat a módosított és kiegészített indítványukban változtatás nélkül fenntartották.

Az indítványozók azt is kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Eütv. 17. § (1) bekezdés *a)* pontja, valamint a 18. § (2) bekezdésében a „vagy az (1) bekezdés *b)* pontja szerinti esetben” szövegrész alkotmányellenességét és semmisítse azokat meg.

Indítványozták végül az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 3. §-a, 5. § (2) bekezdése, 6. §-a, 7. §-a és 10. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is.

2. Egy súlyos és fájdalmas betegségben szenvedő másik indítványozó annak megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól: sérti az emberi méltósághoz való jogát, hogy a törvény tilalmazza olyan készítménynek az orvosa által történő rendelkezésére bocsátását, amellyel véget vethetne az életének.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és együtt bírálta el.

Az Alkotmánybíróság felkérésére az egészségügyi miniszter véleményt nyilvánított az indítványokban felvetett kérdésekről.

*II.*

Az Alkotmánybíróság az indítványozók által is többségében felhívott következő jogszabályi rendelkezések figyelembevételével hozta meg határozatát.

*A)* Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

*B)* Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) rendelkezései:

„20. § Az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el.”

„22. § (2) Az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia.”

*C)* A Törvény rendelkezése:

„43. § (2) Az orvosnak a legnagyobb gondossággal és körültekintéssel meg kell tennie mindazokat az intézkedéseket, amelyek a betegségek megelőzéséhez, a beteg életének megmentéséhez, gyógyulásához, munkaképességének helyreállításához szükségesek. Az orvos az általa gyógyíthatatlannak vélt beteget is a legnagyobb gondossággal köteles gyógykezelni.”

*D)* Az Eütv. rendelkezései:

„3. § E törvény alkalmazásában (...)

*m) invazív beavatkozás:* a beteg testébe bőrön, nyálkahártyán vagy testnyíláson keresztül behatoló fizikai beavatkozás, ide nem értve a beteg számára szakmai szempontból elhanyagolható kockázatot jelentő beavatkozásokat;”

„10. § (1) Az egészségügyi ellátás során a beteg emberi méltóságát tiszteletben kell tartani.”

„13. § (1) A beteg jogosult a számára egyéniesített formában megadott teljes körű tájékoztatásra.

(2) A betegnek joga van arra, hogy részletes tájékoztatást kapjon

*a)* egészségi állapotáról, beleértve ennek orvosi megítélését is,

*b)* a javasolt vizsgálatokról, beavatkozásokról,

*c)* a javasolt vizsgálatok, beavatkozások elvégzésének, illetve elmaradásának lehetséges előnyeiről és kockázatairól,

*d)* a vizsgálatok, beavatkozások elvégzésének tervezett időpontjairól,

*e)* döntési jogáról a javasolt vizsgálatok, beavatkozások tekintetében,

*f)* a lehetséges alternatív eljárásokról, módszerekről,

*g)* az ellátás folyamatáról és várható kimeneteléről,

*h)* a további ellátásokról, valamint

*i)* a javasolt életmódról.

(3) A betegnek joga van a tájékoztatás során és azt követően további kérdezésre.

(4) A betegnek joga van megismerni ellátása során az egyes vizsgálatok, beavatkozások elvégzését követően azok eredményét, esetleges sikertelenségét, illetve a várttól eltérő eredményt és annak okait.

(5) A cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes betegnek is joga van a korának és pszichés állapotának megfelelő tájékoztatáshoz.

(6) A betegnek joga van megismerni az ellátásában közvetlenül közreműködő személyek nevét, szakképesítését és beosztását.

(7) A tájékoztatáshoz fűződő jogok gyakorlásához szükséges feltételeket a fenntartó biztosítja.

(8) A betegnek joga van arra, hogy számára érthető módon kapjon tájékoztatást, figyelemmel életkorára, iskolázottságára, ismereteire, lelkiállapotára, e tekintetben megfogalmazott kívánságára, valamint arra, hogy a tájékoztatáshoz szükség esetén és lehetőség szerint tolmácsot vagy jeltolmácsot biztosítsanak.”

„15. § (1) A beteget megilleti az önrendelkezéshez való jog, amely kizárólag törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozható.

(2) Az önrendelkezési jog gyakorlása keretében a beteg szabadon döntheti el, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, illetve annak során mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, illetve melyeket utasít vissza, figyelembe véve a 20. §-ban előírt korlátozásokat.

(3) A betegnek joga van arra, hogy a kivizsgálását és kezelését érintő döntésekben részt vegyen. Az e törvényben foglalt kivételektől eltekintve bármely egészségügyi beavatkozás elvégzésének feltétele, hogy ahhoz a beteg megtévesztéstől, fenyegetéstől és kényszertől mentes, megfelelő tájékoztatáson alapuló beleegyezését (a továbbiakban: beleegyezését) adja.

(4) A beteg a (3) bekezdésben foglalt beleegyezését szóban, írásban vagy ráutaló magatartással megadhatja, kivéve, ha e törvény eltérően nem rendelkezik.

(5) Az invazív beavatkozásokhoz a beteg írásbeli vagy - amennyiben erre nem képes - két tanú együttes jelenlétében, szóban vagy más módon megtett nyilatkozata szükséges.

(6) A beteg a beavatkozás elvégzéséhez való beleegyezését bármikor visszavonhatja. A beleegyezés alapos ok nélküli visszavonása esetén azonban kötelezhető az ennek következtében felmerült és indokolt költségek megtérítésére.”

„16. § (1) A cselekvőképes beteg - ha e törvény eltérően nem rendelkezik - közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy - írásképtelensége esetén - két tanú együttes jelenlétében megtett nyilatkozattal

*a)* megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki jogosult helyette a beleegyezés, illetve a visszautasítás jogát gyakorolni, illetve, akit a 13. § alapján tájékoztatni kell,

*b)* az *a)* pontban meghatározott személy megjelölésével vagy anélkül a (2) bekezdés szerinti személyek közül bárkit kizárhat a beleegyezés és a visszautasítás jogának helyette történő gyakorlásából, illetve a 13. § szerinti tájékoztatásból.

(2) Amennyiben a beteg cselekvőképtelen és nincs az (1) bekezdés *a)* pontja alapján nyilatkozattételre jogosult személy, a beleegyezés és a visszautasítás jogának a (4) bekezdésben foglalt korlátok közötti gyakorlására - az (1) bekezdés *b)* pontjában foglaltak figyelembevételével - a megjelölt sorrendben az alábbi személyek jogosultak:

*a)* a beteg törvényes képviselője, ennek hiányában

*b)* a beteggel közös háztartásban élő, cselekvőképes

*ba)* házastársa vagy élettársa, ennek hiányában

*bb)* gyermeke, ennek hiányában

*bc)* szülője, ennek hiányában

*bd)* testvére, ennek hiányában

*be)* nagyszülője, ennek hiányában

*bf)* unokája;

*c)* a *b)* pontban megjelölt hozzátartozója hiányában a beteggel közös háztartásban nem élő, cselekvőképes

*ca)* gyermeke, ennek hiányában

*cb)* szülője, ennek hiányában

*cc)* testvére, ennek hiányában

*cd)* nagyszülője, ennek hiányában

*ce)* unokája.

(3) Az egy sorban nyilatkozattételre jogosultak ellentétes nyilatkozata esetén a beteg egészségi állapotát várhatóan legkedvezőbben befolyásoló döntést kell figyelembe venni.

(4) A (2) bekezdés szerinti személyek nyilatkozata - kizárólag a 13. §-ban foglalt tájékoztatást követően - a kezelőorvos által javasolt invazív beavatkozásokhoz történő beleegyezésre terjedhet ki. E nyilatkozat azonban - a 20. § (3) bekezdése szerinti eset kivételével - a beavatkozással fölmerülő kockázatoktól eltekintve nem érintheti hátrányosan a beteg egészségi állapotát, így különösen nem vezethet súlyos vagy maradandó egészségkárosodásához. A nyilatkozatról a beteget cselekvőképessé válását követően azonnal tájékoztatni kell.

(5) Az egészségügyi ellátással kapcsolatos döntésekben a cselekvőképtelen, illetve korlátozottan cselekvőképes beteg véleményét a szakmailag lehetséges mértékig figyelembe kell venni abban az esetben is, ha a beleegyezés, illetve a visszautasítás jogát a (2) bekezdés szerinti személy gyakorolja.”

„17. § (1) A beteg beavatkozásokba történő beleegyezését vélelmezni kell, ha a beteg egészségi állapota következtében beleegyező nyilatkozat megtételére nem képes, és

*a)* a 16. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti személy nyilatkozatának beszerzése késedelemmel járna;

*b)* invazív beavatkozások esetén akkor, ha a 16. § (1) bekezdés *a)* pontja vagy a 16. § (2) bekezdése szerinti személy nyilatkozatának beszerzése késedelemmel járna és a beavatkozás késedelmes elvégzése a beteg egészségi állapotának súlyos vagy maradandó károsodásához vezetne.

(2) A beteg beleegyezésére nincs szükség abban az esetben, ha az adott beavatkozás vagy intézkedés elmaradása

*a)* mások - ideértve a 24. hetet betöltött magzatot is - egészségét vagy testi épségét súlyosan veszélyezteti, továbbá

*b)* ha - a 20-23. §-okra is figyelemmel - a beteg közvetlen életveszélyben van.”

„18. § (1) Amennyiben egy invazív beavatkozás során annak olyan kiterjesztése válik szükségessé, amely előre nem volt látható, az erre irányuló beleegyezés hiányában a beavatkozás kiterjesztése - a (2) bekezdés szerinti eset kivételével - csak akkor végezhető el, ha

*a)* azt sürgős szükség fennállása indokolja, vagy

*b)* ennek elmaradása a beteg számára aránytalanul súlyos terhet jelentene.

(2) Amennyiben a beavatkozás (1) bekezdés szerinti kiterjesztése a beteg valamely szervének vagy testrészének elvesztéséhez vagy funkciójának teljes kieséséhez vezetne, a beavatkozás kiterjesztése - az abba történő beleegyezés hiányában - csak közvetlen életveszély fennállása esetén vagy az (1) bekezdés *b)* pontja szerinti esetben végezhető el.”

„19. § (1) A beteg írásbeli beleegyezése szükséges bármely - a beavatkozással összefüggésben - életében eltávolított sejtjének, sejtalkotórészének, szövetének, szervének, testrészének - egészségügyi ellátásával össze nem függő - bármilyen célú felhasználásához. Nem kell a beteg beleegyezése ezen anyagok szokásos módon történő megsemmisítéséhez.

(2) A betegnek - e törvény keretei között - joga van arra, hogy halála esetére rendelkezzen a holttestét érintő beavatkozásokról. A beteg e törvény rendelkezései szerint megtilthatja, hogy holttestéből szervet és szövetet átültetés, egyéb gyógyító célú felhasználás, kutatás vagy oktatás céljából eltávolítsanak.”

„20. § (1) A cselekvőképes beteget - a (2)-(3) bekezdésekben foglaltakra tekintettel, illetőleg a (6) bekezdésben foglalt eset kivételével - megilleti az ellátás visszautasításának joga, kivéve, ha annak elmaradása mások életét vagy testi épségét veszélyeztetné.

(2) A beteg minden olyan ellátást, amelynek elmaradása esetén egészségi állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodás következne be, csak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, illetve írásképtelensége esetén két tanú együttes jelenlétében utasíthat vissza. Ez utóbbi esetben a visszautasítást az egészségügyi dokumentációban rögzíteni kell, amelyet a tanúk aláírásukkal hitelesítenek.

(3) A betegség természetes lefolyását lehetővé téve az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítására csak abban az esetben van lehetőség, ha a beteg olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül - megfelelő egészségügyi ellátás mellett is - halálhoz vezet és gyógyíthatatlan. Az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasítása a (2) bekezdés szerinti alaki előírások betartásával történhet.

(4) A (3) bekezdés szerinti visszautasítás csak akkor érvényes, ha egy háromtagú orvosi bizottság a beteget megvizsgálja és egybehangzóan, írásban nyilatkozik arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg, illetve, hogy a (3) bekezdés szerinti feltételek fennállnak, továbbá a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő 3. napon - két tanú előtt - ismételten kinyilvánítja a visszautasításra irányuló szándékát. Amennyiben a beteg nem járul hozzá az orvosi bizottság vizsgálatához, a kezelés visszautasítására vonatkozó nyilatkozata nem vehető figyelembe.

(5) A (4) bekezdés szerinti bizottság tagjai a beteg kezelőorvosa, egy - a beteg gyógykezelésében részt nem vevő -, a betegség jellegének megfelelő szakorvos, valamint egy pszichiáter szakorvos.

(6) A beteg nem utasíthatja vissza az életfenntartó vagy életmentő beavatkozást, ha várandós és előreláthatóan képes a gyermek kihordására.

(7) A (2)-(3) bekezdések szerinti visszautasítás esetén meg kell kísérelni a beteg döntése hátterében lévő okok - személyes beszélgetés alapján történő - feltárását és a döntés megváltoztatását. Ennek során a 13. § szerinti tájékoztatáson túl ismételten tájékoztatni kell a beavatkozás elmaradásának következményeiről.

(8) A beteg a visszautasításra vonatkozó nyilatkozatát bármikor, alaki kötöttség nélkül visszavonhatja.”

„21. § (1) Cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes beteg esetén a 20. § (2) bekezdése szerinti ellátás nem utasítható vissza.

(2) Amennyiben cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes beteg esetén a 20. § (3) bekezdése szerinti ellátás visszautasítására kerül sor, az egészségügyi szolgáltató keresetet indít a beleegyezés bíróság általi pótlása iránt. A kezelőorvos a bíróság jogerős határozatának meghozataláig köteles a beteg egészségi állapota által indokolt ellátások megtételére. Közvetlen életveszély esetén a szükséges beavatkozások elvégzéséhez bírósági nyilatkozatpótlásra nincs szükség.

(...)

(4) A (2) bekezdésben meghatározott nyilatkozat pótlására irányuló eljárás során a bíróság nemperes eljárásban soron kívül jár el. Az eljárás tárgyi költségmentes. Ha e törvényből, illetve az eljárás nemperes jellegéből más nem következik, a bírósági eljárásban a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

„22. § (1) A cselekvőképes személy - későbbi esetleges cselekvőképtelensége esetére - közokiratban visszautasíthat

*a)* a 20. § (1) bekezdése szerinti egyes vizsgálatokat, beavatkozásokat,

*b)* a 20. § (3) bekezdése szerinti beavatkozásokat, valamint

*c)* egyes életfenntartó, életmentő beavatkozásokat, ha gyógyíthatatlan betegségben szenved és betegsége következtében önmagát fizikailag ellátni képtelen, illetve fájdalmai megfelelő gyógykezeléssel sem enyhíthetők.

(2) A cselekvőképes személy - cselekvőképtelensége esetére - közokiratban megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki az (1) bekezdés szerinti jogát helyette gyakorolhatja.

(3) Az (1)-(2) bekezdés szerinti nyilatkozat abban az esetben érvényes, ha pszichiáter szakorvos - egy hónapnál nem régebbi - szakvéleményben igazolja, hogy a személy döntését annak lehetséges következményei tudatában hozta meg. A nyilatkozatot kétévente meg kell újítani, és azt a beteg bármikor - cselekvőképességére, illetve alaki kötöttségre tekintet nélkül - visszavonhatja.

(4) A (2) bekezdés szerinti cselekvőképes személy beavatkozást visszautasító nyilatkozata esetén a 20. § (4) bekezdése szerinti bizottság nyilatkozik, hogy

*a)* az (1) bekezdésben foglalt feltételek fennállnak, továbbá

*b)* a (2) bekezdés szerinti személy döntését annak következményei tudatában hozta meg.”

„23. § (1) A 20. § (3) bekezdése szerinti beavatkozás megszüntetésére, illetve mellőzésére csak abban az esetben kerülhet sor, ha a beteg erre irányuló akarata világosan és meggyőző módon kideríthető. Kétség esetén a beteg később tett, személyes nyilatkozatát kell figyelembe venni; ennek hiányában az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás elvégzéséhez történő beleegyezését vélelmezni kell.”

*E)* A Kormányrendelet rendelkezései:

„3. § (1) Az életfenntartó beavatkozás visszautasítása esetén az egészségügyi intézmény vezetője vagy az általa kijelölt személy gondoskodik az Eütv. 20. §-ának (4) bekezdése szerinti bizottság (a továbbiakban: Bizottság) haladéktalan összehívásáról.

(2) A Bizottságnak a betegség jellegének megfelelő szakorvos tagja nyilatkozik arról, hogy a beteg olyan betegségben szenved-e, amely az Eütv. 20. §-ának (3) bekezdésében megfogalmazott kritériumoknak megfelel.

(3) A Bizottság pszichiáter szakorvos tagja nyilatkozik arról, hogy a beteg rendelkezik-e a döntés meghozatalához szükséges belátási képességgel. A belátási képesség megállapítása során a beteget minden esetben, a beteg hozzátartozóját [Eütv. 16. § (2) bekezdés] lehetőség szerint meg kell hallgatni.

(4) Ha a Bizottság döntését követő harmadik napon a beteg - két tanú előtt - ismételten kinyilvánítja az életfenntartó beavatkozás visszautasítására irányuló szándékát, akkor a visszautasított ellátást meg kell szüntetni, illetve azt meg sem lehet kezdeni.”

„5. § (2) A Bizottság a helyettes döntéshozó döntésével kapcsolatban írásban nyilatkozik arról, hogy a törvényi feltételek fennállnak-e, illetve a helyettes döntéshozó rendelkezik-e belátási képességgel [Eütv. 22. § (4) bekezdés *b)* pont].”

„6. § (1) A Bizottság összehívásának rendjét az intézmény házirendje szabályozza. A szükséges vizsgálatok elvégzését követően a Bizottság az életfenntartó beavatkozás visszautasításának érvényességével kapcsolatos nyilatkozatát haladéktalanul, egyhangúan hozza meg, amelyet írásba kell foglalni, és azt a Bizottság tagjai aláírásukkal ellátnak.

(2) A Bizottság nyilatkozata meghozatalát megelőzően megkeresheti az intézményben működő etikai bizottságot állásfoglalás kérése céljából.

(3) A Bizottság működése során azt is vizsgálja, hogy a beteg tájékoztatása megfelelt-e a törvényi követelményeknek.”

„7. § (1) Amennyiben a Bizottság nem állapítja meg az életfenntartó beavatkozás visszautasításának érvényességét, a beteg, valamint a helyettes döntéshozó keresetet indíthat az életfenntartó beavatkozás visszautasításának érvényességét megállapító bírósági döntés iránt. A bíróság eljárására az Eütv. 21. §-ának (4) bekezdése az irányadó.

(2) A beteg jogosult ismételten visszautasítani az életfenntartó beavatkozást, ha a Bizottság nem állapította meg az életfenntartó beavatkozás visszautasításának érvényességét.”

„10. § (2) Az egészségügyi szolgáltatónak biztosítania kell a Bizottság szükség szerinti működését.”

*F)* A Btk. rendelkezései:

„166. § (1) Aki mást megöl, bűntettet követ el, és öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

„167. § Aki mást méltányolható okból származó erős felindulásban megöl, bűntettet követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

„168. § Aki mást öngyilkosságra rábír, vagy ennek elkövetéséhez segítséget nyújt, ha az öngyilkosságot megkísérlik vagy elkövetik, bűntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

*III.*

1. A törvényhozót régóta nehéz döntés elé állítja azoknak a gyógyíthatatlan betegeknek az óhaja, akik nem kívánnak további orvosi segítséget igénybe venni életük fenntartásához, vagy éppen ahhoz kérnek orvosi segítséget, hogy életük véget érjen.

2. A korábbi magyar jogszabályok közvetlen módon nem tartalmaztak a gyógyíthatatlan betegek halálának kívánságukra történő elősegítését tilalmazó rendelkezést: „A halálba segítés problémája ma még nem jutott el arra a jelentőségre, hogy a tételes büntetőtörvények szükségesnek tartották volna még csak mint az ölés bizonyos sajátszerű, minősített esetét is figyelembe venni” (Jámbor László: A halálbasegítés, 1936). A magyar büntetőtörvények azonban az 1878. évi V. törvény óta következetesen büntetéssel fenyegetik az emberölést az arra való tekintet nélkül, hogy azt a súlyos, gyógyíthatatlan beteg kívánságára vagy érdekében orvos követte-e el. A büntetőtörvény ezen álláspontjának elméleti alapjai jutottak kifejezésre neves jogtudósok munkáiban is. Finkey Ferenc a betegek halálba segítéséről úgy vélekedett, hogy azt még a gyógyíthatatlan betegek esetében sem lehet megengedettnek nyilvánítani (Finkey: A magyar anyagi büntetőjog jelen állapota, 1923). A beteg halálának elősegítését Angyal Pál is a jog követelményeivel össze nem egyeztethető tettként írta le: „Az élet értéktelenségének mindenkép ingatag talaján nyugvó megállapítása sohasem lehet olyan erős, hogy megfoszthassa érvényétől azt a lényegében erkölcsi jellegű normát, mely az ember megölését tiltja” (Angyal: A magyar büntetőjog kézikönyve II. Az ember élete elleni bűncselekmények és a párviadal, Budapest, 1928., Athenaeum Kiadó).

3. Az Eütv. az indítványokban felvetett kérdésekre is kiható változásokat vezetett be 1997-ben. Először is átrendezte az orvos és a beteg viszonyát; ezt jelzi a törvényhozó szándékát kifejező Általános Indokolás 5. pontjának a Törvényre vonatkozó kritikus megállapítása: „A hatályos törvény az egészségügyi viszonyrendszer szereplőinek jogait és kötelezettségeit sem szabályozza egyértelműen. Így például kizárólag az egészségügyi dolgozók kötelezettségeként jelentkeznek olyan, a másik felet - a betegeket - megillető jogosultságok, amelyek alanyi jogosultságként való megfogalmazása elengedhetetlen e jogok érvényesítésének a szempontjából.” Az Eütv. további jellemző vonása a betegjogok erősítése, ami részben abban fejeződik ki, hogy „[a]z államnak biztosítania kell a betegek általános emberi és állampolgári jogainak, valamint az egészségügyi ellátás nyújtása során releváns betegjogainak érvényre juttatását” (Általános Indokolás 4. pont).

A törvény e célkitűzéseiből következik, hogy a beteg, önrendelkezési jogából adódóan, jogosult eldönteni, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, és az ellátás során mely beavatkozások elvégzéséhez járul hozzá, illetőleg melyeket utasít vissza. Annak, hogy a beteg a beavatkozással kapcsolatos beleegyezését állapotának, betegsége természetének és várható lefolyásának ismeretében adja meg vagy utasítja vissza, az a biztosítéka, hogy az Eütv. a beteg alapvető jogává teszi, hogy állapotáról folyamatos tájékoztatást kapjon. Az Eütv. úgy rendelkezik, hogy a beteget az emberi méltósághoz való jogán alapuló önrendelkezési joga betegségének természetétől, annak enyhe vagy súlyos lefolyásától, gyógyulásának esélyeitől függetlenül illeti meg. Következésképpen megilleti az orvostudomány állása szerint olyan gyógyíthatatlan betegségben szenvedő személyt is, akinek betegsége megfelelő egészségügyi ellátás mellett is rövid időn belül halálhoz vezet. A betegnek az életmentő, illetőleg életfenntartó egészségügyi ellátás visszautasítására vonatkozó jogát azonban az Eütv. speciális feltételekhez köti. Bár e feltételekről a későbbiekben részletesebben is szó lesz, az Alkotmánybíróság már e helyütt is kiemeli, hogy az életmentő vagy életfenntartó orvosi beavatkozásnak a gyógyíthatatlan beteg általi visszautasítására csak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, illetve a beteg írásképtelensége esetén két tanú jelenlétében kerülhet sor. A visszautasítás csak akkor érvényes, ha egy háromtagú orvosi bizottság a beteget megvizsgálja, és egybehangzóan nyilatkozik arról: gyógyíthatatlan betegségben szenved és döntését annak következményei tudatában hozta meg. A betegnek az orvosi bizottság nyilatkozatát követő harmadik napon két tanú előtt ismételten ki kell nyilvánítania a visszautasításra irányuló szándékát. Az Eütv. meghatározza az orvosi bizottság összetételét is: a bizottság egy tagja a betegség jellegének megfelelő szakorvos, egy másik tagja pszichiáter szakorvos. Megköveteli a törvény, hogy a beavatkozás visszautasítása esetén személyes beszélgetés során kíséreljék meg a beteg döntésének hátterében lévő okok feltárását és a döntés megváltoztatását. Az Eütv. részletes szabályozást ad arra az esetre is, ha a gyógyíthatatlan beteg cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes.

A törvény azt is lehetővé teszi a belátási képessége birtokában lévő személynek, hogy jövőbeli esetleges cselekvőképtelenségét feltételezve előre visszautasítson életmentő beavatkozásokat, ha gyógyíthatatlan betegségben szenved, önmagát fizikailag ellátni nem képes, illetve fájdalmai megfelelő gyógykezeléssel sem enyhíthetők.

4. Az orvosi megítélés szerint a leggondosabb kezelés ellenére rövid időn belül halálhoz vezető gyógyíthatatlan betegségben szenvedők számára tehát a hatályos magyar jogszabályok már 1997 óta biztosítják a jogot, hogy „a betegség természetes lefolyásának lehetővé tétele céljából” visszautasítsák az életük fenntartásához szükséges orvosi beavatkozást. E törvényi rendelkezés, ugyanakkor, amikor érintetlenül hagyja a belenyugvás szabadságának teljességét azok számára, akik nem kívánják haláluk bekövetkeztét befolyásolni, lehetővé teszi a gyógyíthatatlan betegségben szenvedők számára, hogy életük befejezésének méltóságukkal összeegyeztethető módját válasszák.

5. Az indítványozók, amint ez az indítványok ismertetéséből kitűnik, három irányban fogalmaztak meg alkotmányossági kifogást az Eütv.-nek, illetőleg ehhez kapcsolódóan a Kormányrendeletnek a súlyos, gyógyíthatatlan betegeket megillető önrendelkezési jog érvényesülésére vonatkozó szabályait illetően.

Először, az indítványozók álláspontja szerint a törvényhozó alkotmányellenesen korlátozza a gyógyíthatatlan betegségben szenvedők önrendelkezési jogát akkor, amikor csak az életfenntartó vagy életmentő beavatkozások visszautasításának lehetőségét biztosítja számukra. Nézetük szerint a törvény csak akkor kerülne összhangba az Alkotmány 54. § (1) bekezdése által mindenki, a betegek számára is biztosított joggal az emberi méltósághoz, ha a törvényhozó a gyógyíthatatlan betegeket, ha ezt kívánják, ennél szélesebb körű, további jogosítványokkal ruházná fel: orvosi segítség igénybevételére életük méltó módon történő befejezéséhez. Álláspontjuk szerint az Alkotmánynak az emberi méltósághoz való jogot biztosító rendelkezéséből az is levezethető továbbá, hogy az orvos, a haldokló emberi méltóságának megőrzése érdekében, a beteg ez irányú kívánságának hiányában is elősegíthesse életének befejezését.

Másodszor, bár megítélésük szerint „[a]z Eütv. előírásai - ideértve az általunk kifogásolt rendelkezéseket is - az emberi méltóság megnyilvánulásának lényegesen szélesebb lehetőséget biztosítanak, mint az egészségügyről szóló - korábbi - 1972. évi II. törvény szabályai”, álláspontjuk szerint a törvény a gyógyíthatatlan betegeket megillető, életfenntartó vagy életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozó jogosultságot még mindig indokolatlan, ezért alkotmányellenes korlátozásoknak veti alá. Ebben a körben konkrét formában az Eütv. 15. § (2) bekezdésével, 20. § (3) bekezdésével, 20. § (4) bekezdésével, a 22. § (4) bekezdésével és 23. § (1) bekezdésével kapcsolatban fogalmaztak meg alkotmányossági kifogásokat.

Harmadszor, az indítványozók alkotmányossági kifogásai az Eütv., illetőleg a Kormányrendelet néhány olyan további rendelkezéseit érintik, melyek nincsenek közvetlen összefüggésben az e jogszabályoknak a gyógyíthatatlan betegek életének méltóságukkal összeegyeztethető befejezését érintő rendelkezéseivel, hanem a minden beteget megillető önrendelkezési jogra vonatkoznak.

6. Az Alkotmánybíróság rámutat: az Abtv. 20. §-ára és 22. § (2) bekezdésére figyelemmel, és összhangban saját eljárásának indítványhoz kötöttségét illetően követett állandó gyakorlatával, az indítványok tartalmának és irányultságának megfelelően az Eütv. indítványozók által megjelölt rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát csak abból a szempontból végezte el, hogy azok nem korlátozzák-e alkotmányellenesen a betegek emberi méltósághoz való jogát.

Az Alkotmánybíróság arra is rámutat: az indítványozók a jelenlegi jogi szabályozást lényegében az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével tartják összeegyeztethetetlennek. Indítványuk megalapozására nem hívtak fel az Alkotmány által is biztosított olyan egyéb emberi jogokat, melyek megsértésére a külföldi országok bíróságai és nemzetközi bíróságok elé terjesztett, az indítványokhoz tartalmilag hasonló panaszokban hivatkozni szoktak. A későbbiekben említendő Pretty ügyben például a panaszos kérelme szerint az emberi életnek a beteg méltóságérzetének megfelelő befejezéséhez való jog törvény általi korlátozása a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával, a magánélet tiszteletben tartásához való joggal, a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való joggal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával is összeegyeztethetetlen. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 20. § és 22. § (2) bekezdésének megfelelően az indítványozók által megjelölt jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatát csak e körben végezte el.

7. Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta, hogy az indítványokban érintett kérdéseket nemzetközi összefüggéseiben is áttekintse. Ennek eredményeképpen a következő megállapításra jutott: bár a világ legtöbb országában tilalmazzák, hogy az orvos bármilyen indokból, akár a beteg vagy hozzátartozója kérésére elősegítse betege halálát, az utóbbi évtizedekben a tudomány, illetőleg a törvényhozás egyre inkább teret szentel az arról való gondolkodásnak, hogyan lehetne a súlyos, gyógyíthatatlan, gyakran nagy fájdalmakkal küszködő betegek számára az élet méltó befejezéséhez való jogot biztosítani anélkül, hogy az élet kioltására vonatkozó tilalom oldása nem kívánt hatásokkal járjon. Ezzel összefüggésben két fontos fejlemény érdemel említést.

Az egyik az, hogy a 20. század utolsó évtizedeiben számos ország törvényhozása, illetőleg bírói gyakorlata arra az álláspontra helyezkedett, hogy bár az élet elleni cselekmények teljes tilalmát, bármilyen motiváció alapján került is sor elkövetésükre, változatlanul fenn kell tartani, a korábbiaktól eltérően el kell azonban ismerni a betegnek azt a jogosultságát, hogy visszautasíthassa az élete fenntartására, illetőleg meghosszabbítására vonatkozó orvosi beavatkozást még akkor is, ha a visszautasítás minden valószínűség szerint halálát fogja eredményezni. E jogosultságot, Magyarországhoz hasonlóan, egyes országokban törvényhozási úton ismerték el. Másutt, így az Egyesült Királyságban a bírói gyakorlat munkálta ki a betegnek a beavatkozás visszautasítására vonatkozó jogát (pl. Ms B. v. an NHS Hospital, Court of Appeal judgment of 22 March 2002). Ugyanez történt az Amerikai Egyesült Államokban is (lásd az alábbiakban ugyancsak említett Cruzan v. Director, Missouri Department of Health ügyet).

A másik fejlemény az, hogy egyes olyan országokban, ahol a törvény a gyógyíthatatlan beteg halálának az elősegítését változatlanul tiltja, mégis büntetlenséget biztosítanak az orvosnak, ha a halál a betegség végső szakaszában lévő beteg fájdalmainak csillapítására általa előírt szer elkerülhetetlen mellékhatásaként következett be. Erre példa az Egyesült Királyságban a Re J [1991] Fam 33. ügy, Németországban pedig a Legfelsőbb Bíróság egy 1996. évi állásfoglalása, mely szerint az orvosilag indikált, a haldokló kifejezett vagy feltételezett kívánságának megfelelő fájdalomcsillapítás akkor sem jogellenes, ha az - elkerülhetetlen, számításba vett, de nem szándékolt következményként - a halál bekövetkeztét siettetheti (BGHSt 42, 305).

E fejlemények ellenére ez idő szerint a legtöbb országban kevés hajlandóság mutatkozik a gyógyíthatatlan betegségben szenvedők halálának elősegítésére vonatkozó tilalom feloldására vagy enyhítésére. Az Egyesült Királyságban például, bár 1980-ban az öngyilkossághoz nyújtott segítségadás bűncselekményének felülvizsgálata során felmerült, hogy a haldokló iránti szánalomból elkövetett ún. méltányossági emberölést privilegizált tényállásként fogalmazzák meg és a korábbinál lényegesen enyhébben, két évig terjedő szabadságvesztéssel büntessék, végül a javaslatot elvetették, többek között azért, mert a méltányossági emberölés fogalmának meghatározása során nem találtak olyan megoldást, amely a hátrányos helyzetben lévő, öreg és gyenge betegeket teljes biztonsággal megóvhatná attól, hogy az új törvényi tényállás alapján életük, akaratuk ellenére, veszélybe kerüljön. 1994-ben pedig a Lordok Háza orvosetikai vizsgálóbizottsága, megvizsgálva az eutanáziával összefüggő kérdéseket, arra a megállapításra jutott, hogy nem lát elegendő indokot a szándékos emberöléssel kapcsolatos törvényeknek az eutanázia egyes módozatai lehetővé tételének érdekében történő enyhítésére.

A fellebbviteli bíróságként eljáró Lordok Házának egy közelmúltban hozott döntése azt jelzi, hogy az Egyesült Királyságban nem csak a törvényhozás, hanem a jogalkalmazás is idegenkedik a régóta fennálló tilalmak oldása irányában teendő lépésektől. A Dianne Pretty v. Director of Public Prosecution ügyben a felperes, egy teljes mozgásképtelenséget okozó gyógyíthatatlan betegség végső szakaszában lévő beteg annak megállapítását kérte, hogy a vádhatóság határozata, - melyben visszautasította az arra irányuló kérelmét, hogy vállaljon kötelezettséget: nem emel vádat férje ellen emberölés miatt, ha az majd segítséget nyújt halálához, - megsértette alapvető emberi jogait, egyebek mellett az embertelen bánásmód tilalmát és az élethez való jogát. Élethez való jogának sérelmét abban látta, hogy a vádhatóság álláspontja megfosztja attól a jogától: ő dönthesse el, kíván-e tovább élni, és határozatával az élethez való jogát élete végigélésének kötelezettségévé változtatta.

A Lordok Háza 2001. november 29-i ítéletében kimondta: a felperest nem illeti meg a jog ahhoz, hogy a vádhatóság büntetlenséget biztosítson férje számára, ha az közreműködik halálában ([2001] UKHL). Ezzel elvetette az emberölés e módozatának bírósági határozattal történő legalizálását.

8. Eddig világszerte csak igen kevés olyan törvény született, mely lehetővé teszi a súlyos, gyógyíthatatlan betegségben szenvedő beteg kérésére halálához nyújtott segítséget. Még ezen országokban sem csillapodnak azonban az arról folyó viták, hogy ez összeegyeztethető-e az alkotmányos alapelvekkel.

Hollandiában a korábbi teljes tilalmat a bírói gyakorlat kezdte feloldani. 1973-tól kezdődően több olyan ítélet született, melyek a gyógyíthatatlan betegét halálba segítő orvosokat azzal az indokkal mentettek fel az emberölés vádja alól, hogy szükséghelyzetben cselekedtek. A Legfelsőbb Bíróság egy 1984-ben hozott ítéletében nyilvánította ki elvi éllel, hogy bár más megölése a büntetőtörvények alkalmazásában változatlanul bűncselekménynek tekintendő, a beteget halálba segítő orvos bizonyos feltételek esetén hivatkozhat arra, hogy az emberölést szükséghelyzetben követte el. A bírói gyakorlat ennek feltételeit is kimunkálta. E feltételek a következők: az orvos a beteg szabadon kinyilvánított akarata alapján jár el miután tőle és a betegtől független orvossal konzultációt folytatott, a betegnek ez a kívánsága átgondolt, megfontolt és tartósan hangoztatott, a beteg tűrhetetlen fájdalmaktól szenved, és nincs kilátás állapota javulására, a szenvedés enyhítését eredményező módszer pedig nem áll rendelkezésre.

E legfőbb bírói döntés hatott a törvényhozásra is. 1994-ben módosították a büntetőtörvényt és a halálesetek kivizsgálásáról szóló jogszabályt. Ezek úgy rendelkeztek, hogy gyógyíthatatlan betegét halálba segítő orvosnak minden ilyen halálesetet jelenteni kell egy e célra felállított bizottságnak, mely állást foglal az orvos eljárásának jogszerűségéről, és jelentését megküldi az ügyésznek, aki dönt arról, hogy büntetőeljárást indít-e az orvos ellen.

E szabályozás alkalmazásának tapasztalatai alapján átfogó törvényjavaslatot nyújtottak be a törvényhozáshoz „Az életnek kérésre történő végetvetés és az öngyilkossághoz nyújtott segítség eseteinek felülvizsgálatáról” címmel. A javaslatot a törvényhozás mindkét háza megszavazta, az 2001. október 1-jén lépett hatályba.

A törvény a büntetőtörvények módosításával büntetlenséget biztosít az orvosnak az emberölés és az öngyilkosság elősegítésének bűntette alól, ha kellő gondossággal és körültekintéssel járt el, és ha jelentést tett az illetékes halottkémnek a beteg halálában való közreműködéséről. A kellő gondosság, körültekintés feltételeit a büntetőtörvény határozza meg. E szerint az orvos eljárása akkor kellően gondos, ha meggyőződött arról: a beteg állapota reménytelen, a betegnek nem enyhíthető, elviselhetetlen szenvedés a része, és más ésszerű megoldás nem áll rendelkezésre. A kellő gondossággal való eljárás akkor állapítható meg, ha az orvos a beteget részletesen tájékoztatta állapotáról és kilátásairól, és a beteg szabad akaratából, mindent megfontolva fejezte ki azt az akaratát, hogy meg kíván halni. További követelmény az orvossal szemben, hogy a betegtől független legalább egy orvossal konzultáljon, és a kellő gondosságát alátámasztó fenti feltételek meglétéről írásbeli értékelést készítsen, végül hogy a beteg halálát megfelelő orvosi gondossággal segítse elő.

E halálesetek körülményeinek kivizsgálására Hollandiában regionális felülvizsgálati bizottságok működnek. Mindegyiknek legalább három tagja van. Vizsgálódásaikat a beteg halálában közreműködő orvos bevonásával végzik. Ha megállapítják, hogy az orvos kellő gondossággal járt el, az ügyet lezárják, ellenkező esetben értesítik az ügyészt büntetőeljárás indításának megfontolására.

A törvény a 16-17 éves fiataloknak is megadja a jogot, hogy határozzanak saját halálukról, a döntési folyamatba szüleiket is be kell vonni. A 12-15 éves gyermekek esetében a törvény a szülők beleegyezését is előírja.

A törvény szigorú garanciális feltételek mellett lehetővé teszi: még mielőtt betegségének végső szakaszába jut, a beteg írásbeli nyilatkozatban kérheti, hogy orvosa működjön közre halála elősegítésében.

Belgiumban 2002. május 28-án hoztak törvényt annak lehetővé tételéről, hogy az orvos a gyógyíthatatlan beteg kívánságára véget vethessen életének. A törvény szóhasználatában ez eutanázia, melyet így határoz meg: eutanázián az orvos által eszközölt azon cselekmény értendő, mellyel szándékosan véget vet betege életének.

A törvény szerint az eutanáziát elvégző orvos nem követ el bűncselekményt, ha megbizonyosodik arról, hogy a beteg nagykorú, cselekvőképes, az eutanáziára vonatkozó elhatározására önkéntesen, megfontoltan és külső befolyástól mentesen jutott, orvosi szempontból kilátástalan a helyzete és olyan állandó, elviselhetetlen testi vagy lelki szenvedés állapotában van, melyet gyógyíthatatlan betegsége vagy balesete okoz.

A betegnek írásban kell előterjesztenie az eutanázia iránti kérelmét, amelyet neki magának kell megírnia és aláírnia. Ha nincsen erre képes állapotban, a kérelmet az általa választott olyan nagykorú személynek kell elkészítenie, akinek nem származhat anyagi előnye a beteg halálából. E személynek a kérelmet az orvos jelenlétében kell megírnia, ebben az ok megjelölésével rögzítenie kell, hogy a beteg maga nem képes kérelmet készíteni.

Eutanáziára csak akkor kerülhet sor, ha az orvos részletes tájékoztatást adott a betegnek egészségi állapotáról, életkilátásairól, ismertette a még szóba jöhető terápiás vagy a fájdalom csillapítására rendelkezésre álló lehetőségeket. A beteg elhatározásának megmásíthatatlanságát az orvosnak a beteggel folytatott beszélgetések során kell ellenőriznie.

Az eutanázia további feltétele a kezelőorvosnak más orvossal folytatott konzultációja. A konzulens orvossal szembeni követelmény, hogy az adott betegséggel kapcsolatos szakismeretekkel rendelkezzen, valamint hogy mind a beteg, mind a kezelőorvos tekintetében független legyen. A konzulensnek meg kell vizsgálnia a beteget, rendelkezésére kell bocsátania a beteg állapotára vonatkozó összes adatot, iratot. A konzulens orvosnak meg kell bizonyosodnia a szenvedés állandó, csillapíthatatlan és elviselhetetlen jellegéről. A konzulens megállapításait jelentésben foglalja össze. A konzulens orvos jelentését a kezelőorvos ismerteti a beteggel.

A kezelőorvosnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a betegnek volt alkalma elhatározását megbeszélnie mindazokkal, akikkel találkozni kívánt; ha a beteg ezt kívánja, megbeszélést kell folytatnia a beteg által megjelölt hozzátartozóival.

Ha a kezelőorvos véleménye szerint a beteg halála nem következik be rövid időn belül, a törvény az eutanázia két további feltételét is meghatározza. Az egyik az, hogy a kezelőorvosnak további konzultációt kell folytatnia egy második orvossal, lehetőség szerint pszichiáterrel vagy az érintett patológiai terület szakértőjével, akinek a betegtől, az orvostól és az elsőként konzultált orvostól függetlennek kell lennie. A beteget e második konzultáció eredményéről is tájékoztatni kell.

A másik feltétel az, hogy a beteg kérelme és az eutanázia között legalább egy hónap teljen el.

A törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy a cselekvőképes nagykorú személy a jövőben bekövetkező betegségével kapcsolatban arra az esetre, ha akaratát már nem tudja kifejezni, írásbeli nyilatkozatban fejezze ki az eutanáziára vonatkozó kívánságát, amennyiben az orvos megállapítja, hogy súlyos, gyógyíthatatlan betegségben szenved, nincsen tudatánál, és állapota a tudomány állása szerint visszafordíthatatlan. Az írásbeli nyilatkozat csak akkor vehető figyelembe, ha az a gyógyíthatatlan betegség kezdetét megelőző öt évnél nem korábban készült, illetőleg került ismételten megerősítésre.

A törvény kimondja: orvos nem köteles eutanáziát alkalmazni és más személy sem köteles eutanáziában részt venni. Ha az orvos a beteg eutanázia iránti kérelmét megtagadja, a beteg kérésére köteles a kérelmet a beteg által megjelölt orvoshoz eljuttatni.

Ha az orvos úgy dönt, hogy eleget tesz a beteg eutanázia iránti kívánságának, a beteg halálától számított négy napon belül írásos jelentést kell tennie a törvény által létrehozott Bizottságnak. A Bizottság tizenhat tagja közül nyolc orvos - közülük legalább négy belga egyetemi tanár - négy tagja jogászprofesszor vagy ügyvéd, négy tagja a gyógyíthatatlan betegek problémáiban jártas szakember. A Bizottság tagjai nem lehetnek parlamenti képviselők, sem a kormány tagjai.

A Bizottság az orvos jelentésének benyújtásától számított két hónapon belül dönt arról, hogy az eutanáziára a törvény rendelkezéseinek megfelelően került-e sor. Ha kétharmados szótöbbséggel úgy véli, hogy az orvos a törvény rendelkezéseit nem tartotta tiszteletben, az iratokat megküldi az ügyésznek.

Az eutanáziára vonatkozó törvényjavaslat benyújtását követően a nemzetgyűlés felsőházának megkeresésére az államtanács (Conseil d’État) 2001. július 2-án véleményt nyilvánított két törvényjavaslatról. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy a javaslatok nem összeegyeztethetetlenek az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló egyezmény, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya rendelkezéseivel. Annak a véleményének is hangot adott, hogy a két javaslatnak azok a rendelkezései, melyek a törvény előírásai szerint eljáró orvosokat mentesítik a büntetőjogi felelősség alól, nem ütköznek a büntetőtörvény alapelveibe.

Az Amerikai Egyesült Államokban a gyógyíthatatlan betegségben szenvedők jogait illetően a bírói gyakorlatban és a törvényhozásban egyaránt lényeges változások következtek be az elmúlt évtizedekben.

*a)* A törvények korábban nem tartalmaztak egyértelmű rendelkezéseket az egészségügyi intézményekben kezelt betegeknek arra vonatkozó jogáról, hogy az orvos gyógyító tevékenységét visszautasíthatják-e, és ha igen, milyen feltételek esetén. Ezért a kezelés abbahagyását kívánó betegek a bíróságoktól kérték az egészségügyi intézmények arra való kötelezését, hogy tartsák tiszteletben pácienseik akaratát. Azt követően, hogy a múlt század második felében számos olyan ítélet született, melyek e kereseteknek helyt adtak és kötelezték az egészségügyi intézményt a kezelés abbahagyására, a szövetségi Legfelsőbb Bíróság a betegeket megillető joggá nyilvánította, hogy akár az életben tartásukhoz feltétlenül szükséges orvosi kezelést is visszautasítsák (Cruzan v. Director, Missouri Department of Health 497 US 261, 1990.).

*b)* Az orvosi beavatkozás visszautasítását elismerő bírói gyakorlat fejlődésével párhuzamosan az Egyesült Államok több tagállamában kezdeményeztek népszavazást abból a célból, hogy a gyógyíthatatlan beteg halálának az orvos általi elősegítését a törvény lehetővé tegye. Kaliforniában 1988-ban egy erre irányuló népszavazáson a szükséges szavazatoknak még csak mintegy egyharmada gyűlt össze, négy évvel később a résztvevőknek már a 48%-a szavazott az élet kioltásának minden formáját mereven tiltó jogszabály megváltoztatását célzó törvény napirendre tűzése mellett. Washington államban egy 1991. évi népszavazáson a résztvevők 46,4%-a állt ki az orvos által történő halálba segítést lehetővé tevő törvény meghozatala mellett. Oregon az első - és eddig az egyetlen - amerikai állam, melyben 51%-os többségbe kerültek az öngyilkossághoz adott orvosi segítség törvény általi lehetővé tételének hívei. Az 1994. évi népszavazás eredményeként meghozott törvény 1997-ben lépett hatályba.

A méltó halálról szóló 1994. évi törvény (Oregon Death with Dignity Act 1994) azt teszi lehetővé, hogy a kezelőorvos olyan szert (készítményt) bocsásson gyógyíthatatlan betege rendelkezésére, mellyel az véget vethet életének. Erre csak belátási képessége teljes birtokában lévő nagykorú beteg szóbeli, majd írásban megismételt kívánságára kerülhet sor, ha a kezelőorvos, továbbá legalább egy konzulens orvos megállapította, hogy gyógyíthatatlan betegsége végső stádiumában van. E kívánság kinyilvánításának megtörténtét két személynek kell tanúsítania, akik vele sem rokonsági kapcsolatban nem állnak, sem örökösei vagy halálának más módon haszonélvezői nem lehetnek. Nem lehet tanú a kezelőorvos és annak az egészségügyi intézménynek az alkalmazottja sem, melyben a beteget kezelik. E kívánság bármikor visszavonható.

A betegnek tájékoztatnia kell döntéséről közeli hozzátartozóját, de ha erre képtelen, vagy nem kívánja hozzátartozóját értesíteni, ez nem lehet akadálya kívánsága teljesítésének.

Mielőtt a beteg e kívánságának kifejezésre juttatására sor kerülne, kezelőorvosának minden részletre kiterjedő tájékoztatást kell adnia a betegség természetéről, a várható végkifejletről, és meg kell jelölni a lehetséges alternatívákat (pl. testi és lelki segélyszolgálat igénybevétele, fájdalomcsillapítás). Ha akár a kezelőorvos, akár a konzulens orvos feltételezése szerint a beteget e döntése meghozatalában elmebeli állapota vagy depressziója befolyásolhatta, a beteget az e téren járatos szakorvoshoz kell utalniuk, s csak azt követően dönthetnek a szer/készítmény kiszolgáltatásáról, ha a szakorvos megállapította, hogy a beteg nem szenved kóros elmebeli vagy pszichés állapotban.

A törvény kötelező várakozási időket határoz meg a beteg kívánságának kifejezésre juttatása és a szer kiszolgáltatása között.

A törvény rendelkezik a beteg kívánságára kiszolgáltatott készítmény következtében történt elhalálozásának a végrendeletére, a szerződéseire és a biztosítási jogviszonyaira gyakorolt kihatásáról is.

A törvény kimondja: rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy azok feljogosítják az orvost aktív eutanáziára, ugyanakkor biztosítja a törvény szerint eljáró orvosnak az emberölés vagy az öngyilkossághoz segítségnyújtás bűncselekményével és orvosetikai fegyelmi vétséggel kapcsolatos büntetlenségét.

A beteg kezelőorvosa nem köteles a beteg e törvény szerint kifejezett kívánságának eleget tenni. Ez esetben a betegre vonatkozó orvosi feljegyzéseket köteles a beteg orvosi ellátását átvevő orvosnak átadni.

Végül a törvény rendelkezik arról, hogy a beteg kívánságának kinyilvánításától kezdve milyen nyilvántartásokat kell vezetni a történtekről, azokba milyen adatokat kell bejegyezni.

E törvény alapján Oregon államban sok esetben került már sor az eutanáziához való jog gyakorlására.

Habár az Egyesült Államok szövetségi törvényhozásában most vizsgálják az oregoni népszavazás érvénytelenítésének lehetőségét, tizenhat további tagállam törvényhozásában terjesztettek be az öngyilkossághoz nyújtott orvosi segítséget vagy a gyógyíthatatlan betegnek az orvos aktív tevékenységével halálba segítését lehetővé tevő törvényjavaslatot. Ugyanakkor hat tagállam törvényhozása a jelenlegi tilalom fenntartását, illetőleg további szigorítását célzó törvényeket fogadott el.

*c)* A gyógyíthatatlan betegek kívánságukra orvosi segítséggel előidézett halálának jogi minősítésére és jövőbeli törvényi szabályozására az Egyesült Államokban várhatóan hatást fognak gyakorolni az e tárgykörben a közelmúltban hozott bírósági döntések is.

A Compassion in Dying v. Washington ügyben a kereset annak megállapítására irányult, hogy Washington állam törvénye, mely tilalmazta, hogy orvosok segítséget nyújtsanak betegeiknek abban, hogy véget vessenek életüknek, alkotmányellenes. A felperesek álláspontjuk alátámasztására az Alkotmány tizennegyedik módosítására hivatkoztak, mely szerint tisztességes jogi eljárás (due process of law) nélkül senkit sem szabad életétől, szabadságától, illetőleg javaitól megfosztani. Álláspontjuk szerint a tizennegyedik módosítás szabadság-fogalma, ahogyan azt az amerikai bíróságok ítélkezési gyakorlatában értelmezik, kiterjed az egyén legbensőségesebb viszonylatait illető cselekvési szabadságára is, ideértve azt is, hogy gyógyíthatatlan betegsége végső stádiumában lévő beteg orvosi segítséggel kövessen el öngyilkosságot. A bíróság helyt adott a keresetnek (79 F.3d 790 (9th Cir. 1996)].

A Quill v. Koppel-ügy orvos felperesei annak megállapítását kérték, hogy New York állam büntetőtörvényének az öngyilkosság elősegítését, illetőleg az ahhoz nyújtott segítséget tiltó rendelkezése alkotmányellenes. Részben ugyancsak az Alkotmány tizennegyedik módosítására hivatkoztak, részben pedig arra, hogy indokolatlan, ezért alkotmányellenes a betegnek az orvosi ellátás visszautasítására vonatkozó joga és az öngyilkosságban való orvosi közreműködés eltérő törvényi kezelése. Amíg ugyanis az előbbit a jog nem csak hogy nem tiltja, hanem kifejezetten lehetővé teszi, az utóbbit bünteti. A keresetnek ebben az ügyben is helyt adtak (Quill v. Vacco, 80 F.3d 716 (2nd Cir. 1996.)].

A szövetségi Legfelsőbb Bíróság mindkét ítéletet megváltoztatta, és a kereseteket elutasította (Washington v. Glucksberg, 521 U.S. 702 (1997), Vacco v. Quill, 521 U.S. 793 (1997)]. A Legfelsőbb Bíróság ítélete absztrakt normakontrollnak tekinthető; azt mondta ki, hogy a gyógyíthatatlan betegség végső szakaszában lévő személy halálához nyújtott orvosi segítség törvényi tilalmazása nem alkotmányellenes. A határozathoz fűzött öt párhuzamos indokolás mindazonáltal nyilvánvalóvá teszi: a legfőbb bírák többsége hajlik arra, hogy a betegségük végső szakaszában nagy fájdalmakat elszenvedő, ítélőképességük birtokában lévő betegek jogát ahhoz, hogy segítséget kaphassanak életük befejezéséhez, legalább olyan erős jognak tekintse, mint az orvosi kezelés visszautasításának a törvények által már régóta biztosított jogot. Ezért jelezték: nem zárható ki, hogy ha e kérdés konkrét jogvitában merül majd fel, a beteg javára döntenek.

Ausztráliában az Északi Terület 1995-ben törvényt fogadott el a gyógyíthatatlan betegek jogairól (Rights of the Terminally Ill Act 1995.). E törvény lehetővé tette, hogy az a nagykorú személy, akinek betegsége ésszerű orvosi megítélés szerint rövidesen halálával fog végződni, s akinek betegsége a beteg számára elfogadható gyógymóddal sem kezelhető, súlyos fájdalma, szenvedése sem enyhíthető, kérhesse kezelőorvosa segítségét élete befejezéséhez. A törvény a holland, a belga, illetőleg az oregoni törvényekhez hasonlóan szigorú garanciális rendelkezéseket tartalmazott.

E törvény csak mintegy két évig volt hatályban. Az Ausztrál Államszövetség, módosítva az Északi Terület törvényhozási hatáskörét szabályozó 1978. évi törvényt, 1997-ben kimondta, hogy e hatáskör nem terjed ki olyan orvosi tevékenység engedélyezésére, melynek eredményeképpen az orvos szándékos tevékenysége folytán a beteg meghal. A törvény így érvényét veszítette, a hatálya idején a beteg halálához nyújtott orvosi segítséget azonban jogszerűnek ismerték el.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a gyógyíthatatlan betegek életének emberi méltóságukkal összeegyeztethető, kívánságuk szerinti befejezését a világban ma szabályozó - nem jelentős számú - törvények ezt főként úgy teszik lehetővé, hogy elismerik a beteg önrendelkezési jogát még az életfenntartó orvosi beavatkozás visszautasítására is. Az ismertetett törvények közül csak a holland, a belga, valamint az Oregon állambeli törvény teszi lehetővé az indítványozók által önrendelkezéses aktív eutanáziaként jelölt lehetőséget.

9. Az elmúlt évtizedekben az Európa Tanács fórumain is helyet kaptak az élet méltó befejezésével kapcsolatos kérdések.

9.1. Habár az Európai Emberi Jogi Egyezmény betartása felett őrködő strasbourgi szervek elé korábban csak elvétve kerültek olyan kérelmek, melyekben azt a kérdést kellett eldönteni, hogy joga van-e a gyógyíthatatlan betegnek ahhoz: élete kívánsága szerinti befejezéséhez más közreműködését vegye igénybe, a közelmúltban az Emberi Jogok Európai Bírósága egy olyan ítéletet hozott, melyben erről érdemben foglalt állást Dianne Pretty kérelme nyomán. Az ebben az ügyben a brit Lordok Háza által hozott ítéletről a 7. pontban már történt említés. A Bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy sérti-e a gyógyíthatatlan betegség végső szakaszában, belátási képessége birtokában lévő, de teljes mozgásképtelensége folytán életének önkezével véget vetni nem képes kérelmező emberi jogait az, hogy a vádhatóság elutasította büntetlenség biztosítását férje számára, ha felesége kérésére életének ő vetne véget.

A Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a büntetlenség iránti kérelemnek a brit hatóságok által történt elutasítása nem sérti a kérelmezőnek az Európai Emberi Jogi Egyezményben biztosított jogait, egyebek között az élethez való jogot kinyilvánító 2. cikkét. Az élethez való jognak ugyanis nem tulajdonítható a halálhoz való jogot biztosító értelem. „Ezért a Bíróság megállapítja, hogy az Egyezmény 2. cikkéből nem vezethető le sem a más személy keze általi, sem az állam segítségével történő elhalálozáshoz való jog” (Pretty v. the United Kingdom, 2002. április 29-i ítélet 40. pont).

9.2. Az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezménye: Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezmény, valamint az Egyezménynek az emberi lény klónozásának tilalmáról szóló, Párizsban, 1998. január 12-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2002. évi VI. törvény tartalmaz bizonyos támpontot az indítványokban felvetett kérdésekben való állásfoglaláshoz. Kimondja ugyanis, hogy egészségügyi beavatkozás csak azután hajtható végre, ha abba az érdekelt személy szabadon és tájékozottságon alapuló beleegyezését adta, továbbá, hogy ez a beleegyezés bármikor visszavonható (5. cikk).

9.3. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése korábban már több alkalommal is foglalkozott a gyógyíthatatlan betegeket megillető alapvető emberi jogokkal [613 (1976) számú határozat, 779 (1996) számú ajánlás]. Ez utóbbi ajánlásban hangot adott annak a meggyőződésének, hogy az élet meghosszabbítása önmagában nem jelentheti az orvoslás kizárólagos célját, hanem ugyanolyan mértékben kell törekedni a szenvedések enyhítésére is.

A Közgyűlés átfogó jelleggel 1999. június 25-én elfogadott 1418 (1999) ajánlásában fejtette ki álláspontját ebben a kérdésben.

Az ajánlás alapgondolata, hogy: „A halálos betegek és a haldoklók méltóságának tisztelete és védelme olyan kötelezettség, amely az ember méltóságának az élet végéig tartó sérthetetlenségéből fakad. E tiszteletnek és védelemnek olyan körülmények kialakításában kell realizálódnia, melyek között embertársaink méltó körülmények között halálozhatnak el” (5. pont).

Az ajánlás amellett, hogy a tagállamok széles körű intézkedését szorgalmazza a haldoklással járó fájdalom, testi és lelki szenvedés csökkentésére, valamint a betegeket sújtó szorongás és a magárahagyottság érzésének - egyebek mellett hospice szolgálatok igénybevételével történő - enyhítésére, két alapvető követelményt fogalmaz meg.

Az egyik az, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy a haldokló vagy a betegség végső szakaszába érkezett betegek akaratuk ellenére gyógykezelésben ne részesüljenek, egyben azonban kizárva a betegek mások által történő befolyásolását vagy kényszerítését.

A másik az, hogy a tagállamok a halálos betegek és haldoklók élettől való szándékos megfosztása tilalmának fenntartásával szavatolják e betegek élethez való jogát, biztosítsák, hogy a gyógyíthatatlan betegek halál utáni vágya ne képezhessen jogos igényt arra, hogy életüknek más vessen véget. E követelmény azt is magában foglalja, hogy e betegek kívánsága életük befejezésére ne szolgálhasson olyan cselekmények jogalapjául, melyek a halál beálltának előidézésére irányulnak.

*IV.*

1. Az indítványozók szerint az, hogy az Eütv. rendelkezései a súlyos, gyógyíthatatlan beteg számára csupán azt teszik lehetővé - és szerintük ezt sem kellően széles körben - hogy az életének további fenntartásához szükséges orvosi kezelést visszautasítsa, azt azonban nem, hogy orvosi segítséget vegyen igénybe ahhoz, hogy életének véget vessen, összeegyeztethetetlen a beteg emberi méltósághoz való jogával. Ugyanezen okból tartják alkotmányellenesnek a Btk. rendelkezéseit is, melyek az emberölés bűncselekménnyé nyilvánítása és a büntetési tételek megállapítása körében nem veszik tekintetbe, ha azt a beteg kívánságára vagy érdekében követték el. Véleményük szerint az általuk alkotmányossági szempontból kifogásolt törvényi rendelkezések a gyógyíthatatlan betegség végső szakaszában lévő betegek közül azokat, akik úgy döntenének: életük e fizikai és lelki szenvedésekkel teli időszakát nem kívánják végigélni, megfosztják az általuk méltónak tartott halál lehetőségétől. Ez pedig sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított jogukat az emberi méltósághoz.

2. Annak folytán, hogy az indítványozók álláspontja az, hogy a törvényhozó két alkotmányos alapjognak: az élethez, illetőleg az emberi méltósághoz való jognak a súlyos, gyógyíthatatlan beteg helyzetéből adódó konfliktusát nem oldotta fel az Alkotmányból folyó követelményekkel összhangban, az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az élethez és az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos eddigi ítélkezési gyakorlatát tekintette át.

3. Az emberi méltósághoz való jog tartalmának részletes kibontását az Alkotmánybíróság már működésének legelején hozott határozataiban megkezdte, és ez a folyamat azóta is tart. Már egyik első határozatában kinyilvánította, hogy az emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. Az általános személyiségi jogot, melynek különféle aspektusai, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog, az általános cselekvési szabadság, a magánszférához való jog vagy - az indítványok elbírálása szempontjából jelentős - önrendelkezési szabadság, az Alkotmánybíróság olyan „anyajognak”, azaz olyan szubszidiárius alapjognak tekintette és tekinti ma is, melyet az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok egyaránt minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42., 44-45.]. Ítélkezési gyakorlatában máig is tartja magát ehhez az értékeléséhez, melyet egyik közelmúltbeli határozatában megismételt és megerősített [36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241., 256-257.].

4. Az emberi méltósághoz való jognak az Alkotmánybíróság az alapjogok sorában megkülönböztetett jelentőséget tulajdonít. Ez abból is kitűnik, hogy ez a jog, az élethez való joggal együtt, az Alkotmánynak az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó fejezete élén helyezkedik el, azt az Alkotmány az ember veleszületett jogaként deklarálja, ezért az, a 23/1990. (X. 31.) AB határozat szóhasználata szerint „minden mást megelőző legnagyobb érték” (ABH 1990, 88., 93.). Már ebben a határozatban megfogalmazást nyert az Alkotmánybíróságnak azon álláspontja is, hogy az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jog elválaszthatatlan egységet alkotó oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog. A későbbiek során azután az Alkotmánybíróság elvégezte annak kimunkálását is, milyen összefüggésben érvényesül az emberi méltóság korlátozhatatlansága. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státus meghatározójaként, csak az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 308., 312.]. Ezért anyajog mivoltából levezetett egyes részjogosítványai (mint például az önrendelkezéshez és a személy testi integritásához való jogok) az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozhatók [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376., 383.].

5. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is foglalkozott már az emberi élet kezdetével és végével összefüggésben felvetődő egyes alkotmányossági kérdésekkel. E határozatokban azonban, így a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban (ABH 1990, 88.), a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 1991, 297.), valamint a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatban (ABH 1998, 333.) az élethez, valamint az emberi méltósághoz való jog viszonyának más összefüggései kaptak hangsúlyt, mint amelyek áttekintését a jelen indítványok szükségessé teszik. Ezért az első eldöntendő kérdés az, hogy az emberi méltósághoz való jognak az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megjelenített vetületei kielégítő alapul szolgálnak-e az indítvány elbírálásához.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy az emberi méltósághoz való, az Alkotmány 54. § (1) bekezdése által biztosított jog mibenlétére, lényeges tartalmára, valamint az Alkotmány 8. § (2) bekezdése által lehetővé tett törvény általi korlátozhatóságára nézve eddigi gyakorlata alapján kimunkált elvek megfelelő alapul szolgálnak az indítványban felvetett kérdésekben való állásfoglaláshoz is.

Az emberi méltósághoz való jog különféle aspektusai közül az Alkotmánybíróság alapvetően az embert megillető önrendelkezési jogot tekinti az emberi méltósághoz való jog azon megfogalmazásának, melynek alapján állásfoglalását ki kell alakítania az indítványok által érintett alkotmányossági kérdésekben.

Az indítványokban megfogalmazott alkotmányossági kérdéseknek az önrendelkezési jog felől történő megközelítése a nemzetközi tendenciákkal is összhangban van. Az e tekintetben alkotmánybírósági feladatokat ellátó kanadai Legfelsőbb Bíróság egy ítéletében ugyancsak arra az álláspontra helyezkedett, hogy a gyógyíthatatlan beteg azon kívánságának törvényi tilalmazása, hogy életének orvosa vessen véget, a beteg önrendelkezési szabadsága (egyébként az ítélet által e konkrét ügyben jogszerűnek talált) korlátozásának minősül (Rodriguez v. the Attorney General of Canada [1994] 2 LRC 136). Hasonlóképpen vélekedett az Emberi Jogok Európai Bírósága is a már említett Pretty-ügyben hozott ítéletében, amikor arra utalt, hogy az orvoslás fejlett eszközeivel és módszereivel életben tartott, főként időskorúak vagy súlyosan betegek esetében az arra vonatkozó törvényi tilalom, hogy életüknek, ha úgy kívánják, más vessen véget, az önmagukkal való azonosság tudata, illetőleg az önmagukról való rendelkezés joga korlátozásának minősül (Pretty-ítélet 66. pont).

6. Az indítványokban felvetett kérdéseket az élethez való jog, illetőleg az emberi méltóság részét képező önrendelkezési jog szempontjából vizsgálva az Alkotmánybíróságnak a következő az álláspontja:

6.1. A gyógyíthatatlan beteg döntése arról, hogy életének a rá váró szenvedésekkel teli hátralévő részét nem akarja végigélni, a beteg önrendelkezési jogának része, így vonatkoznak rá az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének rendelkezései. A saját haláláról való döntés ugyanis mindenkit megillet, függetlenül attól, hogy egészséges vagy beteg, és ha beteg, betegsége az orvostudomány szerint gyógyítható-e vagy nem. Egyebek mellett ebből is következik, hogy eltérően a régebbi koroktól, amikor a jog az öngyilkosságot sok helyütt szankciókkal sújtotta: az öngyilkosságot elkövetőket haláluk után hátrányos intézkedések érték (pl. testüket a temetőn kívül földelték el, vagyonukat elkobozták), a korszerű jogrendszerek, így a magyar jog sem tilalmazza az öngyilkosságot, csak az ahhoz nyújtott segítséget bünteti.

A világnézeti szempontból semleges alkotmányos alapokon álló jogrendszer ugyanis sem helyeslő, sem helytelenítő álláspontot nem foglalhat el az ember saját életének befejezését elhatározó döntésével kapcsolatban; itt olyan szféráról van szó, melytől az államnak főszabályként távol kell magát tartania. Az állam e körben csak annyiban jut szerephez, amennyiben ezt az élethez való jogra vonatkozó intézményvédelmi kötelezettsége elkerülhetetlenül szükségessé teszi.

6.2. A fentiekből az Alkotmánybíróság álláspontja szerint két következtetés adódik.

Egyrészt az, hogy a gyógyíthatatlan beteg arra vonatkozó elhatározása: életét akár fájdalmainak, szenvedésének megrövidítése érdekében, akár más meggondolásból nem kívánja végigélni, ezért visszautasítja az életben tartásához feltétlenül szükséges orvosi beavatkozást, önrendelkezési jogának olyan része, melynek gyakorlását a törvény más alapjog védelméhez elkerülhetetlenül szükséges mértékben korlátozhatja ugyan, de nem vonhatja el. Alkotmányossági megítélés tárgya legfeljebb ezen önrendelkezési jog korlátozásának indokoltsága lehet, például az, hogy a törvény e lehetőséget a várandós anyáknak nem biztosítja, illetőleg hogy a jog gyakorlását bizonyos eljárási követelmények teljesítésétől teszi függővé.

Másrészt az, hogy a gyógyíthatatlan betegnek az a kívánsága, hogy életének nem pusztán az életfenntartó, életmentő orvosi beavatkozás visszautasításával, hanem az orvos tevőleges segítségével vessen véget, alkotmányossági megítélés szempontjából már nem tekinthető az életével, illetőleg halálával kapcsolatos önrendelkezési joga olyan részének, melyet a törvény más alapjog védelme érdekében akár teljes egészében is ne vonhatna el. Ebben az esetben ugyanis más személy: a beteg orvosa is cselekvő részesévé válik annak a folyamatnak, melynek során a beteg az élete befejezésének a méltóságával összeegyeztethető módját választja. Az orvos szerepe nem csak a beteg elhatározásának a teljesítésében áll; a kezelőorvos szükségképpen közreműködik, gyakran meghatározó módon, már a beteg döntésének kialakításában is, annak folytán, hogy felvilágosítást ad részére betegségének természetéről, várható lefolyásáról, életkilátásairól, a betegséggel járó fájdalom vagy szenvedés enyhítésének lehetőségéről.

*V.*

1. Mivel az indítványozók alkotmányossági kifogásaikat az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jog összefüggésrendszerébe helyezve állítják azt, hogy a törvényhozó alkotmányellenesen korlátozza a méltó halálhoz való jogot, az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy mennyiben irányadó a jelen indítványok elbírálása szempontjából a korábbi határozataiban kialakított az az álláspontja, hogy az emberi méltósághoz való jog csak akkor korlátozhatatlan, ha az emberi élettel egységben jelentkezik.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az, hogy az emberi méltósághoz való jog az élettel együtt fennálló egységben korlátozhatatlan, csak az olyan helyzetre vonatkozik, amikor az életet és az attól elválaszthatatlan emberi méltóságot mások korlátoznák. Az Alkotmánybíróság ezt az alkotmányos tartalmat markánsan az abortusszal kapcsolatos első határozatában fogalmazta meg [64/1991. (XII. 17.) AB határozat], amelyben az eldöntendő kérdés az emberi élet mások általi elvételének a minősítése volt (ABH 1991, 297-317.). A méltó halálhoz való jog viszont nem az élettől való megfosztás, hanem az élet saját elhatározásból való befejezésének összefüggésében merül fel, még akkor is, ha egyes módozatainál a halálba induló beteg más személy - az orvos - segítségét kívánja igénybe venni. Ennek folytán a méltó halálhoz való jog az indítványokban megfogalmazott alkotmányos összefüggésben nem az élethez való joggal fennálló egységben jelentkezik, hanem ellenkezőleg; ezen életszakasz megélésének kényszeréből adódóan az emberi méltóság sérelme éppen az által következik be, hogy bár a beteg gyógyíthatatlan, az élet nem ér véget azon a ponton, ahol élete a betegség elviselésével járó súlyos testi, lelki szenvedés, a kiszolgáltatottság és a reménytelenség érzése folytán kibékíthetetlen konfliktusba kerül méltóságérzetével.

Következésképpen a gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltósághoz való jogával összhangban történő befejezésével kapcsolatos alkotmányossági kérdéseknek akár a halálbüntetésnél, akár a terhesség művi megszakításánál vizsgálandó alkotmányossági kérdésekhez képest az a megkülönböztető jegye, hogy az emberi méltósághoz való jog nem az élethez való joggal elválaszthatatlan egységben jelentkezik, hanem fordítva: az egyik érvényesülésével együtt járhat a másik háttérbe szorulása. Ezért pusztán a méltósághoz való joggal egységben jelentkező élethez való jognak az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtettek szerinti korlátozhatatlanságára hivatkozással nem állítható megalapozottan, hogy a gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltóságával összeegyeztethető befejezésére vonatkozó önrendelkezési joga is korlátozhatatlan.

2. Ez a megállapítás azonban nem áll az indítványozóknak a jelenlegi törvényi szabályozással szemben megfogalmazott valamennyi alkotmányossági kifogására. Szerintük ugyanis nem csak az alkotmányellenes, hogy a törvény túlságosan szűkre szabottan, lényegében az életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására korlátozva teszi lehetővé a gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltóságával összeegyeztethető módon történő befejezését. Azt is alkotmányellenesnek tartják, hogy a törvény megtiltja: az orvos a gyógyíthatatlan beteg rendelkezésének hiányában is elősegíthesse halálát az életmentő, életfenntartó beavatkozás beszüntetésével, amennyiben a közeli halállal viaskodó betegnek nem tulajdonítható olyan, az emberi méltóság körében értelmezhető érdek, mely életének fenntartása mellett szólna. Alkotmányellenesnek tartják továbbá a gyógyíthatatlan és szenvedő beteg kifejezett akarata hiányában méltányolható szánalomból történő halálba segítésének tilalmazását.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: az életmentő, életfenntartó orvosi beavatkozás beszüntetése, valamint a beteg halálba segítése a gyógyíthatatlan beteg óhajának hiányában éppen azt az elemet - a beteg beleegyezését - iktatná ki az életmentő, életfenntartó beavatkozás folytatására, illetőleg beszüntetésére vonatkozó döntéséből, mely kapcsolatot teremtene az élet folytatása vagy befejezése közötti választás és a beteg önrendelkezési joga között. Ezekben az esetekben ugyanis nem a beteg, hanem más - az orvos - döntené el, mi egyeztethető össze a beteg emberi méltóságával, és mi nem. Holott az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos eddigi határozataiban - legutóbb a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban - az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a betegeket e mivoltukra tekintettel megillető jog az emberi méltósághoz önrendelkezési jogukon keresztül érvényesül. „Az Eütv. - az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jogot érvényre juttató - garanciális rendelkezéseket tartalmaz a betegek önrendelkezési joga tekintetében. A betegek önrendelkezési jogához tartozik - többek között - az egészségügyi beavatkozásokba való beleegyezés és az ellátás visszautasításának joga is” (ABH 2000, 241, 254-255.).

Következésképpen az, hogy a törvény tiltja, illetőleg büntetni rendeli, ha az orvos vagy más a gyógyíthatatlan beteg erre vonatkozó kívánsága nélkül vet véget életének, még ha ezt szándéka szerint a beteg emberi méltóságának megóvása érdekében tenné is, nincsen közvetlen alkotmányos összefüggésben a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogával. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy ezt - amint ez a nemzetközi áttekintésből is kitűnik - a korábbi tilalmak oldására leginkább törekvő államok törvényhozása sem teszi lehetővé.

*VI.*

1. Az Alkotmánybíróság a IV. 6.1. pontban már kifejtette: a gyógyíthatatlan betegnek az az elhatározása, hogy életét az életfenntartó orvosi beavatkozás igénybevételével nem kívánja fenntartani, illetőleg meghosszabbítani, önrendelkezési jogának része, mellyel kapcsolatban alkotmányossági megítélés tárgya legfeljebb ezen önrendelkezési jog korlátozásának indokoltsága lehet.

Ezzel kapcsolatban az a kérdés merül fel, és az Alkotmánybíróság a továbbiakban ezt vizsgálta meg, hogy abból: a törvényhozó a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogának az életfenntartó orvosi beavatkozás visszautasításában való megnyilvánulását nem tilalmazza, nem folyik-e az a kötelezettsége, hogy a gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltósága szerinti befejezésének egyéb módozatait se tilalmazza?

2. Az Alkotmánybíróság rámutat: annak folytán, hogy a gyógyíthatatlan betegnek önrendelkezési joga alapján joga van az életfenntartó vagy életmentő beavatkozást visszautasítva életének emberi méltóságával összeegyeztethető befejezéséhez, ugyanakkor megkülönböztetett körültekintéssel kell biztosítani, hogy az erre vonatkozó szabályozás kizárja az élethez való jog sérelmét, a törvényhozó mozgástere szűk. Annak a határvonalnak a meghatározásához, melyen túllépve a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési joga érvényesülésének tilalmazása az emberi méltósághoz való jog alkotmányellenes korlátjává válik, számos, természetében igen különféle tényező mérlegelése szükséges. Ez fordítva is így van: ha a törvényhozó megfelelő garanciák biztosítása nélkül teszi lehetővé az életnek az emberi méltósággal összeegyeztethető befejezéséhez való jog érvényesülését, ez nem kellően körültekintő szabályozás esetén az élettől való önkényes megfosztás forrásává válhat, s a szabályozás ennek folytán minősülhet alkotmányellenesnek. Ezért a törvényhozó csak annyiban engedhet teret a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési joga érvényesülésének, amennyiben képes biztosítani, hogy a döntés a beteg saját, valódi, befolyásolástól mentesen kialakított akaratát testesítse meg. A szabályozásnak figyelemmel kell lennie arra, hogy az önrendelkezési jog érvényesülésének lehetővé tétele ne járjon együtt az egészségügyi intézményekben való bizalom megrendülésével sem azok részéről, akik e lehetőséggel nem kívánnak élni. A törvényhozónak továbbá azt is figyelembe kell vennie, hogy ha a jogalkotás nem reagál kellő időben és megfelelően arra a krízishelyzetre, melybe a gyógyíthatatlan betegség végstádiumában szenvedők kerülnek, ennek feloldására, amint erre sok országban számos példa van, a mindennapi gyakorlatban jogon kívüli, jogellenes megoldásokhoz folyamodnak.

A fentiekből következik az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítása jogi szabályozásának sajátos feltételrendszere.

3. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint annak, hogy a törvény egészen a közelmúltig világszerte szinte kivétel nélkül tilalmazta azt is, hogy a gyógyíthatatlan beteg kívánságára az orvos beszüntesse az élete fenntartását célzó beavatkozást, továbbá azt is, hogy a beteg kívánságára az orvos vessen véget az életének, az egyik kétségtelen indoka az volt, hogy a törvényhozók megítélése szerint az élethez való jog megóvását szolgáló korábbi merev tilalmak akár részleges oldásának feltételei csak mostanában alakultak ki. Az Emberi Jogok Európai Bizottságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának több határozata is például szolgálhat arra, hogy a körülmények változása, ezen belül a tudományos ismeretek fejlődése egyes emberi jogok korábban jogszerűnek tartott korlátozását meghaladottá tette (pl. a Sutherland kontra Egyesült Királyság ügy, a Bizottság 1997. július 1-jei jelentése, Goodwin kontra Egyesült Királyság ügy, a Bíróság 2002. július 3-i ítélete).

Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának érvényesülésére vonatkozó törvényi szabályozás területén a még alkotmányos és már alkotmányellenes szabályozás közötti határvonal nem egyszer s mindenkorra adott; az ismeretek szintje, az intézmények állapota, fejlettsége-fejletlensége és egy sor további tényező befolyással lehet e kérdés alkotmányosságának megítélésére.

A magyar szabályozás is azt az utat járta be, hogy a teljes tilalmazás hosszú időszakát követően a törvényhozó csak 1997-ben tette lehetővé, a Törvény azon előírását hatályon kívül helyezve, hogy az orvos még az általa gyógyíthatatlannak vélt beteget is a legnagyobb gondossággal köteles gyógyítani, hogy a gyógyíthatatlan beteg visszautasítsa az életmentő vagy életfenntartó beavatkozást, azaz - legalább is e körben - érvényesíthesse az önrendelkezési jogát. Ezzel a törvényhozó lehetővé tette e betegek számára, hogy maguk dönthessenek életüknek az emberi méltóságukkal összeegyeztethető befejezéséről. A törvényhozó egyidejűleg több rendelkezéssel segítette elő, hogy a beteg a döntését annak következményei ismeretében, befolyástól mentesen hozza meg.

4. A gyógyíthatatlan betegeket az Eütv. 20. § (3) bekezdése, 21. § (2) bekezdése, illetőleg 22. § (1) és (2) bekezdése szerint megillető jog az életfenntartó, életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására nemcsak a gyógyíthatatlan, hanem az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján minden beteget megillető általános önrendelkezési jogból következik. Ezt a jogot az Eütv. 15. §-a külön is nevesíti. A beteget megillető önrendelkezési jog lényege, hogy minden beteg szabadon döntheti el: kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, illetőleg annak során milyen beavatkozás elvégzésébe egyezik bele, illetve melyeket utasít vissza. A beteget megillető önrendelkezési jognak ezt az értelmezését alátámasztják az Alkotmánybíróság azon korábbi határozatai is, melyek iránymutatóak arra nézve: hogyan kell a mindenkit megillető emberi méltósághoz való jogot a beteg ember sajátos helyzetére alkalmazva értelmezni. A betegek emberi méltóságának egyik fontos aspektusa ugyanis az, hogy az ember semmilyen körülmények között nem válhat eszközzé vagy tárggyá: „Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva - a klasszikus megfogalmazás szerint - az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308.]. A betegek emberi méltóságához való jogából következő másik aspektus a testi integritáshoz való alapjog. „Az emberi méltósághoz való jog tehát magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való alkotmányos alapjogot csakúgy, mint a személy testi integritásához fűződő alapjogot is” [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 381.]. A testi integritáshoz való jog az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a betegekre vonatkoztatva azt is jelenti, hogy főszabályként a beteg egyetértése, hozzájárulása nélkül testéhez más nem nyúlhat.

Ezzel szemben a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő személyeknek az a kívánsága, hogy halálukat orvosuk idézze elő, például erre alkalmas szer rendelkezésre bocsátásával vagy beadásával, ahogyan erre az Alkotmánybíróság a IV. 6.2. pontban rámutatott, már nem a betegeket megillető önrendelkezési jognak az a része, melyet a törvény akár teljes egészében is ne vonhatna el, mivel ezekben az esetekben a halál más személy - az orvos - aktív tevékenysége folytán következik be. Ezért a gyógyíthatatlan beteg halálának kívánságára, aktív orvosi tevékenységgel való előidézése nem vezethető le a minden beteget megillető általános önrendelkezési jogból.

Így a gyógyíthatatlan beteg életének fenntartásához szükséges beavatkozás mellőzése, és aktív orvosi segítséggel előidézett halála közötti lényeges különbségekre tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint abból, hogy az előbbit lehetővé teszi, nem következik a törvényhozóra nézve olyan alkotmányos kötelezettség, hogy az utóbbit is engedélyezze.

*VII.*

A IV. 6.2. pontban az Alkotmánybíróság már kialakította álláspontját arról, hogy ha a gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltóságával összeegyeztethető befejezéséhez orvosának segítségét kívánja igénybe venni, alkotmányossági megítélés szempontjából ez már nem tekinthető az életével, illetőleg halálával kapcsolatos önrendelkezési joga törvény által nem korlátozható részének.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az, hogy jogszabály tilalmazza: a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő személy kívánságára az orvos - valamely szer vagy készítmény beadásával, rendelkezésére bocsátásával vagy más módon - cselekvőleg idézze elő halálát, az önrendelkezési jognak az Alkotmány 8. § (2) bekezdés értelmében vett korlátozása. Ugyancsak e jog korlátozása, hogy jogszabály a gyógyíthatatlan betegeknek az életfenntartó, életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozó jogának gyakorlását a törvényben meghatározott feltételekhez köti.

Az Alkotmánybíróság alábbiakban azt tekintette át, hogy e korlátozások megfelelnek-e az alapjogok korlátozásához megkívánt alkotmányos követelményeknek.

*VIII.*

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta: megalapozott-e az indítványozóknak azon állítása, mely szerint az a jogszabályi tilalom, hogy a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő személy kívánságára az orvos cselekvőleg idézze elő halálát, e beteget megillető önrendelkezési jog alkotmányellenes korlátozásának minősül.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában alakította ki azokat az ismérveket, amelyeknek valamely alapjog törvényi korlátozásának eleget kell tennie ahhoz, hogy kielégítse a jogkorlátozás alkotmányos feltételeit [pl. a 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20., a 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71., a 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171., valamint a 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98-99.]. Az Alkotmánybíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint nem tekinthető az alapjog alkotmányellenes korlátozásának többek között az, ha a korlátozást másik alapjog védelme elkerülhetetlenül szükségessé teszi, és a korlátozással okozott sérelem egyensúlyban van az adott szabályozási cél fontosságával, így azzal arányos.

2. Az indítványok által sérelmezett alapjog-korlátozás alkotmányossági vizsgálatánál az Alkotmánybíróság azt tartja kiinduló pontnak, hogy a súlyos, gyógyíthatatlan betegségben szenvedő személyekkel kapcsolatban az e betegek helyzetéből (állapotából) adódóan az állam életvédelmi kötelezettségének különleges hangsúllyal kell érvényesülnie. Ezt az indokolja, hogy kiváltképpen a gyógyíthatatlan betegség előrehaladott szakaszában lévő, általában hosszadalmas betegségtől megviselt, érdekeik érvényesítésére ezért is csökkent mértékben képes személyek az élet és a halál közötti választásuk során fokozott mértékben ki vannak téve környezetük befolyásának. A család, a hozzátartozók, a barátok, ismerősök, az egészségügyi intézmény dolgozói, a betegtársak hatással lehetnek a beteg arra vonatkozó elhatározására, hogy orvosa közreműködését kérje halála mielőbbi bekövetkezéséhez. Annak tisztázása, hogy a beteg elhatározásának kialakulásában nem a környezeti befolyás volt-e a meghatározó, csak akkor lehetséges, ha a beteg kívánságának teljesítésére vagy annak megtagadására minden számba jöhető szempontra tekintettel lévő, átlátható, ellenőrizhető, a téves megítélés és az esetleges visszaélés lehetőségét kizáró eljárás keretében kerül sor.

Az e kívánalmaknak megfelelő eljárás meghonosítása azonban nem csak elhatározás kérdése, hanem számos feltétel függvénye. Ezek között fontos szerepe van egyebek mellett az orvosi ismeretek fejlettségi szintjének, az egészségügyi intézményrendszer általános állapotának és annak, hogy a beteg kívánságáról való döntésre és annak végbevitelére kellő számú, felkészültségű és megfelelő gyakorlattal rendelkező szakember álljon rendelkezésre.

3. Annak megítélése, hogy a gyógyíthatatlan betegeket életüknek emberi méltóságukkal összeegyeztethető befejezése terén megillető önrendelkezési jogosítványokra vonatkozó jelenlegi törvényi korlátok oldásának feltételei kialakultak-e, a törvényhozó joga és felelőssége ugyan, a törvényhozói döntést azonban az Alkotmánybíróság, az Abtv. által meghatározott keretek között, alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatja.

A korlátozás alkotmányos feltételeinek megítélésénél az Alkotmánybíróság változatlanul azt tartja irányadónak, hogy „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint abban, hogy a törvény csak részben teszi lehetővé a súlyos, gyógyíthatatlan betegségben szenvedő betegek önrendelkezési jogának érvényesülését életüknek emberi méltósághoz való jogukkal összeegyeztethető bejezéséhez, részben azonban korlátozza, az államnak az élet védelmét illetően fennálló, és az Alkotmány 8. § (1) bekezdésén alapuló kötelezettsége nyilvánul meg az emberi élet védelmére.

4. Az állam e körben fennálló életvédelmi kötelezettsége az, hogy azt a bonyolult folyamatot, amelynek során a beteg arról dönt: él-e az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításának lehetőségével, ne zavarhassák meg e döntési folyamattól idegen hatások. Az állami intézményvédelmi kötelezettségnek az életéről és haláláról döntést hozó betegen kívül, tágabb értelemben mindenki más életének védelmében is kell érvényesülnie, aki a jövőben kerülhet hasonló helyzetbe. Az Alkotmánybíróságnak ez a megközelítése összecseng a már működésének elején kialakított álláspontjával, mely szerint „[a]z élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; ’az emberi élet’ általában - következésképp az emberi élet mint érték - a védelem tárgya.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 303.]. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatban elbírált indítványokkal összefüggésben ezt az érvrendszert kiegészíti még az egészségügyi szolgáltatások és az egészségügyi intézmények iránti közbizalom fontosságával, ami csak azon alapulhat, hogy a közösség valamennyi tagja - betegek és hozzátartozóik egyaránt - annak tudatában vehessenek igénybe egészségügyi szolgáltatást, hogy ha arra kerül a sor, életük és méltóságuk kérdésében hozott döntésüket a törvény megfelelő garanciákkal veszi körül.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának az indítványokban sérelmezett korlátozása egy másik alapvető jog, az élethez való jog védelme érdekében szükséges.

5. A jogkorlátozás szükségességének vizsgálata során alkalmazott szempontokat a korlátozás arányosságának vizsgálatánál is figyelembe kell venni. Egy alapjog védelmében egy másik alapjog korlátozása akkor tekinthető aránytalannak, ha indokolatlanul széles körű. Továbbá, a korábbi körülmények között aránytalannak nem tekinthető korlátozás aránytalanná válhat, ha az idők során kialakultak a feltételei a tilalmak, korlátozások enyhítésének vagy megszüntetésének, de a törvényhozó indokolatlanul késlekedik a korlátozások oldásával.

Az Alkotmánybíróság rámutat: a törvényhozó 1997-ben jutott arra a következtetésre, hogy az addig e téren fennállt teljes körű tilalmazás meghaladottá vált. Ezért az Eütv. azon súlyos betegek számára, akiknek betegsége az orvostudomány állása szerint gyógyíthatatlan és rövid időn belül halálhoz vezet, lehetővé tette, hogy az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasításával életük befejezésének méltóságukkal összeegyeztethető módját válasszák. Az egészségügyi miniszter véleménye, mely szerint a jelenlegi korlátozások további szűkítése az élethez való jog védelmét illetően jelentős kockázatokkal járna, az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyancsak azt támasztja alá, hogy a jelenleg meglévő korlátozásokat nem lehet aránytalannak tekinteni a védendő célhoz, az élethez való joghoz viszonyítva.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának törvény általi korlátozása nem tekinthető aránytalannak.

6. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján elvégzett szükségességi-arányossági teszt eredménye ezek szerint az, hogy a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának az indítványozók által kifogásolt korlátozását az élethez való jog védelme indokolja, és a korlátozás terjedelme a korlátozással védett érdek kiemelkedő alkotmányos értéke folytán nem tekinthető aránytalannak.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az annak megállapítására irányuló indítványt, mely szerint az Eütv. - annak folytán, hogy akár a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő személyek kívánságára, akár a beteg feltételezhető érdekének szem előtt tartásával ilyen kívánság nélkül is nem teszi lehetővé e betegek számára életük orvosi segítséggel történő befejezését - alkotmányellenesen korlátozza e betegek önrendelkezési jogát, elutasította.

*IX.*

Ezek után az Alkotmánybíróság az indítványozóknak azt az állítását vizsgálta meg, mely szerint bár a törvény 1997. óta lehetővé teszi a gyógyíthatatlan betegek számára az életmentő vagy életfenntartó orvosi beavatkozás visszautasítását, az, hogy e jog gyakorlását különféle feltételhez köti, e betegeket megillető önrendelkezési jog alkotmányellenes korlátozásának minősül.

Az Alkotmánybíróság először általánosságban tekintette át, hogyan érvényesül a beteget az Eütv. 15. §-a alapján megillető önrendelkezési jog a súlyos, gyógyíthatatlan betegek esetében.

Az Eütv. 15. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z önrendelkezési jog gyakorlása keretében a beteg szabadon döntheti el, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, illetve annak során mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, illetőleg melyeket utasít vissza, figyelembe véve a 20. §-ban előírt korlátozásokat”. A betegek önrendelkezési jogát kinyilvánító törvényi rendelkezésnek a 20. §-ra utalása az Alkotmánybíróság megítélése szerint világossá teszi, hogy a törvényhozó a súlyos betegségben szenvedők egyes kategóriái tekintetében speciális - az általánosnál kötöttebb - szabályokat kívánt megállapítani a beavatkozás visszautasításában megnyilvánuló önrendelkezési jogot illetően.

Az önmagában nem lehet megalapozott alkotmányossági kifogás tárgya, hogy abban a körben, melyben a beteg önrendelkezési jogának gyakorlása kihat a beteg vagy mások életére, a törvényhozó a beteg önrendelkezési jogának általános szabályaihoz képest speciális szabályokat hoz létre. A beteg önrendelkezési jogára vonatkozó általános előírásokhoz képest különleges szabályozás létrehozatalát ebben a körben az államnak az élethez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége indokolja. A súlyos, gyógyíthatatlan betegnek az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításában megnyilvánuló önrendelkezési joga kétségtelenül ebbe a körbe tartozik.

E speciális szabályozásnak is meg kell azonban felelnie az Alkotmány 8. § (2) bekezdése által megszabott követelményeknek.

A súlyos, gyógyíthatatlan betegségben szenvedők esetében e speciális szabályozás lényege az, hogy a törvény az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasítását csak akkor teszi lehetővé, ha betegségük megfelelő egészségügyi ellátás esetén is rövid időn belül halálhoz vezet; a törvény továbbá a beavatkozás visszautasításához meghatározott alaki előírások betartását kívánja meg. Ezek abban állnak, hogy a visszautasításnak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, a beteg írásképtelensége esetén két tanú jelenlétében kell megtörténnie. A beavatkozás visszautasítása csak akkor érvényes, így csak akkor vehető figyelembe, ha egy háromtagú orvosi bizottság a beteget megvizsgálja, és egybehangzóan nyilatkozik arról, hogy a beteg a döntését annak következményei tudatában hozta meg, illetve, hogy a visszautasítás törvényi feltételei - miszerint a beteg cselekvőképes, súlyos, az orvostudomány állása szerint gyógyíthatatlan és megfelelő egészségügyi ellátás esetén is rövid időn belül halálhoz vezető betegségben szenved - fennállnak. A betegnek az orvosi bizottság nyilatkozatát követő 3. napon két tanú előtt ismételten ki kell nyilvánítania a visszautasításra vonatkozó szándékát. A várandós és a gyermek kihordására előreláthatóan képes beteg nem élhet a visszautasítás jogával.

A törvény előírja, hogy a beavatkozás visszautasítása esetén meg kell kísérelni a döntés hátterében lévő okok személyes beszélgetés alapján történő feltárását, és a döntés megváltoztatását.

Korlátozottan cselekvőképes, illetőleg cselekvőképtelen betegek esetében az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasítását a törvény további feltételekhez köti.

Az indítványok e speciális szabályozás indokoltságát egészében nem vitatják. A szabályozás öt olyan konkrét elemét jelölik meg, melyekkel összefüggésben a törvény álláspontjuk szerint alkotmányellenesen korlátozza a súlyos, gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogát.

1. Az indítványozók szerint ellentétes az emberi méltóságból következő önrendelkezési joggal az, hogy „[a]z Eütv. 20. § (3) bekezdése (...) az ellátás visszautasításának jogát az életfenntartó vagy életmentő beavatkozások elvégzése tekintetében csak akkor engedi meg, ha a betegség az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül - megfelelő egészségügyi ellátás mellett is - halálhoz vezet és gyógyíthatatlan”. Az indítványozók két tekintetben tartják e rendelkezést alkotmányellenesnek. Részben azért, mert a törvény rendelkezéseiből, közelebbről az Eütv. 20. § (4) bekezdéséből következően nem a beteg, hanem a beavatkozásnak a beteg által történt visszautasítás érvényességéről döntő orvosi bizottság megítélésétől teszi függővé, hogy a beteg haláláig előreláthatólag hátralévő idő rövidnek tekinthető-e vagy nem. Részben pedig azért, mert a törvény csak azon súlyos, gyógyíthatatlan beteg számára teszi lehetővé az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasítását, akinek betegsége előreláthatólag rövid időn belül halálhoz vezet. Ezt pedig az olyan súlyos, gyógyíthatatlan betegek esetében, akiknek halála az orvostudomány állása szerint ugyancsak mindenképpen halálhoz vezet, de előreláthatólag nem rövid időn belül, önrendelkezési joguk alkotmányellenes korlátozásának tekintik.

Az indítványozók ezen állításával kapcsolatban az Alkotmánybíróság álláspontja a következő: ha a beteg halálának bekövetkeztéig hátralévő idő hosszának megítélését a törvény valóban nem a beteg, hanem az orvosi bizottság (szubjektív) mérlegelésére bízná, ez kétségtelenül alkotmányossági aggályokat vethetne fel. A beteg ugyanis nyilván másként - végtelenül hosszúként - éli meg azt az időt is, melyet az orvosi bizottság nem tart elegendően rövidnek ahhoz, hogy alapul szolgálhasson a beavatkozás visszautasításához. Ha a törvény rendelkezésének valóban az volna a tartalma, melyet az indítványozók tulajdonítanak neki, akkor kétségtelenül nem a beteg, hanem mások döntenének arról, hogy élete befejezésének mely módja egyeztethető össze a beteg emberi méltósághoz való jogával.

Az Alkotmánybíróság álláspontja azonban az, hogy az Eütv. 20. § (3) és (4) bekezdéséből egyértelmű: a törvényhozó nem az orvosi bizottság, illetőleg tagjai saját belátásától, illetőleg a beteg helyzetére vonatkozó beleérzőképességüktől teszi függővé az arról való döntést, hogy az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításának törvényi feltételei, így az, hogy a beteg olyan gyógyíthatatlan betegségben szenved, mely megfelelő egészségügyi ellátás szerint rövid időn belül halálhoz vezet, fennállnak-e. Az orvosi bizottságnak abban kell állást foglalnia, hogy a betegség az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül halálhoz vezet-e. Nem arról van tehát szó, hogy a törvény a beteg önrendelkezési jogának háttérbe szorításával rajta kívül állóknak - az orvosi bizottságnak - biztosít elsőbbséget a beteggel szemben az ő emberi méltósághoz való jogáról történő döntésben. E rendelkezés úgy értendő, hogy a törvény egy objektív elemet vitt be a szabályozásba: azt, hogy akkor ad lehetőséget a betegnek az életmentő beavatkozás visszautasítására, ha betegsége az orvostudomány mindenkori állása szerint gyógyíthatatlan, és - ugyancsak az orvostudomány állása szerint - rövid időn belül halálhoz vezet. Mivel tehát a rövid idő fogalmát a törvény szerint az orvostudomány mindenkori állásához mérve, nem pedig ahhoz viszonyítva kell megítélni, hogy a beteg ezt az időt rövid vagy hosszú időként éli-e meg, az orvosi bizottság nem a beteg önrendelkezési jogának a területére eső kérdésben foglal állást.

A gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogának és az orvostudomány mindenkori állása összekapcsolásának van egy másik olyan vetülete is, melyet az indítványozók számításon kívül hagytak, amikor alkotmányossági kifogásaikat megfogalmazták.

Az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasíthatóságának az orvostudomány mindenkori állásához kötése az Eütv. 20. § (3) bekezdésében szereplő feltételek közül nem csak a rövid időre, hanem a gyógyíthatatlanságra is alkalmazandó. Könnyen belátható, hogy azt a betegséget, amely az orvostudomány állása szerint ma gyógyíthatatlan, a tudományos ismeretek, gyógyítási, kezelési eljárások, a műszerezettség, a felhasználható szerek és készítmények, és talán főként az egyes, korábban gyógyíthatatlannak hitt betegségek kezelését illető orvosi jártasság következtében előbb vagy utóbb már nem lehet gyógyíthatatlan betegségnek tekinteni. A világon különösen az elmúlt évtizedekben végbement, az orvostudományra is kiható látványos fejlődés eredményeként erre számos példa van. A korábban gyógyíthatatlan betegségek gyógyíthatóvá válását nagyban elősegíti az is, hogy mára sokkal hozzáférhetőbbé váltak a más országokban elért tudományos vívmányok, illetőleg az ott meghonosított gyógyítási eljárások.

Az, hogy több betegség, melyet korábban gyógyíthatatlannak ítéltek, később gyógyíthatóvá vált, illetőleg válik, szolgál az Alkotmánybíróság következő megállapítása alapjául. Szemben az indítványozók azon álláspontjával, mely szerint a törvényhozó alkotmányellenesen korlátozza azoknak a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő betegeknek az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításához való jogát, akiknek betegsége az orvostudomány mindenkori állása szerint nem vezet rövid időn belül a halálukhoz, az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy e rendelkezés az élethez való jog szándékától motivált ésszerű, tehát nem önkényes meggondolásokon nyugszik. Az államnak az emberi életre vonatkozó intézményvédelmi kötelezettsége folytán ezért, figyelemmel a fenti VIII. 3. pontban kifejtettekre is, nem tekinthető alkotmányellenesnek a törvényhozónak az álláspontja, hogy az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításának lehetőségét azoknak, akik ugyan súlyos, az orvostudomány mai állása szerint gyógyíthatatlan betegségben szenvednek, de haláluk az orvostudomány jelenlegi ismeretei alapján előreláthatólag csak hosszabb idő múlva következik be, jelenleg ne tegye lehetővé.

Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint az indítványt nem találta megalapozottnak és azt elutasította.

2. Az indítványozók álláspontja szerint az Eütv. 20. § (4) bekezdése sem egyeztethető össze az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó szabályával, „(...) amely előírásnak központi eleme az önrendelkezési jog. A betegellátás visszautasítására vonatkozó önrendelkezési jogát nem lehet attól függővé tenni, hogy aláveti-e magát az önrendelkezési jog gyakorlásának külön alapjául szolgáló orvosi vizsgálatnak. E korlátozás aránytalan és az önrendelkezési jog lényegével ellentétes.”

Az Eütv. 20. § (4) bekezdésének az indítványozók által sérelmezett rendelkezése szerint a visszautasítás csak akkor érvényes, ha egy háromtagú orvosi bizottság a beteget megvizsgálja és egybehangzóan, írásban nyilatkozik arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg, illetve, hogy a (3) bekezdés szerinti feltételek fennállnak, továbbá a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő 3. napon - két tanú előtt - ismételten kinyilvánítja a visszautasításra irányuló szándékát.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy az államnak az élethez való joggal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségéből adódóan biztosítania kell, hogy az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasítására csak a törvény erre vonatkozó rendelkezéseinek keretei között kerüljön sor. Nyilvánvalóan ezt célozza a törvénynek az az előírása, hogy az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasítása feltételeinek meglétét egy háromtagú orvosi bizottságnak kell ellenőriznie. E bizottság, amely, illetőleg amelynek pszichiáter szakorvos tagja a beteget meghallgatja [Kormányrendelet 3. § (3) bekezdése] bizonyosodik meg arról, hogy a beteg súlyos, gyógyíthatatlan betegségben szenved, a betegnek a beavatkozás visszautasítására vonatkozó akarata világos és egyértelmű [Eütv. 23. § (1) bekezdés]. E körben az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja kiemelni a törvény azon rendelkezését, hogy a beavatkozás visszautasítására vonatkozó döntést csak az annak következményeit belátó, tehát cselekvőképes személyek hozhatnak [cselekvőképtelen, illetőleg korlátozottan cselekvőképes beteg esetében az Eütv. 21. § (2) bekezdésében megszabott eljárás irányadó]. Az orvosi bizottságnak tekintettel kell lennie arra is, hogy az Eütv. 20. § (3) bekezdésének azt a kívánalmát, mely szerint az életmentő vagy életfenntartó beavatkozást csak cselekvőképes személy utasíthat vissza, érvényre kell juttatnia az olyan esetekben is, amikor a beteg, habár nem helyezték cselekvőképességét kizáró vagy korlátozó gondnokság alá, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 17. § (1) bekezdésére tekintettel cselekvőképtelen. Erre utal a Kormányrendelet 3. § (3) bekezdése is, amikor arról rendelkezik, hogy az orvosi bizottság pszichiáter szakorvos tagjának arról kell nyilatkoznia, hogy a beteg rendelkezik-e a döntés meghozatalához szükséges belátási képességgel.

Ezért a visszautasítás érvényességének ahhoz a feltételhez kötése, hogy az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás beszüntetését megelőzően orvosi bizottságnak kell megállapítania: a visszautasítás törvény által megkívánt feltételei fennállnak, az élethez való jog kiemelkedő alkotmányos értékére tekintettel nem tekinthető sem szükségtelennek, sem aránytalannak. Mivel pedig az orvosi bizottság a visszautasítás érvényességét illetően csak akkor tud véleményt kialakítani, ha a beteg hozzájárul az orvosi bizottság vizsgálatához, az annak megállapítására irányuló indítvány, hogy alkotmányellenes a törvény azon rendelkezése, mely szerint a betegnek a kezelés visszautasítására vonatkozó nyilatkozata nem vehető figyelembe, ha nem veti alá magát az orvosi bizottság vizsgálatának, megalapozatlan, ezért azt az Alkotmánybíróság elutasította.

3. Az indítványozók szerint „[a]z Eütv. 15. § (2) bekezdésében megállapított önrendelkezési jog 20. §-ra utalással való korlátozása (...) ellentétes (...) az emberi méltóságból következő önrendelkezési joggal. Az Eütv. 20. § (3) bekezdése ugyanis az ellátás visszautasításának jogát az életfenntartó vagy életmentő beavatkozások elvégzése tekintetében csak akkor engedi meg, ha a betegség az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül - megfelelő egészségügyi ellátás mellett is - halálhoz vezet és gyógyíthatatlan. Az önrendelkezési jog 20. § (3) bekezdésre utaló korlátozása kizárja pl. a beteg önrendelkezési jogának gyakorlását a végtagok amputációjának szükségessége esetében, ha annak végrehajtására nem gyógyíthatatlan betegség miatt kerülne sor. Az önrendelkezési jog e korlátozása nem egyeztethető össze az emberi méltóságból következő önrendelkezési elvvel.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Eütv. 20. § (1) bekezdése alapján nem lehet kétséges: a beteget, ha cselekvőképes, minden esetben megilleti az ellátás visszautasításának a joga, kivéve, ha e jog gyakorlása mások (tehát nem a beteg saját) életét vagy testi épségét veszélyeztetné. A 20. § (1) bekezdésének az a kitétele, mely szerint ez a jog a beteget „a (2)-(3) bekezdésben foglaltakra tekintettel” illeti meg, éppen azt teszi világossá, hogy a törvény nem csak a rövid időn belül halálhoz vezető gyógyíthatatlan betegségben szenvedő beteg számára teszi lehetővé a beavatkozás visszautasítását, hanem azon beteg számára is, aki, mint az indítványbeli példa szerinti végtag-amputáció előtt álló beteg, olyan ellátást utasít vissza, „amelynek elmaradása esetén egészségi állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodás következne be” [20. § (2) bekezdés].

Az orvosi beavatkozás visszautasítására az indítványozók által példaként felhozott végtag-amputáció előtt álló beteg esetében tehát, eltérően az indítványban foglaltaktól, nem az Eütv. 20. § (3) bekezdése tartalmaz rendelkezéseket, hanem a 20. § (2) bekezdése. Az Eütv. 20. § (2) bekezdése az olyan ellátás visszautasításának feltételeit szabja meg, melynek elmaradása esetén a beteg egészségi állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodás következne be. Az ilyen betegségben szenvedők általi visszautasítás feltételei egyszerűbbek, mint a beavatkozásnak a gyógyíthatatlan betegek általi visszautasításának feltételei. Az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy az Eütv. 20. § (2) bekezdése szerinti visszautasításnak (ez vonatkozik az indítványban példaként említett amputáció előtt álló betegre) lényegében az az egyetlen feltétele, mely szerint a beavatkozás visszautasítása csak a beteg közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt kívánságára történhet, éppen a beteg érdekében fogalmaz meg biztosítékokat avégett, hogy az orvosilag indokolt beavatkozás valóban csak a beteg félreérthetetlen és utólag is bizonyítható kívánsága alapján maradhasson el, ezért e korlátozás szükséges, és aránytalannak sem tekinthető.

Nem megalapozott tehát az indítványozóknak az az állítása, hogy „[a]z önrendelkezési jog 20. § (3) bekezdésre utaló korlátozása kizárja pl. a beteg önrendelkezési jogának gyakorlását a végtagok amputációjának szükségessége esetében, ha annak végrehajtására nem gyógyíthatatlan betegség miatt kerülne sor.”

Ezért az Alkotmánybíróság az Eütv. 15. § (2) és 20. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozók szerint az Eütv. 22. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés a beteg önrendelkezési jogának az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével ellentétes korlátozása.

Bár az indítvány csak az Eütv. 22. § (4) bekezdésének alkotmányellenességét állítja, elbírálásához az Alkotmánybíróságnak a 22. § egyes bekezdései közötti összefüggés folytán át kellett tekintenie - anélkül, hogy azok alkotmányosságáról állást foglalt volna - e §-nak az indítványokkal nem érintett rendelkezéseit is.

A 22. § (1) bekezdése lehetővé teszi a cselekvőképes személy számára, hogy későbbi esetleges cselekvőképtelensége esetére - tehát a jövőre nézve - közokiratban visszautasíthasson egyes vizsgálatokat, beavatkozásokat, valamint hogy az olyan gyógyíthatatlan betegsége esetére, mely az orvostudomány állása szerint rövid időn belül megfelelő egészségügyi ellátás esetén is halálhoz vezet, visszautasíthassa az életfenntartó, életmentő beavatkozásokat, továbbá, ha gyógyíthatatlan betegségben szenved és betegsége következtében önmagát fizikailag ellátni képtelen, illetve fájdalmai megfelelő gyógykezeléssel sem enyhíthetők, visszautasíthasson egyes életfenntartó, életmentő beavatkozásokat is.

A 22. § (2) bekezdése szerint a cselekvőképes személy cselekvőképtelensége esetére közokiratban megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki a törvény 22. § (1) bekezdés szerinti jogát helyette gyakorolja.

A 22. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a (2) és (3) bekezdés szerinti nyilatkozatok abban az esetben érvényesek, ha pszichiáter szakorvos szakvéleményben igazolja, hogy a személy döntését annak lehetséges következményei tudatában hozta meg.

Végül az indítványozók által kifogásolt 22. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 20. § (4) bekezdése szerinti bizottság nyilatkozik arról: a törvény 22. § (1) bekezdése szerinti feltételek fennállnak-e, továbbá, hogy a 22. § (2) bekezdése szerinti személy döntését annak következményei tudatában hozta-e meg.

Az indítványozók e rendelkezésben kifogásolják: a cselekvőképes személy arra vonatkozó rendelkezésének érvényességéhez, hogy cselekvőképtelensége esetére orvosi beavatkozást visszautasítson vagy a visszautasítás jogára mást felhatalmazzon, még külön orvosi bizottsági jóváhagyás is szükséges annak ellenére, hogy a törvény rendelkezései szerint pszichiáter szakorvosnak már korábban igazolnia kellett: a cselekvőképes személy döntését annak lehetséges következményei tudatában hozta meg. E kettős jóváhagyás követelménye az, mely az indítványozók szerint az önrendelkezési jog indokolatlan korlátozását képezi.

Az Alkotmánybíróság rámutat: az indítvány az Eütv. 22. §-ának téves értelmezésén alapul. Az orvosi bizottság ugyanis nem ugyanabban a kérdésben foglal állást, mint a pszichiáter szakorvos - a cselekvőképes személy döntését cselekvőképtelensége esetére a döntés lehetséges következményeinek tudatában hozta-e meg -, hanem abban a kérdésben, hogy a cselekvőképes személy által az orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozóan másra átruházott jog alapján e másik, megbízott személy (a helyettes döntéshozó) a már cselekvőképtelenné vált megbízó helyett eljárva az orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozó döntését annak következményei tudatában hozta-e meg. Következésképpen az Eütv., szemben az indítványozók állításával, nem kívánja meg, hogy ugyanannak a követelménynek a meglétét két különféle testület, illetőleg orvos két különböző eljárásban ellenőrizze.

Nincsen tehát szó az önrendelkezési jog indokolatlan korlátozásáról. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

5. Az indítványozók szerint az Eütv. 23. § (1) bekezdése alkalmas arra, hogy a beteg önrendelkezési joga utóbb kétségbe vonható legyen, ezért e rendelkezés ellentétben áll az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállami jogbiztonság követelményével és a beteg emberi méltósághoz való jogával.

Ezt az álláspontjukat a következőkkel indokolták:

Az Eütv. 20. § (2) bekezdése szerint az ellátás visszautasítására vonatkozó jog csak megfelelő alakiságok mellett gyakorolható. Ehhez képest a 23. § (1) bekezdésének az a további követelménye, hogy az ellátás visszautasítására, illetőleg beszüntetésére vonatkozó akaratnak világosan és meggyőzően kideríthetőnek kell lennie, az önrendelkezési jog lényegének korlátozása, ezért alkotmányellenes. Mivel e rendelkezés alkalmazása folytán a beteg önrendelkezési joga keretében hozott döntése utóbb kétségbe vonhatóvá válik, a jogbiztonság követelményével is ellentétes.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány az Eütv. rendelkezéseinek félreértésén alapul. A törvény 23. § (1) bekezdése ugyanis a 20. § (3) bekezdését hívja fel, a 23. § (2) bekezdését nem, így csak a 20. § (3) bekezdésében foglaltakra alkalmazható, mely a gyógyíthatatlan és rövid időn belül halálhoz vezető betegségben szenvedők jogát fogalmazza meg az életfenntartó, életmentő beavatkozás visszautasítására. A 23. § (1) bekezdésnek az a rendelkezése viszont, hogy a beavatkozás megszüntetésére, mellőzésére csak akkor kerülhet sor, ha a beteg erre irányuló akarata világosan és meggyőzően kideríthető, az államnak az emberi élet megóvását illetően fennálló intézményvédelmi kötelezettségén alapuló előírás, és semmiben sem korlátozza a beteg önrendelkezési jogát, továbbá a jogbiztonságot sem veszélyezteti.

Az Eütv. 23. § (1) bekezdése ezek szerint az indítványozók által hivatkozott Eütv. 20. § (2) bekezdésében foglaltakkal nincsen összefüggésben. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

*X.*

1. Az indítványozók a Btk. 166-168. §-aival kapcsolatban kétféle alkotmányossági kifogást fogalmaztak meg.

Egyrészt, álláspontjuk szerint annak folytán, hogy a törvényhozó megítélésük szerint nem hozta összhangba a Btk. 166-168. §-ait az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet állt elő. Ezt azzal indokolták, hogy az Alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel bekövetkezett módosításakor megalkotott 54. § (1) bekezdése szerinti emberi méltósághoz való jog magában foglalja az élethez és a méltósághoz való jog közötti választás jogát is, a Btk.-nak az emberölés különféle eseteit büntetni rendelő rendelkezései azonban 1989-et követően is hatályban maradtak, és változatlanul büntetéssel fenyegetik a gyógyíthatatlan betegek halálát kívánságukra vagy esetenként anélkül is elősegítő orvosokat. Bár az indítványozók nem fejtették ki részletesen, hogy megítélésük szerint az emberi méltóság megóvásának szándéka által motivált élet elleni cselekmények teljes dekriminalizálása vagy pedig privilegizált bűncselekménnyé átalakítása állna-e inkább összhangban az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, a törvényhozó - álláspontjuk szerint - elmulasztotta a büntetőtörvény vonatkozó rendelkezéseit az Alkotmány 1989-től hatályos rendelkezéséhez hozzáigazítani.

Másrészt alkotmányellenesnek tartják, hogy a nem önrendelkezéses aktív halálba segítés bizonyos eseteit a törvényhozó „méltányossági ölésként” nem különíti el az emberölés törvényi tényállásától, és nem kezeli privilegizált tényállásként azt az esetet, „(...) ha valaki a gyógyíthatatlan és szenvedő beteget kifejezett akarata hiányában méltányolható szánalomból segíti a halálba”.

2. Az Alkotmánybíróság e határozatában már állást foglalt abban: a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogának része, hogy életének befejezése összeegyeztethető legyen emberi méltóságával.

Nem tartotta azonban megalapozottnak az Alkotmánybíróság az indítványozóknak azt az álláspontját, mely szerint az emberi méltósághoz való jogot alkotmányos alapjogként elismerő 1989. évi alkotmánymódosítás óta a gyógyíthatatlan betegek arra vonatkozó joga, hogy életüket méltóságukkal összeegyeztethető módon fejezzék be, az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezethető olyan jog, melyet törvény nem korlátozhat.

Abban is állást foglalt az Alkotmánybíróság, hogy az emberi méltósághoz való jognak az indítványozók által sérelmezett korlátozását az államnak az élethez való jogra vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelessége indokolja, és hogy e korlátozás terjedelme az élethez való jog kiemelkedő alkotmányos értékére tekintettel nem aránytalan, következésképpen nem alkotmányellenes.

Az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításának az Eütv. által 1997-ben történt lehetővé tételétől eltekintve tehát a törvény változatlanul tilalmazza, hogy a gyógyíthatatlan beteg kívánságára vagy anélkül is, emberi méltósághoz való jogának megóvása érdekében orvos vagy más vessen véget életének, illetőleg nyújtson segítséget ehhez. E tilalom az arra való hivatkozással, hogy a gyógyíthatatlan beteg korlátozásnak alá nem vethető alkotmányos joga az élete és méltósága közötti választás során más segítségét vegye igénybe, az Alkotmánybíróság e határozatának IV-VII. részében részletesen kifejtett álláspontjára tekintettel - melynek lényege, hogy itt nem korlátozhatatlan jogról van szó - nem tekinthető alkotmányellenesnek.

E tilalom megszegőit a Btk. mellett más (így polgári jogi, munkajogi és közigazgatási) jogszabályok is súlyos joghátrányokkal fenyegetik. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy az élethez való jog kiemelkedő alkotmányos értékére tekintettel semmiképpen nem tekinthető indokolatlannak, hogy a törvényhozó e tilalom megszegőivel szemben büntetőjogi szankciókat is kilátásba helyezzen.

Nem megalapozott tehát az indítványozók azon állítása, mely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértésre került sor annak folytán, hogy a törvényhozó az 1989. évi alkotmánymódosítást követően a Btk. rendelkezéseit nem igazította hozzá az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséhez.

3. Az Alkotmánybíróság nem tartja az indítványozóknak azt az álláspontját sem megalapozottnak, mely szerint annak folytán is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet állt elő, hogy a törvényhozó az 1989. évi alkotmánymódosításra tekintettel nem különítette el az önrendelkezéses aktív halálba segítést az emberölés törvényi tényállásától. Nem következett be mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet annak folytán sem, hogy a törvényhozó nem szankcionálta privilegizált tényállásként azt, ha valaki a gyógyíthatatlan és szenvedő beteget kifejezett akarata hiányában méltányolható szánalomból segíti halálba.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: minthogy az Alkotmány szövegébe az 1989. évi alkotmánymódosítás során beiktatott emberi méltósághoz való jog nem szolgál alapul olyan következtetés levonásához, hogy a törvényhozó ennek alapján köteles volna elkülöníteni az önrendelkezéses aktív halálba segítést az emberölés büntetőjogi tényállásától, továbbá, hogy a korábbinál enyhébben kellene szankcionálnia a gyógyíthatatlan beteg iránti szánalomból elkövetett ölési cselekményeket, nem következett be mulasztásban álló alkotmánysértés. A gyógyíthatatlan beteg halálának előidézésében közreműködő személyek indítékait a bíróság a büntetéskiszabás körében értékelheti.

Ezért az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

*XI.*

Az Alkotmánybíróság az Eütv. illetőleg a Kormányrendelet egyes rendelkezéseire vonatkozó további indítványokat az alábbiak szerint bírálta el.

1. Az indítványozók szerint az Eütv. 17. § (1) bekezdés *a)* pontja sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdése által deklarált jogállamiság részét képező jogbiztonságot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: az indítvánnyal érintett rendelkezés az Eütv. II. Fejezetének a beteg jogait és kötelezettségeit összefoglaló 2. Címén belül az önrendelkezéshez való jogra vonatkozó 15-19. §-ok egyik rendelkezése. Az önrendelkezéshez való jog alapvető szabálya az, hogy a beteg szabadon döntheti el, mely beavatkozásokba egyezik bele, illetőleg melyeket utasít vissza [15. § (2) bekezdés]. A törvény a cselekvőképes beteg számára megadja azt a jogot is, hogy közokiratban vagy teljes bizonyító magánokiratban megnevezheti azt a személyt, aki jogosult helyette a beleegyezés, illetőleg a visszautasítás jogát gyakorolni [16. § (1) bekezdés *a)* pont]. Ehhez a rendelkezéshez fűzi a törvény 17. § (1) bekezdésének *a)* pontja az indítványozók által kifogásolt azt a rendelkezést, hogy ha a beteg egészségi állapota következtében beleegyező nyilatkozat megtételére nem képes és a 16. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti személy nyilatkozatának beszerzése késedelemmel járna, a beavatkozásba történt beleegyezést vélelmezni kell.

Az indítvány szerint az Eütv. 17. § (1) bekezdés *a)* pontjában szereplő „késedelemmel járna” olyan pontatlan megfogalmazás, mely a belőle fakadó jogbizonytalanság miatt az önrendelkezési jog teljes kiüresítésére alkalmas. Az indítványozók úgy érvelnek, hogy egy nyilatkozat beszerzése mindig jelent bizonyos késedelmet, a törvény azonban nem tisztázza, milyen várható káros következményekre tekintettel lehet mellőzni a beteg rendelkezési jogának gyakorlását.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azoknak a helyzeteknek a törvényi definíciója, melyekre tekintettel a beteg által megjelölt személy nyilatkozatának beszerzését a késedelem veszélye miatt mellőzni lehet, a gyógyító tevékenységek során előadódó felsorolhatatlanul nagyszámú és egymástól is eltérő helyzetek természetére tekintettel nem elvárható a törvényhozótól. A késedelem fogalmának törvényi behatárolása ezért óhatatlanul leszűkítené az orvosilag indokolható és szükséges beavatkozások elvégezhetőségének lehetőségét is. A törvény megalkotásakor ugyanis nem előreláthatóak, ezáltal nem definiálhatóak kimerítő módon mindazok a helyzetek - például, hogy a beteg által megnevezett személy ismeretlen helyen távol van, melyek folytán az Eütv. 17. § (1) bekezdés *a)* pontja alkalmazható lehet.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy éppen a késedelem fogalmának a törvény általi kimerítő, felsorolásszerű meghatározása válhatna a jogbiztonság kárára annak folytán, hogy a gyakorlatban mindig újabb és újabb olyan helyzet merülhet fel, melyre a törvényhozó nem gondolhatott, és ezért nem tette lehetővé a beteg által kijelölt személy nyilatkozatának mellőzését. Ez pedig a törvény rendelkezéseinek gyakori kiegészítését tenné szükségessé.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

2. Az indítványozók szerint az Eütv. 18. § (2) bekezdésének „vagy az (1) bekezdés *b)* pontja szerinti esetben” szövegrésze ellentétes az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével és a 2. § (1) bekezdéssel.

Az Eütv. 18. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha az invazív beavatkozás során a beavatkozás olyan kiterjesztésének szükségessége merül fel, mely a beteg valamely szervének vagy testrészének elvesztéséhez vagy funkciójának teljes kieséséhez vezetne, a beavatkozás kiterjesztése a beteg abba való beleegyezésének hiányában csak közvetlen életveszély fennállása esetén vagy akkor végezhető el, ha annak elmaradása a beteg számára aránytalanul súlyos terhet jelentene.

Az indítványozók szerint a beteg beleegyezésének hiányában a beavatkozás ilyen kiterjesztésének nem lehet elégséges indoka, hogy annak elmaradása a beteg számára aránytalanul súlyos terhet jelentene, mert e törvényi rendelkezés a beteg önrendelkezési jogának lényegét az Alkotmány 2. § (1) bekezdése által meghatározott jogállami jogbiztonság kívánalmával ellentétes módon korlátozza.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény 18. § (1) és (2) bekezdésének egymásra tekintettel elvégzett elemzéséből vitathatatlan az a törvényhozói szándék, hogy az invazív beavatkozás kiterjesztésének a törvény által szabályozott mindkét esetében a beteg önrendelkezési jogának csupán a beteg érdekében feltétlenül szükséges, minimális korlátozása megengedett. Ennek megfelelően az invazív beavatkozás kiterjesztésére csak akkor kerülhet sor, ha az nem volt előrelátható, ezért arról a beteg nem kaphatott előzetesen tájékoztatást, és azt a 18. § (1) bekezdés által szabályozott esetben (a beavatkozásnak a szerv vagy testrész elvesztésével vagy funkciójának teljes kiesésével nem járó kiterjesztése) sürgős szükség fennállása indokolja, vagy annak elmaradása a beteg számára indokolatlanul súlyos terhet jelentene; a 18. § (2) bekezdés által szabályozott esetben (a beavatkozásnak valamely szerv vagy testrész elvesztésével vagy funkciójának teljes kiesésével járó kiterjesztése) pedig csak közvetlen életveszély esetében, vagy ha annak elmaradása a beteg számára aránytalanul súlyos terhet jelentene.

Az indítványozók által kifogásolt kifejezés - a „beteg számára aránytalanul súlyos teher” - kétségtelenül bizonyos mérlegelési sávot hagy az invazív beavatkozást végző orvos számára annak megítélésében, mi tekintendő olyan aránytalanul súlyos tehernek, mely a beteget a beavatkozás kiterjesztésének elmaradása folytán érné. Az Alkotmánybíróság azonban rámutat: az invazív beavatkozásokat szükségessé tevő betegségek eltérő természete, a beteg életkora, általános állapota, az orvostudomány mindenkori állása és számos más, csak az adott beavatkozásnál előadódó körülmények meghatározhatatlanul széles spektruma folytán nem várható el a törvényhozótól, hogy a beavatkozások egyes fajtáira külön-külön határozza meg, milyen esetekben kellene a beteg számára aránytalanul súlyos tehernek tekinteni a beavatkozás kiterjesztésének elmaradását. Az invazív beavatkozások természete folytán éppen a beavatkozás kiterjesztése feltételeinek a kelleténél merevebb szabályozása válhatna az eredményes orvosi beavatkozás korlátjává. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban rámutat arra is, hogy az invazív beavatkozás során előadódó váratlan helyzetekben tanúsított orvosi magatartást illetően az Eütv. 18. §-án kívül az orvosi hivatás gyakorlásának szabályai, az orvosi etika, valamint a jogi felelősségre vonatkozó normák széles spektruma együttesen hivatottak arra, hogy az invazív beavatkozás kiterjesztésének szükségessége esetén a beteg önrendelkezési jogát messzemenően figyelembe vegyék.

Az Eütv. által használt, és az indítványozók által kifogásolt „aránytalanul súlyos teher” kifejezés alkotmányossági megítélésével kapcsolatban végül az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az Eütv. több rendelkezéséből, így a 13. § (1) és (2) bekezdéséből és a 15. § (3) bekezdéséből is következik, hogy a beteg a beavatkozáshoz történő beleegyezést megelőzően széles körű tájékoztatásra jogosult orvosától, melynek során - a törvény helyes értelmezése szerint - betegségétől és a beavatkozás természetétől függően arról is tájékoztatást kell kapnia, hogy az invazív beavatkozás során felmerülhet a beavatkozás kiterjesztésének a szükségessége is.

Ezért az Eütv. 18. § (2) bekezdésének az indítványozók által kifogásolt szövegrésze nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdése által meghatározott jogállami jogbiztonság követelményeit.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

3. Az indítványozók szerint az Eütv. 15-19. §-aiban foglalt önrendelkezési szabályok összességükben tartalmilag ellentétesek az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével és a 8. § (2) bekezdésével, ezért kérték ezek megsemmisítését. Ezzel kapcsolatban azonban határozott indítványt, melyből az álláspontjuk alapjául szolgáló indokaik kitűntek volna, nem fogalmaztak meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt az indítványt az Abtv. 22. § (2) bekezdésére figyelemmel érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

4. Az indítványozók azzal az indokkal kezdeményezték a Kormányrendelet egyes rendelkezéseinek megsemmisítését, hogy azok az Eütv. általuk alkotmányellenesnek tartott rendelkezéseinek végrehajtására vonatkoznak. A Kormányrendelet általuk megjelölt rendelkezéseinek alkotmányellenességére vonatkozó indítványaikat további érvekkel nem támasztották alá.

Az Alkotmánybíróság az Eütv.-nek azokat a rendelkezéseit, melyekhez a Kormányrendelet sérelmezett rendelkezései kapcsolódnak, illetőleg amelyek végrehajtásáról intézkednek, a fentiek szerint nem találta alkotmányellenesnek, pusztán ezen az alapon ezért a Kormányrendelet e rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására nem kerülhetett sor. Mivel a Kormányrendelet egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét állító indítványuk mellett az indítványozók más érvet nem hoztak fel, az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az abban tárgyalt kérdések alkotmányos jelentőségére tekintettel rendelte el.

|  |  |
| --- | --- |
|   |   |
|  *Dr. Németh János* s. k.,  |
|  az Alkotmánybíróság elnöke, előadó alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Bagi István* s. k., |  *Dr. Bihari Mihály* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Czúcz Ottó* s. k., |  *Dr. Erdei Árpád* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Harmathy Attila* s. k., |  *Dr. Holló András* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Kiss László* s. k., |  *Dr. Kukorelli István* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Strausz János* s. k., |  *Dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |

***Dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

Az Alkotmánybíróság többségi határozatának az indítványokat elutasító rendelkezéseivel egyetértek.

Az Alkotmány nem igényli a kezelés visszautasítása Eütv.-ben foglalt jogának tágítását. Egyetértek ezért a határozatnak azzal a rendelkezésével, hogy nem jelenti az önrendelkezési jog alkotmányellenes korlátozását az, hogy az Eütv. nem teszi lehetővé az élet orvosi segítséggel történő befejezését a gyógyíthatatlan betegek számára sem. Egyetértek azzal is, hogy az életfenntartó vagy életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozó önrendelkezési jogot nem korlátozza az Eütv. alkotmányellenesen.

A határozat rendelkezéseihez kapcsolódó indokolással azonban csak részben értek egyet. Emellett különösen fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy a határozat az Eütv. rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát csupán az indítványok tartalmának és irányultságának megfelelően (III. rész 6. pont) végezte el.

Ez azt jelenti, hogy a határozat azt vizsgálta: alkotmányellenes-e az, hogy tilos a gyógyíthatatlan beteg halálát - kívánsága hiányában - elősegíteni az életmentő, életfenntartó beavatkozás beszüntetésével; továbbá nem köteles-e a jogalkotó a gyógyíthatatlan beteg élete (akár tevőleges, akár passzív közrehatással történő) befejezésének egyéb, de jelenleg az Eütv.-ben nem szereplő módozatait is biztosítani a beteg kívánsága alapján.

Elfogadom, hogy az Abtv. 20. §-a és a 22. § (2) bekezdése értelmezhető úgy is, ahogyan azt a határozat teszi: az Alkotmánybíróságot vizsgálódásában köti az indítványok tartalma és irányultsága. Így a jelen ügyben - erre irányuló indítvány hiányában - nyitva maradt az a kérdés, hogy összeegyeztethetők-e az élethez való joggal az Eütv. ama szabályai, melyek - közvetve vagy közvetlenül - lehetővé teszik, hogy ne a beteg döntsön befolyásmentesen, hanem helyette más személyek döntsenek az ellátás visszautasításáról az életfenntartó vagy életmentő beavatkozásokat illetően [Eütv. 20. § (4) bekezdése, Eütv. 22. § (2) bekezdése].

A határozat indokolásától eltérően a rendelkező részben foglalt döntéseket a következőkkel támasztom alá.

Azonosulva az Alkotmánybíróság korábbi döntéseivel, meggyőződésem szerint az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb alkotmányos érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93.].

Így gondolom, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 309.].

A jelen ügyre nézve a fenti megállapításokból az a következtetés adódik, hogy az élethez való jog alkotmányellenes korlátozását jelentené, ha az Eütv. lehetővé tenné - akár a beteg kívánságára, akár e nélkül - az élet orvosi segítséggel történő befejezését a gyógyíthatatlan betegek számára, legyen szó akár tevőleges, akár passzív segítségről. Azaz nemcsak nem alkotmányellenes az önrendelkezési jog e korlátozása, hanem éppen fordítva: az élet orvosi segítséggel történő befejezését lehetővé tévő szabály lenne az élethez való joggal összeegyeztethetetlen. Ebben az összefüggésben az önrendelkezési jog nem terjed ki arra, hogy személyes döntéséhez az egyén mást vagy másokat igénybe vegyen.

Igaz, hogy az emberi méltósághoz való jog csak az emberi státus meghatározójaként, az élethez való joggal fennálló egységében abszolút és korlátozhatatlan, de anyajog mivoltából levezetett egyes részjogai (mint pl. az önrendelkezéshez és a személy testi integritásához való jogok) az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint, más alapjoghoz hasonlóan, korlátozhatók [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.].

A konkrét esetben azonban valamennyi indítványozó - és ennek nyomán a határozat is - éppen az élethez való joggal szemben hivatkozik a méltóságra.

A többségi határozat indokolása abból indul ki, hogy a méltó halálhoz való jog - mivel ez az élet saját elhatározásból való befejezésének összefüggésében merül fel - nem az élethez való joggal fennálló egységben jelentkezik és az emberi méltóság sérelme következik be azáltal, hogy bár a beteg gyógyíthatatlan, az élet nem ér véget azon a ponton, ahol élete konfliktusba kerül méltóságérzetével (V. rész 1. pont).

Nem csak az egészséges emberi élet rendelkezik végtelen méltósággal, hanem a kora vagy egészségügyi állapota miatt magatehetetlen személy méltósága sem korlátozható. Minden ember méltósága egyenlő, még akkor is, ha ezt a beteg a betegsége elviselésével járó súlyos testi, lelki szenvedés, kiszolgáltatottság és reménytelenség érzése folytán, személy szerint esetleg másként éli meg. A méltósághoz való jog nem azonosítható a méltóságérzettel. Az ember fogalmilag nem kerülhet olyan helyzetbe, hogy élete és méltósága között választani tudjon: ha „méltóságát megőrzendő” lemond az életről, akkor ezzel méltósága is megszűnik. Az élet és a méltóság tehát fogalmilag elválaszthatatlan. Így az emberi méltóság fogalmának téves értelmezése tükröződik minden olyan megfogalmazásban, mely az élet és a méltóság közötti konfliktus és választás lehetőségét felveti. Meggyőződésem szerint beláthatatlan veszélyeket hordoz magában minden olyan megközelítés, mely az emberi élet feltétlen méltóságát nem ismeri el.

Nem értek egyet a határozatnak az indokolás elméleti megalapozására irányuló azzal a megállapításával sem, hogy a saját halálról való döntés (IV. rész 6.1. pont) - miként az öngyilkosság is - az önrendelkezési jog része. Az emberi méltósághoz való jogból, illetve az abból levezetett önrendelkezési jogból nem következik a saját halálról való döntés joga, sem pedig öngyilkosság elkövetéséhez való jog; ilyen jogok nem léteznek.

Nem az önrendelkezési jogból következik az, hogy az öngyilkosságot elkövetőket nem érhetik hátrányos intézkedések, hanem abból, hogy az öngyilkosság olyan jogon kívüli szituáció, amelyet a jog nem büntet, de nem is támogathat.

A többségi határozat ebben az összefüggésben tévesen hívja fel az állam világnézeti semlegességének elvét, amikor arra hivatkozik, hogy a világnézeti szempontból semleges, alkotmányos alapokon álló jogrendszer sem helyeslő, sem helytelenítő álláspontot nem foglalhat el az ember saját életének befejezését elhatározó döntésével kapcsolatban. Az állam semlegessége semmiképpen nem zárja ki azt, hogy alapvető, az Alkotmányban is megnyilvánuló értékek és jogok iránt elkötelezett legyen; az állam igenis elfoglalhat határozott álláspontot az élet mellett, sőt köteles az élet mellett állást foglalni.

Az élethez való jog elfogadhatatlan relativizálását jelentik ezért az olyan megfogalmazások, melyek az eutanáziával kapcsolatos döntés kulturális kötöttségére utalnak (pl. VI. rész 3. pont), és azt sugallják, hogy az életről való gondolkodás a jövőben alapvetően megváltozhat. Az élet jogi védelme a jövőben tágulhat (így a méhmagzat jogainak teljesebb elismerésének irányában), azonban határozottan gátat kell szabni minden olyan megközelítésnek, mely - formálisan az önrendelkezési jogra vagy más jogokra, a gyakorlatban azonban esetleg gazdasági érdekekre való hivatkozással - az élet védettségének csökkenéséhez vezet. Beláthatatlan következményekkel járna, ha csak résnyire is ajtót nyitna a jogalkotó az „értékes” és a „kevésbé értékes” élet közötti különbségtétel előtt.

Az Alkotmány az élethez való jogot védi. Az emberi méltósághoz való jogból, illetve az abból eredeztetett önrendelkezési jogból nem vezethető le sem a más személy keze általi, sem az állam segítségével történő elhalálozáshoz való jog, és a „méltó halálhoz való jog” sem, hanem csak az, hogy a betegeknek lehetőséget kell biztosítani bizonyos beavatkozások meghatározott feltételek mellett történő visszautasításához.

Úgy gondolom, hogy az önrendelkezési jog érvényesülésére vonatkozó törvényi szabályozás területén a még alkotmányos és a már alkotmányellenes szabályozás közötti határvonal egyszer s mindenkorra adott. Az a szabályozás alkotmányos, amely a tájékozott, személyes, minden külső kényszertől és befolyástól mentes, szabad döntés lehetőségét biztosítja a visszautasításról. A kezelésnek az ilyen visszautasítása nem a halált idézi elő, hanem elfogadja, hogy nem tudja azt megakadályozni. Ami ennél többet jelent a vizsgált körben, az alkotmányellenes, mert az Alkotmány az élethez való jog korlátozását kizárja. A halálos betegek és haldoklók élettől való szándékos megfosztása, bármilyen cselekedet vagy mulasztás, amelynek célja, hogy közvetlenül vagy közvetve halált okozzon, tilos kell hogy maradjon.

A fentiekre tekintettel, álláspontom szerint az emberi méltósághoz való jog érvényesülése szempontjából nem szükséges a kezelés visszautasításának jogát az Eütv.-ben jelenleg meglévőhöz képest kiterjesztőbben szabályozni.

*Dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva* s. k.,

alkotmánybíró

***Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása és különvéleménye***

*I.*

1. Egyetértek a határozat rendelkező részének 1.2.4. és 5. pontjaival, valamint e pontokhoz kapcsolódó indokolásokkal.

A határozat rendelkező részének 1. pontjában elutasítja azt az indítványt, amely szerint az Eütv. alkotmányellenesen korlátozza a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogát azáltal, hogy nem teszi lehetővé számukra életük orvosi segítséggel történő befejezését.

A határozat rendelkező részének 1. pontjához fűzött indokolással kapcsolatban - részben azon túl - az alábbiakat jegyzem meg:

2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság akkor is megállapítja az alkotmánysértő mulasztást, ha a vizsgált szabályozás - tartalmilag - alkotmánysértő módon hiányos, azaz nem tartalmaz olyan garanciális szabályokat, amelyek az Alkotmányból közvetlenül levezethetők. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 33.]

A határozat megállapítása szerint „...a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának érvényesülésére vonatkozó törvényi szabályozás területén a még alkotmányos és már alkotmányellenes szabályozás közötti határvonal nem egyszer s mindenkorra adott; az ismeretek szintje, az intézmények állapota, fejlettsége-fejletlensége és egy sor további tényező befolyással lehet a kérdés alkotmányosságának megítélésére.” (V. 3. pont)

Álláspontom szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való jogból, ezen belül: az alkotmánybírósági gyakorlat által kiértelmezett önrendelkezési jogból kényszerítően következik a passzív eutanázia (a visszautasítási jog) törvényi biztosítása. Ennek hiányában - az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján - meg kellett volna állapítani a törvényhozás alkotmánysértő mulasztását. Az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jognak ennél szélesebb értelmezése az állam objektív életvédelmi kötelezettségének, e kötelezettség mértékének, határának és tartalmának meghatározása a törvényhozó mérlegelésétől függ. Az önrendelkezési jog jelenlegi alkotmányos igazolása - határának megvonása - nem zárja ki az önrendelkezési jog - pro futuro - alkotmányosan lehetséges, megfelelő garanciákkal biztosított szélesebb értelmezését. Az önrendelkezési jog alkotmányjogi fogalma ugyanis nem szűkíthető le az önrendelkező „aktív” és a rendelkezéssel érintett fél kizárólag „passzív” magatartási viszonyára. Az anya önrendelkezési joga alkotmányosságának alkotmánybírósági értelmezéséből is következik [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333.], hogy az önrendelkezési jogon alapuló jogviszony, a „rendelkezés” nem csak a másik fél passzív magatartását idézheti csak elő, hanem az orvos tevőleges segítségét is. (A magzatát megtartani nem kívánó anya alkotmányosan elismert önrendelkezési joga kifejezetten aktív orvosi beavatkozást eredményez.)

Az alkotmánybírósági gyakorlat ismeri a „nem feltétlenül alkotmányellenes” értékelést. (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 523.; 35/1991. (X. 23.) AB határozat, ABH 1991, 266, 268.; 57/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 284, 286.] Az Alkotmánybíróság több határozatában utalt arra, hogy a törvényhozó mérlegelési körébe tartozik a szabályozás bővítése „eshetőlegesen alkotmányos” irányban. Következésképpen, ami nem feltétlenül alkotmányellenes - a pro futuro szabályozást illetően -, az az alkotmányos szabályozás lehetséges tartományát is jelentheti. Az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jog jelenlegi alkotmányos határa (az alkotmánysértő mulasztás elutasításával) nem zárja ki, nem teszi feltétlenül alkotmányellenessé az önrendelkezési jog esetleges, jövőbeni tágabb értelmezését. Ennek eldöntése a törvényhozás szabadságába tartozik.

*II.*

1. Nem értek egyet a határozat rendelkező része 3. és 6. pontjával és a hozzájuk tartozó indokolással. A felhívott törvényi és ezekkel szoros összefüggésben lévő Kormányrendelet rendelkezéseit meg kellett volna semmisíteni.

2. Az Alkotmánybíróságnak az ellenőrzött (demokratikus) közhatalom-gyakorlás garanciának meghatározása mellett fontos funkciója az egyén önmeghatározásának, meggyőződése szerinti életvitele alapvető jogi feltételeinek biztosítása. Az alapjogok deklarálása (biztosítása) az emberi méltóság megőrzésének szolgálatában áll. Ezáltal válik az emberi méltósághoz való jog minden más jog (alapjog) lényeges tartalmának részévé.

Az Alkotmány 54. §-ából az következik, hogy mindenkinek legszemélyesebb joga az önmegvalósítás, az önértékelés és ezen belül saját életéről, életének alakításáról való döntés. E folyamatot vezérlő belső meggyőződés az emberi méltóság része, olyan tartomány, amely nem állhat sem az állam, sem más kényszerítő hatalom alatt: az érinthetetlen lényeg. Ez fakad az élethez és az emberi méltósághoz való jog egységéből, oszthatatlanságából.

Az emberi méltóság abszolút jellegű tartalmát a minden ember egyenlő méltósága testesíti meg [35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166.]. Az emberi méltóság abszolút, korlátozhatatlan jogából levezett önrendelkezési jog (8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 45.] - tartalma szerint - eltérő hangsúllyal, szereppel kell, hogy érvényesüljön.

Az önrendelkezési jog súlyát, szerepét tartalmi irányultsága határozza meg. A házasságkötés szabadsága [19/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 115.] a fél perbeli részvételével kapcsolatos rendelkezési jog [22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122.], valamint a pernyertességből folyó rendelkezési jog [4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 41.] nyilván más szerepét, súlyát jelenti az önrendelkezési jog érvényesülésének, mint az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jog.

Az Alkotmánybíróságnak a véleménynyilvánításhoz való jog kiemelt kezeléséhez hasonlóan, az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jog tekintetében is - úgyszintén kiemelt szerepére - figyelembe veendő a korábban alkalmazott mérce: e jogot korlátozó törvényeket is „megszorítóan kell értelmezni.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.] Az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jogként az 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) által elismert passzív eutanáziának az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti védelmét ebben az összefüggésben tartom indokoltnak értelmezni.

3. A passzív eutanázia az életfenntartó kezelés visszautasítása az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jog (a továbbiakban: önrendelkezési jog) alkotmányosan igazolt tartománya. Szélesebb értelemben: az önrendelkezési jog egyben választást is jelent a visszautasítás jogának érvényesítése vagy az életfenntartó kezelés igénylése között. Az élet megtartásával járó méltóságsérelem, e veszteség megítélése az egyén önrendelkezési jogának része.

Az ügyet alapjaiban eldöntő kérdés tehát az, hogy az állam tiszteletben tartja-e az önrendelkezési jog lényeges tartalmát, azt szükséges és arányos mértékben korlátozza-e. A probléma eldöntéséhez - az állam életvédelmi oldaláról - tisztázásra szorul, hogy a passzív eutanázia ismertetett formájában az állam életvédelmi kötelezettségének mi a tartalma:

*a)* az önrendelkezési jog érvényesítéséhez szükséges garanciák biztosítása azért, hogy olyan jogi feltételrendszert alakítson ki, amelyben az önrendelkezés (mindenki más) befolyásától függetlenül tudjon érvényesülni (az esetleges visszaélések megakadályozása céljából), vagy

*b)* az állam életvédelmi kötelezettsége ettől több: az állam életvédelmi kötelezettségének ellensúlyt kell-e képezni az önrendelkezéssel szemben.

4. Az önrendelkezési jog korlátozásának alkotmányosságát az Alkotmánybíróság által kimunkált „szükségességi” és „arányossági” mérce alapján kell megvizsgálni.

Az önrendelkezési jog objektív intézményvédelmi oldala - az Alkotmánybíróság értelmezése alapján [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302-303.] - az állam alapjogvédelmi kötelezettsége, amely arra irányul (mivel itt az egyén életét nem másokkal szemben kell megvédeni), hogy biztosítsa az alapjog (önrendelkezési jog) tényleges érvényesülését. Az államnak garantálnia kell a jog érvényesülésének garanciális feltételeit, a visszaélések lehetőségének elhárítását, hogy valóban az érintettek rendelkezzenek saját életük utolsó stádiuma felett.

A passzív eutanáziának az Eütv.-ben szabályozott eljárása, a határozatban is felhívott rendelkezések szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogát, az életfenntartó kezelés visszautasítását:

*a)* Az Eütv. 20. § (3) bekezdése a visszautasítás jogát az olyan súlyos betegségben szenvedők esetében biztosítja, amely betegség gyógyíthatatlan és rövid időn belül halálhoz vezet. A „rövid időn belül” kitétel olyan határozatlan fogalom, amely értelmezési nehézségeket, adott esetben önkényes értelmezést is eredményezhet. Az Alkotmánybíróság több határozatában, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból levezetett jogbiztonság lényeges részének értelmezte a normavilágosság követelményét. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

A hivatkozott kitétel az értelmezési nehézségek mellett indokolatlanul kizárja az önrendelkezési jogból a gyógyíthatatlan és emiatt halálhoz vezető betegségben, nagy fájdalmakat elviselve szenvedőket. (Az orvostudomány remélt fejlődését, a gyógyíthatatlan betegségek gyógyíthatóvá válásának indokolt szempontját mint feltételt az önrendelkezési jog alkotmányos tartalma szempontjából - a várható eredmény időbeli bizonytalansága miatt - nem indokolt figyelembe venni.).

*b)* Az Eütv. 20. § (4) bekezdése szerint, annak ellenére, hogy írásban - az Eütv. 20. § (2) bekezdésének előírásának megfelelően - a beteg nyilatkozott a visszautasítás tárgyában, a törvényhozó mintegy automatikusan kétségbe vonva a beteg belátási képességét, háromtagú orvosi bizottság vizsgálatát, aktív szerepét írja elő. A belátási képesség automatikus kétségbevonására utal a hivatkozott törvényi rendelkezés azon kitétele, miszerint a bizottsági vizsgálat elutasítása a beteg korábban tett [Eütv. 20. § (2) bekezdés] visszautasító nyilatkozatát, rendelkezési jogát semmissé nyilvánítja. Amennyiben az orvosi bizottság egyhangú döntése igazolja a törvényi feltételeket [Eütv. 20. § (3) bekezdését] a betegnek az orvosi bizottság nyilatkozatát követően három napon belül, két tanú előtt ismételten ki kell nyilvánítania a kezelés visszautasítását. A törvény erejénél fogva történő bizottsági kirendelés helyett elégséges lenne a belátási képesség „kétség esetén” törvényi feltételének beiktatása, ami itt - szemben a később részletezendő Eütv. 23. § (1) bekezdésével - szükséges és arányos korlátozása lenne az önrendelkezési jognak.

A beteg újbóli nyilatkozatra kötelezése viszont szükségtelenül korlátozza önrendelkezési jogát.

*c)* Az Eütv. 20. § (7) bekezdésének alkotmányosságát az indítványozó nem kifogásolta. Az Alkotmánybíróság állandóan követett gyakorlata [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 25/1993. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1993, 188, 193.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 149.], hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezésekkel tartalmilag szorosan összefüggő rendelkezéseket is vizsgálata körébe vonja. A hivatkozott (7) bekezdés szerint, ha minden törvényi feltételnek megfelel a beteg rendelkezése a visszautasítás tárgyában, akkor is „meg kell kísérelni” döntésének megváltoztatását. Ez a rendelkezés lényegében figyelmen kívül hagyja, nem értékeli alkotmányos alapjogként a beteg önrendelkezési jogát; e jog lényeges tartalmának korlátozását jelenti, ezért alkotmánysértő.

*d)* Hasonlóképpen az alapjogi tartalom törvényi szintű relativizálása az Eütv. 23. § (1) bekezdése, amely a 20. § (3) bekezdésére hivatkozva mintegy elvont, parttalan értelmezést lehetővé tevő kitételként fogalmazza meg, hogy a hivatkozott törvényi rendelkezéseknek megfelelő önrendelkezési jog érvényesülésére „csak abban az esetben kerülhet sor, ha a beteg erre irányuló akarata világosan és meggyőző módon kideríthető. Kétség esetén a beteg később tett nyilatkozatát kell figyelembe venni”.

A hivatkozott törvényi rendelkezés idézett első mondata az önrendelkezési jog súlyos korlátozása. Az Eütv. szerint szabályosan (nem alkotmányosan!) lefolytatott eljárási rend éppen a törvény szándéka szerinti „világos és meggyőző” akarat-kijelentés megalapozását szolgálja. Az idézett rendelkezés éppen ezt az eljárást relativizálja, mintegy „félreteszi” és újraindítja.

A második mondat nehezen értelmezhető, mivel a beteg nyilatkozatát bármikor visszavonhatja. [Eütv. 20. § (4) bekezdés utolsó mondat]

5. Összegezve megállapítható:

Az Eütv. hivatkozott rendelkezései jelentős, alkotmányosan nem indokolható ellensúlyt képezve, szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák az élet méltó befejezésére irányuló önrendelkezési jogot, ezáltal kiüresítve annak lényeges tartalmát.

Az állam objektív életvédelmi kötelezettségének (az Eütv. koncepciójának) arra kell irányulnia, hogy az önrendelkezési jog befolyástól mentesen - alkotmányosan szükséges korlátozás mellett - az érvényesülését biztosító jogi eljárás útján, valóságos jogként nyerjen elismerést.

Mindezekre tekintettel az Eütv. alkotmánysértő 20. § (3), (4) és (7) bekezdését, valamint az ehhez kapcsolódó, az alkotmánysértő (3) bekezdésre utaló 20. § (1) bekezdését az utalás tekintetében pro futuro meg kellett volna semmisíteni. Hasonlóképpen megsemmisítendő lett volna a Kormányrendeletnek a határozat rendelkező része 6. pontjában felhívott - az Eütv. általam alkotmánysértőnek minősített rendelkezéseit végrehajtó - nem minden vonatkozásában alkotmánysértő rendelkezései is.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy az alkotmánysértő rendelkezésekkel szoros összefüggésben lévő nem alkotmánysértő rendelkezések is megsemmisítésre kerülnek, ha a fennmaradó jogszabályi rendelkezések önmagukban elvesztik szabályozó funkciójukat. Ebben az esetben a vizsgált jogterület - a megsemmisített alkotmánysértő és nem alkotmánysértő szabályok miatt -, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményre tekintettel, komplex újraszabályozást igényel. [33/1990. (XII. 26.) AB határozat, ABH 1990, 191, 196.; 16/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 464, 466.]

*Dr. Holló András* s. k.,

alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz és a különvéleményhez csatlakozom:

*Dr. Kukorelli István* s. k.,

alkotmánybíró

***Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye***

Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részének 3. pontjában elutasítja az annak megállapítására irányuló indítványokat, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 20. § (3) és (4) bekezdése alkotmányellenesen korlátozza a gyógyíthatatlan betegeknek az életfenntartó vagy életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozó önrendelkezési jogát.

Ehhez kapcsolódóan nem értek egyet azzal sem, hogy az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részének 6. pontjában elutasítja az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 3. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat.

Álláspontom szerint az Eütv. 20. § (3) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint az életfenntartó, életmentő beavatkozás csak akkor utasítható vissza, ha a beteg olyan súlyos betegségben szenved, amely „rövid időn belül” halálhoz vezet „és gyógyíthatatlan,” e két idézett szövegrészében alkotmányellenes. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése kimondja, hogy „minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.” Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy az emberi méltóság alapjogából az egyének önrendelkezési joga is következik. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”. Nézetem szerint az Eütv. 20. § (3) bekezdésének idézett két szövegrésze az önrendelkezéshez való jog lényeges tartalmának korlátozását jelenti, és ezért alkotmányellenes.

Ugyanezen okból alkotmányellenesek az Eütv. 20. § (4) bekezdésének azon rendelkezései, melyek alapján az életfenntartó, életmentő kezelések visszautasítására irányuló nyilatkozat csak akkor érvényes, „ha egy háromtagú orvosi bizottság a beteget megvizsgálja és egybehangzóan, írásban nyilatkozik arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg, [...] továbbá a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő 3. napon - két tanú előtt - ismételten kinyilvánítja a visszautasításra irányuló szándékát.” Az előzőekből következően alkotmányellenes az Eütv. végrehajtására kiadott Kormányrendelet 3. § (3) bekezdése is, mely értelmében a háromtagú bizottság nyilatkozata szükséges ahhoz, hogy az életfenntartó, életmentő kezeléseket a beteg visszautasíthassa. A bizottságnak - a betegség jellegének megfelelő - szakorvos tagja arról nyilatkozik, hogy a beteg olyan betegségben szenved-e, amely gyógyíthatatlan, és rövid időn belül halálhoz vezet, a pszichiáter szakorvos tagja pedig arról, hogy a beteg rendelkezik-e a döntés meghozatalához szükséges belátási képességgel. Az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítani a hivatkozott jogszabályi helyek alkotmányellenességét, és meg kellett volna azokat semmisítenie.

Elfogadom a határozat rendelkező részének 1. pontját, de megítélésem szerint, az alkotmányos határmegvonás egyértelműsége szempontjából pontosabb lett volna, ha a rendelkező rész 1. pontja - az indítványokban foglalt kéréssel szemben - egyértelműen utasította volna el az önrendelkezésen alapuló aktív eutanáziát, a következőképpen: „Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely szerint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény alkotmányellenesen korlátozza a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogát azáltal, hogy nem teszi lehetővé számukra életük aktív orvosi beavatkozással, segítséggel történő befejezését, elutasítja.”

*I.*

*Az emberi méltóságból fakadó önrendelkezési jog és az eutanázia kapcsolata*

Az indítvány az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való jog részét képező önrendelkezési jog olyan területének az értelmezését veti fel, amire az eddigi alkotmánybírósági határozatok nem tértek ki.

Az emberi méltósághoz való jog - és ennek részeként az önrendelkezési jog - magában foglalja a betegnek bármilyen orvosi kezelés - beleértve végső soron az életfenntartó és az életmentő kezelések - visszautasításának a jogát. A határozat ezen megállapításával teljes mértékben egyetértek.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már kimondta azt, hogy az embernek az emberi életéhez és az emberi méltóságához való joga olyan abszolút jog, amely az emberi státus meghatározójaként, az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan. Ebből következően, anyajog mivoltából levezetett egyes részjogosítványai (így az önrendelkezéshez való jog) az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozhatóak. [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az embernek az élethez és az emberi méltósághoz való joga egységben és abszolút tartalommal vagyis korlátozhatatlanul illeti meg a jog alanyát. Az élethez és a méltósághoz való jog abszolút tartalmából következik, hogy azoknak bármilyen mértékű korlátozása alkotmányellenes nem csak abban az esetben, ha alapvető jog lényeges tartalmát érinti. A többi alapjog lényeges tartalmát nem érintő korlátozás is csak akkor alkotmányos, ha a korlátozás más alapjog érvényesülése szempontjából szükségszerű és arányos.

Az élethez és a méltósághoz való abszolút tartalmú (korlátozhatatlan) jog kapcsán nemcsak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt korlát, pontosabban alkotmányosan megengedett korlátozás - a lényeges tartalom védelme érdekében - nem jöhet fogalmilag szóba, hanem nem állítható az élethez és az emberi méltósághoz való joggal szembe olyan „más” alapjog, amelyre hivatkozva korlátozni lehetne az élethez és az emberi méltósághoz való jogot.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jogból levezetett konkrét jogok viszont már alkotmányosan korlátozhatóak.

Az élethez való jog nem bontható fel ún. konkrét életjogokra, illetve élettartalmakra. Az élethez való jog egysége megbonthatatlan, feldarabolhatatlan. Az élethez való jog csak a maga egységében és teljességében szemlélhető és érvényesítendő minden konkrét társadalmi viszonyban. Az emberi élet alkotmányos védelme - a maga egységében és korlátozás nélkül - illet meg minden embert a halál beálltáig.

Az emberi méltósághoz való jog viszont már többféle - elvileg megszámlálhatatlan - konkrét jog formájában létezik, illetve ezek együtteseként jelenik meg. Az emberi méltósághoz való jogból levezetett alapjogok - így az önrendelkezési jogból levezetett azon joga a beteg embernek, hogy visszautasítsa az életmentő és életfenntartó, de ezeken túl bármilyen kezelést - a maguk konkrétságában ítélendők meg abból a szempontból, hogy a korlátozás megfelel-e az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében írott követelménynek, és azon túl a szükségesség és arányosság követelményének, továbbá, hogy valamely más - szintén Alkotmány által védett - alapjog érvényesítésének az érdekében történik-e.

Összegezve, úgy vélem, hogy míg az élethez való jog csak a maga egységében és korlátozhatatlanságában létező jog, addig az emberi méltósághoz való absztrakt jog konkrét, elválasztható alapjogok összességeként létezik. Az emberi méltóságot alátámasztó konkrét részjogok korlátozása az Alkotmánynak megfelelő tartalommal, a feltétlenül szükséges és arányos mértékben, más alapjog védelme érdekében alkotmányosan elfogadható.

Az indítványhoz kapcsolódóan, a jelen ügyben az képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát, hogy az emberi élet és az emberi méltóság, mint alkotmányos, korlátozhatatlan és egységben érvényesítendő és érvényesülő jog mit jelent a maga általánosságában és konkrét megjelenési formájában, és mit nem jelent. Nézetem szerint az emberi élethez való jog nem jelenti, nem jelentheti sem a méltó, sem a méltatlan emberi életre való kötelezést, sem az emberi élet meghosszabbítását - különféle orvosi kezelések révén - a beteg határozott akarata ellenére. Ha ugyanis az embernek az élethez való joga átfordul az életre való kötelezéssé, ez már az önrendelkezési jognak a korlátozását, mégpedig a jog lényeges tartalmának a korlátozását jelenti. Ez viszont alkotmányellenes, mivel az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének azon rendelkezésébe ütközik, amely kimondja, hogy alapvető jogot csak törvényben és úgy szabad korlátozni, hogy az a jog lényeges tartalmát ne érintse.

Az ember tehát sem „méltónak”, sem „méltatlannak” tekinthető életre nem kötelezhető; az állam életvédelmi kötelezettsége nem lehet olyan erejű, illetve nem terjedhet ki arra, hogy az egyén szabadságát, az egyén önrendelkezési jogát oly módon korlátozza, hogy az embernek az élet megválásától való jogát megtiltsa. Ezt támasztja alá az öngyilkosság „szabadsága” is vagyis az, hogy az öngyilkosságot sikertelenül elkövető személyt nem büntetik azért, mert megkísérelte az öngyilkosságot, illetve e tettéhez egyéb negatív jogkövetkezmények sem fűződhetnek.

Mivel az ember a „normális” (egészséges, boldog) életre sem kötelezhető, még inkább nem kényszeríthető olyan életre, amelyben elveszíti a méltóságát azáltal, hogy teljesen kiszolgáltatottá, magatehetetlenné, önmaga ellátására képtelenné válik, és olyan mértékű fájdalmakat, gyötrelmeket és szenvedéseket kell kiállnia, amelyek számára már-már elviselhetetlenek. A gyötrődéssel, kiszolgáltatottsággal járó élet az egyén számára már emberhez méltatlan életet jelenthet. Ennek „megélésére”, és orvosi kezeléssel folyamatosan meghosszabbított „továbbélésére” nem kötelezhető az egyén, és a szabadságában áll ennek, a számára méltatlan életnek a meghosszabbítását elutasítani.

Az emberhez méltó és az emberhez méltatlan élet között objektív határ nem húzható meg. Az egyén a maga értékelő tevékenysége révén mint konkrét, egyedi szubjektum dönt arról, hogy mely életet tart még méltónak önmaga számára, és mely életet tekint már méltatlannak. Ennek eldöntése az egyén szubjektív és abszolút mérlegelési jogán alapul, csak ő határozhat arról, hogy mely életforma, -fajta, -tartalom, illetve milyen mértékű szenvedés, kiszolgáltatottság, magatehetetlenség, ellátásra való képtelenség stb. az, amely már nem a méltó, hanem a számára méltatlan emberi életet jelenti, amelyet nem akar tovább élni.

Ha a halál természetes bekövetkeztét az életfenntartó és az életmentő kezeléssel az egyén akarata ellenére megakadályozzák, az az embernek az ilyen (általa méltatlannak tartott) életre való kötelezését vagyis az egyén önrendelkezési jogának a súlyos sérelmét jelenti, és így alkotmányellenes korlátozáshoz vezet.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltóságból fakadó önrendelkezési jognak további eleme, hogy az élethez és a méltósághoz való jog természetesen nemcsak az élet elfogadásának a jogát foglalja magában, hanem ugyanígy az élet befejezésének, illetve az élet befejezése megválasztásának a jogát is magában foglalja; ideértve az élet befejezése módjának vagy idejének a megválasztását is. Az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jognak része tehát az élet befejezésének a megválasztása, megválaszthatósága. Tekintettel arra, hogy ez a jog abszolút jog - az abszolút szerkezetű jogviszonyokból fakadóan - mindenki köteles tiszteletben tartani az ember ezen önrendelkezésből fakadó jogát vagyis az élet befejezése szabad megválasztásának a jogát. Ebből következően mindenki köteles tartózkodni attól, hogy az embert az életfenntartó, életmentő beavatkozásokkal - kifejezett akarata ellenére - életben tartsa, és ha ő a halál természetes bekövetkeztét és lefolyását kívánja, akkor ezt az önrendelkezésből fakadó akaratát mindenkinek tudomásul kell vennie. Ugyanígy mindenki köteles tudomásul venni és elfogadni annak az egyénnek az akaratát és önrendelkezési jogát is, aki nem beteg ugyan, de az életétől valamilyen ok miatt - pl. szerelmi csalódás, végtagjainak elvesztése stb. - meg akar válni.

Az egyes ember önmagához való viszonya a legszemélyesebb viszony, amelyben az ember értelmi, intellektuális értékelő, elemző, érzelmi viszonyba kerül önmagával. Az ember önmagára vonatkozó tudati viszonya - a maga teljességében - abszolút módon autonóm és szabad. Ennek az abszolút módon szabad önértékelő viszonynak része az egyén önmaga életéhez, életének minőségéhez, életének vállalhatóságához fűződő érzelmi, intellektuális és értékelő viszonya. Az ember életének és halálának együttes és egymásra vonatkoztatott értékelése a konkrét egyén legszemélyesebb, leginkább tiszteletre méltó, a jog által leginkább védett területe. Ennek a konkrét magatartásokban is megnyilvánuló „öntudatnak” a része az egyén önrendelkezési joga: élete és halála feletti rendelkezés. Az egyén önrendelkezési joga döntéseiben - és így életére és halálára vonatkozó döntéseiben - nyilvánul meg.

A döntés szabadsága a saját életről és a saját halálról az önrendelkezési jog lényeges és korlátozhatatlan tartalmát képezi. Ennek az önrendelkezési jogból fakadó döntési szabadságnak a része annak mérlegelése is, hogy akár az egészséges, akár - az esetleg gyógyíthatatlan betegségben szenvedő - beteg ember mikor, milyen módon választja a halált, illetve fogadja el a halál természetes bekövetkezését. Hasonlóan e körbe tartozik annak eldöntése, hogy mit tart még elfogadható szenvedéssel teli életnek és mit tart számára már méltatlan (vagyis teljes kiszolgáltatottsággal, az önmagáról való gondoskodási képesség híján való, szenvedéssel és kínlódással, fájdalommal terhes) életnek, amely utóbbit már nem kívánja tovább élni. Az ember tehát nem a halált választja ebben az esetben, hanem a számára méltatlan, szenvedéssel teli emberi életet utasítja el, illetve azt utasítja el, hogy erre a méltatlan emberi életre továbbra is „kötelezve legyen”, más személy (orvos, ápoló, hozzátartozó stb.) döntésétől függjön, hogy az egyén által már méltatlannak ítélt életét meddig élje, vagyis, hogy ez a számára már méltatlan emberi élet továbbfolytatódjon. Az egyén az emberi méltóságából és az önmagával kapcsolatos önrendelkezési jogából fakadó szabadsága alapján utasítja el az önmaga számára már méltatlan, szenvedésekkel teli, kiszolgáltatottsággal járó életet, és ezért visszautasítja a halál természetes módon való bekövetkezését akadályozó életfenntartó és életmentő kezeléseket. Annak eldöntése, hogy mikor lép át az ember élete a számára már elfogadhatatlan, emberhez nem méltó élet fázisába és tartalmába, teljesen az egyén mérlegelésén alapul. Az ember önrendelkezési jogának része az arról való döntés is, hogy mely élettartam, életforma, életmód az, ami még méltó, és melyik az, ami már méltatlan, esetleg elviselhetetlen önmaga számára.

Az ember választhatja ennek - a számára már méltatlan - életnek a mesterséges, akár újbóli és újbóli meghosszabbítását, de dönthet úgy is, hogy elutasítja ezt az életet vagyis a számára már az emberi méltóságot megszüntető életformát, élettartamot, kiszolgáltatottságot. Ez esetben tehát hangsúlyozottan egyfajta élet elutasításáról és nem elsősorban a halál választásáról van szó. Helytelen az a - sokszor hangoztatott - kérdésfelvetés, hogy az élet vagy a halál között választ az egyén, mivel a gyógyíthatatlan beteg nem egyszerűen az élet és a halál, hanem kétféle élet: a súlyos szenvedéssel járó életnek a további vállalása vagy pedig ennek az életnek a tovább nem vállalása között választ.

Az emberi méltóságból fakadó önrendelkezési jog - beteg és egészséges ember esetében egyaránt - nemcsak a halál szabad megválasztását foglalja magában, hanem az egyén által méltatlannak ítélt élet továbbélésének elutasítását vagy a továbbélés időtartamának a lerövidítését is, s ezáltal a halál bekövetkezését. Ez a választás az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való jog részét képező önrendelkezési jogból levezethető, és következik a betegnek az Eütv. életmentő, életfenntartó kezelés visszautasítását lehetővé tevő rendelkezése által biztosított jogából. Ezt a választási szabadságot az Eütv. 20. §-ának rendelkezései lényegében jelenleg is biztosítják.

Az életfenntartó és életmentő kezelések visszautasításának a szabadsága azért vet fel azonban mégis alkotmányossági problémát, mert ebbe a viszonyrendszerbe egy olyan személy (az orvos) is belép, aki - szakmájánál és esküjénél fogva - gyógyításra, illetve - halálos betegség esetén - az életfenntartó és az életmentő kezelések folyamatos, egészen a halál bekövetkeztéig tartó biztosítására kötelezett. Így szembekerül egymással a betegnek az életmentő és életfenntartó kezelést visszautasító akarata, és az orvosnak a gyógyítási kötelezettsége. Ez esetben nem két jog (a beteg és az orvos joga), hanem a beteg önrendelkezési jogából fakadó visszautasítási joga, és az orvos jogi, szakmai - és esküje alapján őt kötő - erkölcsi kötelezettsége kerül egymással szembe. Ebben a konfliktusban az alkotmányos megoldás csak az lehet, hogy az orvosnak a szakmai kötelezettsége „meghátrál”, „visszavonul” a beteg alkotmányos önrendelkezési jogából fakadó visszautasítási joga előtt. A jog és kötelezettség ilyen szembenállásában az alkotmányos jognak az elsőbbségét kell biztosítani, ebből következően az orvos tudomásul kell, hogy vegye a beteg önrendelkezési jogából fakadó akaratát, az életfenntartó és életmentő, illetve ezen túl is bármely más kezelés visszautasítását. Az orvos köteles a betegnek továbbra is megadni minden más, fájdalomenyhítést szolgáló és egyéb szükséges kezelést, de hagynia kell, hogy a halál természetesen módon bekövetkezzen, azt nem késleltetheti, lassíthatja életfenntartó és életmentő kezeléssel. Ebben a viszonyban ez kötelezettsége az orvosnak, és az orvost ez a kötelezettsége tulajdonképpen a passzív eutanázia egyfajta sajátos résztvevőjévé teszi. Ez utóbbi azonban nem vet fel alkotmányos problémát, mivel ez esetben a beteg önrendelkezési jogának az érvényesüléséről, méghozzá erősebb érvényesüléséről van szó, az orvos szakmai kötelezettségének a teljesítésével szemben. Az orvos csak oly módon válik ebben az esetben a halálhoz vezető útnak a „kísérőjévé”, vagyis valamilyen passzív résztvevőjévé, hogy az életfenntartó és életmentő kezelést nem adja meg, hanem - a beteg akaratának megfelelően - hagyja a halálhoz vezető természetes élettani folyamat lezajlását.

A jelenleg hatályos Eütv. alapvetően ezt az élethelyzetet modellezi és szabályozza. A beteg önrendelkezési joga, és az orvos gyógyítási, illetve kezelésnyújtási kötelezettsége (már nincs esély a gyógyításra, de az orvosnak még mindig meg kell kísérelnie az élet fenntartását és megmentését) között feszülő ellentmondás következményeként kell a jogi szabályozásba az orvos személyét bevonni, és az orvos ezen passzív magatartásra kötelezését a beteg alkotmányos önrendelkezési jogával együtt kezelni és szabályozni. Ez azért is fontos, mert az orvos számára is ilyen alapon kell biztosítani és kimondani a szakmai kötelezettség nyújtásának az elmulasztásából fakadó felelőtlenségét, immunitását.

Arra is rá kell azonban mutatni ugyanakkor, hogy az orvost sem lehet akarata ellenére erre a passzív közreműködésre kötelezni; az orvosnak - lelkiismereti és szakmai okokra hivatkozva - szabadságában áll megtagadni azt, hogy egy adott beteg kezelése során - a beteg határozott és egyértelmű kérése ellenére - az életmentő és az életfenntartó kezelést megszüntesse. Ebben az esetben az orvos számára lehetővé kell tenni azt, hogy kilépjen a kezelési folyamatból, és más orvos - esetleg hozzátartozó vagy más személy - lépjen be ebbe a halálhoz vezető folyamatba. A passzív eutanázia esetében tehát az orvost - ha ő ezt világnézeti, erkölcsi vagy szakmai-etikai okok miatt nem tudja elfogadni - még erre a passzív magatartásra sem lehet kötelezni, hanem lehetővé kell tenni számára, hogy ebből a viszonyból kilépjen és ezzel a beteggel való foglalkozást, kezelést ő a saját részéről megszüntesse. Ez esetben a beteg kezelését - már amennyiben a beteg kezeléséhez a továbbiakban is szükséges az orvosi segítség - más orvosnak kell átvennie, s a kezelést megszüntető orvost a beteg további kezeléséért már felelősség nem terheli. A kezelést átvevő orvos lesz a továbbiakban a halálhoz vezető út passzív végigkísérője, ő lesz köteles a fájdalomenyhítésre és a szenvedő beteg egyéb orvosi kiszolgálására, de az életmentő és életfenntartó kezelések elvégzésétől ő is köteles lesz tartózkodni, a beteg önrendelkezési jogának elsőbbsége következtében.

Nem ugyanez a helyzet azonban az orvos szerepét és helyzetét illetően a beteg önrendelkezésén alapuló, de az orvos aktív tevékenységét feltételező aktív eutanázia esetében. Az aktív eutanázia esetében - igaz ugyan, hogy a beteg egyértelmű rendelkezése alapján - az orvosnak aktívan, cselekvően kell közrehatnia abban, hogy a halál bekövetkezzen. Álláspontom szerint az alkotmányos határ itt húzható meg, mivel ebben az esetben a beteg önrendelkezési joga már túlmegy az önmaga (méltatlannak ítélt) életével való rendelkezésen, és döntésének végrehajtásába bevon egy másik személyt: az orvost vagy más személyt (egészségügyi ápolószemélyzetet, hozzátartozót). Ebben az esetben már nem egyszerűen arról van szó, hogy az orvos hagyja a halál természetes bekövetkeztét, hanem arról, hogy az orvos megrövidíti a beteg által méltatlannak ítélt emberi életet és elősegíti, korábbra hozza magát a halált. A beteg önrendelkezési joga erre már nem terjedhet ki, nevezetesen nem irányulhat arra, hogy mást - akár orvost, akár más, nem orvos személyt - arra kötelezzen, hogy aktív cselekvésével előidézze a halálát. A beteg önrendelkezési joga ez utóbbira nem terjed ki, ezért kell itt meghúzni az önrendelkezésen alapuló passzív eutanázia, mint alkotmányosnak tekinthető, és az önrendelkezésen alapuló aktív eutanázia, mint már alkotmányellenes, a beteg önrendelkezési jogán túl lévő, annak tartományán túlmutató két eset között a határvonalat.

Az alkotmányossági mérce és határvonal itt húzódik meg. Ezért nem értek egyet az indítványozóknak azzal az álláspontjával, hogy nemcsak a passzív, hanem az orvos vagy más személy aktív közreműködésével végrehajtott - bár a beteg önrendelkezésén alapuló -, de aktív eutanáziát is alkotmányosnak kell tekinteni, mivel ez esetben az önrendelkezési jog más személyt (jogalanyt) a halál aktív elősegítésére kötelezne, illetve ebbe a folyamatba aktívan közreható személyként bevonna. Erre azonban senkit nem lehet kötelezni, és következményei alól - más személy önrendelkezési jogára hivatkozással - senkinek nem adható felmentés.

Álláspontom összefoglalva tehát az, hogy a beteg önrendelkezési joga, az életmentő és életfenntartó kezelések visszautasítása során nem terjed ki arra, hogy az orvost vagy más személyt a halált aktívan előidéző tevékenységre kötelezzen. A beteg önrendelkezési joga nem terjed ki és nem elegendő hivatkozási alap arra sem, hogy a halál bekövetkeztét aktív magatartásával előidéző személy a büntetőjogi felelősség alól mentesüljön.

*II.*

*Az alkotmányos határmegvonás, az eutanázia-típusok meghatározása*

Az Alkotmánybíróság határozata tartózkodik attól, hogy az eutanázia fogalmát körülírással vagy definícióval meghatározza, és ugyanígy tartózkodik attól is, hogy meghatározza és egymástól elválassza az egyes szóba jöhető eutanázia-típusokat. Az indítványozók kétfajta tipológiát is adnak, ezek vita tárgyát képezhetik, de - megítélésem szerint - mégsem ezért szükséges az eutanázia körülírásos meghatározását és a típusait megadni, hanem azért, mivel az Alkotmánybíróságnak meg kell vonnia az alkotmányos határt az eutanázia egyes típusai között. Ez a határmegvonás nem lehetséges akkor, ha maga az eutanázia fogalma nincs szabatosan körülírva, illetve az eutanázia egyes típusai nincsenek - meghatározott, akár többféle szempont alapján - egymástól elválasztva.

1. Az eutanázia fogalma

A halál megválasztásának nem mindenfajta módja eutanázia, mivel a nem beteg embernek vagy a gyógyítható betegségben szenvedő embernek a halálválasztása során nem eutanáziáról, hanem pl. öngyilkosságról beszélünk. A tudomány, a szociológiai, etikai vagy orvosi irodalom a gyógyíthatatlan vagy a nagy szenvedéssel járó betegségben szenvedő, és az emberi méltóságot korlátozó, már-már méltatlan emberi élethelyzetbe jutott betegnek a halál választását, illetve a halál előidézését tartja általában eutanáziának. A halál választását jelentheti egyrészt az egyénnek az az igénye, hogy ne hosszabbítsák meg mesterségesen a szenvedéssel, fájdalommal terhes, számára már méltatlannak tekintett életet, és hagyják meghalni. Az eutanázia fogalmába tartozik az is, amikor a gyógyíthatatlan beteg kívánságára nem várják meg a halál természetes bekövetkeztét, hanem azt megelőzően (mielőtt a halál önmagától is bekövetkezne) - önmaga vagy valaki másnak a közreműködésével - aktív cselekvéssel előidézik a beteg halálát.

2. A tipológia alapja

Az eutanázia fajták elhatárolása során, első kritériumaként azt kell meghatározni, hogy *kinek a döntésén* alapul a korábbiakban körülírt élethelyzetben lévő személy halálakarása, halálválasztása, illetve az emberhez már méltatlannak ítélt élet befejezésének a választása. Második kritériumként az vizsgálandó meg, hogy *ki, és milyen cselekvéssel* vesz részt a beteg akaratának, szándékának a megvalósításában. Ezek alapján az eutanáziának lényegileg négyféle típusa különböztethető meg:

*a)* A beteg *önrendelkezésén alapuló passzív* eutanázia. Ebben az esetben a döntést a beteg hozza meg, a kivitelezésben az orvos vagy más személy passzív cselekedettel működik közre, tehát azáltal, hogy nem szolgáltatja ki, nem végzi az életmentő, életfenntartó kezelést.

*b)* A beteg *önrendelkezésén alapuló aktív* eutanázia. Ebben az esetben is a beteg hozza meg a döntést arról, hogy a továbbiakban nem kívánja folytatni a számára már méltatlannak ítélt életet, de a halál előidézéséhez valakinek - orvosnak, hozzátartozónak vagy másnak - olyan kifejezett, aktív cselekvésére van szükség, amely előidézi a halált.

Álláspontom szerint az eutanázia ezen két típusa között húzható meg az alkotmányos határvonal. Az önrendelkezésen alapuló aktív eutanázia - a korábban kifejtettek alapján - már nem tartozik a betegnek az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló önrendelkezési jogának a tartományába, mivel az eljárásba egy idegen személyt is bevon, mégpedig úgy, hogy aktív cselekvésre kényszeríti, illetve hatalmazza fel a halál előidézése során. Megítélésem szerint ez utóbbi már nem vezethető le a beteg önrendelkezési jogából, és a halál előidézésében aktívan résztvevő személy számára pedig nem lehet büntetlenséget biztosítani. Sem az orvost, sem más személyt nem lehet arra kötelezni vagy felhatalmazni, hogy a halál előidézésében aktívan részt vegyen, és részvétele esetén büntetlenséget élvezzen.

*c)* A *más döntésén alapuló passzív* eutanázia. Ebben az esetben nem maga a beteg hozza meg a döntést, hanem az orvos vagy más észleli a betegség gyógyíthatatlanságát vagy a szenvedés elviselhetetlenségét, és ez a - kívülálló - személy dönt arról, hogy befejezi, abbahagyja az életmentő vagy életfenntartó kezelést. Ebben az esetben a döntést nem a beteg, hanem helyette - tudtával vagy tudta nélkül - más személy hozza meg. A „cselekvés” ez esetben passzivitásban nyilvánul meg, mivel a halálhoz vezető természetes élettani folyamatokat engedik önmaguktól lezajlani, abbahagyják az életmentő, illetve életfenntartó kezeléseket. Az eutanáziának ez az esete azért alkotmányellenes, mert az élet befejezéséről, illetve a számára már méltatlan élet elutasításáról nem a beteg, hanem helyette más személy dönt, mégpedig (az orvos esetében) esetleg egy olyan személy, aki egyébként köteles lenne - mind az Eütv. alapján, mind más szakmai-etikai-erkölcsi kötelezettsége alapján - az életmentő, életfenntartó kezelést még akkor is folytatni, ha a betegség - az orvostudomány mindenkori állása szerint - gyógyíthatatlan, és nincsen kilátás arra, hogy a beteg meggyógyítható legyen. Ezzel a döntésével az orvos tulajdonképpen a gyógyítási, kezelési kötelezettségét is megszegi, melynek következményei alól nem mentesülhet, e kötelezettségszegéséért felelősséggel tartozik. Az eutanázia ezen típusa alkotmányellenes, ezért elfogadhatatlan.

*d)* A *más döntésén alapuló aktív* eutanázia. Ebben az esetben ugyancsak nem a beteg, hanem más dönt az életmentő és az életfenntartó kezelés megszüntetéséről, és e döntésén túl a halál bekövetkeztét aktív cselekvésével fel is gyorsítja, végső soron előidézi azt. A más döntésén alapuló aktív eutanázia - a korábbiakban kifejtettek alapján - alkotmányellenes és elfogadhatatlan.

Táblázat az eutanázia egyes típusairól

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   |   |  **Döntés** |  Tevékenység |
|   |  *passzív eutanázia[[3]](#footnote-3)* |  a beteg dönt |  passzív: az életfenntartó, életmentő kezelések beszüntetése vagy el sem kezdése |
|  Önrendelkezésen alapuló |  Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt önrendelkezési jogból levezethető alkotmányos határ itt vonható meg |
|   |  *aktív eutanázia* |  a beteg dönt |  aktív: a halál bekövetkeztének aktív cselekvéssel, beavatkozással történő elősegítése |
|  Nem önrendelkezésen alapuló |  *passzív eutanázia* |  nem a beteg dönt |  passzív: az életfenntartó, életmentő kezelések beszüntetése vagy el sem kezdése |
|   |  *aktív eutanázia* |  nem a beteg dönt |  aktív: a halál bekövetkeztének aktív cselekvéssel, beavatkozással történő elősegítése |

A halál bekövetkeztének vannak egyéb, az eutanáziával részben érintkező vagy azzal hasonlóságot felmutató más esetkörei (így például az ún. „kegyes ölés” problematikája vagy az öngyilkosságban való közreműködés büntetőjogi tényállása). Ezek részletes meghatározására, illetve az eutanáziától való elkülönítésére jelen különvéleményemben nem térek ki. Ezekkel kapcsolatban a határozatban kifejtett döntéssel és magyarázatokkal egyetértek.

*III.*

*Az önrendelkezési jog alkotmányos és alkotmányellenes korlátai az Eütv.-ben, illetve a Kormányrendeletben*

1. Az életfenntartó, életmentő kezelések visszautasításának folyamatát az Eütv., illetve az annak végrehajtására kiadott Kormányrendelet a következők szerint szabályozza:

*a)* Az Eütv. 20. § (3) bekezdése szerint a beteg részéről az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítására (melynek célja a betegség természetes lefolyásának lehetővé tétele) abban az esetben van lehetőség, ha

- a beteg olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint *rövid időn* belül - megfelelő egészségügyi ellátás mellett is

*- halálhoz vezet* és

*- gyógyíthatatlan.*

*b)* Ha a beteg az egészségügyi ellátás visszautasítására irányuló jogát gyakorolni kívánja, és visszautasítja az életfenntartó és az életmentő kezeléseket, ismételten tájékoztatni kell döntésének (a beavatkozás elmaradásának) várható következményeiről, és e jog gyakorlásának feltételeiről. Az ellátás visszautasításának esetén meg kell kísérelni a beteg döntése hátterében lévő okok - személyes beszélgetés alapján történő - feltárását és a döntés megváltoztatását. [Eütv. 20. § (7) bekezdése, Kormányrendelet 2. § (1) bekezdése].

*c)* Ha a beteg fenti szándékát továbbra is fenntartja, haladéktalanul biztosítani kell számára e jog gyakorlásához szükséges törvényi feltételeket. Intézkedni kell arról, hogy a beteg nyilatkozatát a megkívánt alakiságok megtartásával tehesse meg. [Kormányrendelet 2. § (2) bekezdése]

*d)* A cselekvőképes személy közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban, illetve (írásképtelensége esetén) két tanú együttes jelenlétében visszautasíthatja a kezelést. [Eütv. 20. § (2) és (3) bekezdése]

*e)* Az egészségügyi intézmény vezetője vagy az általa kijelölt személy gondoskodik egy háromtagú bizottság haladéktalan összehívásáról. E bizottság tagjai: a beteg kezelőorvosa, egy - a beteg gyógykezelésében részt nem vevő -, a betegség jellegének megfelelő szakorvos, valamint egy pszichiáter szakorvos. [Eütv. 20. § (5) bekezdése, Kormányrendelet 3. § (1) bekezdés]

*f)* A háromtagú bizottságnak a szakorvos tagja arról nyilatkozik, hogy a beteg olyan betegségben szenved-e, amely az Eütv. 20. §-ának (3) bekezdésében megfogalmazott kritériumoknak megfelel, a pszichiáter szakorvos pedig arról, hogy a beteg rendelkezik-e a döntés meghozatalához szükséges belátási képességgel. A belátási képesség megállapítása során a beteget minden esetben, a beteg hozzátartozóját lehetőség szerint meg kell hallgatni. [Kormányrendelet 3. § (2) és (3) bekezdése]

*g)* A visszautasítás csak akkor érvényes, ha a háromtagú orvosi bizottság egybehangzóan, írásban nyilatkozik arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg, illetve, hogy az Eütv. 20. § (3) bekezdésébe foglalt feltételek fennállnak, és

*h)* a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő 3. napon - két tanú előtt - ismételten kinyilvánítja a visszautasításra irányuló szándékát. [Eütv. 20. § (4) bekezdés]

*i)* Ez esetben a visszautasított ellátást meg kell szüntetni, illetve azt meg sem lehet kezdeni. [Kormányrendelet 3. § (4) bekezdés]

*j)* A beteg a visszautasításra vonatkozó nyilatkozatát bármikor, alaki kötöttség nélkül visszavonhatja. [Eütv. 20. § (8) bekezdés]

*k)* A beteg nem utasíthatja vissza az életfenntartó vagy életmentő beavatkozást, ha várandós és előre láthatóan képes a gyermek kihordására. [Eütv. 20. § (6) bekezdése]

*l)* Nem érvényes a beteg visszautasító nyilatkozata akkor, ha nem járul hozzá a háromtagú bizottság vizsgálatához, illetve ha a bizottság azt állapítja meg, hogy az Eütv. 20. § (3) bekezdésébe foglalt feltételek nem állnak fenn. [Eütv. 20. § (4) bekezdése]

*m)* Ha a háromtagú bizottság nem állapította meg az életfenntartó beavatkozás visszautasításának érvényességét, a beteg, valamint a helyettes döntéshozó keresetet indíthat az életfenntartó beavatkozás visszautasításának érvényességét megállapító bírósági döntés iránt. [Kormányrendelet 7. § (1) bekezdése]

*n)* A beteg jogosult ismételten visszautasítani az életfenntartó beavatkozást, ha a bizottság nem állapította meg az életfenntartó beavatkozás visszautasításának érvényességét. [Kormányrendelet 7. § (2) bekezdése]

Ezen eljárás egyes részeitől értelemszerűen eltérnek azok az eljárások, amelyek a beteg korábbi, érvényes, az Eütv. 20. § (1) bekezdése alapján adott nyilatkozata, illetve az Eütv. 20. § (2) bekezdése alapján állított helyettes döntéshozó nyilatkozata alapján indulnak.

2. Álláspontom szerint a jelen ügyben alkotmányossági kérdést az vet fel, hogy a jelenleg hatályos Eütv. 20. § (3) és (4) bekezdésében, továbbá (7) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezések, és a Kormányrendeletnek a törvény e rendelkezéseinek a végrehajtására vonatkozó egyes rendelkezései - így különösen a 3. § (3) bekezdése - összeegyeztethetőek-e az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből fakadó emberi méltóságból levezetett önrendelkezési joggal vagy sem. Vizsgálandó, hogy ezek a jogszabályi rendelkezések korlátozzák-e vagy sem az önrendelkezési jog lényeges tartalmát, és amennyiben a korlátozás nem az alapvető jog lényeges tartalmára vonatkozik, akkor az megfelel-e a szükségesség-arányosság követelményeinek. A törvényi korlátozás ugyanis - az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt követelmény alapján - csak abban az esetben alkotmányos, ha az más alapjog érvényesülése szempontjából szükséges, az alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozza, és a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos.

A beteget megillető, az életfenntartó, életmentő kezelések visszautasítására vonatkozó jog a betegnek az emberi méltóságból levezetett önrendelkezési jogának a lényeges tartalmát jelenti. Ebből következően a visszautasítási jog tartalmi korlátozása alkotmányosan nem engedhető meg.

Megítélésem szerint a hivatkozott jogszabályi rendelkezésekbe foglalt előírások túlnyomó többsége alkotmányellenes, mivel szükségtelen és aránytalan mértékben akadályozza, illetve korlátozza az emberi méltóságból levezetett önrendelkezési jog érvényesülését. Továbbá, nem állapítható meg olyan más alapjog, amelynek érvényesülése érdekében a beteg önrendelkezési jogát korlátozni kellene.

3. Először azt kell meghatározni, hogy mely korlátozások, illetve alaki és formai előírások azok, amelyek nem alkotmányellenesek. Ezt követően mondható ki, hogy az ezen túlmenő korlátozások alkotmányellenesek, mivel vagy a jog lényeges tartalmát érintik vagy szükségtelenek, illetve szükségesek ugyan, de aránytalanok.

Álláspontom szerint az, hogy a beteg önrendelkezési jogának érvényesüléséhez - az életmentő és az életfenntartó kezelések visszautasítása körében - az Eütv. bizonyos alaki és formai követelményeket ír elő, nem alkotmányellenes. Ezek az előírások a beteg akaratának tartalmát kell, hogy egyértelművé tegyék két vonatkozásban: egyrészt, hogy az akarat tőle származik, másrészt, hogy akarata az életmentő, életfenntartó kezelések visszautasítására vonatkozik. Ennek szükséges és megfelelő eszköze, a jogban ismert közokirati vagy teljes bizonyító erejű magánokirati forma előírása. Az alaki és formai előírások alkotmányosak tehát, ha arra irányulnak, hogy egyértelműen és kétségbe vonhatatlanul kiderüljön a beteg azon akarata, hogy az életmentő és életfenntartó kezelések beszüntetését kívánja.

Ilyen, alkotmányosnak tekinthető alaki és formai előírásokat tartalmaz az Eütv. 20. § (2) bekezdése, amely alapján a visszautasítás közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban kell, hogy történjen, illetve írásképtelenség esetén két tanú együttes jelenlétében kell, hogy elhangozzék a betegnek az életmentő és életfenntartó kezelések visszautasítására irányuló nyilatkozata.

Ezek az alaki és formai előírások nemcsak azt biztosítják, hogy egyértelműen és kétségbevonhatatlanul kiderüljön a beteg akarata, hanem azt is, hogy ez az akaratelhatározás olyan alakszerűséggel jelenjen meg, amely minden külső személy számára is bizonyítékul szolgál.

Ezeket az alaki előírásokat és formai követelményeket a beteg akarata egyértelműségének a bizonyítása, bizonyíthatósága, és az akarat kétségbevonhatatlanságának a bizonyítása érdekében nem tartom alkotmányellenesnek. A formai előírások nemcsak a beteg akaratának a kinyilvánítását bizonyítják, hanem egyúttal mentesítik a szakmai, illetve jogi felelősség alól mindazokat, akik a passzív eutanázia lefolytatásában, lefolyásában valamilyen módon részt vettek. Az alaki-formai kellékek nemcsak a kezelőszemélyzet számára biztosítják a mentesülést a felelősség alól, hanem a beteg akaratát és szándékát - akár utólag - kétségbe vonó hozzátartozók, rokonok vagy bárki számára bizonyítják a beteg egyértelmű, kétségbevonhatatlan akaratát és annak kinyilvánítását.

A formai és alaki előírások a beteg önrendelkezési jogának kereteit, megnyilvánulásának formáit határozzák meg, ezért nem jelentik az alapvető jog lényeges tartalmának a korlátozását, tehát sem az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe, sem pedig a 8. § (2) bekezdésébe nem ütköznek. Álláspontom szerint az Eütv.-ben meghatározott alaki és formai előírások szükségesek és egyben elégségesek is a beteg kezelést visszautasító akaratának egyértelmű megállapításához.

4. Az Eütv. 20. § (3) és (4) bekezdésében, továbbá a (7) bekezdésében szereplő további feltételek és előírások alkotmányellenesek, mivel a beteg önrendelkezési jogának lényeges tartalmát korlátozzák. Az alkotmányellenes korlátozások a következők:

*a)* Alkotmányellenes annak a követelménynek az előírása, hogy a beteg az életfenntartó vagy életmentő beavatkozásokat csak abban az esetben utasíthatja vissza, ha „olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül” halálhoz vezet.

Megítélésem szerint a „rövid idő” előírása azért alkotmányellenes, mert a „rövid idő” teljesen határozatlan jogfogalom, és így annak előírása ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogállamiság elvével, és az ebből levezetett normavilágosság és egyértelműség alkotmányos követelményével.

A „rövid idő” észlelése, érzékelése, meghatározása teljesen szubjektív. Egy iszonyatos fájdalomnak, szenvedésnek kitett ember számára akár néhány napos további szenvedés is már elviselhetetlenül hosszúnak tűnhet, míg más számára a nagyon nagy fájdalommal járó betegség is elviselhető, akár még hetekig, hónapokig vagy évekig is.

Ezért a rövid idő előírása egyrészt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság, normavilágosság követelményébe ütközik, másrészt pedig a „rövid idő” fogalma jogilag eleve meghatározhatatlan. Ebből tehát nem az következik, hogy a jogalkotónak a rövid idő fogalmát pontosan, napokban vagy hetekben kellene meghatároznia, hanem az, hogy a szabályozásból ki kell venni ezt a kritériumot. A „rövid idő” - a fájdalommal, szenvedéssel, megaláztatással, kiszolgáltatottsággal terhes időtartam - rövidségének vagy hosszúságának az értékelése teljes egészében a beteg megítélése alá, a beteg értékelő szabadságának a tartományába tartozik. A betegnek kell megítélnie, hogy számára mi a „rövid idő”, és az ő értékelésével szemben senki sem állíthatja, hogy a hátralévő néhány (5, 10, 20 stb.) napot vagy akár órát a beteg még kibírja, még ki kell neki bírnia, az még nem számít „rövid időnek”.

Álláspontom szerint a beteg szubjektív értékelésével szemben semmiféle ellenérv nem hozható fel, ezért az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az Eütv. 20. § (3) bekezdésének „rövid időn belül” szövegrésze alkotmányellenességét, és meg kellett volna azt semmisítenie. Az alkotmányellenességet nem az alapozza meg, hogy az idő tartamát a jogalkotó nem jelölte meg konkrétan (napokban, hetekben vagy órákban), hanem az, hogy a jogalkotó ilyen - kizárólag a beteg szubjektív értékelésébe tartozó - kritériumot normatív feltételként határozott meg az életmentő, illetve életfenntartó kezelés visszautasítása során.

*b)* Alkotmányellenes annak a követelménynek az előírása is, hogy a beteg akkor utasíthatja vissza az életfenntartó, illetve életmentő kezelést, ha a betegsége „gyógyíthatatlan”.

A „gyógyíthatatlan” betegség azért alkotmányellenes előírás, mivel - álláspontom szerint - az egyébként gyógyíthatónak tűnő vagy a csak hosszú évek alatt gyógyítható vagy a nem gyógyítható, de meghatározott egészségi állapotban (esetleg halálközeli állapotban) rögzíthető, stabilizálható, szinten tartható állapotban lévő személy számára is biztosítani kell az életfenntartó és az életmentő, de ezeken túl bármilyen más kezelés visszautasításának jogát. A „gyógyíthatatlanság” fogalma is teljesen határozatlan jogfogalom, hiába pontosítja az Eütv. a fogalmat úgy, hogy az „orvostudomány mindenkori állása szerint” gyógyíthatatlan betegség esetén élhet az életfenntartó, életmentő kezelés visszautasításának a jogával a beteg.

Tudományos viták tárgya lehet - és viták tárgya is általában - szinte minden egyes betegség gyógyíthatóságának vagy gyógyíthatatlanságának a kérdése.

Mindezekből következően, nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy az Eütv. 20. § (3) bekezdésének „gyógyíthatatlan” szövegrésze alkotmányellenes, és azt meg kellett volna semmisítenie.

*c)* Alkotmányellenes előírás továbbá az is, ha egy háromtagú bizottság nemcsak azt vizsgálja meg, hogy a beteg milyen betegségben szenved, illetve, hogy az életfenntartó és életmentő kezelés visszautasítására irányuló nyilatkozatát megtette-e, hanem a háromtagú bizottságnak arról is nyilatkoznia kell, hogy a beteg a visszautasító döntését annak következményei tudatában hozta-e meg. Ezen előírás alapján a bizottság megvizsgálja és nyilatkozik arról, hogy a beteg belátási képessége - a kezelést visszautasító döntés tekintetében - megvan-e, korlátozott-e, vagy esetleg hiányzik a belátási képessége. Ez az előírás egyrészt ellentétes a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény rendelkezéseivel, másrészt alkotmányellenes az, hogy az életfenntartó és életmenő kezelések visszautasítására irányuló akarat kinyilvánítása miatt vagyis azért, mert a beteg - önrendelkezési jogával élve - a passzív eutanázia mellett dönt, egy háromtagú bizottság e kérdésben a beteg tulajdonképpeni belátási képességét, lényegében cselekvőképességét megvizsgálja.

Ha egyéb okból nem vetődik fel a beteg belátási képességének, cselekvőképességének a korlátozottsága vagy a hiánya, akkor nem lehet őt arra kényszeríteni, hogy belátási, illetve cselekvőképességét bizonyítsa, és főleg nem fogadható el az, hogy a háromtagú bizottság, illetve annak pszichiáter szakorvos tagjának a nyilatkozatától váljék függővé a beteg akaratának és önrendelkezési jogának az érvényesülése.

A háromtagú bizottság nyilatkozata a beteg önrendelkezési jogának a lényeges tartalmát korlátozhatja; sőt nemcsak hogy korlátozhatja, hanem adott esetben akár meg is akadályozhatja a beteg önrendelkezési jogának az érvényesülését. Ebből következően a szabályozás jelenlegi formája nézetem szerint alkotmányellenes, ezért az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az Eütv. 20. § (4) bekezdése hivatkozott rendelkezésének az alkotmányellenességét, és meg kellett volna azt semmisítenie.

*d)* Ugyancsak alkotmányellenes korlátozásnak tartom azt, hogy a beteg az első nyilatkozatát követő harmadik napon, két tanú előtt ismételten ki kell, hogy nyilvánítsa az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasítására vonatkozó szándékát és akaratát [Eütv. 20. § (4) bekezdésének utolsó előtti fordulata]. Ez a szándék- és akaratmegismétlési kötelezettség megítélésem szerint az alapvető jog lényeges tartalmát korlátozza. Az Eütv. 20. § (8) bekezdése ugyanis általános szabályként tartalmazza azt, hogy a beteg az előbbi nyilatkozatát bármikor visszavonhatja, ha tehát 1 óra, 1 nap, 3 nap, 5 nap múlva, avagy bármikor meggondolja magát, nyilatkozatát időhatár nélkül visszavonhatja. A beteg önrendelkezési jogának része ugyanis a saját döntése megváltoztatásának a joga is, de az arra való kötelezése, hogy döntését három nap múlva két tanú előtt megismételje, már akaratának és szándékának alkotmányellenes korlátozását jelenti.

Mindezekből következően az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az Eütv. 20. § (4) bekezdése hivatkozott rendelkezésének az alkotmányellenességét, és meg kellett volna azt semmisítenie.

*e)* Szükségtelen és aránytalan, vagyis alkotmányellenes korlátozása a beteg önrendelkezési jogából levezetett, életfenntartó és életmentő beavatkozás visszautasítási jogának az, hogy az Eütv. 20. §-ának (7) bekezdése előírja, hogy az előző kezelések visszautasítása esetén meg kell kísérelni a beteg döntése hátterében levő okok - személyes beszélgetés alapján történő - feltárását, és a döntés megváltoztatását. Ez a döntés megváltoztatására irányuló kísérlet tulajdonképpen vitatkozási helyzetbe hozza az orvost a beteggel szemben, holott a beteg döntését korábban már meghozta. A beteg döntése meghozatala során - nyilván hosszabb-rövidebb megfontolás után - értékelte saját állapotát és az életfenntartó és életmentő kezelés visszautasításának következményeit, s ennek alapján határozott. Ezt a döntését egyébként is bármikor visszavonhatja. Az, hogy az Eütv. kötelezően előírja, hogy ebben a folyamatban az orvos köteles a döntés megváltozatását megkísérelni, megítélésem szerint a beteg önrendelkezési jogának alkotmányellenes korlátozása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az Eütv. 20. § (7) bekezdésének alkotmányellenességét, és meg kellett volna semmisítenie azt.

*f)* Mivel a Kormányrendelet több rendelkezése - így különösen a 3. § (3) bekezdése, de ugyanígy pl. a 4. §-a - az Eütv. nézetem szerint alkotmányellenes részeinek a végrehajtási szabályairól rendelkezik, ezért - álláspontom szerint - az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a Kormányrendelet ezen rendelkezéseinek az alkotmányellenességét is, és meg kellett volna azokat semmisítenie.

Összességében tehát - az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezetve - elfogadom az Eütv. 20. §-ában rögzített életfenntartó és életmentő kezelés visszautasításának a jogát. Az önrendelkezési jognak az alaki és formai előírásait nem tartom alkotmányellenesnek, mivel ezek az alaki előírások a beteg akarata egyértelműségének a bizonyítására szolgálnak. Az ezeken túli feltételek, illetve nehezítő, késleltető eljárások előírását viszont már az önrendelkezési jog alkotmányellenes korlátozásának tartom. Ebből következően - álláspontom szerint - az Eütv., valamint a Kormányrendelet - jelen különvéleményemben hivatkozott rendelkezéseit - az alkotmányellenesség miatt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,

alkotmánybíró

***Dr. Erdei Árpád alkotmánybíró különvéleménye***

1. Egyetértek a rendelkező rész 1., 2., 3., 5. és 6. pontjával, továbbá a 4. pontnak az Eütv. 17. § (1) bekezdés *a)* pontjára vonatkozó részével, nem értek azonban egyet a 18. § (2) bekezdése támadott szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításával. A kérdéses szövegrészt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Egyetértek a többségi határozat indokolásával annyiban, hogy a törvény 18. § (1) és (2) bekezdésének együttes elemzéséből a beteg önrendelkezési jogának minimális korlátozására irányuló törvényhozói szándékra is lehet következtetni, ám a rendelkezés összességében e szándékon túlmutató korlátozást jelent. Lehetőséget biztosít ugyanis az invazív beavatkozást végző orvos számára, hogy a beavatkozást saját elhatározásából, a beteg önrendelkezési jogára tekintet nélkül kiterjessze.

2. Az Eütv. 18. §-a az invazív beavatkozás a beteg beleegyezése nélküli kiterjesztésének két esetkörét különbözteti meg. Az (1) bekezdés mindössze a kiterjesztés szükségességének előre nem látható voltáról szól, így a feltételek beállta esetén a (2) bekezdésben írt kivétellel bármilyen invazív beavatkozás kiterjesztését lehetővé teszi a beteg beleegyezése nélkül. A (2) bekezdés arra az esetre tartalmaz előírást, amikor a kiterjesztés (melynek szükségessége mind fogalmilag, mind pedig az előző bekezdésre utalásból következően ugyancsak előre nem látható) szerv vagy testrész elvesztését vagy funkciójának teljes kiesését eredményezi.

Az (1) bekezdés esetében a kiterjesztés indoka a sürgős szükség, a (2) bekezdés esetében pedig a közvetlen életveszély fennállása. Ezen eseteken kívül az (1) bekezdés *b)* pontja kifejezetten, a (2) bekezdés pedig visszautalással lehetővé teszi az invazív beavatkozásnak a beteg beleegyezése hiányában történő kiterjesztetését, ha annak elmaradása a beteg számára aránytalan terhet jelent. Az indítvány a visszautaló szövegrészt támadta.

Az aránytalanul súlyos teher fogalma önmagában nem világos. Nem állapítható meg, hogy az invazív beavatkozás kiterjesztésének elmaradása mihez képest jelent a beteg számára aránytalanul súlyos terhet, de az sem, hogy a „teher” kifejezés mit takar. A rendelkezés arra sem ad eligazítást, hogy a döntéshez a beavatkozást végző orvosnak milyen tényezőket kell figyelembe vennie. Minthogy az utaló rendelkezéssel az Eütv. 18. § (2) bekezdés szövegébe emelt szövegrész bizonytalan tartalmánál fogva sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó jogbiztonság követelményét, a 18. § (2) bekezdésének erre utaló részét meg kellett volna semmisíteni.

3. Álláspontom szerint az indítvánnyal tartalmilag érintett szövegrész a beteg önrendelkezési jogát is sérti. Azt engedi meg, hogy az orvos kizárólag hivatásának szakmai szabályait vegye tekintetbe, és ezeknek túlnyomó jelentőséget tulajdonítva döntsön az invazív beavatkozás kiterjesztéséről, figyelmen kívül hagyva az érintett beteg saját elképzelését arról, hogy mi jelent számára „aránytalanul” súlyos terhet. Ebből következően a rendelkezés ellentétes az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglaltakkal.

Az Eütv. 18. § (1) bekezdésében említett sürgős szükség, illetőleg a (2) bekezdésében írt közvetlen életveszély fennállása az orvosi hivatás szabályai és a beavatkozást végző orvos szakértelme, valamint szakmai tapasztalatai alapján számára megítélhető. Az olyan esetben, amikor a tervezett invazív beavatkozásról szóló, a betegnek adott tájékoztatás nem lehetett teljes és a beavatkozásnak - éppen az elvégzése során felismert újabb tényezők miatt - az eredetileg tervezetteken túl kell terjednie, a sürgősségre, illetve a közvetlen életveszélyre tekintettel az önrendelkezési jog korlátozása alkotmányosan elfogadható. Álláspontom szerint azonban alkotmányellenes az önrendelkezési jognak az olyan korlátozása, amely elsősorban a beteg saját megítélésétől függő, számára aránytalanul súlyos teherként jelzett, ám saját álláspontjának ismerete nélkül megállapított és a jogszabály által közelebbről meg nem határozott tényezőn alapul.

Az Eütv. 15. §-a szerint a beteg dönthet arról, mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, melyeket utasít vissza, az invazív beavatkozásokhoz pedig írásbeli vagy két tanú együttes jelenlétében tett egyéb nyilatkozata szükséges. A beteget megillető önrendelkezéshez való jog érvényesülését álláspontom szerint nemcsak az invazív beavatkozás megválasztásakor, hanem annak kiterjesztése esetén is a legmesszebbmenőkig biztosítani kell. Amennyiben tehát az invazív beavatkozás kiterjesztését nem a sürgős szükség, illetőleg a közvetlen életveszély indokolja, a beteg beleegyezésének megszerzésétől alkotmányosan eltekinteni nem lehet.

4. Az indítványozók az Eütv. 18. § (2) bekezdésének az (1) bekezdés *b)* pontjára visszautaló szövegrészét támadták és vélték alkotmányellenesnek. Álláspontom szerint azonban az (1) bekezdés *b)* pontjának szövege [„...*b)* ennek elmaradása a beteg számára aránytalanul súlyos terhet jelentene.”] az előbbiekben írtak szerint mind az (1) bekezdés, mind pedig a (2) bekezdés összefüggésében alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint az 54. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróságnak tehát - állandó gyakorlatával összhangban - a szoros összefüggésre tekintettel az Eütv. 18. § (1) bekezdés *b)* pontját is meg kellett volna semmisítenie.

*Dr. Erdei Árpád* s. k.,

alkotmánybíró

**30/1992. (V. 26.) AB határozat[[4]](#footnote-4)**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 269. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Btk. 269. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli, hogy a Btk. 269. § (2) bekezdése alapján lefolytatott és jogerős határozattal lezárt büntetőeljárásokat vizsgálják felül, amennyiben az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

***INDOKOLÁS***

I.

1. Az indítványozók a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) az 1989. évi XXV. törvény 15. §-ával megállapított 269. §-a alkotmányellenességének megállapítása és e bűncselekményi tényállás megsemmisítése iránt nyújtottak be indítványt. Álláspontjuk szerint a Btk. 269. §-a azért alkotmányellenes, mert büntetni rendel olyan magatartásokat, amelyek az Alkotmány 61. §-ában biztosított véleménynyilvánítási és sajtószabadság, továbbá egyik indítványozó szerint a 60. §-ban biztosított gondolatszabadság és a 65. §-ában biztosított menedékhez való jog gyakorlásának körébe esnek.

2. A Pesti Központi Kerületi Bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben 6. B. X. 20.192/1991/28. számú végzésével az eljárást az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdésére hivatkozva felfüggesztette. A végzés szerint a Btk. „ellentmondani látszik” az Alkotmány 8. § (1)-(2) és (4) bekezdésének, figyelemmel az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra.

3. Az Alkotmánybíróság ülésén felszólalt a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. Álláspontjuk szerint a Btk. 269. §-a nem alkotmányellenes.

II.

1. A közösség elleni izgatás tényállását, a Btk. jelenlegi 269. §-át a Btk. módosításáról szóló 1989. évi XXV. törvény 15. §-a állapította meg a következőképp:

„(1) Aki nagy nyilvánosság előtt

*a)* a magyar nemzet vagy valamely nemzetiség,

*b)* valamely nép, felekezet vagy faj, továbbá a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít, bűntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javítónevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

2. A vizsgált büntető rendelkezések szabályozásának története során mind a védett jogi tárgyak köre, mind az elkövetési magatartások módosultak. Változatlan maradt a büntetendővé nyilvánítás célja: annak a határnak törvényi megvonása, ahol a véleménynyilvánítás és ezen belül a szólás szabadsága véget ér, és ahol a büntetőjogilag tilalmazott magatartások kezdődnek.

A magyar büntetőtörvénykönyvről szóló 1878. évi V. törvénycikknek (a továbbiakban: Csemegi Kódex) az Alkotmánybíróság által vizsgált tényállás szempontjából releváns rendelkezése szerint büntetendő az, aki valamely gyülekezeten nyilvánosan, szóval, vagy aki nyomtatvány, irat, képes ábrázolás terjesztése vagy közszemlére kiállítása által valamely osztályt, nemzetiséget vagy hitfelekezetet gyűlöletre a másik ellen izgat [172. §(2) bekezdés].

Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvénycikk vétség miatt büntetni rendelte azt, aki a magyar állam vagy a magyar nemzet ellen meggyalázó kifejezést használ vagy ily cselekményt követ el (8. §).

A demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. törvénycikk, a Csemegi Kódex rendelkezése helyébe a demokratikus államrend és demokratikus köztársaság, az állampolgári szabadság és jogegyenlőség elleni lázítás és izgatás tényállásait iktatta. A büntetőtörvények egyes fogyatékosságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. törvénycikk a demokratikus államrend és demokratikus köztársaság elleni rágalmazást kiegészítette a nemzeti, nemzetiségi és felekezeti érzület büntetőjogi védelmével.

A „Hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása” (BHÖ) 1952-ben az 1946. évi VII. és az 1948. évi XLVIII. törvénycikkben megfogalmazott tényállásokat az állam belső biztonsága elleni bűncselekmények között lényegében változatlan szöveggel tartalmazta.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1961. évi V. törvény több ponton módosította az állam elleni bűntettek között elhelyezett izgatás szabályozását. Új bűncselekményként jelent meg a közbiztonság és közrend elleni cselekmények között a „közösség megsértése”. Ez az izgatás tényállásában meghatározott magatartások enyhébb büntetését helyezte kilátásba arra az esetre, ha a cselekmény az eset összes körülményeire, különösen a bűntett indítékára, az elkövetés módjára, az elkövető személyi körülményeire tekintettel kisebb súlyú.

Az izgatás és a közösség megsértése közötti elhatárolás a jogalkalmazói gyakorlatra hárult. Tekintettel arra, hogy az elhatárolás nem csupán a büntetési mérték szempontjából volt fontos, hanem a magatartás állam elleni vagy köztörvényes bűncselekménykénti megkülönböztetése szempontjából is, az új Btk. előkészítésekor igyekeztek határozottabb elhatárolási ismérvet kialakítani.

Ennek eredménye lett, hogy az 1978. évi IV. tv., a Btk. eredeti 148. §-ában szabályozott „izgatás” célzatos bűncselekménnyé vált, azaz a bűnösség megállapításához többé már nem volt elegendő, hogy az elkövető csupán tudatában legyen: cselekménye alkalmas a tényállásban szereplő jogi tárgyak elleni gyűlölet felkeltésére, hanem szükséges volt, hogy szándéka kifejezetten erre irányuljon, ezt kívánja, ennek érdekében cselekedjék.

Akinek esetében a gyűlölet keltésére irányuló célzat nem volt megállapítható, az ugyanazon magatartásért a köznyugalom elleni bűncselekmények között elhelyezett közösség megsértése [eredeti 269. § (1) bekezdés] miatt volt büntetendő. A közösség megsértését valósította meg továbbá az, aki mások előtt a magyar nemzetet, továbbá - nemzetiségük, felekezetük, fajuk vagy szocialista meggyőződésük miatt - csoportokat vagy személyeket sértő vagy lealacsonyító kifejezést használt, avagy egyéb ilyen cselekményt követett el [eredeti 269. § (2) bekezdés].

A jogállami garanciák megteremtése érdekében 1989-ben a politikai jellegű bűncselekmények a sürgősen módosítandó rendelkezések között kaptak helyet. Az 1989. évi XXV. törvény az állam elleni bűncselekmények közül kiemelte az izgatást, és a köznyugalom elleni bűncselekmények között - a büntetőjogi felelősséget lényegesen korlátozva - a „közösség elleni izgatás” új tényállását fogalmazta meg. A büntetőjogi felelősség korlátozását egyrészt a védendő jogi tárgyak körének szűkítése, másrészt a nagy nyilvánosság alaptényállási elemmé tétele eredményezte.

3. Valamennyi kontinentális jogrendszerű európai demokratikus ország, továbbá az angolszász jogterületen Anglia és Wales, Kanada, valamint ÚjZéland büntető törvényben tiltja meg a „faji” izgatást. Az izgatás, a gyűlöletkeltés és a véleménynyilvánítás szabadsága között a megfelelő határ megvonása azonban nemzetközileg is jelentős viták forrása.

III.

Az indítványok a Btk. 269. § (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi tényállás tekintetében nem megalapozottak. A Btk. 269. § (2) bekezdése azonban - figyelemmel az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra - az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási és sajtószabadságot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, ezért alkotmányellenes.

1. A Btk. 269. §-át egybevetve az Alkotmány 60. § (1) bekezdésével nyilvánvaló, hogy a gondolat szabadsága és a közösség elleni izgatás semmilyen ponton nem érintkezik. Így a büntető rendelkezés ezen alapjogot nem korlátozza, nem sérti, mert az a vélemény kinyilvánítására vonatkozik. A vitatott tényállás meghatározott magatartás megbüntetését írja elő. A büntetőjog axiómái közé tartozik, hogy pusztán a gondolat nem lehet büntetőjogi felelősségre vonás alapja.

Ugyancsak nem fedezhető fel tartalmi összefüggés a Btk. 269. §-a és az Alkotmány 65. §-ának azon rendelkezése között, amely szerint a Magyar Köztársaság - a törvényben meghatározott feltételek szerint -biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöznek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a menedékjog megszerzésének feltétele az egyénnek faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai nézetei miatti üldözéstől való megalapozott félelme, nem pedig az elhagyott ország népe elleni gyűlöletre uszítás, illetve azt sértő, lealacsonyító kifejezések használata. A menedékjog, mint alkotmányos alapjog és a Btk. 269. §-a között releváns összefüggés nincs, így ellentétük sem mutatható ki.

2.1. A Btk. 269. §-a az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási szabadság és a (2) bekezdésben megjelölt sajtószabadság tényleges korlátozását, határainak a felelősségi rendszer legsúlyosabb eszközével, a büntetőjogi szankcióval való kijelölését jelenti.

Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehete és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.

Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Ez utóbbiak tiszteletben tartásáról és védelméről az Alkotmány 70/G. §-ában külön is rendelkezik. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság (60. §), valamint a gyülekezési jog is (62. §).

Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.

2.2. Az Alkotmány 8. §-ában rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

Az Alkotmánybíróság a terhességmegszakítás alkotmányossági kérdéseivel foglalkozó határozatában kifejtette azt is, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben tartására és védelmére” az egyéni alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi jogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének [64/1991. (XII. 17.) AB hat.].

Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett tehát az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatároznia, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat tárgya a véleménynyilvánítási szabadságnak a büntetőjog eszközeivel történő korlátozása, az alkotmányosság megítélésénél érvényesülnie kell a büntetőjog egész rendszerére vonatkozó alkotmányos követelményeknek is. Ezek forrása az alkotmányos büntetőjog koncepciója, a jogállamiságból, mint alapértékből az állami büntetőhatalom gyakorlására háramló következmények rendszere, ezen belül pedig a büntető jogalkotás számára adódó tartalmi korlátok és formai követelmények.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a Btk. 269. §-a alkotmányosságának megítélésénél a következő kérdéseket vizsgálta:

- elkerülhetetlenül szükségese a véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozása a tényállásban leírt magatartások esetén,

- a korlátozás megfelele az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt célhoz a büntetőjog eszközrendszere általában és ezen belül az adott büntető tényállás szükséges és megfelelőe.

A büntető tényállás két magatartási típust szankcionál: a gyűlöletkeltést (gyűlöletre uszít) és a megvetés kifejezésre juttatását (sértő vagy lealacsonyító kifejezések használata, vagy ilyen cselekmény elkövetése). A Btk. 269. § (1) és (2) bekezdésében foglalt bűncselekmények mind az elkövetési magatartást magát, mind pedig veszélyességüket tekintve lényegesen eltérnek, így az Alkotmánybíróság e két elkövetési magatartás alkotmányosságát külön vizsgálta.

IV.

A Btk. 269. § (1) bekezdésében büntetni rendelt magatartások tekintetében az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

1. A gyűlöletkeltésnek, az emberek egyes csoportjait megvető, megalázó megnyilvánulásoknak potenciálisan kártékony voltáról az emberiség bőséges történelmi tapasztalatokkal rendelkezik.

A szavak erejére már 1878-ban a Csemegi Kódex miniszteri indokolása így hívta fel a figyelmet: „Az eszmék szabad közlése, aminek legszebb vívmányait köszönheti az emberiség, époly ártalmassá válhatik, mint a tűz, mely világít és melegít, de mely ellenőrizetlenül és féktelenül csapongva, igen gyakran nagy szerencsétlenségnek, sok nyomornak és pusztulásnak lett már okozója.”

Századunk súlyos történelmi tapasztalatai bizonyítják, hogy a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási szempontú alsóbb vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyeztetik.

Történelmileg és napjaink eseményei által is igazolt, hogy az emberek meghatározott csoportja elleni gyűlöletkeltési szándékot kifejező bármely megnyilvánulás alkalmas a társadalmi feszültségek kiélezésére, a társadalmi harmónia és béke megzavarására, legsúlyosabb kifejletében a társadalom egyes csoportjai közötti erőszakos összeütközésekre.

A gyűlöletkeltés legszélsőségesebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.

2. A véleménynyilvánítás és sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A demokrácia fogalma rendkívül összetett. A vizsgált kérdés szempontjából azonban lényeges, hogy tartalmilag jelenti a különbözőséghez való jogot, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal fenyegetésről, mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást.

A gyűlöletkeltés a fenti tartalmi jegyek tagadása, az erőszak érzelmi előkészítése. Visszaélés a véleménynyilvánítás szabadságával, az emberek meghatározott csoportjának, egy kollektivitásnak olyan intoleráns minősítése, amely nem a demokrácia, hanem a diktatúra jellemzője. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság gyakorlása olyan formáinak eltűrése, amelyet a Btk. 269. § (1) bekezdése tilalmaz, ellentmondana a demokratikus jogállamiságból fakadó követelményeknek.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz. Így tehát az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet.

3. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság korlátozásának szükségessége következik a magyar állam nemzetközi kötelezettségeiből is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog elismert szabályait, biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. A vizsgált kérdés tekintetében fennálló nemzetközi kötelezettségek a következők:

3.1. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott, az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya rögzíti a gondolatszabadságot (18. cikk), valamint a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot (19. cikk).

Ez utóbbi szerint:

„1. Nézetei miatt senki sem zaklatható.

2. Mindenkinek joga van szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokra való tekintet nélküli -szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő - keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelességekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek

*a)* mások jogainak vagy jóhírnevének tiszteletben tartása, illetőleg

*b)* az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közerkölcs védelme érdekében szükségesek.”

Határozottabb állásfoglalást tartalmaz a 20. cikk 2. bekezdése: „Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.”

3.2. A magyar állam számára jogi kötelezettséggel jár az 1969. évi 8. tvr. kihirdetett, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény.

Az Egyezmény 4. cikke szerint a részes államok

„*a)* törvény által büntetendő cselekménnyé nyilvánítják a faji felsőbbrendűségre vagy gyűlöletre alapozott eszmék terjesztését, a faji megkülönböztetésre való izgatást, valamint bármely faj, illetve más színű vagy más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló minden erőszakos cselekedetet vagy arra való izgatást, továbbá fajgyűlölő tevékenység mindenféle támogatását, annak pénzelését is beleértve;

*b)* törvényellenessé nyilvánítanak és betiltanak minden olyan szervezetet, valamint szervezett és minden egyéb propagandatevékenységet, amely a faji megkülönböztetést előmozdítja vagy arra izgat, az ilyen szervezetekben vagy tevékenységekben való részvételt pedig törvény által büntetendő cselekménynek tekintik;

*c)* nem engedik meg, hogy országos vagy helyi hatóságok vagy közintézmények a faji megkülönböztetést előmozdítsák vagy arra izgassanak.”

3.3. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény nem tartalmaz közvetlen kötelezettséget az államok számára az izgatás bűncselekménnyé nyilvánítására, hanem elsősorban a véleménynyilvánítási jog korlátozásának mikéntjét szabályozza.

Az Egyezmény 10. cikke szerint:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és átadásának szabadságát országhatárokra tekintet nélkül, és anélkül, hogy ebbe hatósági szervnek joga lenne beavatkozni. E cikk nem képezi akadályát annak, hogy az államok a rádió, mozgókép vagy televízióvállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi integritás, a közbiztonság, a zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas információ közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága több határozatában úgy foglalt állást, hogy a 10. cikk 2. pontja értelmében a fajgyűlölő közlések megtiltása a szabad véleménynyilvánítás érvényes korlátozásának tekintendő.

Az Alkotmánybíróság álláspontját összegezve: a véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozását mind az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltésnek történelmileg bizonyítottan kártékony hatása, mind az alkotmányos alapértékek védelme, továbbá a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése szükségszerűvé és indokolttá teszi.

4. A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.

Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Btk. 269. § (1) bekezdésében tilalmazott magatartásnak a korábban elemzett, az egyént és a társadalmat érintő hatásai, következményei olyan súlyosak, hogy más felelősségi formák, így a szabálysértési vagy polgári jogi felelősségi rendszerek eszközei elégtelenek az ilyen magatartások tanúsítóival szemben. E magatartások helytelenítésének, elítélésének erőteljes kifejezése, azon demokratikus eszméknek, értékeknek megerősítése, amelyek ellen e cselekmények elkövetői támadnak, valamint a megsértett jog és erkölcsi rend helyreállítása a büntetőjog eszközeit igényli.

5. Végül vizsgálandó kérdés, hogy a Btk. 269. § (1) bekezdése mértéktartó és megfelelő választ ad-e a veszélyesnek, nemkívánatosnak ítélt jelenségre, azaz az alkotmányos alapjogok korlátozása esetén irányadó követelménynek megfelelően a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozike. Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vigyázni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelölie ki és elég határozotte.

A Btk. 269. § (1) bekezdése megfelel a korlátozással szemben támasztott követelményeknek. Amint a határozat II/2. pontjában adott történeti áttekintés mutatja, az 1989-es módosítás a büntetőjogi felelősség lényeges szűkítését eredményezte több ponton:

- A védendő jogi tárgyak közül elmaradt az alkotmányos rend, valamint az állam szövetségi, barátsági vagy együttműködésre irányuló egyéb nemzetközi kapcsolata. Ennek következtében az ezen intézmények elleni gyűlöletre uszítás kiesett a büntetendő magatartások közül. A büntetőjog eszközrendszere csak akkor lép működésbe, ha valaki az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatásaként (139. §), az alkotmányos rend elleni szervezkedésként (139/A. §), lázadásként (140. §), hazaárulásként (141. §) stb. minősülő magatartást tanúsít, amely a gyűlöletkeltéshez képest lényegesen több tevékenységet kíván meg.

- Az izgatás korábbi tényállásának súlyosabban minősített esete, a nagy nyilvánosság előtti elkövetés vált a közösség elleni izgatás alaptényállásává. Ennek fogalmát egyrészt maga a törvény, a 137. § 10. pontja határozza meg. Eszerint „nagy nyilvánosságon a bűncselekménynek sajtó, egyéb tömegtájékoztatási eszköz vagy sokszorosítás útján elkövetését is érteni kell.” Másrészt e fogalom tartalma a büntető jogalkalmazásban régóta kialakult.

A közösség elleni izgatás az eredeti izgatáshoz képest kétségtelenül szélesítette a büntetőjogi felelősséget azzal, hogy a tényállás nem célzatos, azaz a bűnösség megállapításához nem szükséges a gyűlöletkeltés kifejezett, egyenes szándéka, elegendő csupán az, hogy az elkövető tudatában legyen: magatartása a gyűlölet kiváltására alkalmas.

A tényállásban a jogi tárgyak közül értelmezést igényel a lakosság egyes csoportjai kitétel. E mögött az eltérő nézetrendszer (párttagok, egyesületek, mozgalmak stb. résztvevői) vagy egyéb, tulajdonképpen bármely ismérv szerint elkülönülő személyek védelmének szándéka húzódik meg.

Értelmezést igényel továbbá a gyűlöletre uszításban megjelölt elkövetési magatartás. Önmagukban a szavak is általánosan ismert tartalommal bírnak. A gyűlölet az egyik legszélsőségesebb negatív, a Magyar Nyelv Értelmező Szótára szerint (2. kötet 1132. o.) nagyfokú ellenséges indulat. Aki uszít, az valamely személy, csoport, szervezet, intézkedés ellen ellenséges magatartásra, ellenséges, kárt okozó tevékenységre biztat, ingerel, lázít (Értelmező Szótár 7. kötet 59. o.). Tekintettel arra, hogy már a Csemegi Kódexben is a gyűlöletre izgatás volt az elkövetési magatartás, a jogalkalmazók a konkrét esetek megítélésében több mint 100 év értelmezési gyakorlatára támaszkodhatnak. A Curia már a századfordulón több döntésében nagy szabatossággal határozta meg az izgatás fogalmát: A törvény eme kifejezés alatt „izgat” nem valamely kedvezőtlen és sértő véleménynek nyilvánítása, hanem olyan lázongó kifakadások értendők, amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet (Büntetőjogi Döntvénytár 7. köt. 272. 1.) Nem izgatás tehát a bírálat, helytelenítés, kifogásolás, sőt még a sértő nyilatkozat sem; izgatásról csak akkor van szó, midőn a kifejezések, megjegyzések stb. nem az értelemhez szólnak, hanem az érzelmi világra akarnak hatni, s szenvedélyek, ellenséges indulatok felkeltésére alkalmasak. Az izgatás fogalmát illetően egyébként teljesen közömbös, hogy az állított tények valóake vagy sem; a lényeges az, hogy bár való vagy valótlan adatoknak csoportosítása a gyűlölet felkeltésére alkalmas legyen (Büntetőjogi Döntvénytár 1. köt. 124. 1.).

A közösség elleni izgatás súlyosabb alakzata, a gyűlöletre uszítás tényállása tehát megfelel az arányosság követelményének: csak a legveszélyesebb magatartásokra terjed ki és a tényállási elemek a jogalkalmazók részéről egyértelműen értelmezhetők. Az a tény, hogy a Btk. eredeti tényállásai még a közelmúltban is alkalmat teremtettek a véleménynyilvánítási szabadság olyan korlátozására, amely a demokratikus értékrend szerint nem elfogadható, önmagában nem érv a tényállás alkotmányellenessége mellett. Csupán azt bizonyítja, hogy a büntetőjog eszközeivel való visszaélés igen korlátozottan védhető ki a tényállások pontos megfogalmazásával. Az igazi védelmet a demokratikus jogállam intézményeinek működése, a bíróságok valódi függetlensége, a demokratikus értékeknek elkötelezett társadalmi környezet megteremtése biztosítja.

V.

1. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog - az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan - korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).

2. A Btk. 269. § (1) bekezdésének elkövetési magatartása a „gyűlöletre uszítás”. A Curia idézett meghatározása az akkori „izgatásra” nézve nyilvánvalóvá teszi, hogy olyan magatartások értendők ide, „amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet”. A társadalmi rend és béke - a Btk. szóhasználatával a köznyugalom - ilyen megzavarása mögött ott van nagyszámú egyéni jog megsértésének a veszélye is: a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsőséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is (köztük a szabad véleménynyilvánításban). Az (1) bekezdésben szankcionált magatartás olyan veszélyt hordoz egyéni jogokra is, amelyek a közvetlen tárgyként szereplő köznyugalomnak olyan súlyt adnak, hogy - a IV. pontban történt kifejtés szerint - a véleményszabadság korlátozása szükségesnek és arányosnak tekinthető. Noha a mérlegelés gyakorlati eredménye hasonló, ebben a gondolatmenetben nem csupán a köznyugalom megzavarásának intenzitásáról van szó, amely egy bizonyos mérték fölött („clear and present danger”) igazolja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását. Itt az a döntő, hogy mi került veszélybe: az uszítás az alkotmányos értékrendben szintén igen magasan álló alanyi jogokat veszélyeztet.

A „gyalázkodásnál” ezzel szemben nem tényállási elem a sértő kifejezésnek vagy azzal egyenértékű cselekménynek a köznyugalom megzavarására alkalmas volta. A „gyűlöletre uszítással” ellentétben az elkövetési magatartásból sem következtethető ez ki. A Btk. abból indul ki, hogy a nemzeti vagy vallási közösségekre nézve sértő kifejezés használata általában ellentétes a társadalom kívánatos nyugalmával. Ez az immateriális bűncselekményi tényállás tehát a közrendet, a köznyugalmat, a társadalmi békét önmagában véve, elvontan védi. A bűncselekmény megvalósul akkor is, ha a sértő kifejezés a körülmények folytán nem jár annak veszélyével sem, hogy egyéni jogokon sérelem esne. A köznyugalom ilyen elvont veszélyeztetése nem elégséges érv ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot büntetőjogi büntetéssel alkotmányosan korlátozni lehessen.

3. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg annak az ideológiai semlegességnek, amelyet az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénnyel való módosítása azzal fejezett ki, hogy törölte az Alkotmány 2. §-ából az 1989. októberében - éppen a pluralizmus példájaként - szerepeltetett fő eszmei irányzatokat is. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt - az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot - biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.

Az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki - az állam is -támogathatja, s a helytelennek tartott ellen felléphet, mindaddig, amíg ezzel valamely más jogot nem sért olyan mértékben, hogy az előtt a véleményszabadságnak is vissza kell lépnie. A Btk. 269. § (2) bekezdése azonban nem külső korlátot állít, hanem valójában a vélemény értéktartalma alapján minősít, s ehhez a köznyugalom sérelme csak feltételezés és statisztikai valószínűség révén kapcsolódik.

Nem alkotmányossági, hanem a büntetőjogra tartozó kérdés, hogy mihez képest minősül a kifejezés sértőnek vagy lealacsonyítónak. Egyes szavak stilisztikai értéke azonban annyira szituációhoz és kulturális szinthez kötött (és változó), hogy a bűncselekményi tényállásba felvett hipotetikus („alkalmas”) vagy tényleges visszacsatolás nélkül (valóban megzavarta a köznyugalmat) a gyalázkodással a köznyugalomban okozott sérelem olyan feltételezés csupán, amely a szabad véleménynyilvánítás korlátozását kielégítően nem indokolhatja. Itt ugyanis a külső korlát megléte, azaz más jog sérelme, maga is bizonytalan. Ezzel a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása elkerülhetetlenségének és arányosságának vizsgálata idő előttivé válik.

A „köznyugalom” ráadásul maga sem független a véleményszabadság helyzetétől. Ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz; míg zárt társadalmakban sokkal inkább felkavarhatja a köznyugalmat egyegy szokatlan hang is. Másrészt a véleménynyilvánítás szükségtelen és aránytalanul szigorú korlátozása a társadalom nyitottsága ellen hat.

Az Alkotmánybíróság tekintettel van az egyes ügyek történelmi körülményeire. A rendszerváltás elkerülhetetlenül társadalmi feszültségekkel jár. E feszültségeket kétségtelenül fokozhatja, ha egyesek büntetlenül adhatnak kifejezést nagy nyilvánosság előtt bizonyos csoportokkal szembeni gyűlöletüknek, megvetésüknek vagy ellenérzésüknek.

A sajátos történelmi körülményeknek azonban vagy egy másfajta hatása is, s éppen ezért szükséges különbséget tenni a gyűlöletre uszítás és a sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata között. A „nagy nyilvánosság” - a gyűlésektől eltekintve - gyakorlatilag a sajtónyilvánosságot jelenti. A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében „gyalázkodó”. A gyalázkodásra bírálat kell hogy feleljen. E folyamatba tartozik az is, hogy számolni kelljen magas kártérítésekkel. Büntetőjogi büntetésekkel azonban nem a közvéleményt és a politikai stílust kell formálni - ez paternalista hozzáállás -, hanem más jogok védelmében az elkerülhetetlenül szükséges esetekben szankcionálni.

4. A Btk. 269. § (2) bekezdése a fent kifejtettek alapján alkotmányellenes és ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. A köznyugalom fenntartásához nem elkerülhetetlen, hogy a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezés nagy nyilvánosság előtti használatát önmagában véve (illetve az ezzel egyenértékű cselekményt) büntetőjogi büntetéssel fenyegesse a törvény. Ez a törvényi tényállás szükségtelenül, és az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozza a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. A köznyugalom elvont, esetleges fenyegetettsége nem elégséges indok arra, hogy a véleménynyilvánításhoz való alapjogot, amely a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen, a büntetőtörvény a 269. § (2) bekezdése szerint korlátozza.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöletre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék. A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas.

5. A Btk. 269. § (2) bekezdése alapján folyt, jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelése az Abtv. 43. § (3) bekezdésén alapul.

|  |
| --- |
|  *Dr. Sólyom László* s. k.,  |
|  az Alkotmánybíróság elnöke, |
|  előadó alkotmánybíró |
|  *Dr. Ádám Antal* s. k., |  *Dr. Herczegh Géza* s. k.,  |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|  *Dr. Kilényi Géza* s. k., |  *Dr. Lábady Tamás* s. k.,  |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|  *Dr. Schmidt Péter* s. k., |  *Dr. Szabó András* s. k.,  |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|  *Dr. Tersztyánszky Ödön* s. k., |  *Dr. Vörös Imre* s. k.,  |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|  *Dr. Zlinszky János* s. k.,  |
|  alkotmánybíró |

**4/2013. (II. 21.) AB határozat**

**a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269/B. §-a alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről[[5]](#footnote-5)**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában - *dr. Bragyova András, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Holló András, dr. Kiss László* és *dr. Pokol Béla* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Lenkovics Barnabás, dr. Paczolay Péter, dr. Szalay Péter* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta az alábbi

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269/B. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt 2013. április 30-ával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

***Indokolás***

I.

[1] Vajnai Attila jogi képviselője útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

[2] Az indítványozó 2008. július 14-én, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 269/B. § (1) bekezdése „ötágú vöröscsillag” fordulatának megsemmisítését kérte utólagos normakontroll keretében, mivel az álláspontja szerint sérti a véleménynyilvánítás szabadságát. Az indítványozó kifejti, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés, az önkényuralmi jelképek használata büntetőjogi tényállás olyan szimbólumok terjesztését, nagy nyilvánosság előtti használatát és közszemlére tételét rendeli büntetni, amelyek alapvető emberi jogokat sértő politikai diktatúrák jelképei voltak. Véleménye szerint azonban az ötágú vöröscsillag összetett jelkép, amelynek többféle jelentése van, ugyanis a munkásmozgalom eszméinek kifejezésére is használják, illetve a fasizmus elleni küzdelmet is szimbolizálja. Álláspontja szerint a vöröscsillag éppen ezen a ponton állítható szembe a horogkereszttel, mert ez utóbbi mindenki számára egyértelműen a náci ideológiát és rendszert jelenti. Indítványában hivatkozik az Alkotmánybíróság 14/2000. (V. 12.) AB határozatára, amelyben a testület alkotmányosnak mondta ki a Btk. 269/B. §-át, azonban véleménye szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete indokolja az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának felülvizsgálatát, mert már nem tartható az az érv, hogy „a politikai véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a demokrácia megszilárdításának és fenntartásának biztosítása végett szükséges.”

[3] Az indítványozó az Alkotmánybíróság XX/1223-1/2012. számú végzésére hivatkozással, kérelmét 2012. február 23-án az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 71. § (3) bekezdése alapján jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszként terjesztette elő.

[4] Alkotmányjogi panaszában kifejti, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság 16.B.21.571/2004/5. számú, a Fővárosi Bíróság 25.Bf.7262/2007/6. számú, valamint a Legfelsőbb Bíróság Bfv.II.37/2011/5. számú határozatában önkényuralmi jelkép vétsége miatt elmarasztalta. A Legfelsőbb Bíróság határozatában utalt arra is, hogy a vonatkozó strasbourgi ítélet nem helyezte hatályon kívül a Btk. 269/B. §-át, ezért az továbbra is irányadó. Az indítványozó ennek alapján hivatkozik arra, hogy az ügyében folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított jogának sérelme következett be.

II.

[5] Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

[6] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány elbírálása során figyelembe vett rendelkezései:

„*B)* cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„IX. cikk

(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

[7] 2. A Btk. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„Önkényuralmi jelképek használata

269/B. § (1) Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vöröscsillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet

*a)* terjeszt;

*b)* nagy nyilvánosság előtt használ;

*c)* közszemlére tesz;

ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Nem büntethető az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt, aki azt ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célból vagy a történelem, illetve a jelenkor eseményeiről szóló tájékoztatás céljából követi el.

(3) Az (1)-(2) bekezdés rendelkezései az államok hatályban lévő hivatalos jelképeire nem vonatkoznak.”

III.

[8] 1. Az Alkotmánybíróság korábban a 14/2000. (V. 12.) AB határozatában (ABH 2000, 83.; a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta a Btk. 269/B. §-ának alkotmányosságát, ezért elsőként áttekintette, hogy az indítvány nem minősül-e „ítélt dolognak”.

[9] Az Abh. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) több rendelkezésével, köztük a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben vizsgálta a Btk. 269/B. §-ának alkotmányosságát. A határozat részletesen kitért arra, hogy melyek voltak ezen bűncselekményi tényállás megalkotásának indokai. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 1993. évi XLV. törvény preambuluma, valamint annak indokolása szerint a XX. század szélsőséges politikai eszméi az emberi jogokat semmibe vevő diktatúrákat hoztak létre, és az ezen diktatúrákhoz kötődő szélsőséges szimbólumok továbbélése érzékenyen érinti, illetve sérti a társadalom jelentős részét, ezért szükséges ezen magatartások büntetőjog által történő szankcionálása.

[10] Az Abh. a Btk. kifogásolt rendelkezését a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben is vizsgálta. Megállapította, hogy az önkényuralmi jelképek terjesztése, nagy nyilvánosság előtti használata és közszemlére tétele a politikai véleménynyilvánítás egyik formája, amelynek büntetendővé nyilvánítása korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban azt vizsgálta, hogy a korlátozás megfelel-e a szükségesség és az arányosság követelményének. A határozat értelmében a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányosan még megengedett korlátozhatóságát jelenti, ha „a tiltott magatartás nem pusztán egy - helyesnek vagy helytelennek tartott - politikai nézetet fejez ki, hanem annál több: a demokrácia értékei mellett elkötelezett közösségek méltóságát sértve veszélyezteti a köznyugalmat is.” (Abh., ABH 2000, 83, 92.)

[11] Az önkényuralmi jelképek Btk. 269/B. §-ában tiltott használatával kapcsolatban az Abh. kifejtette, hogy az az önkényuralmi rendszerekhez köthető eszmék, és az azokhoz kapcsolódó fenyegetettség érzet kialakulásához vezet, amely alkalmas a köznyugalom megzavarására. A véleménynyilvánítás szabadsága azonban korlátozható, ha az szükséges egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a zavargás vagy a bűnözés megelőzése, illetve mások védelme érdekében. Az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint a Btk. 269/B. §-a a büntetőjog által megfogalmazott védett tárgy mellett más alkotmányos értékek védelmét is szolgálja, mint például a demokratikus jogállamot, vagy azt a követelményt, miszerint a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie.

[12] Az Abh. kitért arra is, hogy az adott történelmi helyzetben a büntetőjogi eszközrendszer biztosítja a hatékony védelmet (ultima ratio). Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy „a demokratikus társadalom védelmét jelenti az, s ezért nem alkotmányellenes, ha az állam a jelen történelmi helyzetben a demokráciával ellentétes, vagyis önkényuralmi hatalmi rendszerek adott jelképeivel kapcsolatos, egyes konkrét magatartásokat tilt meg: a terjesztést, a nagy nyilvánosság előtti használatot, közszemlére tételt...[A] Btk. 269/B. § (1) bekezdésében megjelenő korlátozás a védett célok súlyához képest nem minősíthető aránytalannak, a korlátozás terjedelme és szankciója az alkalmazható legenyhébb eszköznek minősül, ezért a Btk. e szabályában megfogalmazott alapjog-korlátozás megfelel az arányosság alkotmányos követelményének.” (Abh., ABH 2000, 83, 98, 100-101.)

[13] 2. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján, amennyiben az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozással - ha a körülmények alapvetően nem változtak meg - nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint egy kérdés csak akkor minősül ítélt dolognak, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.)

[14] „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései” 31. cikk (3) bekezdése 2012. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvényt. Az Alkotmány helyébe az Alaptörvény lépett. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően hozott döntései alkalmazhatóságával kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét - az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú - rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. (22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [39]-[40]; 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [14].)

[15] Keletkezési idejétől függetlenül minden hatályos - vagy bírói kezdeményezéssel, alkotmányjogi panasszal érintett ügyben az alkalmazandó - jogszabálynak az Alaptörvénynek kell megfelelnie. [Ezzel azonosan foglalt állást az Alkotmánybíróság az Alkotmány és az „alkotmány előtti” és „utáni” jog viszonyát illetően a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban (ABH 1992, 81.).] Habár valamely jogszabály alkotmányellenessége nem jelenti egyúttal annak alaptörvény-ellenességét is, azok az érvek, amelyeket az Alkotmánybíróság korábbi határozatai tartalmaznak, az újabb ügyekben is irányadók, feltéve, hogy azok az Alaptörvény azonos vagy hasonló rendelkezésein alapulnak. Mindezek alapján az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén az ugyanazon jogszabályt, vagy jogszabályi rendelkezést kifogásoló ugyanazon alkotmányos alapjogra vagy jogelvre (értékre) alapított indítvány ítélt dolognak tekintendő.

[16] Jelen esetben az indítványozó a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozik. A véleménynyilvánítás szabadságához való jogot az Alkotmány 61. § (1) bekezdése, valamint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése azonos tartalommal rögzíti. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapítja, hogy a Btk. 269/B. §-ának az Abh.-ban lefolytatott alkotmányossági vizsgálata a jelen ügyben is irányadó.

[17] 3. Az ítélt dolog azonban az Alkotmánybíróság relatív korlátja. Az Alkotmánybíróság számára is indokolt meghagyni annak lehetőségét, hogy a változó körülményekre tekintettel ugyanabban az alkotmányossági összefüggésben új vagy más indokot találva ismételten alkotmányossági vizsgálatot folytathasson le. Ezt maga az Abtv. is biztosítja azáltal, hogy kivételt enged az ítélt dolog szabálya alól abban az esetben, ha a körülmények - különösen a tény- és jogkérdések - alapvetően megváltoztak.

[18] Az Alkotmánybíróság már döntött a Btk. 269/B. § alkotmányosságáról a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben. Az Abh. meghozatalát követően született meg azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) kifogásolt jogszabályhellyel kapcsolatos Vajnai kontra Magyarország (33629/06 számú kérelem) ügyben hozott ítélete.

[19] Az EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos - Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített - alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény) biztosított jogok jelentéstartalma ugyanis az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását. Az Egyezmény, valamint az EJEB gyakorlatának figyelembevétele nem vezethet az Alaptörvény szerinti alapjogvédelem korlátozásához, alacsonyabb védelmi szint meghatározásához. A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére.

[20] Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EJEB Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítélete, amely a Btk. 269/B. §-a viszonylatában tartalmaz megállapításokat (lásd: IV.2.2.2.), olyan jogilag jelentős új körülményt és szempontot jelent, amely szükségessé teszi az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását.

IV.

[21] 1. Az önkényuralmi jelképek használata büntetőjogi tényállást a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 1993. évi XLV. törvény 1. §-a iktatta be a Btk. 269/B. §-ába. A törvény preambuluma, valamint indokolása szerint az új tényállás megalkotását az indokolta, hogy a XX. században létrejött szélsőséges diktatórikus rendszerekhez kötődő szimbólumok, jelképek továbbélése sértheti a társadalom jelentős részét, illetve ronthatja az ország hírnevét is. A büntetőjogi védelem tárgya a köznyugalom, valamint az emberi méltóság védelme.

[22] A Btk. 269/B. §-a taxatíve meghatározza, hogy mely jelképek minősülnek önkényuralmi jelképnek a tényállás szerint. Ezek a horogkereszt, az SS-jelvény, a nyilaskereszt, a sarló-kalapács, valamint az ötágú vöröscsillag. Az önkényuralmi jelképek használatával összefüggésben a Btk. a terjesztés, a közszemlére tétel, valamint a nagy nyilvánosság előtti használat magatartását rendeli büntetni, amennyiben súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg. Az önkényuralmi jelképek használata absztrakt veszélyeztető bűncselekmény, a nevesített önkényuralmi jelképekhez kapcsolódó magatartások büntetendők minden további szempontra tekintet nélkül.

[23] A kommentárirodalom - a jogalkotónak a törvény indokolásában megfogalmazott céljával összhangban - azonban úgy értelmezi a tényállást, hogy a törvényben felsorolt jelképek olyan eszmékhez, eseményekhez fűződnek, amelyek a hatalom erőszakos megragadásával és diktatórikus fenntartásával járnak együtt. A Btk. 269/B. §-ában felsorolt jelképek terjesztését, nagy nyilvánosság előtti használatát, valamint közszemlére tételét a tényállás akkor rendeli büntetni, ha a jelképek az állami önkény jelképeiként olyan magatartást szimbolizálnak, illetve népszerűsítenek, amely szoros összefüggésben van a XX. századi diktatórikus rendszerekkel. Ezen teleologikus értelmezésre a bírói gyakorlatban is van példa (BH2009. 131).

[24] 2. Az Alkotmánybíróság áttekintette az egyes európai országok önkényuralmi jelképekkel való visszaélésre vonatkozó büntetőjogi szabályozását, valamint az EJEB vonatkozó joggyakorlatát.

[25] Az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában kifejtette, hogy „[e]gy jogintézmény alkotmányosságának megítélése egy másik országban az adott állam alkotmánya, a szabályozásnak a jogrendszerbe illeszkedése, továbbá történeti és politikai háttér függvényében eltérő lehet. Ezért - elismerve, hogy egy szabályozási megoldás megítéléséhez segítséget jelenthet a külföldi tapasztalatok figyelem be vétele is - az Alkotmánybíróság nem tekintheti meghatározónak önmagában valamely külföldi ország példáját az Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) való összhang vizsgálata kérdésében.” (Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is fenntartja, hogy bár az Alaptörvénnyel való összhang megítélése szempontjából nem döntő jelentőségű más országok szabályozásának bemutatása, a külföldi megoldások ismertetése azonban hozzájárulhat a büntetőjogi tiltás indokoltságának megítéléséhez.

[26] 2.1. Az állampolgársági, faji, etnikai, vallási alapon történő gyűlöletkeltés formái számos európai országban tiltottak, a totalitariánus diktatúrák szimbólumainak használata azonban csak néhány államban büntetendő. Az európai országok többsége tilalmazza a nemzetiszocialista jelképek, köztük a horogkereszt, a náci Németország zászlóinak, himnuszának nyilvános használatát. A kommunista rendszer szimbólumai azonban túlnyomórészt a volt szocialista országokban tiltottak. Az alkalmazandó szankció általában pénzbüntetés (Litvániában), de előfordul a szabadságvesztés büntetéssel fenyegetettség is (például Németországban, Olaszországban vagy Szlovákiában).

[27] Németországban a büntető törvénykönyv (Strafgesetzbuch - StGB) nem tartalmaz a magyar szabályozáshoz hasonló taxatív felsorolást a tiltott jelképek vonatkozásában. A StGB 86a. §-a az alkotmányellenesnek minősített szervezetek (pártok, egyesületek) jelképeinek terjesztését és nyilvános használatát tiltja. A tényállás definiálja, hogy jelképnek minősül különösen a zászló, jelvény, egyenruha, jelszó, üdvözlési forma, valamint az ezekhez hasonló kifejezések. A tilalom alóli kivételt jelent, ha a jelképek terjesztése vagy nyilvános használata művészeti, tudományos, oktatási-kutatási, ismeretterjesztési vagy alkotmányellenes törekvések elleni védelmi célból történik. A törvény tartalmaz egy olyan kitételt is, miszerint ha a cselekmény társadalomra veszélyessége csekély, akkor a bíróság eltekinthet a büntetés alkalmazásától.

[28] A német szabályozás tehát a tilalmat nem úgy határozta meg, hogy a nevesített politikai rendszerekhez kötődő jelképek használatát tilalmazta, hanem azt az alkotmányellenesnek nyilvánított szervezetek vonatkozásában rögzítette. Ennek alapján nem lehet nyilvánosan használni és terjeszteni a nemzetiszocialista jelképeket Németországban, a vöröscsillag azonban nem tilalmazott, mert az több törvényes szervezet jelképe. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság vizsgálta a StGB 86a. §-ának alkotmányosságát, és azt nem találta a német Alaptörvénybe ütközőnek [1 BvR 680/86 vom 3. 4. 1990, 1 BvR 204/03 vom 23. 3. 2006, 1 BvR 150/03 vom 1. 6. 2006, 2 BvR 2202/08 vom 18. 5. 2009].

[29] Olaszországban külön törvény (Legge 25 giugno 1993, n. 205.) rendelkezik a fajgyűlölet elleni törvény által meghatározott tiltott szervezetekhez, egyesületekhez, mozgalmakhoz kötődő jobboldali diktatórikus szimbólumok nyilvános közzétételének büntetendővé nyilvánításáról. Ennek a szabálynak alkotmányos alapja az olasz Alkotmány XII. cikke, amely a fasiszta párt újjáalakításának tilalmáról rendelkezik. Az olasz Alkotmánybíróság nem vizsgálta ennek a törvénynek az alkotmányosságát, azonban egy más ügyben kimondta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem védi azokat a véleményeket, amelyek a feloszlatott fasiszta párt újjáalakulásáról szólnak, azt támogatják, azzal azonosulnak, mert az ezekhez kapcsolódó szimbólumok nyilvános használata alkalmas a tömegek befolyásolására, és a tiltott szervezetek újjáalakulása támogatásának tekinthető. Ezért az olasz Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen magatartások büntethetősége a demokrácia védelmét biztosító indokolt korlátozásnak tekinthető [Sentenza 74/1958(20/12/1958)].

[30] Szlovákiában a 2005. május 20-i 300/2005. törvény, a büntető törvénykönyv (Trestný Zákon) 421-422c. §-a rendelkezik a szabadságjogokat elnyomó mozgalmak visszaszorításáról, amely magában foglalja az ilyen mozgalmakkal kapcsolatos jelképek, többek között jelvények, zászlók, egyenruhák tilalmát. A szlovák szabályozás a német szabályozáshoz hasonlóan nem definiálja, hogy konkrétan mely rezsimek, mozgalmak jelképeit tilalmazza, hanem általánosan határozza meg, így a tilalom mind a nemzetiszocialista, mind a kommunista szimbólumokra vonatkoztatható.

[31] Litvániában a parlament 2008. június 18-án fogadta el azt a törvénymódosítást, amely betiltotta a nemzetiszocialista horogkereszt, valamint az egykori Szovjetunióban használatos kommunista jelképek mindenfajta nyilvános ábrázolását.

[32] Lettországban a gyülekezési jogról szóló törvényben tilalmazzák a kommunista jelképek nyilvános használatát.

[33] Romániában 2002-ben került beiktatásra a fasiszta szimbólumok és az idegengyűlölettel összefüggő cselekmények tilalma.

[34] Lengyelország 2009-ben módosította büntető törvénykönyvét, és büntetendővé nyilvánította a fasiszta, kommunista és más totalitariánus szimbólumok használatát. A szabályozás 2010. június 8-án lépett hatályba. A lengyel Alkotmánybíróság azonban 2011. július 19-i döntésében alkotmányellenesnek nyilvánította a törvényi tényállás fasiszta, kommunista és más totalitariánus szimbólumok tilalmára vonatkozó részét arra hivatkozással, hogy az - a strasbourgi Bíróság Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletére is figyelemmel - sérti a nullum crimen sine lege elvét, valamint azzal összefüggésben a véleménynyilvánítás szabadságát.

[35] Ukrajnában 2012. április 26-án a lembergi (Ivivi) képviselőtestület, 2012. május 9-én pedig a nyugat-ukrajnai ternopili terület tanácselnöke rendelkezett a kommunista és nemzetiszocialista szimbólumok betiltásáról.

[36] 2005-ben felmerült a nemzetiszocialista jelképek, különösen a horogkereszt európai uniós szintű betiltásának lehetősége, amely 2007-ben Németország soros elnökségének idején vált tervezetté. Több közép-kelet-európai ország, köztük Magyarország, Észtország, Lettország, Litvánia, Csehország és Szlovákia támogatták volna a tiltás kiterjesztését a kommunizmus jelképeire is.

[37] A rasszizmussal és idegengyűlölettel összefüggő bűncselekmények elleni egységes fellépés érdekében 2008. november 28-án elfogadták a Tanács 2008/913/IB kerethatározatát a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről [Hivatalos Lap L 328., 2008.12.6.], azonban ez nem tartalmazott rendelkezést az önkényuralmi jelképek tiltásának uniós szintű szabályozására.

[38] 2.2. Az EJEB a nemzetiszocialista és kommunista rendszerekkel összefüggő bűncselekmények Egyezménnyel való összeegyeztethetőségét az Egyezmény 10. cikkével összefüggésben vizsgálta.

[39] 2.2.1. Az Egyezmény 10. cikke értelmében „1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson...” A 10. cikk 2. bekezdése lehetővé teszi azonban e jog korlátozását azokban az esetekben, „amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi integritás, a közbiztonság, a zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas információ közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

[40] Az Alkotmánybíróság tanulmányozta az EJEB véleménynyilvánítás szabadságáról kibontott gyakorlatát, különös tekintettel azokra a döntésekre, amelyek az Egyezmény értékrendjével összeegyeztethetetlennek minősítettek bizonyos megnyilvánulásokat, illetve amelyek a nemzetiszocialista és kommunista rendszerekkel összefüggő bűncselekményekkel kapcsolatos megállapításokat tartalmaznak.

[41] Az EJEB gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom alappilléreinek, haladásának és az egyén kibontakozásának egyik feltétele. Ez a szabadság az olyan véleményeket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek. Ezt követeli meg a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság, amely nélkül a demokratikus társadalom elképzelhetetlen. (H. R. Handyside v. the United Kingdom, judgement of 7 December 1976, Series A no. 103; Jersild v. Denmark, judgement of 23 September 1994, Series A no. 298; Zana v. Turkey, judgement of 25 November 1997, Reports 1997-VII; 151.)

[42] Az EJEB állandó gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága alóli kivételeket „szorosan kell értelmezni”, és „bármilyen korlátozás szükségességét meggyőzően kell bizonyítani.” (Pl. The Observer and The Guardian v. the United Kingdom, judgement of 26 November 1991, Series A no. 216.) Az EJEB széles mérlegelési lehetőséget biztosít az államoknak annak eldöntésénél, hogy mi tekinthető a demokratikus társadalomban szükséges korlátozásnak. (Pl. Barfod v. Denmark, judgement or 22 February 1989, Series A no. 149; Markt intern Verlag GmBH and Klaus Beermann v. Germany, judgement of 20 November 1989, Series A no. 165; Chorherr v. Austria, judgement of 25 August 1993, Series A no. 266-B; Casado Coca v. Spain, judgement of 24 February 1994, Series A no. 285-A; Jacubowski v. Germany, judgement of 23 June, 1994, Series A no. 291-A.) Az EJEB gyakorlata emellett arra is tekintettel van, hogyan befolyásolhatja az érintett tagállam történelmi múltja, illetve jelene a véleménynyilvánítás korlátozása megengedett célját és szükségességét. (Rekvényi v. Hungary, judgement of 20 May 1999, Court Reports 99/12, 955.)

[43] Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az Egyezmény 17. cikke kimondja, hogy „[a]z Egyezmény egyetlen cikkét sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.” Az EJEB több ügyben a 17. cikkre hivatkozással nyilvánította elfogadhatatlannak a kérelmet, amelyben a kérelmezők - önkényuralmi indíttatással rendelkező csoportok - a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkoztak az Egyezmény szellemét és a demokrácia alapértékeit sértő szövegek közzétételének igazolása céljából. (Különösen pl. Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands, Commission decision of 11 October 1979, DR 18, 198; Pierre Marais v. France, Commission decision of 24 June 1996 DR 86, 184; Witzsch v. Germany, decision of 20 April 1999, Appl. no. 41488/98; Garaudy v. France, Admissibility decision of 24 June 2003, ECHR 2003-IX; Pavel Ivanovv. Russia, Admissibility decision of 20 February 2007, Appl. no. 35222/04.) Az EJEB ugyanakkor más, az Egyezmény céljával és értékrendjével összeegyeztethetetlen ideológiákat sem részesít védelemben, ha azok megnyilvánulási formája egyértelműen tanúsítja az Egyezménnyel való visszaélést, és voltaképpen az Egyezmény értékrendjének megsemmisítésére irányul (pl. a terrorizmus).

[44] A véleménynyilvánítás szabadsága büntetőjogi korlátaival kapcsolatban az EJEB következetesen hangsúlyozza, hogy az Egyezménnyel való összeegyeztethetőség szempontjából figyelembe kell venni az adott norma világos voltát, annak egyértelmű nemzeti gyakorlatát, valamint több tényezőt is vizsgálni kell a konkrét ügyben (pl. a megnyilatkozás földrajzi helye, ideje, politikai környezete, a megnyilatkozó személy státusa). Az EJEB jelentőséget tulajdonított annak is, hogy a totalitárius ideológiával való következetes azonosulásról van-e szó.

[45] 2.2.2. Az EJEB a Vajnai kontra Magyarország ügyben nem minősítette a kérelmet az Egyezmény 17. cikke alá tartozónak, mivel álláspontja szerint nem volt igazolható, hogy a vöröscsillag viselése az „önkényuralmi csoportokat” szolgáló totalitárius elnyomás igazolásának vagy népszerűsítésének szándékával történt. (A Vajnai ügyben hozott ítélet 25. pontja.) A „demokratikus társadalomban szükségesség” tesztje alapján az EJEB azt vizsgálta, hogy az adott ügyben a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása - a Btk. 269/B. §-a alapján - megfelelt-e a nyomós társadalmi szükségletnek.

[46] A Rekvényi kontra Magyarország ügytől eltérően az EJEB úgy ítélte meg, azzal, hogy már két évtized telt el a pluralizmussá történő átalakulás óta, az ország stabil demokráciának tekinthető. Jelen helyzetben tehát nem lehet arra hivatkozni, hogy a demokráciába való átmenet specifikus körülményei indokolnák a korlátozást. Álláspontja szerint nincs arra utaló bizonyíték, hogy jelenleg a kommunista diktatúra valamely politikai mozgalom vagy párt általi visszaállításának valós veszélye állna fenn. (A Vajnai ügyben hozott ítélet 48-49. pontja.) Az EJEB elismeri, hogy a kommunizmussal összekapcsolódó történelmi események, az ilyen szimbólumok viselése fájdalmat okoznak az áldozatoknak és családtagjaiknak, azonban úgy véli, hogy az ilyen érzések önmagukban nem elegendőek a szólásszabadság korlátozásához. (A Vajnai ügyben hozott ítélet 57. pontja.)

[47] Az EJEB ítéletében továbbra is fenntartotta, hogy az államok széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatósága terén, azonban nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy meddig terjedhet ez a mérlegelési jogkör a politikusok véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása esetén. Álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásakor - különösen politikai szónoklatok esetén - a legnagyobb fokú óvatosságot kell tanúsítani, azt csak egyértelmű, nyomós és kifejezett társadalmi szükséglet igazolhatja. Ezt fokozottan figyelembe kell venni olyan esetekben, amikor többértelmű szimbólumokról van szó, mert az ilyen szimbólumok tiltása adott esetben a szimbólumok olyan kontextusban történő használatát is korlátozza, amely esetekben a korlátozás nem igazolható. (A Vajnai ügyben hozott ítélet 51. pontja.)

[48] Az EJEB álláspontja szerint a vöröscsillag nem tekinthető kizárólag a kommunizmust reprezentáló jelképnek, mivel az továbbra is a nemzetközi munkásmozgalom, valamint egyes törvényes politikai pártok szimbóluma is. Az EJEB ezenkívül úgy véli, hogy a vöröscsillag viselése nem jelenti kizárólag az önkényuralmi eszmékkel való azonosulást. Ennek fényében úgy ítélte meg, hogy a Btk. 269/B. §-ában foglalt tiltás túlságosan széleskörű, mert olyan tevékenységekre és eszmékre is kiterjed, amelyek egyértelműen az Egyezmény 10. cikkének védelme alá esnek. Az EJEB véleménye szerint egy pusztán spekulatív veszélynek a demokráciát védő preventív intézkedésként történő visszaszorítása nem tekinthető „nyomós társadalmi szükségletnek.” Az EJEB emellett kifogásolta, hogy a Btk. vitatott rendelkezése nem kívánja meg annak bizonyítását, hogy az önkényuralmi jelkép tényleges használata valóban önkényuralmi propagandának minősül, amely szintén alátámasztja a tényállás elfogadhatatlanul széleskörű jellegét. (A Vajnai ügyben hozott ítélet 52-56. pontja.) Az EJEB a 2011. november 3-án hozott Fratanoló kontra Magyarország ügyben (29459/10. sz. kérelem) hozott ítéletében összefoglalta és fenntartotta a Vajnai ügyben tett megállapításait.

[49] Az EJEB 2012. július 24-én Fáber kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében megerősítette a Vajnai ügyben kifejtett álláspontját, miszerint amennyiben egy szimbólumnak többes jelentése van (a konkrét ügyben az Árpádsávos zászló egyrészt mint történelmi szimbólum, másrészt mint a nyilaskeresztes rendszer jelképe merült fel), csak részletes vizsgálat során lehet megállapítani, hogy mely jelentéssel összefüggő kijelentések tartoznak az Egyezmény 10. cikkének védelme alá, amelyek még tolerálhatók egy demokratikus társadalomban. (Fáber v. Hungary, judgement of 24 July 2012, Application no. 40721/08, az ítélet 54. pontja.)

[50] Az EJEB azt is elismeri, hogy az ilyen szimbólumokkal kapcsolatos kifejezések nem tekinthetők egyformán megengedettnek bármely helyen és időben. A Magyarországéhoz hasonló történelmi tapasztalatokkal bíró országokban, az áldozatokra való emlékezés jogának, valamint a rokonaik kegyeleti jogának védelme igényelhet beavatkozást a szólásszabadság jogába is, és az legitim lehet, ha egy egyébként védelmet élvező kifejezés egy különös helyen és időben egyértelműen megváltoztatja egy bizonyos kitétel jelentését. (A Fáber kontra Magyarország ügyben hozott ítélet 58. pontja. Hasonló megfontolások vonatkoznak az olyan megnyilatkozásokra, amelyek az adott helyen és az adott időben a háborús bűncselekmények, az emberiség elleni bűncselekmények vagy a népirtás dicsőítésének minősülnek. Garaudy v. France, Admissibility decision of 24 June 2003, ECHR 2003-IX.)

V.

[51] Az indítvány megalapozott.

[52] 1. Az indítványozó a Btk. 269/B. § (1) bekezdése „ötágú vöröscsillag” fordulatának megsemmisítését kérte a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmére hivatkozással. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, amely nem érinti az Alkotmánybíróság hivatalból gyakorolható hatásköreit. Az Abtv. 52. § (3) bekezdése azonban lehetővé teszi az indítványban megjelölt jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezések vizsgálatát és megsemmisítését is, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené.

[53] Az önkényuralmi jelképek használata büntetőjogi tényállásának célja a diktatúrák jelképeivel kapcsolatos szélsőséges magatartások büntetendővé nyilvánítása, függetlenül attól, hogy mely diktatórikus rendszerrel összefüggő szimbólumok az elkövetési magatartás tárgyai. A tényállás nem tesz különbséget a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúrákkal kapcsolatos jelképpel összefüggő magatartások között, hanem valamennyi, a tényállásban felsorolt jelkép vonatkozásában azonos feltételek mellett ugyanazon magatartásokat nyilvánítja büntetendőnek. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az ötágú vöröscsillag mellett a Btk. 269/B. § (1) bekezdésében felsorolt más jelképek, a horogkereszt, az SS-jelvény, a nyilaskereszt, valamint a sarló-kalapács osztja az ötágú vöröscsillag jogi sorsát, ezért az Alkotmánybíróság szoros összefüggés okán az alkotmányossági vizsgálatot kiterjesztette az önkényuralmi jelképek használata teljes tényállása Alaptörvénynek való megfelelősége vizsgálatára.

[54] 2. Az önkényuralmi jelképek terjesztése, nagy nyilvánosság előtti használata, közszemlére tétele a politikai véleménynyilvánítás egyik formája. A Btk. 269/B. §-a tehát, amely meghatározott önkényuralmi jelképek terjesztését, nagy nyilvánosság előtti használatát, közszemlére tételét tiltja, korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. Jelen vizsgálat tárgya, hogy a büntetőjogi korlátozásnak a Btk. 269/B. §-ában megvalósult módja összhangban van-e az Alaptörvénnyel.

[55] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban hangsúlyozta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága büntetőjogi eszközökkel történő korlátozása alkotmányosságának megítélésénél az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó általános megállapítások és elvek mellett érvényesülnie kell a büntetőjog egész rendszerére vonatkozó alkotmányos követelményeknek. Ezen formai és tartalmi alkotmányos követelményeket a testület az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból, mint alapértékből vezette le. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 112.]

[56] Az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése az Alkotmánnyal azonos módon deklarálja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam. A kapcsolódó büntetőjogi alapelveket rögzítő XXVIII. cikk (4) bekezdésének tartalma szintén azonos az Alkotmány 57. § (4) bekezdése tartalmával. Éppen ezért az „alkotmányos büntetőjog”, azaz a büntetőjog alkotmányos korlátaival összefüggésben az alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű vonatkozó megállapítások továbbra is irányadók.

[57] 2.1. A büntetőjog társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének „szankciós zárköve” legyen. A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben ultima ratio, azaz a büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek. Az alkotmányos büntetőjogból, azaz a büntetőjog alaptörvényi korlátaiból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényhozó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkényesen, hanem valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni. A különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni akkor, ha az alkotmányos vagy az Alaptörvényre visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges.

[58] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi fenyegetettsége indokolt lehet, mert a XX. század szélsőséges politikai diktatúráihoz kötődő szimbólumaival összefüggő magatartások egyrészt érzékenyen érinthetik, illetve sérthetik az emberi méltóságot, másrészt ellentétesek az Alaptörvényből levezethető alkotmányos értékrenddel.

[59] 2.2. A büntetőjog fontos alaptörvényi korlátja, hogy a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó fontos követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása, melynek egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy mikor valósul meg büntetőjogilag szankcionált jogsértés, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. [A korábbi alkotmánybírósági gyakorlatból ld. ehhez: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 110-111.; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 786.]

[60] Jelen ügyben vizsgálni kell tehát, hogy az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi tényállása megfelel-e a büntetőjog alaptörvényi korlátainak, azaz a tényállás határozottan, körülhatároltan és világosan jelöli-e ki a büntetendő magatartások körét. A tényállás határozatlan volta ugyanis magában foglalhatja a véleménynyilvánításhoz való jog önkényes korlátozásának lehetőségét.

[61] Az alapjogok védelmében fennálló állami intézményvédelmi kötelezettség indokolhatja az arányos, azaz alkotmányosan indokolt módon történő állami beavatkozást. Az Alkotmánybíróság legitim célnak tekinti, hogy a törvényalkotó az emberi méltóság és az alkotmányos rend, illetve értékek védelmében büntetőjogi eszközökkel tiltsa azon magatartásokat, amelyek ezekkel ellentétesek. A jogalkotónak azonban pontos fogalommeghatározással és az önkényes jogalkalmazás ellen védő garanciákkal kell biztosítania a jogintézmény működését, ha a jogintézmény alapjog korlátozással jár. A diktatórikus rendszerekkel való azonosulást kifejező nézetek nyilvános megfogalmazása, terjesztése vagy hasonló célzatos magatartások büntetendővé nyilvánítása alkotmányosan elfogadható lehet, ha a büntetőjogi szabályozás kellően pontos, konkrét és meghatározott ahhoz, hogy az ne jelentsen aránytalan beavatkozást a véleménynyilvánítás szabadságába, illetve a tényállás a cél elérése érdekében a lehető legszűkebb körre vonatkozik.

[62] Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdése túl tágan határozza meg a büntetendő magatartások körét, mert nem differenciál, hanem a jelképhasználatot általában rendeli büntetni, jóllehet a célzat, az elkövetési módozat vagy a kiváltott eredmény figyelembevétele az egyes szimbólumok esetében elengedhetetlen lehet. A jelképhasználat általános büntetendővé nyilvánítása ahhoz vezet, hogy olyan magatartások is büntetendőnek minősülnek, amelyek bűncselekménnyé nyilvánítása aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát.

[63] 3. A jogbiztonság szempontjából aggályos határozatlanság az önkényes jogértelmezés és jogalkalmazás lehetőségében jelentkezik. Az Alkotmánybíróság már korábbi gyakorlatában is nagy jelentőséget tulajdonított annak, hogy az általa vizsgált kérdés megválaszolásához rendelkezésre áll-e olyan kialakult bírói gyakorlat, amely - határozata meghozatala során - a jogalkalmazót a jogbiztonság érvényesüléséhez elengedhetetlenül szükséges mértékben segíti. [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.]

[64] 3.1. Jelen esetben azonban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Btk. 269/B. §-ával összefüggő szűk körű bírósági gyakorlat ellentmondásos. Vannak olyan bírósági döntések, amelyek a törvényi tényállási elemek megvalósulása esetén megállapítják a bűncselekmény elkövetését, azonban számos ezzel ellentétes döntés is született, amely a törvényi tényállási elemek fennállása ellenére, a cselekmény önkényuralmi rendszerek propagálására irányuló célzata hiányában nem állapította meg a bűncselekmény elkövetését.

[65] A Btk. 269/B. §-ában foglalt tényállás beiktatását követő korai bírósági döntések elsősorban a törvényi tényállási elemek megvalósulását vizsgálták, kivételesen vették figyelembe azt, hogy a cselekmény ténylegesen alkalmas volt-e a köznyugalom veszélyeztetésére. A bíróságok több esetben is megállapították, hogy az önkényuralmi jelképpel ellátott zászló éjszaka történő kitűzése megvalósította az önkényuralmi jelkép közszemlére tételét. (A Fővárosi Bíróság 12.B.XI.370/1994. számú határozata, valamint 26.Bf.XI.8264/1994/5. számú határozata.)

[66] Egy másik ügyben 2006-ban a Szentendrei Városi Bíróság megállapította, hogy „bár a kétséget kizáróan önkényuralmi jelképeket is tartalmazó tárgyak közszemlére tétele [...] tényállásszerűen megvalósult, [...] ezen cselekményeknek nincs társadalomra veszélyessége, az adott konkrét cselekmény elkövetéskor sem volt veszélyes a társadalomra, a közszemlére tétel az említett propaganda jellegű, azonosulással párosuló indítéktól mentesen, kizárólag kereskedelmi, gyűjtők, illetve vásárlók részére való eladását szolgálta.” (3.B.102/2004/53. számú ítélet.) A másodfokú bíróság azonban megváltoztatta az elsőfokú bíróság ítéletét arra hivatkozással, hogy az önkényuralmi jelképek használata bűncselekmény törvényi tényállása nem tartalmazza a tiltott eszmék tiltásának célzatát, ezért az elsőfokú bíróság ideológiákkal való azonosulási és propagálási szándék célzatára tett megállapításai nincsenek összhangban a Btk. 269/B. §-ában írt törvényi tényállással. (A Pest Megyei Bíróság 3.Bf.48/2007/15. számú ítélete.)

[67] Egyedi megoldást választott a Fővárosi Ítélőtábla az ellentmondás feloldására, ugyanis a célzatot a terjesztés elkövetési magatartásával összefüggésben értelmezte. A Fővárosi Ítélőtábla mint harmadfokú bíróság kifejtette, hogy „a köznyugalom elleni bűncselekmények körében azok a bűncselekmények kerültek kodifikálásra, amelyek alapvetően a köznyugalom ellen intéznek közvetlen vagy közvetett támadást, amely által megbontják a társadalmi légkör nyugalmát, nyugtalanságot, zavart okoznak a törvényes rend iránt tiszteletet tanúsító állampolgárok körében [...] A jelkép valamilyen eszmének, személynek vagy eseménynek, jelvénnyel vagy képpel való megjelölése, melynek az a rendeltetése, hogy a jel és a megjelölt eszmék, személyek vagy események közös vonásaik révén egymással kapcsolatba hozhatók legyenek. A jelkép megjelenítéséhez, észleléséhez éppen ezért mindig valamilyen tudati, érzelmi kapcsolat fűződik.” Ezért a bíróság azt állapította meg, hogy „a terjesztés mint elkövetési magatartás csak akkor valósul meg, ha az árusításhoz tudati, érzelmi motívum is kapcsolódik.” A bíróság ennek alapján, mivel a terheltek a megvetett ideológiák terjesztésének szándéka nélkül, kizárólag haszonszerzés motiválta árusítást végeztek, bűncselekmény hiányában felmentette a terhelteket. (A Fővárosi Ítélőtábla 3.Bhar.159/2008/7. számú ítélete.)

[68] Egy későbbi rendkívüli perorvoslatot is megjárt ügyben a Legfelsőbb Bíróság a célzat hiányát a bűncselekmény társadalomra veszélyességének hiányaként értékelte, és ennek alapján mondta ki a vádlott felmentését. Az ügyben az elsőfokú bíróság bűncselekmény elkövetését állapította meg, mert álláspontja szerint az önkényuralmi jelképeket ábrázoló politikai plakátok kiragasztása mondanivalójától függetlenül provokatív és sértő, amely kimeríti a Btk. 269/B. § (1) bekezdés *c)* pontjában foglalt tényállást. A másodfokú bíróság helybenhagyta az elsőfokú bíróság döntését. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárás során azonban az első- és másodfokú bírósággal ellentétben azt állapította meg, hogy bár megvalósultak a bűncselekmény törvényi tényállási elemei, önmagában annak vizsgálata nem elegendő a bűncselekmény megállapításához. A Legfelsőbb Bíróság döntése szerint az elkövető szándéka, az elkövetés konkrét, sajátos körülményeinek vizsgálata és értékelése alapján ítélhető meg, hogy a konkrét cselekmény veszélyt vagy sérelmet jelent-e a jogrendre. A konkrét esetben a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy ha hiányzik a „szimbólumok továbbélésének elősegítése, a köztudatban megtartása, népszerűsítése”, akkor hiányzik a terhelt esetében „az önkényuralmi rendszerekkel, a megvetett ideológiákkal való azonosulás is.” Ennek alapján a bíróság megállapította, hogy bár a terheltek magatartása formálisan tényállásszerű volt, de nem volt alkalmas félelemkeltésre, fenyegető hatás kiváltására, és így a jogvédte érdek, a köznyugalom veszélyeztetésére, ezért nem valósult meg bűncselekmény. (A Legfelsőbb Bíróság Bfv.III.1037/2006/5. számú határozata, BH2009. 131.)

[69] Ezzel ellentétes álláspontot fogalmazott meg egy évvel később a Pécsi Ítélőtábla mint harmadfokú bíróság. A bíróság elismerte, hogy viszonylag ritkán és rendkívül szűk körben elfogadott a cselekmény társadalomra veszélyességének hiánya alapján történő felmentés, azonban megítélése szerint „a büntethetőséget kizáró ok határai ennél tovább - a törvényesség sérelme nélkül - nem bővíthetőek. Ezért nincs jelentősége annak, hogy az elkövető az esetenként többértelmű jelképet milyen célból terjeszti, használja, vagy teszi közszemlére.” A bíróság hivatkozott továbbá arra, hogy a bűncselekmény ún. magatartási (immateriális) törvényi tényállás formájában került megfogalmazásra, amely azt jelenti, hogy a büntetendőnek nyilvánított elkövetési magatartás tanúsításával a bűncselekmény megvalósul, ahhoz további feltétel, vagy meghatározott eredmény már nem szükséges. Ennek alapján a bíróság a konkrét ügyben a törvényi tényállás elemeinek megvalósulására tekintettel a vádlottat bűnösnek mondta ki, azonban a cselekmény társadalomra veszélyességének csekély voltára tekintettel a vádlottat megrovásban részesítette. (A Pécsi Ítélőtábla Bhar.II.2/2010/4. számú ítélete.)

[70] 3.2. A bemutatott jogesetek alátámasztják azt, amire az Alkotmánybíróság már egy korábbi határozatában is utalt, hogy nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott jogszabályok sértik a jogbiztonság elvét, hanem az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét. [109/2008. (IX. 26.) AB határozat ABH 2008, 886, 913.]

[71] 4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdésében foglalt önkényuralmi jelképek használata tényállás megfogalmazása nem felel meg a büntetőjog Alaptörvényben foglalt korlátainak, az alkotmányos büntetőjog követelményeinek. Az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdéséből levezethető követelmények, a büntető törvény tényállásaival szemben megkövetelt határozottság, pontosság és egyértelműség szempontjából megítélve megállapítható, hogy az önkényuralmi jelképek használatát tényállásszerűen megvalósító magatartások esetén a büntetőjogi felelősség eldöntésénél a jogalkalmazónak az alkotmányosság szempontjából megengedhetetlenül nagyszámú, egymásnak ellentmondó körülményre - a törvény indokolása, ellentétes eseti döntések, kommentárok - kell figyelemmel lennie.

[72] Az ellentmondást tovább fokozza az EJEB-nek a Btk. 269/B. §-ával kapcsolatos jogértelmezése is. Az EJEB ítéleteinek a büntetőeljárásban történő direkt alkalmazására, azaz arra, hogy egy hazai ügyben egy, de ugyanarra az ügyre alapított panasz tárgyában hozott strasbourgi ítéletet, mint egészet alkalmazzák, csak az eljárás jogerős befejezését követően, a felülvizsgálati eljárásban van lehetőség. Ez azt is jelenti, hogy a bíróságoknak a hatályos magyar jog alapján kell elbírálniuk a cselekményeket akkor is, ha a strasbourgi ítélettel elbírált üggyel maradéktalanul megegyező tényállás az ügy tárgya.

[73] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését, és ezzel összefüggésben a IX. cikk (1) bekezdését.

[74] 5. Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés főszabály szerint, az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a főszabálytól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja [Abtv. 45. § (4) bekezdés].

[75] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban is hangsúlyozta, hogy a jogbiztonság érdekében adott esetben, adott szabályozási körben egyáltalában nem tűri el a joghézagot, ezért - a joghézag elkerülése céljából - a jövőbeni megsemmisítéssel időt hagy a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására. [13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 95, 97.; 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 125.; 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993, 227, 233.; 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380, 388.] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint - korábbi gyakorlatával összhangban - a pro futuro megsemmisítés a jogbiztonságot szolgálja abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenesség kimondására úgy kerül sor, hogy az Alkotmánybíróság indokoltnak tartja az alaptörvény-ellenes jogszabály helyett új szabályozás megalkotását. Ha az alaptörvény-ellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés, a jövőbeni hatályú megsemmisítés indokolt. [ld. korábban: 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 550.; 132/2008. (XI. 6.) AB határozat, ABH 2008, 1080, 1091.]

[76] Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontjának meghatározásakor figyelemmel volt arra, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdésének megsemmisítésével bizonyos, a törvényalkotó által korábban büntetendővé nyilvánított magatartások szabályozatlanul maradnak.

[77] A büntetendő magatartások és a jogkövetkezményeik meghatározása büntetőpolitikai kérdés, amely törvényhozói hatáskörbe tartozik, ezért az Alkotmánybíróság a jövőbeli, 2013. április 30-ával történő megsemmisítésről döntött, időt hagyva a jogalkotónak az Alaptörvénynek megfelelő új szabályozás kidolgozására.

[78] A Btk. 269/B. § (1) bekezdésének megsemmisítésével a 269/B. § (2) és (3) bekezdése alkalmazhatatlanná válik, mivel azok visszautalnak az (1) bekezdésre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság - szoros összefüggés okán - a Btk. 269/B. §-át a rendelkező részben foglaltak szerint az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette.

[79] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy 2013. július 1-jével hatályba lép a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.), amelynek 335. §-a a hatályos Btk.-hoz hasonlóan szintén a köznyugalom elleni bűncselekmények között rendelkezik az önkényuralmi jelképek használatának büntethetőségéről. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az új Btk. 335. §-a, valamint a Btk. 269/B. §-a azonos módon fogalmazza meg az önkényuralmi jelkép használata tényállási elemei közül a védett jogi tárgyat, a szóban forgó jelképeket, az elkövetési magatartásokat. Eltérés a büntetőjogi jogkövetkezmény tekintetében van, a hatályos szabályozás pénzbüntetéssel, az új Btk. elzárással rendeli büntetni az önkényuralmi jelképek használatát. Mivel a tényállási elemek lényegileg azonosak, erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Btk. 269/B. §-ával kapcsolatosan felmerült alkotmányossági aggályok a már kihirdetett, de még nem hatályos új Btk.-ban szereplő tényállásra is vonatkoznak.

[80] Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2013. február 19.

|  |
| --- |
|  *Dr. Paczolay Péter* s. k., |
|  az Alkotmánybíróság elnöke |
|  *Dr. Balogh Elemér* s. k., |  *Dr. Balsai István* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|  *Dr. Bihari Mihály* s. k., |  *Dr. Bragyova András* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k., |  *Dr. Holló András* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|  *Dr. Kiss László* s. k., |  *Dr. Kovács Péter* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|  *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., |  *Dr. Lévay Miklós* s. k., |
|  alkotmánybíró |  előadó alkotmánybíró |
|  *Dr. Pokol Béla* s. k., |  *Dr. Stumpf István* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|  *Dr. Szalay Péter* s. k., |  *Dr. Szívós Mária* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |

***Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indoklása***

[81] Egyetértek a határozattal abban, hogy a Btk. 269/B. §-a alaptörvény-ellenes. Indokaim azonban eltérnek a határozat indokolásában foglaltaktól.

[82] A határozat szerint a jogbiztonságot [Alaptörvény *B)* cikk] sérti a Btk. 269/B. § tényállásának megfogalmazása. A vizsgált tényállás szerintem is alkotmány-(alaptörvény-) ellenes, de más okból. Véleményem abban tér el a többségtől, hogy a tényállásban foglalt alapjog-korlátozás vizsgálatán alapul, és ebből következtet a tényállás alkotmány-(alaptörvény) ellenességére.

[83] A Btk. 269/B. §-a a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása. A véleménynyilvánítás szabadságát ugyanis minden jogi norma korlátozza, amely egy szabadságjogban szabadnak - tehát kötelezően megengedettnek - minősített magatartást megtilt vagy kötelezővé tesz. Az Alkotmánybíróság sokszor idézett (és gyakran bírált) kijelentése - a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban, ABH 1992, 167, 179. -, amely szerint az Alkotmány a véleményt tartalmára tekintet nélkül védi, úgy értendő helyesen, hogy az alapjogi tényállás védelmi köre minden véleményre (szóban, írásban, képben vagy más módon nyilvánosan kifejezett tartalomra) kiterjed - ezt követi a korlátozás alkotmányosságának vizsgálata. Az alkotmányosan korlátozható tartalom is alkotmányosan védett tartalom, mert a korlátozásnak meg kell felelnie az alapjog-korlátozás alkotmányos feltételeinek, így a lényeges tartalom korlátozhatatlanságának is [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. A tartalomkorlátozás nélküli védelem csak a lényeges tartalomra érvényes: valahol, valamikor, valamilyen módon tartalmától függetlenül minden véleménynek kimondhatónak kell lennie - akkor is, ha a hely, mód, idő stb. korlátozható. (Például a pornográf irodalom, sajtó, film stb. terjesztése korlátozható, de nem annyira, hogy egyáltalán ne lehessen terjeszteni.)

[84] A Btk. 269/B. §-ban tiltott - pontosabban: a büntető tényállásban tiltottnak tekintett - magatartás bizonyos politikai vélemény vagy ideológia elfogadásának, helyeslésének, támogatásának kifejezése egyes szimbólumok nyilvános használatával. Ezzel a politikai véleménynyilvánítást korlátozza, amely a véleményszabadság történetileg legfontosabb, és a modern demokráciában is alapvető jelentőségű esete. A modern demokráciában a közvélemény nagy szerepe miatt minden nyilvános politikai vélemény korlátozása egyben a demokrácia, azaz az alkotmányos berendezkedés alapjának korlátozása. A tényállásban önkényuralminak nevezett, szerintem inkább demokrácia-ellenes, magatartások - a szimbólumhasználat stb. - az alkotmányos berendezkedés alapértékeivel ellentétes nézeteket fejeznek ki; és csak azok tilthatók, amelyek valóban a demokratikus alapértékek társadalmi elfogadottságának gyengítését célozzák. Ez igazolhatja még egy a vélemény- és sajtószabadság mellett elkötelezett alkotmányos demokráciában is bizonyos vélemények nagy nyilvánosság előtti képviseletének korlátozását. A modern alkotmányos demokráciák fennmaradásának egyik alapja a közvéleményben, a társadalom értékrendjében a sokféleség mellett is azonos alapértékek elfogadása (amit John Rawls overlapping consensusnak nevezett). A véleménynyilvánítás szabadsága, amellett, hogy alanyi jog, a közvéleményt, nyilvánosságot is védi mint intézményt [30/1992. (V. 26.) AB határozat ABH 1992, 167, 178.]. Az alkotmányos demokrácia alapja így nem a kényszer, hanem a társadalmi konszenzus, amelynek fenntartása az alkotmányos rend védelme is. A társadalmi konszenzussal szélsőségesen szembenálló nézetek nyilvános terjesztése jogi ellenlépés nélkül azt a benyomást keltheti, hogy az ilyen nézetek az alkotmányos konszenzus részét alkotják. Ez nem a cenzúrát indokolja, tehát az előzetes vizsgálatot, hanem a reakciót, amelynek azonban - éppen demokratikus értékrend alapján - szimbolikusnak kell maradnia. A mondottak miatt a Btk. 269/B. §-ban foglalt bűncselekmény védett jogi tárgya nem a köznyugalom, hanem a demokratikus alkotmányos berendezkedés; ezért a tényállás politikai bűncselekménynek tekintendő.

[85] A korlátozás igazolhatóságának mércéje a szükségesség és arányosság. A szükségesség tovább bontható a korlátozás - itt tiltás - alkotmányos indokára és a korlátozás alkalmasságára, ha az alapjog-korlátozás indoka elfogadható. A fentiek szerint legalábbis egyes radikálisan antidemokratikus politikai szimbólumok nagy nyilvánosság előtti használata tiltható lehet; ezért a tiltás (egyes esetekben) szükségesnek fogadható el. Abban egyetértek a határozattal, hogy e szimbólumok használata csak akkor lehet jogellenes, ha velük bizonyos véleményeket fejeznek ki. Ez fontos, mert a szimbólum használatával éppen a szimbólummal jelölt politikai vélemény (ideológia, hitvallás) elvetése is kifejezhető a körülményektől függően.

[86] A korlátozás absztrakt szükségességének elfogadása mellett is az egyes politikai szimbólumok tiltása a jelenlegi alakjában nem alkalmas alkotmányosan igazolható célja - az alkotmányos demokrácia fennmaradásához szükséges társadalmi konszenzus fenntartása - elérésére. Nem alkalmas, mert csak egyes felsorolt szimbólumok használatát bünteti, nem a jelentésüket. Egyes büntetendő szimbólumok (pl. a horogkereszt) használata a náci eszmével való azonosulást jelentheti; ámde ugyanez a jelentés más, a tényállás szerint nem tiltott szimbólumokkal is kifejezhető. A Btk. 269/B. §-a tiltja a horogkereszt használatát, de nem Hitler arcképének nagy nyilvánosság előtti terjesztését. Ezért alkalmatlan a célja elérésére: ehhez ugyanis minden e nézetek támogatását jelentő - akár utóbb bevezetett - szimbólumot is tiltani kell. A tiltott szimbólumok tételes rögzítése a törvényi tényállásban e cél elérésére, mint látható, nem alkalmas.

[87] Megjegyzem még, hogy szerintem a Btk. 269/B. § ráadásul túlzottan korlátozó, mivel egyes esetekben nem csak a nagy nyilvánosság előtti terjesztést tiltja. A véleménynyilvánítás szabadságát a kisebb nyilvánosság előtti antidemokratikus szimbólumhasználat kevésbé veszélyezteti, így a nagy nyilvánosság előtt tiltható szimbólumok szűkebb körben való használatának korlátozása már aránytalan alapjog-korlátozás lenne.

Budapest, 2013. február 19.

*Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

[88] Egyetértek a határozat rendelkező részével, de annak indokolása egyes elemeit és azok fő hangsúlyait illetően álláspontom eltérő.

[89] 1. Mindenekelőtt alapvető fontosságúnak tartom annak hangsúlyozását, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 1993. évi XLV. törvénnyel beiktatott Btk. 269/B. § az akkori Alkotmánnyal teljes összhangban és a tényleges társadalmi helyzetnek megfelelően rendelte büntetni a diktatúrákhoz kötődő, a tényállásban nevesített szélsőséges szimbólumok terjesztését, nagy nyilvánosság előtti használatát és közszemlére tételét. A „parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés átmenet elősegítésének” az Alkotmány preambulumában lefektetett célja és szándéka megvalósításához ugyanis a sajátos magyarországi helyzetben szükséges volt a véleménynyilvánítás szabadságának ilyen módon, az elkövetési magatartások célzatának vizsgálata nélküli korlátozása a köznyugalom (zavargások megelőzése) és mások jogainak védelme érdekében.

[90] A fentieket tükrözte az Alkotmánybíróság 14/2000. (V. 12.) AB határozata (Abh.), amely „kitért arra is, hogy az adott történelmi helyzetben a büntetőjogi eszközrendszer biztosítja a hatékony védelmet (ultima ratio).” (Lásd a határozat III/1. pontját.)

[91] Mindezekre tekintettel, ha az Abh. a jelenlegi helyzetben ítélt dolognak lett volna minősíthető, úgy az Alkotmánybíróságnak az indítványt vissza kellett volna utasítania.

[92] 2. Az Alkotmánybíróság 2000. évből származó, a Btk. 269/B. §-ával kapcsolatos határozata óta azonban számos olyan új tény és körülmény merült fel, amelyek - ha önmagukban, külön-külön nem is - de összességében indokolják azt, hogy a testület valamennyi tényt és körülményt megvizsgálva a megváltozott helyzetet „a clausula rebus sic stantibus” elve alapján újra értékelje, és ha szükséges a korábbitól eltérő következtetésre jusson. Megítélésem szerint az itt tárgyalt szempontból időrendben haladva a következőkre kellett figyelemmel lenni.

[93] Az Európai Jogok Európai Bírósága (EJEB) 2008-ban a határozat alapjául szolgáló Vajnai kontra Magyarország (33629/06 számú kérelem) ügyben a jelen határozat indokolásában ismertetett ítéletet hozta.

[94] Az EJEB konkrét ügyben hozott ítéleteivel összefüggésben általánosságban kívánom hangsúlyozni, hogy azok önmagukban nem jelentenek a perben elmarasztalt részes államok számára jogalkotási kötelezettséget. Az ebben az ügyben hozott ítélet megszületési körülményei és későbbi következményei mégis azzal a hatással jártak, hogy a jelenlegi helyzetben, a megváltozott körülményekre tekintettel a Btk. 269/B. §-ában foglalt törvényi tényállás felülvizsgálatának indokoltsága végső soron nem vitatható.

[95] *a)* A vörös csillag viselése miatti büntetőjogi intézkedést a politikai véleménynyilvánítás korlátozásának minősítő és erre tekintettel Magyarországot a konkrét ügyben elmarasztaló strasbourgi elsőfokú határozattal szemben a magyar kormány nem nyújtott be fellebbezést. Ez a mulasztás két, a Btk. 269/B. §-a további alkalmazását befolyásoló negatív hatással járt.

[96] Egyfelől kérdésessé tette Magyarország akkori Országgyűlésének, de különösen a 2008-ban az EJEB-ben a magyar képviselet ellátásáért felelős kormánynak a viszonyulását hazánk belső jogát illetően. A strasbourgi elsőfokú jogértelmezés ugyanis számos olyan vitatható és ellentmondásos megállapítást tartalmazott, amely egy fellebbezésben - a Btk. 269/B. §-ában foglalt tényállás további zavartalan fenntarthatósága érdekében és annak javára - kihasználható lett volna.

[97] Másrészt a fellebbezés elmaradása folytán jogerőre emelkedett marasztaló elsőfokú strasbourgi ítélet a hazai jogkövetésben és jogalkalmazásban egyaránt nem kívánatos hatással járt. Az indítványozó és követői erre építve keresték ezután „igazukat” az EJEB előtt. Ugyanakkor - az EJEB álláspontjából eredően - a jelen határozatban feltárt magyarországi bírói gyakorlat is egyre inkább ellentmondásossá vált, érzékelte a Btk. 269/B. §-ában foglalt tényállás túlzottan tág meghatározását, döntően az elkövetési célzat figyelembevehetőségének bizonytalan voltát.

[98] *b)* Fontos tényezőnek tartom a változó körülmények figyelembevételekor azt, hogy a hozzánk hasonlóan szerencsétlen történelmi sorsú, a korábbi diktatúráktól szintén szenvedő Lengyelország magyar mintára 2009-ben büntetendővé nyilvánította a fasiszta, kommunista és más totalitariánus szimbólumok használatát. 2011-ben azonban a lengyel Alkotmánybíróság - a Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott EJEB döntésre is figyelemmel - e tilalmat alkotmányellenesnek nyilvánította, mondván, hogy az „sérti a nullum crimen sine lege” elvét, valamint azzal összefüggésben a véleménynyilvánítás szabadságát.” (A jelen határozat IV/2. pontja.)

[99] *c)* Magyarország Alaptörvényének 2012. január 1-jei hatálybalépése nemcsak abból a szempontból döntő fontosságú, hogy a Btk. 269/B. §-ának esetleges alkotmányellenességét az Alaptörvény rendelkezései alapján kell megítélni, arra a régi Alkotmány szabályai és az akkori államcélt meghatározó preambuluma nem alkalmazhatók, illetőleg formailag nem vehetők figyelembe. Az Alaptörvény az eljárás tárgyát képező büntetőjogi tényállásnak a megváltozott viszonyokra tekintettel való tartalmi megítélhetősége tekintetében ugyanis több más változást is hordoz.

[100] Mindenekelőtt ki kell emelni önmagában azt a tényt, hogy az Alaptörvény felváltja az ideiglenesnek szánt Alkotmányt, ami egyúttal a jogállammá válás folyamatának befejezettségét is jelenti.

[101] Az Alaptörvény preambulumának, a Nemzeti Hitvallásnak azon fordulata pedig, hogy „nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzeti szocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését” két, a jelen ügy szempontjából jelentőséggel bíró következtetést tesz lehetővé. Egyfelől azt, hogy az Alaptörvény alkotmányi szinten kívánja kinyilatkoztatni, hogy a nemzeti szocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök nem évülnek el, ami az áldozatok leszármazói emberi méltóságát szolgáló erkölcsi elégtételnek tekinthető. Másfelől - és ennek a jelen ügy jogi megítélése szempontjából lehet jelentősége - ez a deklaráció alaptörvényi szinten juttatja kifejezésre, hogy nem tesz különbséget a két diktatúra között. Ennek eredményeképpen az EJEB vörös csillagra vonatkozó határozatából a magyar jogalkotás a későbbiekben bármilyen jogi következményt kívánna levonni, a választott törvényi megoldásokban nem tehet különbséget a nemzetiszocialista, illetőleg a kommunista jelképek jogi megítélésében, büntető jogi eszközökkel való üldözésében.

[102] 3. A Btk. 269/B. §-ának „pro futuro” hatállyal történő megsemmisítését - az elfogadás időpontjában való alkotmányos jogi megítélést a változó körülményekkel egybevetve - álláspontom szerint az alábbi hangsúlyos indokok támasztják alá:

[103] Több mint két évtizeddel a diktatúrák megszűnését követően, egy megszilárdult jogállamban kétséges, hogy bármely jelkép puszta használatát bűncselekménynek kellene minősíteni, feltéve, hogy az nem párosul más társadalomra veszélyes büntetőjogi következménnyel fenyegetett cselekmény elkövetésével, illetőleg nem irányul mások méltóságának megsértésére. (Ez utóbbi feltételt egyébként az Alaptörvény tervezet negyedik módosításának 2013. február 8-án benyújtott, az országgyűlési képviselők több mint 2/3-a által aláírt egyéni képviselői javaslata is megerősíti, amely az Alaptörvény IX. cikkét egy új (4) bekezdéssel egészíti ki a következők szerint: „a véleménynyilvánítás szabadsága nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére.”)

Budapest, 2013. február 19.

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

I.

[104] 1. A határozatban írt indokokra tekintettel egyetértek a Btk. 269/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításával, s az abból következő pro futuro megsemmisítéssel.

[105] 2. Ugyanakkor kívánatosnak tartottam volna még azt is, ha a határozat többségi indokolása a jogalkalmazás, elsősorban a rendesbíróságok gyakorlatának orientálása céljából egyértelműen rögzítette volna azt a feltételt (mintegy az indokolásban elhelyezett alkotmányos követelményt), amely szerint az egyébként tényállásszerű magatartás akkor igényel büntetőjogi beavatkozást, ha a jelképet a vonatkozó önkényuralmi rendszerrel összefüggésben, azzal azonosulva használják.

II.

[106] 1. Abból indulok ki, hogy a Btk. 269/B. §-ának ex nunc hatályú megsemmisítése ellehetetlenítené az alkotmányos értékekkel össze nem egyeztethető, a köznyugalmat, pontosabban az alkotmányos rendet és az emberi méltósághoz való jogot sértő cselekmények hatékony büntetőjogi kezelését.

[107] A Btk. 269/B. §-ának pro futuro megsemmisítésével a tervezet egyensúlyt kíván teremteni a vélemény- és szólásszabadság védelme és a köznyugalom, közelebbről az alkotmányos rend védelme, továbbá az emberi méltósághoz való jog között. Ezt a törekvést magam is tiszteletreméltónak tartom. Az Alkotmánybíróság tagjaként mindig is a szabad véleménynyilvánításhoz való jog biztosításának híve voltam, és az is maradok. Előfordult az is, hogy álláspontom e tekintetben szigorúbb volt a testület tagjainak többségénél is [lásd az 57/2001. (XII. 25.) AB határozathoz fűzött különvéleményemet, ABH 2001, 484, 515.] Az elmúlt esztendők történései nyomán azonban álláspontomban szükségképpen hangsúlyeltolódások mentek végbe, és mindezek mára már odáig juttattak el, hogy kijelentsem: a szabad véleménynyilvánításhoz való jog értelmezésénél nem állhat meg az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kifejtetteknél. Mindezt nyomatékosan hangsúlyoztam a 95/2008. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben is. (ABH 2008, 815.). Valójában már az önkényuralmi jelképek használatának alkotmányosságát elbíráló 14/2000. (V. 12.) AB határozattal (az abban foglalt indítvány-elutasítási tartalommal) is a mostanihoz hasonló elvi alapon értettem egyet.

[108] 2. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog alapjog, ha tetszik: „anyajoga” számos más, belőle levezethető alapjognak, az úgynevezett „kommunikációs alapjogoknak”. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint - összhangban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi-arányossági teszttel - az állam csak akkor élhet az alapjog korlátozásának eszközével, ha az másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, más alkotmányos cél vagy értékek védelme indokolja. [Összefoglalóan pl. 65/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 357, 361-362.]

[109] Jelen esetben a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak a Btk. 269/B. §-ába foglalt korlátait az emberi méltósághoz való jog, továbbá a köznyugalom, s azon keresztül az alkotmányos rend védelme tehetik szükségessé. Az általam már idézett 14/2000. (V. 12.) AB határozat maga is egyértelműen rögzíti, hogy „az alkotmányos értékekkel összeegyeztethetetlen véleménynyilvánítást az Alkotmány 61. §-a nem védi.” (ABH 2000, 83, 95.). Annak eldöntése viszont, hogy a Btk. 269/B. §-ába foglalt tényállásszerű magatartás adott esetben sérti-e az emberi méltósághoz való jogot, s olyan mértékben sérti-e a köznyugalmat, amely már az alkotmányos rend védelmét is szükségessé teszi, főszabály szerint csak esetről-esetre történő vizsgálattal dönthető el. Szélsőséges eseteket kivéve csak a jogalkalmazó (elsősorban a bíró) tud állást foglalni abban a kérdésben, vajon a fasiszta, náci jelzésekkel, vagy azokra emlékeztető szimbólumokkal kísért cselekvések - így például zászlóanya részvételével, a köztársasági elnök Hivatala előtti téren történő Magyar Gárda avatása - olyan megzavarása-e a köznyugalomnak, amely mára fennálló alkotmányos rendet is veszélyezteti vagy az emberi méltósághoz való jog sérelmét okozza. Csak az Alaptörvény irányadó rendelkezéseinek, a releváns nemzetközi esetjog, valamint a Btk. 269/B. §-ának együttes értelmezése alapján lesz képes a bíró állást foglalni abban a kérdésben is, vajon egy pólón feltüntetett vörös csillag ugyanazt a hatást váltja-e ki, mint az, ha vörös zászlók alatt, vörös csillagos sapkát viselő tüntető tömeg ígéri azt, hogy a földet a sarkából fogja kidönteni. Számomra tehát az alapvető kiindulási pont az, vajon konkrét esetben a köznyugalom megzavarása jelenti (jelentheti)-e a fennálló alkotmányos értékrend vagy az emberi méltósághoz való jog sérelmét. A versengő alapjogok és alkotmányos értékek mérlegelését csak akkor tudja elvégezni a bíró, ha a Btk. 269/B. §-ában írt büntetőjogi fenyegetettséghez hasonló szankció megmarad. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság a mostani határozata többségi indokolásában nagy segítséget adhatott volna a rendesbíróságoknak annak szinte alkotmányos követelménykénti erőteljes hangsúlyozásával, hogy a büntetőjogi beavatkozás feltétele, hogy a jelképet a vonatkozó önkényuralmi rendszerrel összefüggésben, azzal azonosulva használják.

[110] 3. A Vajnai ügyben hozott EJEB-ítélet miatt köteles-e a magyar jogalkotó hatályon kívül helyezni, illetve az Alkotmánybíróság megsemmisíteni a Btk. 269/B. §-ának kizárólag a vöröscsillagra vonatkozó szövegrészét? Álláspontom szerint nem, ugyanis az EJEB-ítélet és a Btk. 269/B. §-ának - a jogalkotó által újraértékelendő - tartalma között a megfelelő rendesbírósági gyakorlat és párhuzamos indokolásom I. 2. pontjában kifejtett feltétel alkalmazása megteremtheti az összhangot. A határozat többségi indokolását elfogadva az EJEB ítélete álláspontom szerint is deklaratív, azaz nem jelent közvetlen kötelezettséget a támadott norma jogrendszerből való kiiktatására, ugyanakkor sine qua nonja az alkotmányos - Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített - alapjogok értelmezésének (tartalma és kiterjedése meghatározásának), s amelynek alkalmazása elősegíti a hazai jogrendszer és az Egyezmény közötti konfliktus feloldását, amely által elkerülhetővé válhat az egyezménysértés. A Vajnai ügyben sem önmagában a Btk. 269/B. §-ának vöröscsillagra vonatkozó rendelkezése jelentette a problémát, hanem az, hogy az abban választott szabályozási mód lehetőséget adott a jogalkalmazó bíróságoknak olyan megnyilvánulások büntetőjogi üldözésére, amelyek az Egyezmény védelme alatt állnak. Az EJEB a 2012. július 24-én hozott Fáber kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében is nyomatékosan hangsúlyozta, hogy csak részletes vizsgálattal lehet megállapítani, hogy mely jelentéssel összefüggő kijelentések tartoznak az Egyezmény 10. cikkének védelme alá. Ehhez a történelmi körülményeket, a szimbólumok használatának helyét és idejét figyelembe vevő vizsgálathoz adhatott volna világos eligazítást a határozat többségi indokolása, ha tartalmazta volna e párhuzamos indokolás I. 2. pontjában - gyakorlatilag alkotmányos követelményként - kifejtett feltételt. Azt a megsemmisítési módszert tehát semmiképpen nem tudtam volna elfogadni, amely nyomtalanul eltüntette volna annak a lehetőségét is, hogy az önkényuralmi jelképek alaptörvény-ellenes használatát (akár) büntetőjogi eszközökkel is meg lehessen akadályozni. Ezért csak a pro futuro (és a jövendő szabályozás számára utat mutató) megsemmisítést támogatom.

[111] 4. A pro futuro hatályú megsemmisítés miatt a törvényhozó joga és felelőssége eldönteni, hogy milyen - akár a megsemmisítettől eltérő felépítésű - tényállással rendeli szankcionálni az önkényuralmi jelkép-használatot. Ehhez az Alaptörvény rendelkezésein és a nemzetközi kötelezettségekből eredő követelményeken túl útmutatóul szolgálhatnak a határozat többségi indokolásában szereplő külföldi szabályozási megoldások, valamint a párhuzamos indokolásom I. 2. pontjában kifejtettek alkalmazása. Számomra az lenne teljességgel elfogadhatatlan, ha az emberi méltósághoz való jogot és az alkotmányos rendet sértő magatartások büntetőjogi szankció nélkül maradnának.

Budapest, 2013. február 19.

*Dr. Kiss László* s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokolás I. pontjához csatlakozom.

*Dr. Holló András* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

[112] Egyetértek a rendelkező részben a megsemmisítéssel, de az indokolás egyes részeit nem tudom támogatni.

[113] Megítélésem szerint a megsemmisítést a Btk. 269/B. §-ában foglalt szimbólumok használatának túlságosan tágan megadott tiltásával és ennek a véleménynyilvánítási szabadságot aránytalanul korlátozó hatásával kellett volna indokolni. A megsemmisítés alaptörvényi indoka csak az lehet, hogy a megsemmisített tényállás nem foglalja magában a tiltott szimbólumok viselésének célzattal összekötését, mely az adott szimbólum által megjelenített önkényuralmi eszmével való azonosulás nyilvános hirdetését és ennek népszerűsítését jelenti. A tiltott szimbólumok nyilvános viselése csak ezzel a célzattal éri el megítélésem szerint a véleménynyilvánítás alaptörvényi védelmének megszűnését, és a büntethetőség előírásának alkotmányosságát. Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény már nyilvánosságra hozott 4. módosításának tervezetével alátámasztotta azt az akaratát, hogy büntetni akarja az önkényuralmi eszmék nyilvános népszerűsítését, ám ezt nem lehet úgy értelmezni, hogy a puszta szimbólumhasználat már önmagban, célzat nélkül is eléri az alaptörvényi védelem megszűnését. Csak ezzel az indokolással tudom elfogadni a megsemmisítést.

[114] Az indokolás fő vonalával való szembenállásom mellett egyes indokolási részekkel sem értek egyet.

[115] 1. Vitatni kell az indokolás III. részének 3. pontjában annak a korábbi alkotmánybírósági döntésekben lefektetett állításnak a megismétlését - a jelen esetben az Európai Emberi Jogi Egyezmény és az EJEB gyakorlata kapcsán - , mely egy szélsőségesen individualista társadalomfelfogási háttérrel abból indul ki, hogy az egyének alapjogvédelmi szintjére egyszer lefektetett mérce egy-egy alapjog vonatkozásában a későbbiekben már nem módosítható, és a társadalmi közösség fennállása érdekében sem csökkenthető. Ezt egy individualista világnézet álláspontjáról, mint legmagasabb vívmányt lehet képviselni, de ez nem változtat azon, hogy ez egy végletesen egyoldalú világnézeten nyugszik. Az egyén csak társadalmi közösségben tud létezni, és alapjogai mindig csak a közösség fennállása, harmóniája és az ezt biztosító erkölcsi-morális rendje mértékében érvényesülhetnek. Az „egyéni alapjogok soha nem csökkenthető szintje” mint elvi tétel ezzel áll szemben, és az Alaptörvény közösségi célokat és funkciókat a korábbi Alkotmányhoz képest fokozottabban a középpontba állító törekvése fényében ez a korábbi individualista tétel már nem tartható.

[116] Az egyes alapvető jogok korlátozhatóságánál tehát új helyzetet teremtett az Alaptörvény, mert a régi Alkotmánytól eltérően az alapvető jogok egyének számára történő biztosításánál generális módon a közösségbe illesztett individuumokból indul ki. Ezt az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás c. részének több deklarációja rögzíti, melyek az *R)* cikk (3) bekezdése alapján az egész Alaptörvény értelmezési alapját jelentik: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.” Ugyanígy bukkan ez fel a következő deklarációkban: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet [...]”. „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.” De ugyanígy az egész Alaptörvény és az ezen nyugvó jogrendszer céljának a nemzeti közösség fennmaradását deklarálja a következő tézis: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.” Végül a Hitvallás záró deklarációja az egyes polgárok nemzeti közösségbe befogott létezésén és országos rendjén alapuló nemzeti együttműködést emeli a középpontba: „Mi Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk.” A Hitvallás e deklarációinak következményeit levonva az Alaptörvény Alapvetés c. részének *O)* cikke pedig az egyes alapvető jogok gyakorlását generális módon az egyén képességei és tehetsége szerinti közösségi feladatokhoz történő hozzájárulás kötelezettségéhez köti: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és tehetsége szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátáshoz hozzájárulni.”

[117] Az Alaptörvény ezen általános keret megadásával tehát új alapra helyezte az individuumoknak biztosított alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Az egyes alapjogok védelme mindig a társadalmi közösség állapotának fényében biztosítható, így ezek változása egyes esetekben a csökkentést is indokolhatja, és ennek nem állhat ellen az Alkotmánybíróság az alapjogvédelmi szint csökkentési tilalmának deklarálásával.

[118] 2. Fenntartást kell hangoztatni az indokolás V. részének 3. pontjában található azzal az érveléssel szemben, mely a megsemmisítést azzal is alátámasztja, hogy az e körbe tartozó cselekmények társadalmi veszélyességének eltérő értékelésével az egyes bíróságok szembenálló döntéseket hoznak, és mivel ez sérti a jogbiztonságot, ezért ez is alapja a megsemmisítésnek. Ennél az érvelésnél arra kell felhívni a figyelmet, hogy több bűncselekményi tényállásnál is szembenálló döntések születnek már évek óta a különböző bíróságokon a társadalmi veszélyesség hiányára hivatkozva, és ha most ez lesz a megsemmisítés egyik alapja, akkor a bírósági rendszeren belüli folyamatos eltérések megoldását a büntető szakbíróságok és felettük a Kúria helyett az Alkotmánybíróság vállalja magára. Például míg az 1990-es évek közepén nagy nyilvánosságot kapott Agrobank-ügyben az elsőfokú bíróság a társadalomra veszélyesség hiánya miatt felmentette a bankár-vádlottakat, addig a Legfelsőbb Bírósága fellebbezés után arra az elvi álláspontra helyezkedett ebben az ügyben, hogy ha egyszer a törvényhozó egy törvényi tényállás megalkotásával elrendelte az az alá tartozó cselekmények elkövetőinek büntetőjogi felelősségre vonását, akkor a bíróság utólag már nem értékelheti át a társadalomra veszélyességet, és nem mentheti fel a vádlottakat. Amíg meg lehet oldani egy értelmezési dilemmát a büntetőbíráskodás szintjén, addig nem kell azt szükségtelenül - és illetéktelenül - alaptörvényi szintre felemelni. Az Alkotmánybíróság nem veheti át a Kúria szerepét.

[119] 3. Végül nem tudom elfogadni az indokolásnak azokat az elemzéseit sem a IV. rész 2. és 4. pontjaiban, melyek a vitatott bűncselekményi tényállás törvényi szabályozásának nyitottságát és ebből eredő jogalkalmazási bizonytalanság alaptörvény-ellenességét a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatra és az ebben deklarált „alkotmányos büntetőjogra” utalással is kimondja. Erre létezik az Alaptörvényben a XXVIII. cikk (4) bekezdése a „nullum crimen”-elv rögzítésével, másrészt az Alaptörvényhez ragaszkodva a demokratikus jogállam követelményeiből eredő jogbiztonság elve is kézhez áll ehhez. A büntetőjog bevett belső elveiből - a nullum crimen sine lege elvéből és az analógia büntetőjogi tilalmából - ez amúgy is ered, de az Alaptörvény rendelkezései általi megismétlés ezeket alaptörvényi szintre emelte. Az Alkotmánybíróság csak ezekre korlátozódva veheti ellenőrzés alá a büntető törvénykönyv egyes rendelkezéseit.

[120] Az Alkotmánybíróságnak nem megkettőznie kell az egyes jogágakat „egyszerű jogág kontra alkotmányos jogág” konstruálásával, hanem az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmaznia. Az Alkotmánybíróság a saját döntéseivel létrehozott „alkotmányos jogágak” konstruálásával tendenciaszerűen háttérbe tolja az Alaptörvény rendelkezéseit, és önmaga lép annak helyébe, ami elfogadhatatlan.

Budapest, 2013. február 19.

*Dr. Pokol Béla* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye***

[121] 1. A határozat az előzmények ismertetése körében nagyon helyesen idézi a 14/2000. (V. 12.) AB határozatot (ABh.), amely már vizsgálta a Btk. 269/B. §-ának alkotmányosságát és megállapította, hogy az a véleményszabadság lényeges tartalmát nem korlátozza, a törvényhely által tiltott magatartások tekintetében pedig a korlátozás szükséges is és arányos is. „Ítélt dolog” csak azért nem állapítható meg, mert az Alkotmány helyébe az Alaptörvény lépett. A kettő közötti különbségre, az értékrendbeli hangsúlyeltolódások elemzésére azonban a határozat nem tér ki, holott ha kitérne, akkor a hivatkozott ABh.-ban kifejtett álláspontot kellett volna fenntartani (és az indítványt elutasítani), kiegészítve annak indokolását az Alaptörvényből kiolvasható új, további érvekkel.

[122] Az Alaptörvény értékrendje a „köznyugalom” védelmének általános célkitűzéséhez képest - az ABh.-ban is kifejtett érveket alapul véve - nagyobb súlyt adott „a demokrácia értékei mellett elkötelezett közösségek méltósága” védelmének, ezzel a Btk. 269/B. § alkotmányos célja is nagyobbrészt a méltóságvédelem lett.

[123] Méltóságvédelmi alapon érvelve a vizsgált kérdés ítélt dolognak minősíthető. A köznyugalom és a véleményszabadság viszonyára szűkítés folytán az előző Alkotmány értékrendjéhez és az ABh. előtti alkotmánybírósági gyakorlat érvrendszeréhez visszatérve ez a határozat az ABh.-val szögesen ellentétes következtetésre jut - lényegét tekintve az ABh.-hoz fűzött egyetlen különvéleményt fogadva el -, és a vizsgált törvényi rendelkezést megsemmisíti. Ugyanakkor az ABh.-val való teljes szembefordulást új, az Alaptörvényből levezetett érvekkel nem indokolja, nyilvánvalóan azért, mert ilyen érvek az Alaptörvényből nem vezethetők le.

[124] 2. Az ABh. egyértelműen kimondta: „[...] Magyarország történelmi tapasztalatai, és az alkotmányos értékeket fenyegető az a veszély, amelyet ma még az elmúlt diktatúrák ideológiáin alapuló tevékenységeknek a nyilvánosságban való megjelenése jelenthet a magyar társadalomra, meggyőzően, objektíve és ésszerűen igazolják e tevékenységek tiltását és a büntetőjogi eszközökkel való fellépést; a véleménynyilvánítási szabadságnak a Btk. 269/B. § (1) bekezdésében megjelenő korlátozása a történelmi háttér fényében nyomós társadalmi szükségletre adott válasznak tekintendő” (ABH 2000, 83, 99.). „[...] a jelen történelmi helyzetben a büntetőjogi eszközrendszeren és szankción kívül más jogi eszköz a hatékony védelemre nem biztosított (ultima ratio)” (ABH 2000, 83, 99.). „[...] a Btk. 269/B. § (1) bekezdésében megjelenő korlátozás a védett célok súlyához képest nem minősíthető aránytalannak, a korlátozás terjedelme és szankciója az alkalmazható legenyhébb eszköznek minősül, ezért a Btk. e szabályában megfogalmazott alapjog-korlátozás megfelel az arányosság alkotmányos követelményének” (ABH 2000, 83, 100-101.). Már az ABh. is a szükségességet és az arányosságot - a köznyugalmon belül, konkrétan - „a demokrácia értékei mellett elkötelezett közösségek méltósága” védelmében állapította meg.

[125] A határozathoz fűzött párhuzamos indokolás is megállapította, „a Btk. 269/B. §-a a véleménynyilvánítás szabadságát a fent részletezett alkotmányi értékek védelme érdekében - a reális veszélyeztetését elhárítandó - szükséges mértékben és arányosan korlátozza.” (ABH 2000, 83, 103.)

[126] 3. Magyarország Alaptörvénye a Nemzeti hitvallásban kijelenti, „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.” Ahogyan az „emberi lét” egyéni (individuális) és társadalmi (kisebb és nagyobb, lazább és szervezettebb) közösségi létformákra is értendő, úgy az egyes emberek méltósága is a közösségek méltóságává összegződik és új jogi minőséget nyer. A fajgyűlöletet, a szegregációt, a rasszizmust tilalmazó nemzetközi és nemzeti jogi normák a közösségek méltóságát is védelmezik. Ebben a szellemben hangsúlyozza az Alaptörvény Nemzeti hitvallása azt is, hogy „tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.”

[127] Az „embertelen bűnök” soha el nem évülésének múltbatekintő és a jelenen át a jövőbe mutató jelentősége van. Ezért hangsúlyozza az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, hogy „az emberiség családja minden egyes tagja méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése alkotja a szabadság, az igazság és a béke alapját a világon”, hogy „az emberi jogok el nem ismerése és semmibevevése az emberiség lelkiismeretét fellázító barbár cselekményekhez vezetett”, ezért fontos, hogy „az emberi jogokat a jog uralma védelmezze.” Ebben a szellemben fogalmazott az 1/1998. (XII. 16.) OGY politikai nyilatkozat az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata elfogadásának 50. évfordulója alkalmából úgy, hogy „A Nyilatkozat időtálló és időszerű dokumentum, melynek következetes és maradéktalan érvényesítése a jelen és a jövő nemzedékek számára megkerülhetetlen erkölcsi és politikai kötelesség.”

[128] Ugyanezen értékrendet követve, a soha meg nem ismétlődést szolgálva hangsúlyozza az Európai Unió Alapjogi Chartája már a preambulumában, hogy: „Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik”, majd helyezi az alapvető jogok élére (I. CÍM) a MÉLTÓSÁG-ot, kimondva azt, hogy „Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell” (1. cikk). A jogok gyakorlásával kapcsolatban pedig kimondja, hogy az „együtt jár a más személyek, az emberi közösség és a jövő nemzedékek iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel.”

[129] Az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban az Alaptörvény az alapvető jogok listája előtt a szabadságot összekapcsolja a vele járó felelősséggel. Az I. cikk (1) bekezdés az alapvető jogok élén kimondja, hogy „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelessége.” A II. cikk pedig a korábbinál hangsúlyosabban - ugyanakkor az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban - kimondja, hogy „Az emberi méltóság sérthetetlen.” Mindebből következik, hogy az Alaptörvény értékrendjében és szellemében, számos rendelkezése pedig szövegszerűen is szorosan követi az ENSZ és az Európai Unió emberi jogi dokumentumait, különösen az emberi (egyéni és közösségi) méltóság védelme terén, oly módon, hogy az eddiginél nagyobb figyelmet fordít sajátos történelmi körülményeinkre is. Mindezek a normatív formában megfogalmazott jogelvek és alapvető értékek alkotják a vizsgált törvényhely értelmezési hátterét és keretét. Megállapítható, hogy a törvényhely tartalma ezen alapvető értékeket védelmezi, a kijelölt kereteken belül maradva.

[130] 4. Az emberi méltósághoz való jogot - a nemzetközi és az európai értelmezéssel és joggyakorlattal összhangban - az Alkotmánybíróság is számos határozatában értelmezte és védelmezte. Az emberi méltóság lényegét abban foglalta össze, hogy „van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva - a klasszikus megfogalmazás szerint - az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá”. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308.]

[131] Minden nemzetközi és európai emberi jogi egyezmény szerint az emberi méltóság ellen elkövethető legsúlyosabb bűnök az élettől való önkényes megfosztás, a kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód, a rabszolgaság és az emberkereskedelem. Ezeket a bűnöket emberek tíz- és százmilliói ellen követték el világszerte a fasiszta és a kommunista totális diktatúrák, megsemmisíthető tárgyként kezelve az embert.

[132] Magyarországnak a 20. századi történelme során mind a fasiszta, mind a kommunista diktatúra borzalmaiban része volt, okozóként és - sokkal nagyobb társadalmi arányban - elszenvedőként egyaránt. Sajátos történelmi körülményeink folytán e korok szimbólumaihoz való viszonyunk is más, mint az erős nyugati demokráciák polgárainak. Az önkényuralmi jelképek használatának tiltásában nálunk az emberi méltóság több összefüggésben is értelmezhető. Történetileg részét képezi a magyar nemzet méltósága, a jelent illetően a társadalmi közösség méltósága, minden egyes áldozat kegyeleti méltósága, a túlélő hozzátartozók személyi méltósága, a jövő generációk méltósága. Mindezek együttes és hatékony jogvédelme fontosabb, kiterjedtebb és nagyobb súlyú, mint akár a szűken vett individuális méltóság, akár az absztrahált emberfogalom és az ahhoz kapcsolt absztrakt méltóság. A vizsgált törvényi tilalom szükségességét és arányosságát is ezzel a többrétegű méltóságvédelemmel összefüggésben kell alkotmányosan megítélni.

[133] Az emberi méltóság ebben a kiterjesztő értelmezésben is az emberi jogok és az alapvető szabadságok élén, hierarchiájának a csúcsán áll, egyetlen szabadságra vagy alapvető jog gyakorlására hivatkozással sem lehet megsérteni vagy akár csak korlátozni sem. Így a Btk. 269/B. § (1) bekezdését is elsődlegesen ehhez az emberi méltósághoz való (ennek védelmére irányuló) viszonyában kell alkotmányosan értékelni és ebből a szempontból az alkotmányossága megkérdőjelezhetetlen.

[134] 5. Ami a véleményszabadságot - úgyis mint alapvető emberi jogot és úgyis mint alkotmányos alapjogot - illeti, megállapítható, hogy az eleve nem korlátlan jog. Mint láttuk, a véleményszabadság gyakorlása is együtt jár a más személyek, az emberi közösség és a jövő nemzedékek iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel. Az ABh. ezt úgy foglalta össze, hogy „az alkotmányos értékekkel összeegyeztethetetlen véleménynyilvánítást” az alkotmány nem védi (Abh., ABH 2000, 83, 95.). A Polgári Törvénykönyv és más törvények az emberi személyiséget védelmezik a jogsértő véleményekkel szemben. Mindebből nyilvánvaló, hogy a véleményszabadságnak mint alapjognak „ab ovo” vannak fontos és nagy súllyal értékelt jogosultsági, de ugyanilyen kötelezettségi elemei is. Ezek nem külső korlátok, hanem az adott gazdag tartalmú jog belső, immanens tartalmi elemei.

[135] A Btk. 269/B. § nem tesz mást, mint néhány ilyen kötelezettségi elemet állapít meg. Ha nem tenné, ugyanezeket az Alkotmánybíróság - a méltóság védelmében - alkotmányértelmezéssel maga is megállapíthatná. Az alapjog szempontjából az ilyen értelmezés nem „korlátozás”, hanem az adott alapjog (esetünkben a véleményszabadság) „alkotmányos terjedelmének meghatározása” (538/G/2006. AB végzés, ABH 2009, 2876, 2883-2884.). A törvény nem csak a kötelezettségi elemeket, hanem - a méltóságvédelem szempontjából irreleváns - kivételeket is kellő egzaktsággal meghatározza. Ezek után a vélemény bármely, a Btk. szabályába ütköző kinyilvánítása - mivel az több mint törvénysértő, a közösségek méltóságát, a túlélők emberi méltóságát és az áldozatok kegyeleti méltóságát is sérti - „nem kaphatja meg a szólásszabadság alkotmányos védelmének pajzsát” (538/G/2006. AB végzés, ABH 2009, 2876, 2890.)

Budapest, 2013. február 19.

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Balsai István* s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Szalay Péter* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye***

[136] Nem értek egyet azzal, hogy a határozat rendelkező része a Btk. 269/B. §-át pro futuro hatállyal, 2013. április 30-ával semmisíti meg. A határozat olyan indokolás alapján jut erre a jogkövetkezményre, amely az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdéséből levezetett, a büntetőjog alkotmányosságára vonatkozó jogállami követelmények teljesülését vizsgálja. Ezzel szemben a támadott rendelkezés alkotmányosságát az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben kellett volna megítélnie. Véleményem szerint a Btk. 269/B. §-a a véleményszabadságot alaptörvény-ellenesen korlátozza, ezért ex nunc hatállyal kellett volna megsemmisíteni.

[137] Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése a véleménynyilvánítás szabadságát a korábban hatályos Alkotmány 61. § (1) bekezdésével azonos módon rögzíti, és az Alaptörvény más szabálya sem indokolja, hogy az Alkotmánybíróság a szólásszabadságot és korlátozhatóságát a korábbi gyakorlatától eltérően értelmezze. Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban (Abh1.) fektette le a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozhatóságának alapvető kritériumait. Értelmezésének sarokpontja az volt, hogy a szólásszabadság az egyéni önkifejezés és a közügyek megvitatása során mindenkit egyenlően megillető alapjog, így önmagában a szólás tartalma alapján nincs alkotmányos lehetőség a korlátozására. A vélemény szélsőségessége, durvasága, sértő jellege alapján nem lehet felállítani a beavatkozás objektív mércéjét, a véleménynyilvánítás szabadságának kizárólag külső korlátai lehetnek. E külső korlátok tekintetében pedig az Alkotmánybíróság akként állított fel általános tesztet, hogy „[a] vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom)”. (ABH 1992, 167, 178.) Az Abh1. ennek alapján a konkrétan nem beazonosítható sértetteket, azaz egy közösség tagjait általánosan érintő gyűlöletbeszéd büntethetőségének mércéjét a gyűlöletre uszításban határozta meg, amikor is a köznyugalom megzavarása mögött ott van nagyszámú egyéni jog megsértésének a veszélye is. Ezt a mércét a 12/1999. (V. 21.) AB határozat megerősítette. A Btk. most vizsgált tényállásának alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 14/2000. (V. 12.) AB határozatban (Abh2.) korábban már hozott döntést, és az önkényuralmi jelképek használatának tiltását nem ítélte alkotmányellenesnek. Azzal a döntésével azonban az Alkotmánybíróság eltért a korábban meghatározott mércétől, és a szimbolikus beszéd e formájánál - speciális körülményekre tekintettel - a büntetőjogi korlátozást anélkül is alkotmányosnak találta, hogy a tényállás az erőszak veszélyének vagy egyéni jogok fenyegetettségének az uszításnál meglévő elemét tartalmazná.

[138] Jelen határozat egyfelől helyesen fejti ki, hogy az Abh2. meghozatala óta felmerült jogilag jelentős új körülmények és szempontok szükségessé teszik az ismételt alkotmányossági vizsgálatot, másfelől viszont - mivel a vizsgálatot alapvetően nem a véleménynyilvánítás szabadsága alapján végzi el - e körülményeket nem teljes körűen veszi számba. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a határozatban ismertetett döntésein túl ugyanis az Alkotmánybíróság saját értelmező gyakorlatának fejlődése is új mérlegelést igényelt volna. Az Abh2.-t követően az Alkotmánybíróság több alkalommal is megerősítette az Abh1.-ben kifejtett álláspontját, egyszersmind tisztázta és egyértelműsítette a gyűlöletbeszéd büntetőjogi korlátozásának kritériumait. A 18/2004. (V. 25.) AB határozat rögzítette, hogy „[a]z olyan ún. legveszélyesebb magatartások esetében korlátozhatja a jogalkotó a kifejezés szabadságát büntetőjogi eszközökkel, amelyek elérik »az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket magas fokra lobbantó lázongó kifakadás« szintjét, az alkotmányos értékrendben igen magasan álló alanyi alapjogokat veszélyeztetnek, ami egyben a köznyugalom megzavarásához vezethet (e veszély közvetlen és nyilvánvaló)”. (ABH 2004, 303, 320.) A 95/2008. (VII. 3.) AB határozat szintén azt hangsúlyozta, hogy „[a] szólásszabadság korlátozását nem alapozhatja meg a szélsőséges álláspont tartalma, kizárólag annak közvetlen, belátható következménye”. (ABH 2008, 782, 786.) E határozatok fényében megállapítható, hogy az önkényuralmi jelképek használatának a Btk. 269/B. §-ában foglalt tényállása nem áll összhangban az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában kidolgozott mércével. A tényállás ugyanis nem követeli meg erőszak vagy egyéni jogok belátható veszélyének előidézését, hanem a megjelölt szimbólumok által közvetített üzenet szélsőséges tartalma alapján korlátozza a véleménynyilvánítást, további szempontok tekintetbe vétele nélkül. A gyűlöletbeszéd büntethetőségének mércéje azonban a fentiek szerint mindig megkövetelné további szempontok figyelembevételét. Az Abh2.-ben foglalt, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatóságára vonatkozó álláspont felülvizsgálatát az a körülmény is segíthette volna, hogy az Alkotmánybíróság akkor az adott történelmi helyzetet is értékelve jutott a büntetőjogi beavatkozás lehetőségének elismerésére.

[139] Az Abh1.-ben lefektetett és a későbbi határozatokban megerősített büntethetőségi mérce következetes fenntartása melletti erős érv, ha figyelembe vesszük, hogy az az alapjog-korlátozás mely eseteire vonatkozik. Az Alkotmánybíróság ugyanis számos határozatában a korlátozások sajátos tesztjeit dolgozta ki, és ezzel biztosította a gyűlöletbeszéd társadalmi terjedésével és káros hatásaival szembeni fellépés lehetőségét. A jelen üggyel összefüggésben mindenekelőtt azt kell kiemelni, hogy a 95/2008. (VII. 3.) AB határozat akkor is elismerte a korlátozás alkotmányosságát, ha a gyűlölködő úgy nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személyek kénytelenek azt megfélemlítve végighallgatni, és nem tudnak kitérni a közlés elől (ún. foglyul ejtett közönség). (ABH 2008, 782, 789.) Emellett az Alkotmánybíróság több határozata is alkotmányosnak találta az állami fellépés lehetőségét abban az esetben, ha az emberi méltóságot nem konkrét személyhez kötődően sértő, gyalázkodó kifejezések a különleges társadalmi hatással és befolyásoló erővel rendelkező médiában hangzanak el [1006/B/2001. AB határozat, 165/2011. (XII. 20.) AB határozat]. De megemlíthető ebben a körben az is, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányosnak ítélte az alkotmánnyal és az alkotmányos jogszabályokkal ellentétes programot hirdető vagy tevékenységet folytató (pl. fasiszta) pártok vagy egyesületek működésének megtiltását (810/B/1992. AB határozat). Az Abh.1. mércéje tehát az alkotmánybírósági gyakorlatban máshol külön nem értékelt körülmények fennállása híján alkalmazandó csupán. Ebben a körben viszont már nincs alkotmányos indoka annak, hogy az erőszakkal vagy egyéni jogok sérelmével nem fenyegető véleménynyilvánítást a büntetőjog korlátozza. Az ilyen szólások tiltása nem szolgálja a demokratikus közvélemény kialakulását és megerősödését sem: plurális társadalomban mindig lesznek szélsőséges, az alkotmányos értékek iránt elkötelezett többség számára elfogadhatatlan tartalmú vélemények, tiltásuk azonban éppen azt eredményezheti, hogy ezek a nézetek anélkül mérgezik a társadalmat, hogy a nyilvánosság elutasítaná vagy megszégyenítené őket. Nem utópisztikus az Abh.1.-ben a közvélemény formálódásával összefüggésben megjelenő szemlélet: a tapasztalat is alátámasztja, hogy valahányszor a felelős közéleti szereplők egy emberként felléptek a szélsőséges szólással szemben, a gyűlölködők marginalizálódtak, és az alkotmányos értékrend megerősödött. Azokban az esetekben pedig, amikor az ilyen egységes fellépés elmarad, a büntetőjog alkalmatlan annak hatékony pótlására.

[140] Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak a Btk. 269/B. §-a újabb alkotmányossági vizsgálatát a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben kellett volna elvégeznie, és a bűncselekményi tényállást ex nunc hatállyal kellett volna megsemmisítenie. A szólásszabadság alaptörvény-ellenes korlátozásánál ugyanis nincs alkotmányos indok arra, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált rendelkezést időlegesen hatályban tartsa. A jogalkotó még a véleményszabadság fenti követelményei szerint is rendelkezik mozgástérrel az önkényuralmi jelképek használata tiltásának újraszabályozására; lehetősége van például arra, hogy a tiltott magatartást a foglyul ejtett közönség fent említett szituációjába ágyazva szabályozza. Egyrészt azonban ez a jogalkotói mozgástér lényegesen szűkebb a jelenlegi tényállásnál, másrészt az újraszabályozás lehetősége egyébként sem indokolhatja a megsemmisítés pro futuro hatályát. E jogkövetkezmény alkalmazása akkor indokolt, ha az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogrend épsége kisebb csorbát szenved az alaptörvény-ellenes rendelkezés hatályban tartásával, mint anélkül. A megsemmisítés jövőbeli hatályával tehát az Alkotmánybíróság nem a jogalkotási lehetőséget ismeri el, hanem a jogalkotás szükségességére hívja fel a figyelmet. A Btk. 269/B. §-ában tiltott magatartások körében ilyen szempont nem hozható fel, így a véleménynyilvánítás szabadságát alaptörvény-ellenesen korlátozó rendelkezést nem lehetett volna hatályban tartani.

Budapest, 2013. február 19.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye***

[141] A többség által elfogadott határozat rendelkező részével és az ahhoz kapcsolódó indokolással nem értek egyet. Megítélésem szerint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) Alkotmánybíróság által vizsgált 269/B. §-a nem sérti az Alaptörvény rendelkezéseit.

[142] 1. Álláspontom szerint a jelen ügyben érdemi vizsgálatnak sem lett volna helye, hiszen az indítványozó által támadott büntető törvényi tényállás alkotmányosságával kapcsolatos vizsgálatot - a panaszos által felvetett alkotmányos szempontok alapján, de az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek fényében is - az Alkotmánybíróság a 14/2000. (V. 12.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már lefolytatta, így ítélt dologról van szó. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes ugyanis abban, hogy ítélt dolognak tekintendő az indítványban felvetett kérdés, ha az indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti. (1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972, 973.) Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 31. § (1) bekezdése értelmében pedig ha alkotmányjogi panasz, vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással - ha a körülmények alapvetően nem változtak meg - nincs helye alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.

[143] Az egyébként kiemelkedő súlyú, a véleménynyilvánítás alapjogával összefüggésben meghatározó jelentőségűnek tekintendő Abh.-ban az Alkotmánybíróság valamennyi, a jelen ügy kezdeményezője által felvetett alkotmányjogi kérdést megválaszolta, így az indítvány érdemi vizsgálatára csak akkor kerülhetne sor, ha - figyelemmel az Abtv. idézett szövegére - a korábbi döntés óta a körülmények alapvetően megváltoztak volna. Megítélésem szerint - szemben a többség álláspontjával - ilyen körülménynek csupán a jogszabályi környezet alapos átalakulását, illetőleg annak a történelmi, politikai helyzetnek a gyökeres megváltozását lehet tekinteni, amelyben az Alkotmánybíróság az adott irányú döntést találta szükségesnek meghozni. Jelen esetben azonban a jogszabályi környezet megváltozásáról természetesen nincs szó, azok az alkotmányjogi megfontolások pedig, amelyek az Alkotmánybíróságot a korábbi döntése meghozatalában vezérelték, a mai történelmi és politikai helyzetben is érvényesek, sőt - tekintettel a vizsgált kérdés szimbolikus jelentőségére, azaz a XX. századi totalitárius rendszerek áldozatainak, illetőleg a demokrácia mellett elkötelezettek méltóságvédelmére, valamint a demokrácia melletti társadalmi elköteleződés rendszerváltás utáni elmélyítésére - e megfontolások az elkövetkező évtizedekben is aktuálisak maradnak.

[144] A többségi álláspont szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) Vajnai kontra Magyarország ügyében hozott döntése elegendő indok arra, hogy az Alkotmánybíróság az Abh.-ban korábban rögzített álláspontját újragondolja. Ezzel a nézettel nem értek egyet. Ahogy azt maga az elfogadott határozat is rögzíti, az EJEB ítélete csupán deklaratív, és támpontul szolgál csupán az Alkotmánybíróság számára a nemzetközi egyezmények (jelen esetben az Emberi Jogi Egyezmény) értelmezéséhez. Meglátásom szerint tehát annak, hogy az EJEB egy konkrét jogesetet az Emberi Jogi Egyezmény rendelkezéseivel összefüggésben miként ítél meg, nincs olyan természetű jelentősége, amely az Alkotmánybíróság alapjogi korlátozás megengedhetőségével és határaival kapcsolatos meghatározó súlyú döntésének újragondolását indokolná. A strasbourgi esetjog pillanatnyi (bármikor felülírható) állása tehát nem elegendő érv álláspontom szerint amellett, hogy a korábbi döntés kötőerejét az Alkotmánybíróság - a clausula rebus sic stantibus elve alapján - megtörje.

[145] Mindezekre tekintettel véleményem szerint az indítvány visszautasításának lett volna helye.

[146] 2. Ha helye is lenne azonban a jelen ügyben az érdemi vizsgálatnak, annak eredménye álláspontom szerint csakis az elutasítás lehetne.

[147] A többségi álláspontot tükröző határozat a vizsgálódás körében helyesen jut arra a következtetésre - folytatva egyébiránt ezáltal az Abh.-ban rögzített, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatóságára vonatkozó kivételes gyakorlatot - miszerint a szóban forgó történelmi események áldozatainak méltóságvédelme elegendő indok lehet az azt sértő, a véleménynyilvánítás szabadságával történő visszaélésnek tekintendő, emellett az Alaptörvényből levezetett alkotmányos értékrenddel ellentétes magatartások büntetőjogi tilalma mellett. Egyetértek azzal, hogy a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra áldozatainak emléke, a hozzátartozók és az emlékezők méltósága sérül akkor, amikor a szélsőséges ideológiát valló és népszerűsítő csoportok a véleménynyilvánítás alapjogával visszaélve a XX. század tragikus eseményeire emlékeztető jelképeket használnak. Helyesen alkalmazza továbbá a határozat az alkotmányos büntetőjogra vonatkozó, az Alkotmánybíróság által korábban kimunkált és természetesen a jelen ügyben vizsgált törvényi tényállással összefüggésben is irányadó elveket. Álláspontom szerint indokolatlanul jut arra a következtetésre, hogy a támadott törvényi tényállás - határozatlansága, túlzottan általános jellege okán - nem állja ki az alkotmányos büntetőjogra vonatkozó kritériumok próbáját.

[148] Az Alkotmánybíróság rámutatott korábban, hogy „[a]z egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nem csak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetéskiszabás és büntethetőség zárt szabályrendszere” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 86.]. Nem lehet vitás ezért álláspontom szerint az, hogy egy büntető törvényi tényállás alkotmányosságának vizsgálata során nem csupán az adott tényállás egyes tényállási elemeit, hanem a büntetőjogi szabályrendszer egészét, a tudomány által kimunkált dogmatikai tételeket, elvi jelentőségű megállapításokat, nemkülönben (ahogy azt maga a határozat is helyesen rögzíti) a jogalkalmazás konkrét gyakorlatát is figyelembe kell venni.

[149] A többségi álláspont szerint a Btk. 269/B. §-a túl tágan határozza meg a tilalmazott magatartások körét, ezáltal teret enged az önkényes jogalkalmazói jogértelmezésnek, „nem differenciál, hanem a jelképhasználatot általában rendeli büntetni, jóllehet a célzat, az elkövetési módozat vagy a kiváltott eredmény figyelembevétele elengedhetetlen volna.” Teljes mértékben egyetértek azzal a határozatból kiolvasható állásponttal, hogy a szóban forgó bűncselekmény - noha célzat, vagy motívum nem szerepel a törvényi tényállásban - akkor valósulhat csak meg, ha a törvényi tényállási elemeket kimerítő magatartást kifejtő elkövető szándékában a többségi társadalom által megvetett, az Alaptörvény értékrendjével összeegyeztethetetlen náci, illetve kommunista ideológiával egyfajta azonosulás is megragadható. Ahhoz azonban, hogy ez az általam is elfogadott követelmény teljesüljön, a jogszabály megsemmisítése szükségtelen.

[150] A büntetőjog összetett szabályrendszerében található olyan eszköz, amellyel a szóban forgó törvényi tényállás elemeit egyébként kimerítő magatartások közül „kiszűrhető” az, amelynek büntetőjogi fenyegetettsége - figyelemmel a fenti követelményre, amely egyébként a törvényhez kapcsolódó indokolásból is következik - nem indokolt. A Btk. általános részében szereplő bűncselekmény-fogalom (Btk. 10. §) helyes alkalmazása megfelelő megoldást jelenthet arra a „problémára”, amelyet az ún. Vajnai-ügy példáz a legjobban. A társadalomra veszélyesség fennállását a jogalkalmazó minden esetben köteles vizsgálni, akkor is tehát, ha a szóban forgó cselekmény egyébként kimeríti a különös részben szereplő bűncselekmény valamennyi törvényi tényállási elemét. Azt kell tehát ebben a körben vizsgálni, hogy az adott cselekmény (amellett, hogy az adott különös részi tényállást megvalósítja) sérti-e, vagy veszélyezteti-e az állampolgárok személyét, vagy jogait oly mértékben, hogy az a büntető hatalom fellépését teszi szükségessé. Amennyiben a válasz nemleges, úgy bűncselekményt kizáró ok áll fenn. (Abban az esetben tehát, amikor az elkövető mintegy „polgárpukkasztási szándékkal” tűz ki magára valamely diktatúrát jelképező szimbólumot, magatartása nem éri el a társadalomra veszélyesség azon fokát, ami a büntetés kiszabását szükségessé tenné, ezért a büntetőeljárást - bűncselekmény hiányában - meg kell szüntetni.) Maga a határozat is bemutat egy olyan konkrét esetet, amikor a bíróság ezt a jogi megoldást alkalmazta.

[151] A többségi álláspontot a fentieken túlmenően azért is vitatom, mert - ellentétben a határozatban kifejtettekkel - a Btk. 269/B. §-hoz kapcsolódó helyes (tehát az elkövető részéről egyfajta azonosulást, mint tudattartamot is megkövetelő) joggyakorlat létezik, ezért az annak a hiányára történő hivatkozással megsemmisíteni a támadott törvényi tényállást, teljességgel szükségtelen.

[152] Maga a határozat is helyesen rögzíti, miszerint a jogszabályhoz kapcsolódó indokolásból könnyen kiolvasható az, hogy a jogalkotó az adott elkövetési magatartások pönalizálásakor milyen indíttatású cselekmények, jelenségek visszaszorítására törekedett. A jogszabály jogalkalmazók részéről történő teleológikus értelmezése ezért csakis arra az eredményre vezethet, hogy az elkövető szándékát az adott ideológiához kapcsolódó azonosulás jellemzi.

[153] Ezt az értelmezést tükrözi az irányadó joggyakorlatot kifejező Btk. Nagykommentár 269/B. §-hoz fűzött magyarázata is: „A bűncselekmény csak szándékosan követhető el, amely lehet egyenes és eshetőleges szándék is. Az elkövető szándékának ki kell terjednie az adott ideológiával való azonosulásra, az elkövetési megvalósítása mögött politikai motivációnak kell meghúzódnia. Ha az elkövetőt nem az önkényuralmi eszmerendszer köztudatban történő elterjesztése motiválta, akkor hiányzik a bűncselekmény megvalósításának egyik feltétele: az elkövetőt az önkényuralmi jelkép közszemlére tételében az vezérli, hogy a tiltott jelkép és az általa képviselt eszmerendszer a köztudatban minél jobban elterjedjen. A tilalom a felsorolt jel képekre mint politikai szimbólumokra vonatkozik, ilyen jelentés nélküli megjelenítésük és alkalmazásuk nem vonható e rendelkezés alá.”

[154] Mindezek alapján álláspontom szerint megállapítható, hogy a joggyakorlat eljutott már annak a felismeréséhez, amit éppen a határozat hiányol, s amely miatt a jogszabályt - szükségtelenül - megsemmisíti. Külön is szükségesnek tartom kiemelni, hogy ez a helyes jogértelmezés, amelyet a joggyakorlatot kifejező Btk. Nagykommentár is oszt, éppen az Abh.-ból eredeztethető. Az Abh. ugyanis rögzíti, miszerint: „Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a kifogásolt szabály a jelképek használata körében milyen elkövetési magatartások tiltására szorítkozik. A Btk. 269/B. §-ában szereplő, tételesen meghatározott elkövetési magatartások a jelképek által képviselt - a hatalom erőszakos megragadásához, diktatórikus fenntartásához kapcsolódó - eszmékhez való sajátos viszonyt fejeznek ki; ennek lényeges tartalmát jelenti a náci és bolsevik népirtó és erőszakkal kizárólagosságra törő ideológiákkal való azonosulás és azok propagálásának szándéka. A jelkép valamely eszmének, személynek vagy eseménynek jelvénnyel, vagy képpel való megjelölése, melynek az a rendeltetése, hogy a jel és a megjelölt eszmék, személyek vagy események közös vonásaik révén egymással kapcsolatba hozhatók legyenek. A jelképek megjelenéséhez, észleléséhez éppen ezért mindig valamilyen tudati, érzelmi kapcsolat fűződik” [ABH 2000, 83, 96.].

[155] Álláspontom szerint tehát a támadott büntető törvényi tényálláshoz kapcsolódó (a többségi álláspont által hiányolt) helyes és követendő jogértelmezés létezik. Az pedig, hogy a határozat által bemutatott joggyakorlatban található olyan döntés, amely a fentiekben bemutatott (mind a Nagykommentárban, mind pedig az Alkotmánybíróság, erga omnes hatályú, tehát a bíróságokra is kötelező 14/2000. (V. 12.) AB határozatában egyértelműen megjelenő) jogértelmezéssel ellentétes, távolról sem indokolja az adott büntető törvényi tényállás megsemmisítését. A joggyakorlat egységének kialakítása és megőrzése a Kúria feladata, amelyet elsősorban a jogegységi döntéseken keresztül teljesít. E feladat „átvállalására” az Alkotmánybíróságnak hatásköre nincs.

[156] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az érdemi vizsgálat eredményeképpen az indítvány elutasításának lehetne csupán helye. Az indokolásban mindazonáltal elfogadhatónak tartottam volna a jogalkalmazó figyelmét felhívni az Abh.-ban, valamint a Nagykommentárban szereplő követendő jogértelmezésre. A jogszabály megsemmisítése tehát véleményem szerint szükségtelen, a pro futuro megsemmisítés hatályának túl közeli időpontja pedig annak kockázatával is jár, hogy - amennyiben a jogalkotó a rendelkezésre álló igen rövid idő alatt nem képes a szükséges kodifikációs munkát elvégezni - Magyarországot ellepik a külföldről érkező neonáci fiatalok, akik a nemzetiszocialista szimbólumok égisze alatt fognak „ünnepelni” és tüntetni, mivel a hatályos magyar büntetőjog ezt immáron nem tiltja.

Budapest, 2013. február 19.

*Dr. Szívós Mária* s. k.,
alkotmánybíró

**3001/2018. (I. 10.) AB határozat**

**alkotmányjogi panasz elutasításáról[[6]](#footnote-6)**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában - *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László, dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.21.288/2014/5/II. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

***Indokolás***

I.

[1] 1. A dr. Zétényi Zsolt ügyvéd (1066 Budapest, Zichy Jenő utca 22., I. emelet 14.) által képviselt magánszemély (a továbbiakban: indítványozó) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

[2] Az indítványozó a Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.21.288/2014/5/II. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 65.P.21.126/2014/9. számú ítélete ellen terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt 2015. október 28-án, a Fővárosi Törvényszék útján az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságra 2015. december 4-én érkezett be. A panaszbeadvány a támadott bírói döntéseket az Alaptörvény II. cikkével, VI. cikk (1) bekezdésével, valamint a IX. cikk (1) és (4) bekezdéseivel tartotta ellentétesnek.

[3] 2. Az alkotmányjogi panaszból és a mellékletként csatolt dokumentumokból megállapítható, hogy 2014. január 17-én a Magyar Távirati Iroda (a továbbiakban: MTI) egy hírt tett közzé az indítványozóval készített interjúról, amelyet egy új történetkutató intézet vezetőjeként, az MTI kérésére, a közvélemény tájékoztatása céljából adott. A hír szólt e történetkutató intézet megalakulásáról, szervezetéről, kutatási feladatairól, tervezett rendezvényeiről és kiadványairól, a politikával való kapcsolatáról, és néhány olyan történelmi időszakról, eseményről, „amelyek kevésbé kerültek eddig reflektorfénybe és érdemes azokkal foglalkozni.” Az ezekre felsorolt példák között - az MTI híre szerint - az alábbi kijelentéseket tette az indítványozó: „[...] Kiemelte: arról is beszélni kell, hogy a Magyarországról kialakított képpel ellentétben az itteni zsidóságot igazán attól kezdve érte jelentős veszteség, amikor a német haderő bevonult Magyarországra, s így az ország szuverenitása erősen korlátozottá vált 1944. március 19. után. Utalt arra, hogy a történészek között többen úgy ítélik meg, 1941-ben Kamenyec-Podolszkba történt az első deportálás a második világháborúban Magyarországon, de véleménye szerint ez inkább idegenrendészeti eljárásnak tekinthető, mert azokat, akik nem rendelkeztek magyar állampolgársággal, ide toloncolták ki. Amikor kiderült, hogy sokakat közülük meggyilkoltak, Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter lehetővé tette a visszatérést Magyarországra - hangsúlyozta [...]”.

[4] Egy másik történész - aki ellen az indítványozó személyiségi jog megsértése miatt pert indított (a továbbiakban: alperes) - 2014. január 19-én, az egyik hírtelevízió műsorában az indítványozó kijelentéseire (amelyeket a műsorban bejátszottak) az alábbi nyilatkozatot tette: „[az indítványozó] tézise, ami megjelent a televízió, a média minden formájában, nem egy tudományos üzenet. A magyar történetírásban ilyen álláspont nincsen, hogy a holokauszt, az idegenrendészeti ügy, vagy idegenrendészeti esemény volt. Ez egy szélsőjobboldali politikai provokáció, ami tulajdonképp - mondjuk meg őszintén - hát törvényes eszközökkel is büntethető lenne, hiszen relativizálja a holokausztot, súrolja a holokauszt tagadását. Tehát ezt tudományosan nem lehet vitatni, de hát hogy bizonyítsam, például a Holokauszt Központ két munkatársának kiírtam azt a mondatát a zárszavukból, a nemrég megjelent, egyébként Majsai Tamásnál és minden a témával foglalkozó történésznél evidenciának számít: »Az 1941. évi nyári deportálásokat a szuverén Magyarország kormánya a Honvéd Vezérkar kezdeményezésére rendelte el.« Pont. Innentől kezdve világos, és konszenzus van ebben a kérdésben. Én nem olvastam más komolyan vehető történeti elemzést, mint ezt. Tehát azt a kérdést kell feltenni, hogy mi végre mondotta ezt [az indítványozó]? Mi a célja ezzel a szélsőjobboldali provokációval? Teljesen nyilvánvaló, hogy két alapvető cél lebeg előtte: az új [...] intézet új ideológiai megfontolásaival függ össze, az új tekintélyuralmi rendszer tisztára kell, hogy mossa elődjét, a Horthy-rendszert. Teljesen nyilvánvaló, hogy ez a dolog erről szól, és igyekszik kimosni magát Horthy-t is a népirtás bűnéből, de nem lehet. A Magyar Állam háborús bűnös, Horthy és a Horthy-rendszer nem mentegethető. A második dolog pedig az, hogy kénytelen-kelletlen az új rendszernek végig kell gondolnia saját elődeihez való viszonyát, és azokhoz a történészekhez tud csak fordulni támogatásért, akik hajlandók ezt az ideológiát követni. Na most ez azt jelenti, hogy a történészek döntő többsége, akik szakmailag már jutottak valamire, ilyen szélsőséges pozíciót nem fognak követni. Tehát csak azokat az embereket lehet megbízni ilyen kormányintézetek vezetésével, akik szakmailag, erkölcsileg, politikailag a szélsőjobboldal irányába nyitottak, a Horthy-rendszer restaurációjában gondolkodnak szellemileg.”

[5] 3. Az alperes nyilatkozatát sérelmezve az indítványozó 2014. március 11-én keresettel fordult a Fővárosi Törvényszékhez, és kérte jó hírneve és emberi méltósága megsértésének megállapítását, valamint kártérítés megfizetését. Álláspontja szerint az alperes nyilatkozatának az az értelme, hogy az indítványozó szerint a holokauszt idegenrendészeti ügy, vagy idegenrendészeti esemény; márpedig ez az állítás valótlan. Kifogásolta az indítványozó azt az alperesi nyilatkozatot is, amely szerint ő egy új tekintélyuralmi rendszer alkalmazásában állna, hajlandó volna annak ideológiáját követni, tudatlan, szakmailag még semmilyen eredményt el nem érő történészként. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy nem a holokausztot minősítette, hanem a kamenyec-podolszkiji eseményről tett történészi kijelentést. Az alperes ezért olyan kijelentést tulajdonít neki, amilyet ő nem tett, és ezt követően ezt a neki tulajdonított kijelentést bírálta, cáfolta. Az alperes a kereset elutasítását kérte, és kifejtette, hogy történelmi, tudományos kérdésnek minősül, hogy a kamenyec-podolszkiji tömeggyilkosság hogyan ítélhető meg, ebben a bíróság nem foglalhat állást. Ugyanakkor azt, hogy erről ő is kifejtette a véleményét, amely az indítványozóra negatív értékítéletet tartalmaz, az indítványozónak közszereplőként tűrnie kell, még akkor is, ha vélekedése téves vagy kirívóan igazságtalan. Kijelentette, hogy ő az indítványozó „tudományos tétele üzenetét”, nem pedig az indítványozó személyét bírálta. Az alperes értelmezése szerint az indítványozó az „inkább idegenrendészeti eljárásnak tekinthető” kifejezéssel a - konszenzusos történészi álláspont szerinti - holokauszt első hazai eseményét határolta el a holokauszttól, ő pedig ezt a tézist minősítette. Rámutatott továbbá arra is, hogy a jelenlegi politikai-hatalmi berendezkedés bírálata alapvető jog, ugyanúgy, mint az indítványozó tevékenységének a bírálhatósága.

[6] A bíróság a keresetet - az akkor hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 75. § (1) bekezdése és 78. §-a, a Legfelsőbb Bíróság PK 12. számú és 14. számú állásfoglalásai, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 164. § (1) bekezdése és 206. § (1) bekezdése alapján - nem találta alaposnak. Az indokolásban a bíróság rámutatott, hogy az indítványozó egy intézet vezetőjeként tájékoztatta a közvéleményt, kijelentései széleskörű nyilvánosságot kaptak, ezért számítania kellett rá, hogy bírálattal, kritikával is illetik majd, szakmai, valamint tágabb társadalmi közegből. A bíróság tartózkodott annak a kimondásától, hogy a konkrét történelmi kérdés megítélésben a felperes vagy az alperes álláspontja minősíthető-e helyesnek. Azzal kapcsolatban sem foglalt állást, hogy az indítványozó szolgál-e, és milyen politikai vagy ideológiai nézetrendszert az intézet vezetésével. Azt azonban kimondta az ítélet, hogy az alperes nem tett olyan kijelentést, amely szerint az indítványozó azt állította, hogy a holokauszt (általánosságban) idegenrendészeti ügy; ezt csak az indítványozó értelmezi bele az alperes nyilatkozatába. Az alperes abból, hogy az indítványozó a kamenyec-podolszkiji eseményeket „inkább” tekintette idegenrendészeti intézkedésnek, levonhatta azt a következtetést, hogy akkor az indítványozó ezt nem tekinti deportálásnak, ebből következően nem tekinti a holokauszt részének; és vitathatta ezt a történészek döntő többsége által nem osztott nézetet. Az indokolás szerint „az alperes szabadon interpretálhatta a felperes [az indítványozó] kijelentését úgy, hogy felperesnek van egy olyan álláspontja, miszerint a holokauszt idegenrendészeti ügy, idegenrendészeti esemény lenne, mivel a holokauszt részeként tekintett kamenyec-podolszki deportálást inkább idegenrendészeti ügynek, eseménynek tekinti a felperes.” A bíróság nem vállalkozott arra, hogy az indítványozó kijelentésének egyedüli értelmezését megállapítsa, de utalt arra, hogy a kifogásolt interpretáció lehetőségével - tudván, hogy az a többségi történészi állásponttal ellentétes - az indítványozónak számolnia kellett, amikor a nyilatkozatát megtette. Mivel az indítványozó kijelentésének egyedül helyes értelmezését nem vizsgálta a bíróság, ugyancsak nem döntött arról sem, hogy az alperes kifogásolt interpretációja megfelelő-e, adekvát-e. Azt azonban kimondta, hogy „ezt az álláspontot a nyilvánosság elé kiálló felperesi nyilatkozattal szemben, riporteri kérdésre, egy műsorban, országos nyilvánosság előtt az alperes Alaptörvényben biztosított jogával élve kifejthette, védhette. Csakúgy minősíthette felperes intézetét, annak célját, politikatudományi, történettudományi helyét, a jelenlegi hatalmi rendszerhez fűződő viszonyát”. Az alperes ezen interpretációi nem voltak az indítványozó személyét sértőek, durvák, lealacsonyítóak. Végül az ítélet kiemelte: „Jelen perben azt kellett megvizsgálni, hogy a holokauszt-tagadókénti, -relativizálókénti minősítés valós-e, elhangzott-e ilyen kijelentés a felperes részéről, ami ekként interpretálható, a fentiek szerint tett olyan kijelentést, ami ekként volt értelmezhető, ezért nem volt a vélemény jogsértő”.

[7] 4. Az ítélet ellen az indítványozó fellebbezett. A Fővárosi Ítélőtábla a 2015. június 25-én kelt, 2.Pf.21.288/2014/5/II. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A másodfokú bíróság is kerülte annak a minősítését, hogy az 1941. évi kamenyec-podolszkiji esemény a magyarországi holokauszt kezdete volt-e vagy sem, illetve ezzel kapcsolatosan az alperes álláspontja valóban többségi álláspontnak minősül-e. A másodfokú döntés egyetértett az elsőfokú ítéletben foglaltakkal, miszerint az alperes nem azt állította, hogy a felperes azt mondta volna, hogy a holokauszt idegenrendészeti ügy, hanem a felperes részéről elhangzottakat értékelte egyfajta tézisként, és vitatta, hogy ilyen történészi álláspont létezne. „[A] felperes részéről adott - a műsorban is lejátszott - nyilatkozat alapján alakította ki azt a következtetését, hogy a felperesnek van olyan tézise, hogy a holokauszt inkább idegenrendészeti ügy. [...] [E]zt a következtetését alappal vonhatta le”. Az alperes véleményének kifejtése az ítélet szerint a szabad véleménynyilvánítás kereteit nem lépte túl. A bíróság hivatkozott a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban és a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglaltakra is, különösen a közéletben szerepet vállalók nagyobb tűrési kötelezettségét és a véleménynyilvánítás tartalom-semleges védelmét illetően, kitérve a véleménynyilvánítás szabadságának szűkebb jellegére a tényállítások tekintetében.

[8] 5. Az ítélettel szemben az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be, és kérte - a Fővárosi Törvényszék 65.P.21.126/2014/9. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal - a Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.21.288/2014/5/II. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, az Alaptörvény fent hivatkozott cikkei alapján.

[9] 5.1. Az indítványozó álláspontja szerint becsületét, jó hírnevét objektív mércével is mérhetően sértik a bírói döntések, mert azok a véleménynyilvánítás szabadsága körébe tartozónak minősítették az alperes kijelentéseit. Pedig az alperes által nyilatkozott mondat, miszerint a „magyar történetírásban ilyen álláspont nincsen, hogy a holokauszt, az idegenrendészeti ügy, vagy idegenrendészeti esemény volt”, egyenesen az indítványozóra utal, kifejezésre juttatva, hogy az „ilyen álláspont” az övét jelenti. Az alperes őt tudatlan, az intézet vezetésére alkalmatlan, felmutatható szakmai eredményeket el nem érő, zsidó embertársai elpusztítását közömbösen értékelő személyként tüntette fel, és ezt a benyomást keltette az átlagos tájékozottságú televíziónéző vagy újságolvasó közönségben is. Miközben - az indítványozó szerint - az alperesnek tudnia kellett, és tudta is, hogy a holokausztot nem tartja idegenrendészeti intézkedésnek, és ezért ő valótlan tényt állított. Ezt a valótlan tényállítást az indítványozó a tudományos vitán kívüli becsmérlésnek tartja, amely nemcsak emberi személy mivoltában, hanem egy hivatás gyakorlójaként is megsértette őt, és tudósi hitelességét széles körben rontotta. Az indítványozó meglátása szerint az alperes azzal a kommunikációs eszközzel élt, hogy neki tulajdonított egy nem valóságos, koholt nyilatkozatot, majd azt látványosan megcáfolta, ezt követően pedig a vita már csak arról szól, hogy az indítványozón számon kérik a neki tulajdonított nyilatkozatot. Az indítványozó tényként szögezte le, hogy a holokausztot nem minősítette idegenrendészeti intézkedésnek, és semmilyen értelmezéssel nem tulajdonítható ilyen tartalom az ő nyilatkozatának.

[10] 5.2. Az alkotmányjogi panasz kifogásolja, hogy a támadott ítéletek az alperes által előadottakat egészükben véleménynyilvánításnak minősítették. A bíróság által is hivatkozott PK. 12. számú állásfoglalás alapján ugyanis világosan megállapítható, hogy az alperes valójában holokauszt-tagadást tulajdonított az indítványozónak, aminek pedig a társadalmi megbélyegzésen túl büntetőjogi következményei is lehetnek. Az alperes nyilatkozata tehát egy beazonosítható tényre irányul. Az, hogy az indítványozó szerint „a holokauszt, az idegenrendészeti ügy, vagy idegenrendészeti esemény volt”, tényállítás, mégpedig általánosságban az egész holokausztra vonatkoztatva - amelyet az alperes anélkül is meg tudott volna cáfolni, hogy azt az indítványozónak tulajdonítja. Az alperes célja ebből kitűnően - az indítványban foglaltak alapján - nem a véleménynyilvánítás volt, hanem az indítványozó karaktergyilkossága. Éppen ezért nem tartja helytállónak az indítvány a bíróság azon álláspontját, hogy az alperes nem a felperes személyét minősítette volna. Az indítványozó szerint téves és iratellenes az ítéletekben foglalt azon lényegi érvelés, amely szerint az alperes értékelhette egyfajta - a holokausztot relativizáló - tézisként az indítványozó által mondottakat, és vitathatta, hogy ilyen történészi álláspont létezne. Ezt a tényállítást önkényesnek, alaptalannak és valótlannak tartja. Ugyancsak a per anyagaival szöges ellentétben állónak és kirívóan megalapozatlannak minősíti az indítványozó a helybenhagyott elsőfokú döntés azon megállapítását, amely szerint ő tett olyan kijelentést, amely értelmezhető volt a holokauszt tagadásaként, illetve relativizálásaként. Álláspontja szerint a bíróság itt egy „tényállítást” „véleménynek nyilvánított”, és így azt bizonyítás nélkül igaznak minősítette. Ezzel az indítványozót bűncselekmény gyanújába keverő állítással szemben hatékony polgári jogi jogvédelemre van szükség. Az alkotmányjogi panasz arra is rámutat, hogy az alperesnek - személyi adottságai, műveltsége, tudományos felkészültsége alapján - tudnia kellett, hogy valótlan tényt állít.

[11] 5.3. Az alkotmányjogi panasz hivatkozott a 7/2014. (III. 7.) AB határozatra, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:44. §-ára, az Alaptörvény értelmezési szabályaira, valamint az I. cikk (3) bekezdésére, a VI. cikk (1) bekezdésére, továbbá a IX. cikk (1) és (4) bekezdéseire. Kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a szólásszabadság korlátja lehet az emberi méltóság, valamint, hogy a bizonyíthatóan hamis tények állítása önmagában nem áll alkotmányos védelem alatt. Az indítvány azt is elismeri, hogy a közéleti szereplőket az emberi méltóságból fakadó személyiségvédelem szűkebb körben illeti meg. Azt, hogy az alapjog gyakorlása felelősséggel jár, és nem történhet visszaélésszerűen, a Nemzeti hitvallás azon fordulatával is alátámasztottnak látja, amely szerint: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.” Az indítványozó szerint az alperes nyilatkozata kifejezetten ellentétes a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat azon megállapításával, amely alapján: „[a] véleménynyilvánítási szabadság nem [...] feltétlen a tényállítások tekintetében. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanságának (tudatosan hamis közlés) vagy foglalkozása, hivatása gyakorlásának szabályai szerint elvárható lett volna tőle a tények valóságtartalmának vizsgálata, de a véleménynyilvánítási alapjog felelős gyakorlásából adódó gondosságot elmulasztotta. A véleménynyilvánítás szabadsága csak a bírálat, jellemzés, nézet és kritika szabadságát foglalja magában, de az alkotmányos védelem nem vonatkozhat a tények meghamisítására” (ABH 1994, 219, 231.). Mindezek alapján az alkotmányjogi panasz szerint a bírói döntések olyan következtetéseket tartalmaznak az indítványozóra nézve, amelyek az előterjesztett bizonyítékokkal, valamint az Alaptörvénnyel ellentétesek, és meghaladják a bírói mérlegelés lehetőségeit.

[12] Az indítványozó ezt követően idézte egy - általa felkért - nyelvész szakértő által elkészített szakvéleményét is, amely alátámasztotta, hogy a nyilatkozatában nincs nyelvileg levezethető közvetlen kapcsolat az általa nem említett holokauszt, és az „idegenrendészeti eljárás”, kitoloncolás között. Végül az indítványozó - arra hivatkozva, hogy a személyiségi jogok az emberi méltósághoz való jogból fakadnak - kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Alaptörvény II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, valamint a IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság korlátainak a megsértését.

II.

[13] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

[...]

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.”

III.

[14] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt dönteni kell annak befogadásáról. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26-27. §-aiban és 29-31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezeken kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)-f)* pontjaiban foglalt kritériumoknak.

[15] Az Alkotmánybíróság teljes ülése megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai és tartalmi követelményeinek eleget tesz-e, és 2016. április 19-én az indítvány befogadásáról döntött; az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelve az ügyben azt, hogy a történetkutató intézetet vezető indítványozó interjúban elhangzott kijelentéseit, valamint a személyét kritizáló megjegyzések - amelyeket egy másik történész tett az egyik hírtelevízió műsorában - a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alatt állnak-e, és így azokat az indítványozónak tűrnie kellett-e, vagy pedig ezen állítások kívül esnek a véleménynyilvánítás szabadsága védelmi körén, és megsértették az indítványozó becsületét, jó hírnevét.

IV.

[16] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[17] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában arra hivatkozott, hogy az alperes kifogásolt nyilatkozata nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadsága körébe, és azzal őt az alperes emberi személy mivoltában megsértette, valamint tudósi hitelességét rontotta. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy a Fővárosi Ítélőtábla támadott ítélete, és az abban helybenhagyott elsőfokú ítélet jogértelmezése kiterjesztette-e alaptörvény-ellenes módon az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében deklarált véleménynyilvánítás szabadsága védelmi körét - megsértve ezzel az indítványozó emberi méltósághoz és jó hírnévhez való jogát - vagy sem.

[18] A 25/2013. (X. 4.) AB határozat indokolásának [49] bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van, mert az Abtv. 26-27. §-ok rendelkezései értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított alkotmányos alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja {megerősítette: 9/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [27]-[28]; 19/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy: „[a]z Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [...]. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. 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” (Indokolás [17]-[18]).

[19] 2. Az Alkotmánybíróság már több döntésében foglalkozott a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányjogi tartalmával, különös tekintettel - egyebek mellett - a közügyek vitájában megfogalmazott megszólalásokra, valamint e megszólalások kapcsán a jogalkotóra és a jogalkalmazókra irányadó alkotmányos mércékre a tényállítások és értékítéletek megkülönböztetéséhez.

[20] 2.1. A szólás- és sajtószabadság elméleti igazolásai kapcsán az alapjogot átfogóan elemző 7/2014. (III. 7.) AB határozat (a továbbiakban: ABh.1.) rámutatott, hogy ezek „hagyományosan két nagy csoportba rendezhetők. Az instrumentálisnak nevezhető igazolások közül kiemelést érdemelnek azok, amelyek az igazság keresését, illetve a demokratikus közvélemény szolgálatát helyezik a középpontba, míg a konstitutívnak nevezhető igazolás az egyéni önkifejezésre, az egyéni autonómiára fókuszál.” (Indokolás [9]). Mivel „a közügyek lehető legszabadabb vitatásához fűződő alapvető érdek egyértelmű találkozási pontja az elméleteknek” (ABh.1., Indokolás [13]), az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint annak a kérdésnek van döntő jelentősége a szólásszabadság személyiségvédelmi határainak meghatározásakor, hogy a megszólalás közügyek vitájában megfogalmazott álláspontnak tekinthető-e vagy sem.

[21] 2.2. Az ABh.1.-ben az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően a szólás- és sajtószabadság értelmezése során mennyiben támaszkodhat a korábban kialakított igazolásokra és érvekre, és arra a következtetésre jutott, hogy „az Alaptörvény megerősítette az alkotmánybírósági gyakorlatban kialakult azt az értelmezést, mely szerint a szólás- és sajtószabadság kettős igazolással bír, azaz az egyéni önkifejezés, illetve a politikai közösség demokratikus működése szempontjából egyaránt kulcsfontosságú. Az Alaptörvényben megerősített kettős igazolás pedig azt jelenti, hogy a véleményszabadságnak az alapjogok körében elfoglalt kitüntetett helyére vonatkozó értelmezés is változatlanul érvényes” (Indokolás [23]).

[22] Az Alkotmánybíróság ezért megerősítette azt a 30/1992. (V. 26.) AB határozat óta következetesen érvényesített elvi tételt, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, mivel az többféle szabadságjog, az ún. kommunikációs jogok „anyajoga”. „A kommunikációs alapjogok tekintetében különösen jelentős körülményként jött számításba, hogy az egyéni önkifejezésen túl ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban” (ABh.1., Indokolás [15]).

[23] A személyiségvédelem és a szólásszabadság ütközésének kérdését vizsgálva - büntetőjogi kontextusban - az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a szólásszabadság „különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és [...] a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti.” {36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 228. Megerősítette: ABh.1., Indokolás [17]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat (a továbbiakban: ABh.2.), Indokolás [27]}.

[24] A szólásszabadság polgári jogi korlátozásaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság ugyancsak „alkalmazta a közügyek vitatásához kötődő érveket. A válaszadás jogának a Ptk.-ba való beillesztését vizsgáló 57/2001. (XII. 5.) AB határozat hangsúlyozta, hogy »a korlátozás alkotmányosságának a megítélésénél a kiindulási pontot a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának a demokratikus rendszer fenntartásában, a közösség tájékoztatásában és a közvélemény kialakulásában játszott különösen fontos szerepe jelenti. Ez a szerep előtérben áll és ezért e szabadságjogok korlátozása szűk körben lehetséges olyankor, ha politikai vitáról, az állam bírálatáról van szó« [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 494.]” (ABh.1., Indokolás [18]).

[25] 2.3. A véleménynyilvánítás szabadságának az alapjogok közötti kiemelt szerepéről, valamint a közügyek lehető legszabadabb megvitatásának alkotmányjogi jelentőségéről az ABh.1. megállapította: „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében. A véleményszabadságnak ez a kitüntetett szerepe kettős igazolással bír: mind az egyén, mind pedig a közösség szempontjából különösen becses jogról van szó. [...] A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson” (Indokolás [39]). Kimondta továbbá, hogy: „[a] közügyek megvitatásának lényegi részét jelentik a közügyek alakítóinak tevékenységét, nézeteit, hitelességét érintő megnyilvánulások. A társadalmi, politikai viták jelentős részben éppen abból állnak, hogy a közélet szereplői, illetve a közvitában - jellemzően a sajtón keresztül - résztvevők egymás elképzeléseit, politikai teljesítményét és azzal összefüggésben egymás személyiségét is bírálják. [...] Annak ellenére tehát, hogy a közéleti véleménynyilvánítás fókuszában maguk a közügyek - nem pedig a közszereplők - állnak, a közügyek alakítóinak személyiségét érintő megnyilvánulások túlnyomó része szükségszerűen és elkerülhetetlenül a politikai véleménynyilvánítás védelmi körébe tartozik. A közügyek vitatásának kiemelkedő alkotmányos jelentősége ezért azzal jár, hogy a közéleti szereplők személyiségének védelmében a szólás- és sajtószabadság szűkebb körű korlátozása felel csak meg az Alaptörvényből levezethető követelményeknek. [...] E követelmények a büntetőjogi felelősségre vonáson túl a polgári jogi jogkövetkezmények tekintetében is irányadók. A kártérítések - az új Ptk. rendszerében: sérelemdíjak - alkalmazásának szélesre tárt lehetősége szintén komoly visszatartó erőt jelenthet a közvitában való részvételtől” (Indokolás [48]. Hasonlóan: ABh.2., Indokolás [25]-[27]).

[26] 2.4. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed egyrészt az értékítéletet kifejező, az egyén személyes meggyőződését közlő megszólalásokra, függetlenül attól, hogy a vélemény értékes vagy értéktelen, helyes vagy helytelen, tiszteletre méltó vagy elvetendő. Másrészt a szólásszabadságnak részei a tényállást tartalmazó megnyilvánulások is, mert valamely tény közlése is kifejezhet személyes véleményt, továbbá tényközlések nélkül a véleményformálás ellehetetlenülne {hasonlóan: ABh.1., Indokolás [49]; ABh.2., Indokolás [31]; 5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.

[27] 2.5. Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdését vizsgálva az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az emberi méltóságból fakadó becsületvédelem, jó hírnév és az állami intézményekbe vetett közbizalom a véleményszabadság és így a közügyeket érintő szólás alkotmányosan igazolható korlátját jelenti. Nyilvánvaló emellett az is, hogy nem a közéleti véleménynyilvánítás szabadságával él, aki a másik személy emberi mivoltában való megalázása érdekében használ súlyosan bántó, vagy sértő kifejezéseket. Ennek megfelelően az emberi státuszt közvetlenül megtestesítő emberi méltóság a közéleti vita szabadságának határvonalát jelöli ki. A közügyeket vitató szólásnak az emberi méltóság e korlátozhatatlan, az emberi státuszt meghatározó lényege előtt kell engednie” (ABh.2., Indokolás [29]).

[28] 2.6. Az Alkotmánybíróság az ABh.2.-ben vázolta fel azokat a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálata során figyelembe veendő szempontokat, amelyeket mérceként a jogalkalmazóknak is alkalmazniuk kell a közéleti viták során elhangzó és a közügyeket érintő tényállítások és értékítéletek Alaptörvény-konform megkülönböztetéséhez. E szempontok meghatározásakor az Alkotmánybíróság kifejezetten támaszkodott a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok - különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) - gyakorlatára: „[a]z Alkotmánybíróság itt emlékeztet arra, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok által biztosított jogvédelmi szintet {először lásd: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321.; megerősítette, többek között: 22/2013. AB határozat, Indokolás [16]}” (Indokolás [33]). Ezt követően az Alkotmánybíróság kifejtette: „[a] nyilvános közlés megítélése során elsőként arról szükséges dönteni, hogy az adott közlés a közügyekben való megszólalást, közérdekű vitában kifejtett álláspontot tükröz-e, vagyis a közügyek szabad vitatásával áll-e összefüggésben. Ennek megítéléséhez pedig elsődlegesen a közlés megjelenésének módját, körülményeit és a vélemény tárgyát, kontextusát szükséges figyelembe venni. Így a közlést érintően vizsgálni kell a médium típusát, a közlés apropóját adó eseményt, illetve az arra érkező reakciókat és az adott közlésnek ebben a folyamatban játszott szerepét. További szempontként szükséges értékelni a kijelentés tartalmát, stílusát, illetve a közlés aktualitását, valamint célját. Amennyiben e körülmények értékelésével az állapítható meg, hogy a közlés a közügyek szabad vitatását érinti, úgy a közlés automatikusan a véleménynyilvánítási szabadság nyújtotta magasabb szintű oltalmat élvezi. [...] Ezt követően hasonló szempontok alapján abban szükséges dönteni, hogy a közlés értékítéletnek vagy tényállításnak tekinthető-e. A véleményszabadság gyakorlásának határai a közügyeket érintő kérdésékben aszerint különböznek, hogy az adott közlés értékítéletnek, avagy tényállításnak minősül-e. [...] [A] közügyeket érintő értékítéletek szabad folyása biztosított, hiszen a tényállításokkal szemben az értékítéletek közös sajátossága, hogy igazságtartalmuk nem ellenőrizhető és nem igazolható. A közhatalom, illetve a közhatalmat gyakorlók ellenőrzése és a közvélemény tájékoztatása, figyelmének felhívása érdekében pedig bizonyos fokú túlzást, provokációt is magukban foglalhatnak. Éppen ez adja ugyanis a plurális és sokszínű demokratikus berendezkedésű társadalmak alapját. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlathoz képest hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a véleményszabadság határa mások emberi méltóságából fakadó becsület és jó hírnév védelme. Vagyis a véleményszabadság már nem nyújt védelmet az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső, így a magán-, vagy családi élettel kapcsolatos közlésekkel szemben, amelyek célja a puszta megalázás, illetve a bántó vagy sértő kifejezések használata, vagy más jogsérelem okozása [...]. Ezen kívül nem védelmezi a közéleti vitában kifejtett véleményt sem, ha az abban megfogalmazottak az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértik, így az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsmérlésében öltenek testet. [...] Az értékítéletekkel szemben a tényállítások mindig olyan konkrétumokat tartalmaznak, amelyek valósága bizonyítás útján igazolható, ellenőrizhető. Így a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valónak bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híresztelésével szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el” (ABh.2., Indokolás [39]-[41]).

[29] 3. Az Alkotmánybíróság a bemutatott alkotmányos mércéből kiindulva, a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi üggyel összefüggésben vizsgálta, hogy az eljárt bíróságok jogértelmezése, a történeti tényállás jogi értékelése összhangban áll-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságával és a VI. cikk (1) bekezdésében rögzített - az emberi méltósághoz való jogból eredeztethető - jó hírnévhez való joggal.

[30] 3.1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozó által kifogásolt - és a bíróságok által a személyiségi jog megsértése miatt indított perben elbírált - alperesi nyilatkozat a közügyekre vonatkozó véleménynek minősíthető-e, és így kiterjed-e rá a közügyek vitatását megillető magas szintű alkotmányos védelem.

[31] Az alperes közlésének tárgya az indítványozó nyilatkozatának általános kritikája, történettudományi szempontú elutasítása, valamint az indítványozó és az általa vezetett történetkutató intézet által - az alperes megítélése szerint - követett politikai ideológia bírálta volt.

[32] Az alperes közlésének megjelenési módját illetően megállapítható, hogy azt egy hírtelevízió műsora közvetítette. Az alperesi nyilatkozat körülményei és aktualitása kapcsán különösen a következő szempontokra kell figyelemmel lenni. A kifogásolt nyilatkozatot megelőzte az indítványozó MTI-nek adott interjúja, amelyben az indítványozó - egyebek mellett - beszámolt a történetkutató intézet megalakulásáról, valamint kifejtette álláspontját az 1941-ben Kamenyec-Podolszkba történt deportálásról. Mindezeket az alperest megszólaltató riportműsor elején - felvezetőként és egyértelmű téma-megjelölésként - a műsorvezető szabatosan és hűen összefoglalta, nem tulajdonítva olyan kijelentéseket az indítványozónak, amelyeket ő maga nem mondott. Az alperes megszólalása ebben a kontextusban hangzott el, az ismertetett előzményekre reagált, azok fényében volt értelmezendő; nyilatkozatát pedig - ugyanazon a hírtelevízión - egy nappal később egy az indítványozóval készített riport követte, amelyben az indítványozó reagált az alperes által elmondottakra, pontosította saját korábbi álláspontját, és megkövette azokat, akiket megsértett.

[33] Az indítványozó és az alperes egymást követő, egymásra reagáló megszólalásai a történelmi múlt feldolgozásához kapcsolódtak, amely körülmény alapján a közöttük kibontakozott vita az EJEB gyakorlata szerint is „a legnagyobb mértékben közérdekű”-nek tekinthető [EJEB, *Karsai kontra Magyarország* (5380/07), 2009. december 1., 35. bekezdés].

[34] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az ügyben eljárt bíróságok a releváns alkotmányjogi szempontokat felismerve és körültekintően mérlegelve jutottak arra a konklúzióra, hogy az alperes nyilatkozata a közügyek alakítására véleményformálásán keresztül hatást kifejteni képes személy nyilvánosan hangoztatott nézeteit, hitelességét, és az általa vezetett, a Kormány által alapított történetkutató intézetet érintette; olyan vitában, amelyben az indítványozó önként tette ki magát a nyilvános kritikának. Amint azt az ilyen jellegű véleménynyilvánításokról az Alkotmánybíróság már megfogalmazta: „[a] véleményszabadság erősebb oltalmát élvező közügyeket érintő bírálat során megengedett a túlzás, a provokatív vagy a polemikus stílus és ezzel együtt a véleménynyilvánítás korlátait [...] is megszorítóan szükséges értelmezni” (ABh.2., Indokolás [48]).

[35] 3.2. Következő kérdésként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a bíróságok az ügy alapjogi érintettségére tekintettel megalapozottan döntöttek-e arról, hogy az alperes véleménynyilvánítása tényállításnak vagy értékítéletnek minősül-e.

[36] Ennek során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az alperes nyilatkozata kifogásolt mondatainak, valamint magának a teljes nyilatkozatnak a kontextusára és céljára. Ezen szempontok szerint megállapítható, hogy az alperes figyelemfelhívó módon, az általánosítás és a túlzás megengedett eszközeivel, helyenként felfokozott hangnemben kritizálta és felnagyította az indítványozó interjúban kifejtett álláspontját, kétségbe vonta annak tudományos megalapozottságát, valamint - az előbbiekből következtetve - általánosságban is megkérdőjelezte az indítványozó intézetvezetői alkalmasságát, és bírálta a Kormány által alapított történetkutató intézet ideológiai elfogultágát.

[37] Az ügyben eljárt bíróságok ezért juthattak arra a következtetésre, hogy „ezt az álláspontot a nyilvánosság elé kiálló felperesi nyilatkozattal szemben, riporteri kérdésre, egy műsorban, országos nyilvánosság előtt az alperes Alaptörvényben biztosított jogával élve kifejthette, védhette. Csakúgy minősíthette felperes intézetét, annak célját, politikatudományi, történettudományi helyét, a jelenlegi hatalmi rendszerhez fűződő viszonyát” (a Fővárosi Törvényszék 65.P.21.126/2014/9. számú ítélete, 10. oldal); valamint, hogy: „[a]z adott vélemény kifejtésére az Alaptörvény lehetőséget ad, a szabad véleménynyilvánítás kereteit az alperes nem lépte túl” (a Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.21.288/2014/5/II. számú ítélete, 4. oldal).

[38] 3.3. Végül az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy a bíróságok egybehangzó jogértelmezése nem terjesztette-e ki az alkotmányosan igazolható korlátokon túlra - az emberi státuszt közvetlenül megtestesítő emberi méltóság korlátozhatatlan magja sérelmére - a véleménynyilvánítás szabadsága védelmi körét.

[39] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az alperes nyilatkozatában foglaltak - a fent részletezettek szerint, amint ezt az első- és másodfokú bíróság is kimondta - az indítványozóval készített interjúra reagáltak; az alperes által megfogalmazott értékítélet, bírálat, mind az indítványozó kamenyec-podolszkiji történelmi eseményekkel kapcsolatos tézise, mind pedig az indítványozó szakmai, intézetvezetői alkalmassága, és a történetkutató intézet ideológiai elfogultsága tekintetében összefüggésben áll a közügyek szabad nyilvános megvitatásával, és nem került a szólásszabadság védelmi körén kívülre (azaz nem az öncélú megalázásra vagy jogsérelem okozására irányult, nem az indítványozó magán-, vagy családi életével volt kapcsolatos).

[40] 3.4. Az előző alpontokban elemzett szempontok kapcsán az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban rögzített elveknek megfelelően vizsgálata csak arra terjedt ki, hogy a bíróságok felismerték-e az ügy alapjogi vonatkozásait, és azokra figyelemmel, az érintett alapjog alkotmányos tartalmát érvényre juttatva értelmezték-e az alkalmazandó jogszabályokat. Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe annak megítélése, hogy a bíróság döntése az ügyben meghozható egyedüli helytálló döntés-e, vagy hogy a bírói törvényértelmezés, a bizonyítékok mérlegelése, valamint az azokból levont következtetések helyesek-e. A bírói mérlegelés körében hozott ítéletek felülvizsgálata az Alkotmánybíróság Alaptörvényben biztosított alkotmányossági szempontú vizsgálati jogkörén kívül esik {hasonlóan pl. 3013/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [18]; 3221/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [14]-[15]}. Az Alkotmánybíróság ezért a jelen ügyben is csak azt vizsgálhatta, hogy különös tekintettel a felmerülő alapjogi vonatkozásokra, az ügy „alkotmányjogi rétegére”, a támadott döntés szenved-e olyan mérlegelési hiányosságban, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű problémát, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel. Ilyen hiányosság a most vizsgált bírói döntésben nem volt megállapítható.

[41] 4. Mindezek alapján - összegzésként - az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntésben foglalt jogértelmezés összhangban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságából fakadó követelményekkel, ezen alapjog védelmi körét nem terjesztette ki a IX. cikk (4) bekezdésével ellentétes módon a közügyek szabad, nyilvános vitatása körén kívül eső, az emberi méltóság korlátozhatatlan magját megsértő közlésekre.

[42] Az Alkotmánybíróság ezért a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította a Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.21.288/2014/5/II. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt.

Budapest, 2017. december 19.

|  |
| --- |
|   |
|   |
|  *Dr. Sulyok Tamás* s. k.,az Alkotmánybíróság elnöke |
|   |   |   |
|  *Dr. Balsai István* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Czine Ágnes* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |   |
|  *Dr. Horváth Attila* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Juhász Imre* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |   |
|  *Dr. Pokol Béla* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Salamon László* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Schanda Balázs* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |   |
|  *Dr. Stumpf István* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Szabó Marcel* s.k.,alkotmánybíró |  *Dr. Sulyok Tamás* s. k.,az Alkotmánybíróság elnöke  az aláírásban akadályozott*dr. Szalay Péter*előadó alkotmánybíró helyett |
|   |   |   |
|  *Dr. Szívós Mária* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Varga Zs. András* s. k.,alkotmánybíró |

***Dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleménye***

[43] Nem értünk egyet a többségi határozattal és annak indokolásával. Álláspontunk szerint a Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.21.288/2014/5/II. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt meg kellett volna semmisíteni.

[44] 1. A Nemzeti hitvallás tizenegyedik fordulata szerint „az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki”. Ezt a követelményt összevetve az alapjogokat szabályozó „Szabadság és felelősség” rész címével, egyértelműen megállapítható, hogy az alkotmányozó túl kívánt lépni az egyes szabadságjogok korlátozhatóságának korábbiakban kialakult gyakorlatán. Valamely alapjog gyakorlása ugyanis felelősséggel jár, a visszaélésszerű joggyakorlás nem csak más alapjogok lényeges tartalmát korlátozhatja indokolatlanul, hanem sértheti a közérdeket is. Nyilvánvalóan a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága sem kivétel ezen új alaptörvényi követelmény alól. Ráadásul a személyiségi jogok területén az ezzel a joggal való visszaélés tömegessé válása alkalmas a köznyugalom megzavarására, súlyosabb esetekben hozzájárulhat a demokráciába illetőleg a demokratikus intézmények működésébe vetett bizalom megrendüléséhez is.

[45] 2. Meggyőződésünk, hogy az Alkotmánybíróságnak tisztáznia kell az emberi méltóság viszonyát (a véleménynyilvánítás szabadságán túlmenően) más alapvető jogokhoz is, mert (a fenti idézetből is következőleg) az embert mint speciális minőséget, különleges és mindig más értékek hordozóját kell védeni elsődlegesen, és más alapjogok egyidejű védelemre szorultsága esetén az követel meg indokolást, hogy emiatt korlátozható-e, és ha igen, mennyiben az emberi méltósághoz való jog. Bármely elemzést ennek szellemében, nem pedig fordítva szükséges elvégezni. Lényegesnek tartjuk annak kiemelését, hogy az ember több, mint alapjogai összessége. Ezt fejezi ki az emberi méltóság sérthetetlensége.

[46] Az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott IX. cikk (4) bekezdéséből és a Nemzeti hitvallás tízedik fordulatából - „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság” - egyértelműen következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának fő rendezési elvként más alapjogokkal szemben (azok súlyos megsértése esetén is) feltétlen elsőbbséget biztosító korábbi szemlélet és a korábbi alkotmánybírósági értelmezés nem tartható fenn. A véleménynyilvánítás szabadsága még a közügyek megvitatása során sem terjedhet ki arra, hogy valaki más, akár vitatható állítását, erkölcsileg elfogadhatatlanná hamisítsa, miként arra sem, hogy mást tényállításként kifejezetten bűncselekmény elkövetőjének minősítsen.

[47] 3. A fentiek alapján a többségi határozat indoklásának az alkotmányjogi panasz elutasítását megalapozni kívánó érvelése és konkrét indokai (Indokolás IV. rész) nem fogadhatók el. Az indokolás IV/2. pontjának (Indokolás [19]-[28]) az ABh.1.-re alapozása helyett a 3122/2014. (IV. 24.) AB határozatra kellett volna támaszkodni, amelyben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: „az Alaptörvény által védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében tágabb, mint más személyeknél, az emberi méltóságuknak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, melyet az esetleges kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani” (Indokolás [17]).

[48] 4. A határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [29]-[40]) alkalmazott teszt alapján sem lehet eljutni a rendelkező rész szerinti eredményhez, az indítvány elutasításához.

[49] A IV/3.1. pontban (Indokolás [30]-[34]) elsőként vizsgált kérdésben téves és megalapozatlan a közügyekre vonatkozó véleménynek minősítés érdekében az indítványozót „a közügyek alakítására véleményformálásán keresztül hatást kifejteni képes személynek” titulálva jutni arra a konklúzióra, hogy a bírósági ügy alperese a közügyeket vitató személyt megillető magas szintű alkotmányos védelemben részesíthető. Ezzel szemben megállapítható, hogy egy történészek közötti szakmai vitát éppenséggel az alperes kívánt a média segítségével közüggyé tenni azzal, hogy az indítványozó személyiségét durván sértő, bűncselekmény elkövetését inszinuáló állítást tett.

[50] Szemben az Indokolás IV/3.2. pontjában (Indokolás [35]-[37]) foglaltakkal, az ügy alperesének ez az állítása nem minősíthető értékítéletnek, mert az bűncselekmény elkövetésére vonatkozó tényállítás. A korábbi alkotmánybírósági határozatokban kirajzolódó korlátokon túlmenően a többségi határozat elmulasztja a tartalmát tekintve hamis váddal felérő kijelentések következményeinek alkotmányos vizsgálatát.

[51] Teljességgel elfogadhatatlan az Indokolás IV/3.3. pontjában (Indokolás [38]-[39]) az emberi státuszt nyilvánvalóan és súlyosan becsmérlő, az érintett szakmai hitelének aláásásában és megalázásában megnyilvánuló alperesi állítás azon alkotmányjogi minősítése, amely szerint a bírósági jogértelmezés nem terjesztette ki a véleménynyilvánítás védelmi körét az alkotmányosan igazolható korlátokon túl.

[52] A fentiekben kifejtett, az Alaptörvényből következő változásoknál fogva az alperes állítása nemcsak az indítványozó jó hírnévhez való jogát sértette meg súlyosan, hanem az emberi méltóság korlátozhatatlan magját jelentő emberi státuszát is.

[53] Végezetül az új alaptörvényi környezetben nem fogadható el az Alkotmánybíróság hatáskörének az a szűkítése sem, amellyel az indokolás IV/3.4. pontja (Indokolás [40]) kísérli meg hangsúlyosan indokolni a bírói ítélet elfogadhatóságát. A határozat ugyanis nem csak a Nemzeti hitvallásban foglaltak és az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése figyelmen kívül hagyását nem kéri számon a bíróságtól, hanem - az e mondatban jelzett hiányosság okán - az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő eljárást sem.

[54] 5. Nem állítjuk, hogy a személyiségi jogi perben eljárt bíróságok, vagy az Alkotmánybíróság feladata lenne az ellenérdekű feleknek a történelmi eseményre vonatkozó nyilatkozatának értékelése. Ebben a kérdésben a történészek folytathatják le tudományterületük szakmai vitáit, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy ezeknek a vitáknak a lefolytatására a véleményszabadság érvényesítése mellett a tudományos kutatókat az általuk betöltött szakmai pozíciójuktól függetlenül is megillető emberi méltóságuk tiszteletben tartása mellett kell, hogy sor kerüljön. Magunk is egyetértünk továbbá azzal, hogy a tényállítás és az értékítélet elhatárolása, valamint az ebből eredő következtetések levonása a bírói mérlegelés körébe tartozó kérdés, azonban e mérlegelés során az emberi méltóság kiemelt volta nem hagyható figyelmen kívül sem a bíróságok, sem az Alkotmánybíróság által.

[55] Erre tekintettel viszont vitatjuk, sőt, elfogadhatatlannak tartjuk annak kimondását, hogy az indítványozó emberi méltóságát az alperes nyilatkozata ne sértené. A nyilatkozatnak az a része, amely a becsület csorbítására alkalmas tényt állít - nevezetesen, hogy az indítványozó kijelentése büntetőeljárás megindítására is alkalmas - feltétlenül sérti az emberi méltóságot. Véleményünk szerint az eljárt bíróságoknak észlelniük kellett volna, hogy az ügyben alapjogok ütközése, nevezetesen a véleménynyilvánítás szabadságának és az emberi méltóságnak a konfliktusa merül fel, és ennek megfelelően meg kellett volna állapítaniuk a személyhez fűződő jog megsértését. Mivel erre nem került sor, az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróságnak még lehetősége lett volna a bírói döntések megsemmisítésével az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére.

[56] 6. Összességében tehát az az álláspontunk, hogy a Fővárosi Ítélőtábla ítélete figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésének új rendelkezését, és így tett a többségi határozat is annak ellenére, hogy az indítványozó erre kifejezetten hivatkozott.

Budapest, 2017. december 19.

|  |
| --- |
|   |
|   |
|  *Dr. Balsai István* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |   |
|  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Juhász Imre* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Szívós Mária* s. k.,alkotmánybíró |
|   |
|  *Dr. Varga Zs. András* s. k.,alkotmánybíró |

[57] A különvélemény 1., az 5. és 6. pontjaihoz csatlakozom.

Budapest, 2017. december 19.

*Dr. Pokol Béla* s. k.,
alkotmánybíró

[58] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2017. december 19.

*Dr. Salamon László* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye***

[59] A határozattal nem értek egyet.

[60] Az alperes megítélésem szerint tényállítás formájában olyan véleményt tulajdonított az indítványozónak, amely annak nem volt sajátja, amilyen véleményt ő nem nyilvánított ki. Ezzel a tényállítással az alperes az indítványozó jó hírnevét súlyosan megsértette.

[61] Azáltal, hogy az eljárt bíróságok az alperes sérelmezett állítását véleményként értékelték, és arra a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét kiterjesztették, orvosolatlanul hagyva az indítványozó jó hírnevének sérelmét, nézetem szerint alaptörvény-ellenes döntést hoztak, melyet az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2017. december 19.

*Dr. Salamon László* s. k.,
alkotmánybíró

**23/2015. (VII. 7.) AB határozat**

**a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseinek, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközéséről és folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról[[7]](#footnote-7)**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállaítására irányuló eljárás iránti bírói kezdeményezés tárgyában - *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Salamon László, dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 14. § *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontja, valamint 14/A. § (1)-(3) bekezdése, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § *c)* és *d)* pontja, 3. § (1) bekezdés *ac)* alpontja és *b)* pont *ba)*-*bc)* alpontja nemzetközi szerződésbe ütközik, ezért felhívja az Országgyűlést, illetve a Kormányt, hogy 2015. október 15-ig tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 14. § *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontja, valamint 14/A. § (1)-(3) bekezdése, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § *c)* és *d)* pontja, 3. § (1) bekezdés *ac)* alpontja és *b)* pont *ba)-bc)* alpontja a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 2.K.30.398/2014. számú ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 14. § *g)-i)* pontja, 14/C. §-a, 14/D. § (2) bekezdése és 15-16. §-a alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

***Indokolás***

I.

[1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírája a Budapesti Autonóm Gyülekezet Keresztény Egyesület felperesnek (a továbbiakban: felperes) az emberi erőforrások minisztere alperes ellen egyházi ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított, 2.K.30.398/2014. számú perében - az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján - az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett egyedi normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben elsődlegesen a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 2013. augusztus 1. napjától hatályos 14. § *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontjának, 14. § *g)-i)* pontjának, 14/A. § (1)-(3) bekezdésének, 14/C. §-a, 14/D. § (2) bekezdésének, 15. § és 16. §-ának, illetve az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.R.) 1. § *c)* és *d)* pontjának, 3. § (1) bekezdés *ac)* alpontjának és *b)* pont *ba)-bc)* alpontjainak visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.

[2] Az indítványozó másodlagosan azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el a támadott rendelkezések általános alkalmazási tilalmát valamennyi folyamatban lévő bírósági ügyben; harmadlagosan pedig azt, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el a támadott rendelkezések egyedi ügyben történő alkalmazhatatlanságát.

[3] Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 9. és 11. cikkeivel, valamint sértik az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését, *Q)* cikk (2) bekezdését, VII. cikk (1) bekezdését, VIII. cikk (2) bekezdését, XV. cikk (2) bekezdését és a XXIV. cikk (1) bekezdését.

[4] 2. Az ügy előzménye, hogy a felperes 1998. november 19-től az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvt.) alapján nyilvántartásba vett egyházként működött, az Ehtv. hatálybalépését követően azonban az Országgyűlés egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelmét a 8/2012. (II. 29.) OGY határozatban (a továbbiakban: OGYh.) elutasította.

[5] A felperes ezt követően alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyet az Alkotmánybíróság megalapozottnak talált, és a felperest érintően is megállapította, hogy „mivel az Alkotmánybíróság a jelen esetben [...] az alaptörvény-ellenes rendelkezések megsemmisítését, illetve alkalmazhatatlanságát a főszabálytól eltérően, visszaható hatállyal mondta ki, a rendelkezések alapján elfogadott OGYh.-hoz és az Ehtv. közvetlenül hatályosult 34. § (4) bekezdéséhez joghatás nem fűződhet, azok alapján az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, vallási egyesületté történő átalakulásuk nem kényszeríthető ki.” {6/2013. (III. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) Indokolás [215]}.

[6] Az Ehtv.-nek a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ehtvmód.) által beiktatott 33. § (1) bekezdése szerint „az olyan vallási közösség, amelynek vonatkozásában e törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos 34. § (1), (2) és (4) bekezdése az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozata alapján nem alkalmazható, egyházként történő elismerését a 14/B. § és a 14/C. § szerinti eljárás keretében e rendelkezés hatálybalépésétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül kezdeményezheti”. A felperes ez alapján 2013. október 2-án bevett egyházként történő elismerését kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél. A miniszter a felperes kezdeményezését határozatban elutasította, arra hivatkozással, hogy a felperes nem igazolta az Ehtv. 14. § *c)* pontjában és a Korm.R. 1. § *g)* pontjában foglalt feltételeket. A felperes a miniszter által hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte.

[7] 3. A felperes 2012-ben az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: EJEB) is kérelemmel fordult. Az EJEB a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügyben (70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12) 2014. április 8-án hozott ítéletben (a továbbiakban: EJEB ítélet) a felperes vonatkozásában is megállapította az Egyezmény által védett egyesülés szabadságának (11. cikk) sérelmét a vallásszabadsághoz való joggal (9. cikk) összefüggésben.

[8] Az EJEB megállapította, hogy az Egyezmény 41. Cikkének (Igazságos elégtétel) alkalmazására vonatkozó több kérdésben még nem lehetett határozatot hozni, és ennek megfelelően fenntartotta ezeket a kérdéseket, valamint felszólította Magyarország Kormányát és a kérelmezőket, hogy az ítélet véglegessé válásától számított hat hónapon belül értesítsék a Bíróságot az általuk esetlegesen megkötött bármiféle megállapodásról. Az EJEB elutasította azt a kérelmet, amelyben a Kormány az ügynek az EJEB Nagykamarája elé utalását kérte, így az ítélet 2014. szeptember 9-én véglegessé vált.

[9] 4. Az ügyben eljáró - az Alkotmánybíróság eljárását indítványozó - bíró álláspontja szerint az Ehtv. 14. § *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontja ellentétes az Egyezménnyel, mert az állam a vallási közösségek különböző státuszaihoz úgy rendel különböző előnyöket és a közcélú feladatainak ellátásához a vallási közösségek közül úgy választ partnereket, hogy a státusz eléréséhez - az EJEB ítélet szerint - a semlegesség és pártatlanság követelményét sértő diszkriminatív feltételeket támaszt. A rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel is, mivel nem felel meg a tárgyilagosság és ésszerűség követelményének, ezért sérül a tisztességes eljáráshoz és a vallásszabadsághoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának követelménye; továbbá abból a megközelítésből is diszkriminatív, hogy az Országgyűlés által ex lege elismert egyházaknak nem kellett eljárást kezdeményezniük és az Ehtv. 14. § *c)* pontjában foglalt feltételt igazolniuk. A bíró az Ehtv. hivatkozott rendelkezéseivel való összefüggésre tekintettel tartja egyezménysértőnek és alaptörvény-ellenesnek az Ehtv. 14/A. §-át és a Korm.R. támadott rendelkezéseit.

[10] Az indítványozó az Ehtv. 14. § *g)-i)* pontja, 14/C. §-a, 14/D. § (2) bekezdése, valamint 15-16. §-a nemzetközi szerződésbe ütközését azért állítja, mert az egyházak elismerésére - az EJEB ítélet szerint - a hatályos Ehtv. alapján a semlegesség követelményét természeténél fogva figyelmen kívül hagyó és az önkényesség kockázatát magában rejtő (politika által befolyásolt) rendszerben kerülhet sor. Ezek a rendelkezések álláspontja szerint az Alaptörvény *C)* cikkét, *Q)* cikk (2) bekezdését, VII. cikk (1) bekezdését, VIII. cikk (2) bekezdését, XV. cikk (2) bekezdését és a XXIV. cikk (1) bekezdését is sértik: az elismerésről való döntési jogkör törvényhozó hatalomhoz való telepítése önmagában is aggályos; az elismerési feltételek pedig magasan absztraháltak, az ezeknek való megfelelés tárgyilagos és ésszerű kritériumait az Ehtv. nem tartalmazza, ezért a politikai szempontok által determinált elismerés lehetősége nem zárható ki. Az indítványozó bíró az indítványnak ennek a részével kapcsolatban megjegyzi, hogy ugyan nem kizárólag az előtte fekvő ügyben felülvizsgálandó határozatban kifejezetten hivatkozott jogszabályhely normakontrollját indítványozza, hanem az Ehtv. mindazon rendelkezéseinek a megsemmisítését, amelyek az EJEB ítéletéből következően a nemzetközi joggal, illetve az Abh1.-re figyelemmel az Alaptörvénnyel ellentétesek, mivel egyrészt ezek is az elismerési eljárásra vonatkoznak, másrészt ehhez képest egy megszorító értelmezés veszélyeztetné az elismerési eljárás ésszerű határidőn belüli befejezését, az alanyi jogvédelmet és a felperes perbe vitt jogai érdemi elbírálhatóságát.

[11] 5. Az Alkotmánybíróság beszerezte az emberi erőforrások miniszterének véleményét.

II.

[12] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„*B)* cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„*Q)* cikk [...] (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„VII. cikk (1) Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.

(2) Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre.

(3) Az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak.

(4) Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.

(5) A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„VIII. cikk [...] (2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

[13] 2. Az Egyezménynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„9. Cikk Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság

1. Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.

2. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.”

„11. Cikk Gyülekezés és egyesülés szabadsága

1. Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát.

2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.”

[14] 3. Az Ehtv. támadott rendelkezései:

„14. § A vallási tevékenységet végző szervezetet az Országgyűlés egyházként ismeri el, ha

[...]

*c)* legalább

*ca)* százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy

*cb)* húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezik, [...]

*g)* tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot,

*h)* a vallási tevékenységet végző szervezettel szemben - működése során - nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel és

*i)* a közösségi célok érdekében történő együttműködés iránti szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét különösen alapszabálya, tagjainak száma, a kezdeményezést megelőzően a 9. § (1) bekezdése szerinti területeken végzett tevékenysége és az ilyen tevékenységnek a lakosság nagyobb csoportja számára való hozzáférhetősége bizonyítja.

14/A. § (1) A 14. § *c)* pont *ca)* alpontja szerinti nemzetközi működést

*a)* legalább két országban egyházi státusszal rendelkező és azonos hitelveket valló egyházak által kiállított igazolás, *b)* legalább két országban működő és azonos hitelveket valló egyházak, tagegyházak szövetsége által a szövetségi tagságról kiállított igazolás, vagy

*c)* legalább két országban működő részegyházakat összefogó világegyház által kiállított igazolás alapján kell megállapítani.

(2) A 14. § *c)* pont *cb)* alpontja szerinti működésbe beszámít az e törvény hatálybalépése előtt a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett egyházként, valamint a 2012. január 1-je és a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény hatálybalépése, illetve a 33. § (3) bekezdésében meghatározott időpont között alapcélként vallási tevékenységet végző szervezetként való működés is.

(3) A 14. § *c)* pont *cb)* alpontja szerinti taglétszámot a Magyarország lakosságszámára vonatkozóan - a kezdeményezés benyújtását megelőzően - a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett legutolsó adat alapulvételével kell meghatározni.”

„14/C. § (1) A bizottság a miniszter 14/B. § (4) bekezdése szerinti közlése alapján a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerésére vonatkozó törvényjavaslatot - és ha a 14. § *g)-i)* pontjában meghatározott feltételek nem állnak fenn, a törvényjavaslathoz kapcsolódóan országgyűlési határozati javaslatot - terjeszt az Országgyűlés elé. A bizottság a törvényjavaslatot, illetve az országgyűlési határozati javaslatot a miniszter 14/B. § (4) bekezdése szerinti közlésétől számított 60 napon belül nyújtja be.

(2) A bizottság eljárásában a vallási tevékenységet végző szervezet nyilvános bizottsági ülésen történő meghallgatása kötelező.

(3) Az Országgyűlés a törvényjavaslat tárgyalása során a 14. § *g)-i)* pontjában meghatározott feltételek fennállásának vizsgálata alapján a törvényjavaslat benyújtásától számított 60 napon belül a közösségi célok érdekében a vallási tevékenységet végző szervezettel való együttműködés céljából a törvényjavaslat elfogadásával dönt a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismeréséről.

(4) Ha az Országgyűlés a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerését nem támogatja és a törvényjavaslatot nem fogadja el, a (3) bekezdésben meghatározott határidőn belül dönt az országgyűlési határozat elfogadásáról. Az országgyűlési határozat tartalmazza, hogy a 14. § *g)-i)* pontjában meghatározott melyik feltétel hiányát és milyen okból állapította meg az Országgyűlés.

(5) Az országgyűlési határozat közzétételétől számított egy éven belül a vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerésére irányuló ismételt kezdeményezés nem indítható.

14/D. § (1) A vallási tevékenységet végző szervezet a miniszter 14/B. § (2) bekezdése szerinti döntésének bírósági felülvizsgálatát a közigazgatási döntések felülvizsgálatára vonatkozó szabályok alapján kérheti.

(2) A vallási tevékenységet végző szervezet az országgyűlési határozat felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságtól az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott eljárás keretében kérheti.

15. § A vallási tevékenységet végző szervezet az e törvénynek az adott bevett egyház felvételére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül bevett egyháznak.

16. § (1) A miniszter az e törvénynek az adott bevett egyház felvételére vonatkozó módosítása hatálybalépését követő 30 napon belül a bevett egyházat nyilvántartásba veszi.

(2) A belső egyházi jogi személyt a miniszter a bevett egyház egészének vagy legfőbb szervének képviselője kérelmére veszi nyilvántartásba. A nyilvántartásba nem vett belső egyházi jogi személy jogi személyiségét a bevett egyház egészének vagy legfőbb szervének vagy az adott belső egyházi jogi személy közvetlen felettes egyházi szervének a miniszternél bejelentett képviselője vagy a bevett egyház belső szabálya szerint erre feljogosított tisztségviselője igazolja.”

[15] 4. A Korm.R. támadott bekezdései:

„1. § A vallási tevékenységet végző szervezet a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 14/B. § (1) bekezdése szerinti kezdeményezéshez csatolja a vallási tevékenységet végző szervezet

[...]

*c)* taglétszámának az Ehtv. 14. § *c)* pont *cb)* alpontjában meghatározott feltételnek való megfelelésének bizonyítására alkalmas okiratot,

*d)* az Ehtv. 14/A. § (1) bekezdésében meghatározott igazolást,”

„3. § (1) A kirendelt szakértő szakvéleményt ad arra vonatkozóan, hogy

*a)* a vallási tevékenységet végző szervezet

[...]

*ac)* húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon,

*b)* az Ehtv. 14/A. § (1) bekezdésében meghatározott igazolást kiállító szervezet

*ba)* legalább két országban egyházi státusszal rendelkezik és azonos hitelveket vall a vallási tevékenységet végző szervezettel,

*bb)* legalább két országban működik és azonos hitelveket valló egyházak, tagegyházak szövetsége, amelynek a vallási tevékenységet végző szervezet az igazolás kiállításakor igazolhatóan tagja,

*bc)* világegyházként legalább két országban működő részegyházakat fog össze és a vallási tevékenységet végző szervezet is részegyháznak minősül.”

III.

[16] A bírói kezdeményezés részben megalapozott.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényi feltételeknek.

[18] Az Abtv. 25. § (1) bekezdésének „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni” fordulatát az Alkotmánybíróság részletesen a 3192/2014. (VII. 15.) AB határozatban értelmezte: „Az alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság - a konkrét perben eljáró bíró - hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa. [...]

Az Alkotmánybíróság a törvényben előírt formai és tartalmi feltételek fennállásának vizsgálatát nem mellőzheti. Tekintettel erre a bírói kezdeményezés csak akkor felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglaltaknak, illetve a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, ha a bíró a támadott rendelkezések vonatkozásában előadja a vélt alaptörvény-ellenesség indokait, továbbá, ha indítványában kitér a megsemmisíteni kért normák és a folyamatban lévő bírósági eljárás konkrét kapcsolatára is. A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi - konkrét - normakontroll jellege.

Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá az alkotmányellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának nincs helye.

Az Abtv. 25. § (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban a fentieken túl az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja, hogy rámutasson a következőkre is. Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét a bíró számára azért biztosítja a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Ennek megfelelően minden olyan anyagi jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan eljárási jogi normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják.” {3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [14]-[18]}

[19] A fenti megállapítások az Alkotmánybíróság álláspontja szerint megfelelően alkalmazandóak az - Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontjában meghatározott hatáskörhöz indítványozói jogosultságot kapcsoló - Abtv. 32. § (2) bekezdése második mondatának értelmezésére is. E szerint „[a] bíró - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

[...]

Az Alaptörvény *Q)* cikk (2) bekezdése [...] a korábbi Alkotmány hasonló szabályához képest nevesítetten »Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében« garantálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. [...] Ennek a rendelkezésnek az érvényesítését szolgálja az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontjában meghatározott hatásköre, amely szerint vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését (megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést).” {Abh1., Indokolás [106], [108]}

[20] Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét az Abtv. - 25. § (1) bekezdéséhez hasonlóan megszövegezett - 32. § (2) bekezdésében a bíró számára annak megakadályozására biztosítja a jogalkotó, hogy a bíróság a döntését nemzetközi szerződésbe ütköző norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmazandó jog nemzetközi szerződésbe ütközését észleli - a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában -, az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.

[21] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá a nemzetközi szerződésbe ütközőnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának nincs helye.

[22] A jelen ügyben a bíró kifejezetten nem csak az előtte fekvő ügyben felülvizsgálandó miniszteri határozatban hivatkozott jogszabályi rendelkezések alkotmánybírósági vizsgálatát kezdeményezte, hanem a felperesnek az egyházként való elismerésével kapcsolatos más anyagi- és eljárásjogi rendelkezéseket is, amelyek az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, vagy a miniszter - az egyházként való elismerést követően lefolytatandó nyilvántartásba vételi - eljárására vonatkoznak. Ezek a rendelkezések - bár a felperes tágabb értelemben vett „ügyében” alkalmazandóak lehetnek és ezért a felperes jogait érinthetik - nem minősülnek a jelen alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró előtt folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek. Az Ehtv. 14. § *g)-i)* pontjával, 14/C. §-ával, 14/D. § (2) bekezdésével, valamint 15-16. §-ával összefüggésben előterjesztett indítvány tehát a fent kifejtettek miatt nem felel meg az egyedi - konkrét - normakontroll indítvány Abtv. 25. § (1) bekezdésébe, illetve 32. § (2) bekezdésébe foglalt feltételeinek. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § *b)* pontja alapján a bírói kezdeményezést ebben a vonatkozásban visszautasította.

[23] Az indítványozó - az alaptörvény-ellenesként, illetve nemzetközi szerződésbe ütközőként megjelölt rendelkezések közül - csak az Ehtv. 14. § *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontjának, 14/A. § (1)-(3) bekezdésének, illetve a Korm.R. 1. § *c)* és *d)* pontjának, 3. § (1) bekezdés *ac)* alpontjának és *b)* pont *ba)-bc)* alpontjainak vonatkozásában állította, hogy azok a konkrét per eldöntésével összefüggésben állnak, abban alkalmazásra kerülnek. Ebben a vonatkozásban tehát az indítvány elbírálásának nincs akadálya.

[24] 2. Tekintettel arra, hogy a bíróság az indítványát jelentős mértékben az EJEB ítéletébe foglalt megállapításokra alapozta, valamint arra, hogy az Alaptörvény *Q)* cikk (2) bekezdéséből következően az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeire - az EJEB-nek az ügy tárgyát képező vizsgálat szempontjából releváns döntéseire - is figyelemmel vizsgálná meg, az Alkotmánybíróság elsőként a nemzetközi szerződésbe ütközésre hivatkozó indítványt bírálta el.

[25] Mivel az EJEB nem kifejezetten konkrét jogszabályi rendelkezéseknek az Egyezménnyel való összhangját vizsgálja felül, hanem azt, hogy valamely Magas Szerződő Fél (az Egyezményt aláíró állam) összességében (jogalkotással, illetve jogalkalmazással) megsértette-e a kérelmezőnek az Egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogát, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az EJEB ítéletben megállapított egyezménysértés a jelen ügyben elbírálás tárgyát képező szabályokkal mennyiben függ össze.

[26] 2.1. Az EJEB rögzítette, hogy a kérdés abban az esetben is az Egyezmény 9. és 11. cikkének hatálya alá tartozik, ha az ügy tárgya nem a kérelmezők jogképessége, hanem a kérelmezők megfelelő jogosultságokkal rendelkező egyházként történő elismerése, mert ez is befolyásolja a kérelmező vallási közösségek autonóm működését, és így a vallás együttes gyakorlását (l. EJEB ítélet, 55. bekezdés).

[27] Ha az állam önként úgy dönt, hogy az állami támogatásokhoz való jogot, illetve adózás területén privilégiumokat biztosít vallási szervezeteknek, ezek megadásánál - illetve csökkentésénél vagy megvonásánál - köteles a semlegesség elve szerint eljárni, nem járhat el megkülönböztető módon, mivel ezek a jogok szélesebb értelemben véve szintén az Egyezmény 9. és 11. cikkének hatálya alá esnek (EJEB ítélet, 107. bekezdés).

[28] Hasonló követelmény vonatkozik arra az esetre, ha az állam vallási szervezeteknek közérdekű feladatokat szervez ki; az államnak az együttműködésben részt vevő partnerei kiválasztáskor a döntését bizonyossággal megállapítható feltételek alapján kell meghoznia (mint például az érintettek anyagi kapacitása). Az egyházként történő elismerés, a partnerség és a támogatások vonatkozásában az állam általi megkülönböztetés nem vezethet olyan helyzethez, amiben a vallási közösség tagjai vallási okokból másodrendű állampolgárnak érzik magukat az államnak az adott közösségre vonatkozó kevésbé kedvező hozzáállása miatt (EJEB ítélet, 109. bekezdés).

[29] Az EJEB elismerte az államoknak azt a szabadságát, hogy az egyházakkal való kapcsolatukat szabályozzák, beleértve azt is, hogy jogalkotási eszközökkel megváltoztassák a vallási szervezeteknek adott kiváltságokat, de csak a semlegesség és pártatlanság követelményének tiszteletben tartásával (EJEB ítélet, 111. bekezdés).

[30] 2.2. A magyar szabályozás kapcsán az EJEB nem talált arra mutató jelet, hogy a kérelmezők akadályozva lennének abban, hogy olyan jogi formában gyakorolják a vallásukat, amely biztosítja az állammal szembeni alaki autonómiájukat. Mindazonáltal azt is megállapította, hogy a magyar jogban a bevett egyházak kedvezőbb elbánásban részesülnek, különösképpen az adózás és az állami támogatások tekintetében, illetve bizonyos, egyházak által végzett vallási tevékenységek nem érhetőek el a vallási egyesületek részére; ez hatással van a vallás kollektív szabadságára is, a bevett egyház szervezeti forma számottevő előnyt biztosítva segíti az ilyen vallási közösségeket a vallási céljaik elérésében (EJEB ítélet, 110. és 112. bekezdés).

[31] A konkrét ügyet értékelve az EJEB megjegyezte, hogy lehetséges, hogy az ügyben kérelmező vallási közösségek nem felelnek meg a jogalkotó által támasztott együttes - nevezetesen a tagok minimális létszámával és a fennállás idejével kapcsolatos - követelményeknek. Ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy ezek a feltételek a kérelmezőket, amelyek közül néhány új közösség, illetve méretét tekintve kicsi, hátrányos helyzetbe hozták, ami ellentétben áll a semlegesség és pártatlanság követelményével (EJEB ítélet, 111. bekezdés).

[32] Ami a fennállás időtartamának kérdését illeti, az EJEB elfogadta, hogy egy ésszerű időtartam előírása szükséges lehet az újonnan alapított és ismeretlen vallási csoportok esetében; azonban nehezen látta igazolhatónak - a hatóságok által mostanra már bizonyára megismert - olyan vallási csoportok tekintetében, amelyeket a magyarországi kommunista rezsim véget érése után alapítottak, amikor a hitélet már nem ütközött akadályokba, de az Ehtv.-ben előírt fennállási követelményt még éppen nem érték el. Az EJEB ezzel kapcsolatban megemlítette a Velencei Bizottság nézőpontját, amely szerint a legalább 100 éves nemzetközi, és legalább 20 éves magyarországi fennállást megkívánó követelmény az egyházaknak nyújtott kiváltságok tekintetében is túlzott, ami aligha egyeztethető össze az Egyezmény 9. és 14. cikkével (EJEB ítélet, 111. és 40. bekezdés; l. még: a Velencei Bizottság véleménye a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényről, CDL-AD(2012)004, 2012. március 19., 64. bekezdés).

[33] A tagok minimális létszámára vonatkozó feltétel a Velencei Bizottság hivatkozott véleménye szerint akadállyá válhat az elismerésre váró kis vallási csoportok, mindenekelőtt azok számára, amelyek teológiai okból nem kiterjedt egyházként, hanem különálló gyülekezetekben szerveződnek. Egyes ilyen gyülekezetek számára nehézséget jelent az Ehtv. által - akkor, az Ehtvmód. hatálybalépése előtt - előírt 1000 aláírás megszerzése is, ezért adott esetben - jobb szándékuk, így például hitelvi kérdésekben vallott különbözőségek ellenére - kénytelenek egyesülni annak érdekében, hogy elérjék a törvényben megszabott minimális létszámot. A Velencei Bizottság mindazonáltal megjegyezte, hogy a vallási csoportnak a (jogi személyként történő) bejegyzése nem függ a vizsgált követelménytől, célja csupán az Ehtv. által nyújtott többletvédelemben való részesedés, erre tekintettel 10 millió lakoshoz viszonyítva a minimum 1000 aláíró száma nem túlzott, álláspontja szerint az Egyezmény 9. cikkét nem sérti. (L. vélemény 52. és 55. bekezdés)

[34] Az EJEB ítélet ehhez képest az Ehtvmód. hatálybalépését követően született, amikor az 1000 fős feltételt már felváltotta „Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszám” előírása. Az EJEB figyelembe vette, hogy a bevett egyházak több, csak őket megillető kiváltsággal rendelkeznek, köztük kifejezetten kiemelve a személyi jövedelemadó hívek által felajánlott egy százalékát és a hozzá kapcsolódó állami támogatást, amelyek összege a hittel kapcsolatos tevékenységeket hivatott támogatni. Ebben a szabályozási környezetben az EJEB úgy ítélte meg, hogy a bevett egyházak és az ilyennek nem minősülő vallási közősségek közötti megkülönböztetés a kisebb vallási közösségekhez tartozó hívekre objektív és igazolható indok nélkül ró terhet, nem felel meg az államtól elvárt semlegesség követelményének (EJEB ítélet, 112. bekezdés).

[35] 3. Az EJEB ítélet fent ismertetett megállapításai alapján az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.

[36] 3.1. Az EJEB ítélet értelmében nem egyeztethetők össze az Egyezmény 9. és 14. cikkével, az ezekből következő semlegesség és pártatlanság követelményével azok a feltételek, amelyeket az egyházként történő elismeréssel - s ennek révén a bevett egyházakat megillető többletjogosultságok közül kifejezetten is a személyi jövedelemadónak a speciálisan az egyházak számára felajánlható egy százalékával és a hozzá kapcsolódó állami támogatással - szemben az Ehtv. 14. § *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontja támaszt. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ehtv. 14. § *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontja - az EJEB ítéletében foglaltak szerint - nemzetközi szerződésbe ütközik.

[37] Tekintettel arra, hogy az Ehtv. 14/A. § (1)-(3) bekezdése, továbbá a Korm.R. 1. § *c)* és *d)* pontja, 3. § (1) bekezdés *ac)* alpontja és *b)* pont *ba)-bc)* alpontja az Ehtv. 14. § *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontjában foglalt és a fentiek szerint nemzetközi szerződésbe ütköző feltételeket ismétlik meg, illetve azok alkalmazására vonatkozó részletszabályokat tartalmaznak, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy emiatt e rendelkezések is - az EJEB ítéletéből következően - nemzetközi szerződésbe ütköznek.

[38] 3.2. Az érdemben vizsgált jogszabályi rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását követően az Alkotmánybíróság - az Alaptörvény és az Abtv. vonatkozó szabályai, illetve azokat értelmező korábbi joggyakorlata alapján - határozatának jogkövetkezményeiről az alábbiak szerint döntött.

[39] Az Alaptörvény *Q)* cikk (2) bekezdése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A *Q)* cikkhez fűzött előterjesztői indokolás szerint „[e]z a rendelkezés összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait [...] az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja”.

[40] A 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja hatáskört biztosít az Alkotmánybíróságnak, hogy vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; a (3) bekezdés *c)* pontja alapján pedig az Alkotmánybíróság a (2) bekezdés *f)* pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. A (3) bekezdés szerint az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározott (további) jogkövetkezményt is megállapíthat. A 24. cikkhez fűzött előterjesztői indokolás - a *Q)* cikkhez fűzött indokolással összhangban - hangsúlyozza, hogy „[a]z Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített feladata továbbá biztosítani, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben”.

[41] Az Alaptörvény tehát kifejezetten az Alkotmánybíróság feladatává teszi, hogy abban az esetben, ha nemzetközi szerződéssel ellentétes hazai jogalkotásra kerül sor, akkor - Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségének teljesítése érdekében - a jogszabályt vizsgálja felül és az ellentét feloldása érdekében - szükség szerint - a jogszabályi rendelkezést semmisítse meg vagy állapítson meg sarkalatos törvényben meghatározott más jogkövetkezményt.

[42] A nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályokkal kapcsolatban megállapítható jogkövetkezményeket a sarkalatos törvényként elfogadott Abtv. részletezi. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. A (2) bekezdés szerint, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében - a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével - felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket. Az Abtv. 42. §-a nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy milyen jogkövetkezményt kell alkalmazni olyan speciális, köztes esetben, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály azonos jogforrási szinten van. Az Alkotmánybíróságnak tehát az Abtv. és az Alaptörvény együttes értelmezése alapján kellett megvizsgálnia, hogy ilyen esetben milyen jogkövetkezményt alkalmazhat a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabállyal kapcsolatban.

[43] Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés *c)* pontja a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályi rendelkezés megsemmisítését nem teszi feltétlenül kötelezővé. Az Abtv. 42. § (2) bekezdése rendelkezik arról az esetről, amelyben a megsemmisítésnek nincs helye, hanem a Kormányt, illetve a jogalkotót kell felhívni az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedések megtételére. Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés *c)* pontja ugyanakkor a vizsgált jogszabálytól függetlenül lehetővé teszi az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítését; tehát az Alkotmánybíróságnak erre bármely olyan esetben joga van, amelyben az Abtv. ezt kifejezetten nem zárja ki. Az Alkotmánybíróság ebből következően akkor is alkalmazhatja a megsemmisítés jogkövetkezményét, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály azonos jogforrási szinten van; mindazonáltal - az Abtv. 42. § (1) bekezdésébe foglalt esettől eltérően - ez nem kötelezettség, hanem csak lehetőség. Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés záró szövegrésze a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata vonatkozásában is lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapítson meg. Az Abtv. 39. § (3) bekezdése kimondja „[a]z Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga állapítja meg”. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ez azt jelenti, hogy ha valamely hatáskörében lefolytatott eljárásban tett megállapításhoz kapcsolódóan nincs kifejezetten valamely jogkövetkezmény hozzákapcsolva, akkor - feladatkörét, illetve adott hatáskörét is figyelembe véve - mérlegelheti, hogy az Abtv. által biztosított - és az Alaptörvény vagy az Abtv. szerint az adott esetre nézve ki nem zárt - jogkövetkezmények közül melye(ke)t alkalmazza. Mindezek alapján, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a vizsgált, nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály azonos jogforrási szinten van, akkor az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben meghatározott bármely olyan jogkövetkezményt kiszabhatja, amely összhangban áll a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítására vonatkozó feladatával; így - az eset körülményeinek mérlegelése alapján - akár a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, akár a Kormány, illetve a jogalkotó felhívása mellett is dönthet.

[44] Hasonló esettel a 6/2014. (II. 26.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) foglalkozott, amelyben az Alkotmánybíróság az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 10. §-ának - amely meghatározott végkielégítésekre 98%-os különadót írt elő - az Egyezmény l. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikkébe ütközését állapította meg. A határozat rámutatott, hogy az adott esetben „a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a vizsgált jogszabály egyaránt törvény, erre az esetre pedig az Abtv. kifejezett módon nem fogalmazza meg, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen jogkövetkezményt kell alkalmaznia” {Indokolás [26]}. Az adott ügyben a jogkövetkezmény meghatározásához az Alkotmánybíróság felidézte a 7/2005. (III. 31.) AB határozatot, amely kimondta: „[a] nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdésből fakadó kötelesség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot” (ABH 2005, 83, 85-87.). A testület hasonlóan értelmezte az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit: „[a] nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése tehát nem csupán az Alaptörvény *Q)* cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító *B)* cikk (1) bekezdésével is ellentétes. Figyelemmel arra, hogy jogszabály az Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes [Alaptörvény *T)* cikk (3) bekezdés], a *Q)* cikk (2) bekezdésének, illetve a *B)* cikk (1) bekezdésének sérelme miatt a nemzetközi jogba ütköző belső jogszabályt főszabály szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellene semmisítenie. E főszabály alól teremt kivételt - az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés *c)* pontjában foglalt rendelkezéssel összhangban - az Abtv. 42. § (2) bekezdése arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.” Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy az adott eset a kivételes körbe tartozik-e, majd - azt a körülményt is figyelembe véve, hogy az adott ügyben a vizsgált szabályozás és az Egyezmény összhangja milyen jogkövetkezmény útján biztosítható - levonta a szankcióra vonatkozó következtetést: „[a] jelen ügyben nem ilyen esetről van szó. A jelen esetben a belső jog és a nemzetközi jog összhangja a támadott rendelkezések megsemmisítésével lenne megteremthető.” {Abh2., Indokolás [30]-[32]}

[45] Az Alkotmánybíróság a fentiekhez hasonlóan jelen ügyben is megvizsgálta egyrészt a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály és a nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezést tartalmazó jogszabály viszonyát, másrészt a belső jog nemzetközi joggal való összhangja megteremtésének lehetőségeit.

[46] Az Egyezményt az 1993. évi XXXI. törvény hirdetette ki. Az Ehtv. vizsgált rendelkezéseit az Országgyűlés sarkalatos törvényi rendelkezésként fogadta el és tartalmukat tekintve is sarkalatos tárgykörbe sorolhatóak [vö. „az együttműködés feltételei”, Alaptörvény VII. cikk (5) bekezdés].

[47] Az Alaptörvény *T)* cikk (4) bekezdése szerint a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alaptörvény kifejezetten nem mondja ki, hogy sarkalatos törvénnyel a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával (egyszerű többséggel) elfogadott törvény ne lehetne ellentétes, ugyanakkor az Alkotmánybíróság joggyakorlata a sarkalatos törvényekbe foglalt szabályoknak az egyszerű többséggel elfogadott tartalmi felülírással szemben védelmet biztosít. Az állami földvagyon kezelésével összefüggő szabályok módosításának előzetes alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alaptörvény-ellenességet eredményez, ha az egyszerű többséggel elfogadott tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányul, amelynek elfogadásához minősített többségre lett volna szükség. Az indokolás az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatnak kétharmados törvények védelmével kapcsolatos értelmezését vette át, amely szerint „a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közelálló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis odavezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott - formálisan egyszerű többséghez kötött - törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [30]-[32]; ABH 1999, 25, 40-41.} A fenti érveléssel analóg módon, ha az Országgyűlés által egyszerű többséggel elfogadott törvényben kihirdetett új nemzetközi szerződés egy korábbi sarkalatos törvényi szabály tartalmi megkerülését, felülírását eredményezné, akkor - a sarkalatos törvény védelmében - indokolt lenne, hogy az Alkotmánybíróság annak megsemmisítése helyett az Abtv. 42. § (2) bekezdése szerint járjon el. A jelen ügyben azonban az Egyezményt kihirdető törvény korábbi, mint az Ehtv. vizsgált szabályai, ezért a fenti szempontok alapján az Abtv. 42. § (2) bekezdése nem alkalmazható.

[48] Az Alkotmánybíróság a két jogszabály viszonyának vizsgálatát követően a belső jog nemzetközi joggal való összhangja megteremtésének lehetőségei szempontjából is mérlegelte az Abtv. 42. §-ában foglalt jogkövetkezmények alkalmazhatóságát. Az EJEB ítélete a hatályos Ehtv.-nek a bevett egyházként történő elismerést kérelmező vallási szervezet működésének időtartamára (20 év, illetve 100 év) és tagok minimális létszámára (a lakosság 0,1%-a) vonatkozó feltételeit az adott szabályozási környezetben, konkrétan a bevett egyházaknak biztosított többletjogosultságra tekintettel, kifejezetten is a személyi jövedelemadó hívek által felajánlható egy százalékát és a hozzá kapcsolódó állami támogatást nevesítve nem találta objektíven igazoltnak. Nem kizárt tehát, hogy ugyanezek a feltételek a bevett egyházaknak biztosított egyes más kiváltságok tekintetében az EJEB szerint nem minősülnek túlzónak. Ebből következően a szabályozás nemzetközi joggal való ellentéte elvileg többféleképpen is kiküszöbölhető lehet: akár a jelen ügyben vizsgált elismerési feltételek megváltoztatásával, akár pedig úgy, hogy a bevett egyházaknak biztosított egyes többletjogosultságokat a jogalkotó a vallási tevékenységet végző szervezetek számára - a vizsgáltnál kevésbé korlátozó feltételekkel - is igénybe vehetővé teszi. Az EJEB ítélet indokolásából nem következik, hogy az Ehtv. 14. § *c)* pontjába foglalt feltételek a szabályozási környezet módosítása esetén is ellentétesek maradnának az Egyezménnyel, vagy hogy a belső jog és a nemzetközi jog összhangja csak ezek megsemmisítésével lenne megteremthető.

[49] Mindezeket mérlegelve az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy - az Ehtv. vizsgált rendelkezéseinek megsemmisítése helyett - felhívja az Országgyűlést, hogy 2015. október 15-ig tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket, a bevett egyházak elismerési feltételeit [különösen az Ehtv. 14. § *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontját és 14/A. § (1)-(3) bekezdését] és a vallási tevékenységet végző szervezetekhez képest a bevett egyházaknak biztosított többletjogosultságokat hozza összhangba az Egyezményből az EJEB ítélet alapján következő nemzetközi jogi követelményekkel. Tekintettel arra, hogy a Korm.R. támadott szabályai az Ehtv. vizsgált szabályainak végrehajtásáról szólnak, nemzetközi szerződésbe ütközésük az utóbbiakhoz képest járulékos, az Alkotmánybíróság ezek vonatkozásában a felhívást azonos határidővel megfelelően a Kormányra is kiterjesztette.

[50] Az indítványozó bíró a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása mellett alkalmazási tilalom kimondását is kérte.

[51] Az Abtv. 45. § (4) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság az (1), (2) és (3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja [...] a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja”. A (2) bekezdés - alaptörvény-ellenesség vagy nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására egyaránt vonatkoztathatóan - kimondja, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés [...] alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható”. Az Abtv. a jogszabályi rendelkezésre vonatkozó egyedi alkalmazási tilalom automatikus beálltát [45. § (2) bekezdés], valamint az egyedi vagy általános alkalmazási tilalom külön meghatározását [45. § (4) bekezdés] szövegszerűen a jogszabály megsemmisítéséhez kapcsolja. Az Alkotmánybíróság mindemellett figyelemmel volt arra a körülményre is, hogy az Abtv. 41. § (3) bekezdése már hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására is kifejezetten lehetőséget ad az Alkotmánybíróságnak, méghozzá akkor, „ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene”. Ennek a rendelkezésnek csak akkor van értelme, ha az Alkotmánybíróság olyan esetekben is kimondhatja a jogszabályi rendelkezés alkalmazásának tilalmát, ha a megsemmisítésnek nincs helye (hatályon kívül helyezett, de konkrét ügyben még alkalmazandó jogszabályt nem lehet megsemmisíteni). Az Abtv. 41. § (3) bekezdésébe foglalt kifejezett feltétel alapján épp az tekinthető a rendelkezés céljának, hogy „ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene”, alkalmazási tilalom kimondásával az Alkotmánybíróság akkor is kiküszöbölhesse a sérelmet, ha megsemmisítésre nincs mód. Az előbbiekből az - a jelen ügyben is releváns - elvi következtetés adódik, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdésének szűkebb megfogalmazása ellenére nem kizárt, hogy az Alkotmánybíróság speciális esetekben a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése nélkül is megállapítsa alkalmazásának tilalmát.

[52] Az Alkotmánybíróság ezzel az értelmezéssel összhangban járt el az Abh2.-ben, ahol nemzetközi szerződésbe ütköző - de meg nem semmisített - törvényi rendelkezés alkalmazását tiltotta meg: „[a]z Alaptörvény *Q)* cikk (2) bekezdéséből egyebek között az következik, hogy a nemzetközi jog és magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazandó jogszabályt a nemzetközi jogra is figyelemmel, azzal összhangban kell értelmezni. A jelen esetben nemzetközi bíróság által nemzetközi szerződésbe ütközővé nyilvánított szabályról van szó [...].

Az Abtv. 42. § (1) bekezdésének a kötelező megsemmisítést előíró és az Abtv. 45. § (4) bekezdésének az alkalmazási tilalomra vonatkozó szabályai együttes értelmezése akkor nincs ellentétben a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítására vonatkozó kötelezettséggel, ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi egyezménybe ütköző jogszabály alkalmazási tilalmát rendeli el a folyamatban lévő bírósági eljárásokban. Ennek hiányában Magyarország bíróságai arra kényszerülnének, hogy nemzetközi egyezménybe ütköző jogszabályt alkalmazzanak.” {Abh2., Indokolás [39]-[40]}

[53] A fentiekre tekintettel az Alaptörvény - *Q)* cikke - védelmének érdekében az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdése, illetve (4) bekezdése alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 2.K.30.398/2014. számú ügyben rendelt el alkalmazási tilalmat. {vö. Abh2., Indokolás [41]-[42]}

[54] Az indítványozó általános alkalmazási tilalom kimondására irányuló kérelmét részletesen nem indokolta. Más hasonló, jelenleg folyamatban lévő bírósági ügyről az Alkotmánybíróságnak nincs hivatalos tudomása, ezért az általános alkalmazási tilalom elrendelését mellőzte; az eljárására okot adó esetleges későbbi hasonló ügyekben az alkalmazási tilalomról egyedileg fog döntést hozni.

[55] 3.3. Mivel az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés miatt az érdemi vizsgálat tárgyát képező összes jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését megállapította, ugyanezen rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló vizsgálatot nem folytatta le.

[56] 3.4. A határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2015. június 30.

|  |
| --- |
|  *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,az Alkotmánybíróság elnöke |
|  *Dr. Balsai István* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Czine Ágnes* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Juhász Imre* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,az Alkotmánybíróság elnöke,az aláírásban akadályozott*Dr. Kiss László*alkotmánybíró helyett |  *Dr. Lévay Miklós* alkotmánybíró |
|  *Dr. Pokol Béla* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Salamon László* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Stumpf István* s. k.,előadó alkotmánybíró |  *Dr. Sulyok Tamás* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Szalay Péter* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Szívós Mária* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Varga Zs. András* s. k.,alkotmánybíró |

***Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye***

[57] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival és azok indokolásával.

[58] 1. A határozat rendelkező részének 1. pontja az ott támadott jogszabályhelyeket nemzetközi szerződésbe ütközőnek tekinti, ennek indokául azonban számára kizárólag az EJEB a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítélete szolgál jogalapként.

[59] Saját vizsgálat lefolytatása nélkül és önálló érvkészlet használata hiányában ez a határozat tehát olyan módon is értelmezhető, mintha a Magyar Állam a szuverén jogalkotásának általánosságban való megítélését és annak adott esetben történő megváltoztatása szükségességének eldöntését az EJEB-re bízta volna, ami nyilvánvalóan elfogadhatatlan lenne, és természetesen nincs így. Az EJEB - felhatalmazása és az Egyezmény szerződő feleinek alávetése folytán - kétségtelenül az adott konkrét ügyekre kihatóan az Egyezmény kötelező erejű értelmezője, ami annyit jelent, hogy az adott eljárásában hozott ítéletet a szerződő államnak végre kell hajtania. Az EJEB döntése azonban az állammal szemben valós vagy vélt alapjogi sérelme miatt fellépő természetes vagy jogi személy ügyére vonatkozik, megállapítja a jogsérelem fennállását, vagy elutasítja a kérelmet. A jogsértés megállapítása jellemzően kártérítési, illetőleg eljárási költségfizetési kötelezettséget eredményez az egyedi jogvitában elmarasztalt állam számára.

[60] Az EJEB funkciójának lényege az emberi jogok európai felügyeleti rendszerének működtetésében foglalható össze annak hangsúlyozásával, hogy az általa konkrét ügyben hozott, az Egyezmény adott rendelkezésének megsértését megállapító döntésben alkalmazott jogkövetkezmény teljesítésével (a megítélt kár, ill. az eljárási költség megfizetésével) a döntés végrehajtása formálisan megtörténik.

[61] 2. A jelen ügyben az EJEB az Egyezmény lényegi alkalmazási körét - indokolatlanul, saját jogértelmezési lehetőségén jelentősen túllépve - kiterjesztette. Ennek eredményeképpen és a magyar sajátosságok szinte teljes figyelmen kívül hagyásával találta összhatásában úgy, hogy Magyarország szabályozása nem egyeztethető össze az Egyezmény 11. cikkével, annak 9. cikkével összefüggésben. Ugyanakkor nem tárgyalta érdemben azt a felvetést, mely szerint csak az ügyben lefolytatandó egyedi vizsgálattal lett volna igazolható, hogy az Egyezmény 14. cikkében biztosított jogok sérültek volna. (Vö.: a testület többségi véleményével szemben Spano és Raimondi bírák által megfogalmazott különvélemény 14. pontját.)

[62] Hangsúlyozni kell, hogy - szemben többségi alkotmánybírósági határozat rendelkező része 1. pontjával - még ez a nem kellően megalapozott strasbourgi bírósági döntés sem tekintette önmagában az Egyezménnyel összeegyeztethetetlennek a megtámadott magyar jogszabályi rendelkezéseket, miként azt az Alkotmánybíróság határozata indokolásának 2.2. pontja (Indokolás [30]-[34]) is elismeri és bemutatja.

[63] Mindezekre tekintettel nem tudok egyetérteni azzal, hogy a határozatban felsorolt támadott jogszabályhelyek nemzetközi szerződésbe ütköznek.

[64] 3. Az előzőekben kifejtettekből következően az EJEB-nek az alkotmánybírósági határozat alapjául szolgáló döntése végrehajtásához az lenne szükséges, hogy az Egyezmény 11. cikke megsértését az Egyezmény 9. cikke fényében megállapító döntésben célzott jogkövetkezményt Magyarország ne mulassza el teljesíteni. A jogkövetkezményről azonban az EJEB egyelőre nem határozott, mindössze arra hívta fel a feleket, hogy 6 hónapon belül tájékoztassák az EJEB-et, ha ebben a tekintetben bármilyen módon megállapodnak. Ilyen megállapodás azonban nem történt.

[65] Mindezekre tekintettel nem érthetek egyet a határozat rendelkező részének 2. pontjával sem, mivel annak megalapozottságához - a belső jogi eszközök (a megfelelő alkotmánybírósági hatáskör) mellett - a nemzetközi jogi háttér is hiányzik, a konkrét egyedi ügyben hozott strasbourgi bírósági döntés az alkalmazási tilalom elrendelését nem támasztja alá.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,

alkotmánybíró

A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Salamon László* s. k.,

alkotmánybíró

[66] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Szívós Mária* s. k.,

alkotmánybíró

[67] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

Dr. *Varga Zs. András* s. k.,

alkotmánybíró

***Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye***

[68] A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával nem értek egyet.

[69] 1. A támadott jogszabályhelyek álláspontom szerint a nemzetközi szerződéssel nem ellentétesek. A vallási közösségeknek bevett egyházak és vallási tevékenységet végző szervezetek kategóriáiba sorolása, valamint az ennek alapjául szolgáló objektív feltételek (és azok igazolásának) előírása nem sérti a vallásszabadság Egyezményben [sem az Alaptörvény azzal megegyező tartalommal megfogalmazott VII. cikk (1) bekezdésében] meghatározott fogalmát. Ezzel ellentétes következtetés a határozatban hivatkozott EJEB értelmezésből sem vezethető le. A többségi határozat maga állapítja meg azt, miszerint „Az EJEB ítélet indokolásából nem következik, hogy az Ehtv. 14. § *c)* pontjába foglalt feltételek a szabályozási környezet módosítása esetén is feltétlenül ellentétesek maradnának az Egyezménnyel [...]” (Indokolás [48]).

[70] 2. A többségi határozat idézett részéből és kapcsolódó okfejtéséből világosan kitűnik, hogy sérelemként - az EJEB döntésével összhangban - csak a bevett egyházkénti elismeréssel kapcsolatos döntés egyéb jogkövetkezményét (lényegében a személyi jövedelemadó hívek által felajánlható egy százalékáról való rendelkezés és a „hozzá kapcsolódó” állami támogatás kérdését) veszi számba. A bíróságnak (az indítványozó bírónak) azonban nem a jogkövetkezményt tartalmazó jogszabályt kell a jelen ügyben alkalmaznia, a bírói kezdeményezés alapját képző per tárgya sem e jogkövetkezményre vonatkozik.

[71] Feltéve, de - az erre nézve folytatott vizsgálat hiányában - meg nem engedve, hogy a jelenleg hatályos szabályok alapján a vallási közösségek között - az említett jogkövetkezmény tekintetében - esetleg Alaptörvénybe ütközően hátrányos megkülönböztetés lenne megállapítható, kizárólag a diszkriminatív szabály megsemmisítése (vagy adott esetben mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása) merülhetne fel, nem pedig azon kategóriák lényegében történő eltörlése, amelyek között a jogalkotó - egyébként alkotmányosan - különbséget tett. (Diszkriminációt az azt megvalósító jogszabály, nem pedig az érintettek „megsemmisítésével” kell orvosolni.)

[72] 3. Az előbbiektől függetlenül nem tartom megalapozottnak a rendelkező rész 1. pontjában foglaltakat azért sem, mert véleményem szerint a jelen esetben nincs jogszabályi alapja az Országgyűlés illetve a Kormány „ellentét feloldása érdekében szükséges” intézkedései megtételére történő felhívásának. Nem értek egyet az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdése záró szövegrészének és az Abtv. 39. § (3) bekezdésének a többségi határozatban levezetett együttes értelmezésével. A törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződésbe ütköző törvény esetén (amikor a kollízió olyan kihirdető jogszabály és másik jogszabály között áll fenn, melyek a jogforrási rendszer azonos szintjén helyezkednek el) az ellentét feloldására az Abtv. nem tartalmaz rendelkezést, és ezért erre a helyzetre az Abtv. 42. § (2) bekezdésében megállapított jogkövetkezményt nem lehet alkalmazni. Az Abtv. 39. § (3) bekezdése sem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság tetszése szerint töltheti ki a joghézagot egy más esetre előírt rendelkezés alkalmazásával.

[73] 4. Az Alaptörvény *Q)* cikke államcélt fogalmaz meg; amit általában és a jelen esetben is alapvetően jogalkotás útján kell az államnak biztosítani. Ezt szolgálják többek között a nemzetközi szerződések kihirdetése, illetve az Abtv. 42. §-ának rendelkezései. Az ezzel kapcsolatos netáni hiányokat, illetve a belső jog és a nemzetközi jog esetleges diszkrepanciáját nem lehet önkényes jogértelmezéssel, vagy - mint azt alább kifejtem - alkalmazási tilalom jogsértő kimondásával orvosolni.

[74] 5. Mivel a többségi határozat az általa megállapított nemzetközi szerződésbe ütközéssel összefüggésben az Országgyűléshez illetve a Kormányhoz fordulás lehetőségét választotta, álláspontom szerint az Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdésébe ütköző módon rendeli el további, származékos jogkövetkezményként az alkalmazási tilalmat. Az Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdése ugyanis az alábbiak szerint rendelkezik:

„(2) Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.

[...]

(4) Az Alkotmánybíróság az (1), (2) és (3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.”

[75] Az idézett törvényhelyekből egyértelmű, hogy az Abtv. hivatkozott rendelkezései az alkalmazhatóság kizárását kifejezetten csak a jogszabály megsemmisítése esetére teszik lehetővé.

[76] Nem értek egyet a többségi határozat indokolásának az Abtv. 41. § (3) bekezdésében foglalt szabályából [„(3) Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene.”] levont következtetésével, miszerint „az Abtv. 45. § (4) bekezdésének szűkebb megfogalmazása ellenére nem kizárt, hogy az Alkotmánybíróság speciális esetekben a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése nélkül is megállapítsa alkalmazásának tilalmát.” (Indokolás [51]). Az Abtv. 41. § (3) bekezdése a hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességével kapcsolatosan rendelkezik. Az alaptörvény-ellenes rendelkezések előírt jogi sorsa a rendelkezés megsemmisítése. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése - az alkotmányjog általános dogmatikájának megfelelően - csak azért nem megsemmisítésről rendelkezik, mert a már hatálytalanított jogszabályt nem lehet megsemmisíteni, viszont a korábban keletkezett jogviszonyokra történő alkalmazhatóságára tekintettel lehetővé teszi a hatályon kívül helyezett jogszabály megsemmisítéssel egyenértékű alaptörvény-ellenessége megállapítását, ami egyben értelemszerűen alkalmazási tilalmat jelent. Az alkalmazási tilalom tehát az Abtv. 41. § (3) bekezdésében foglalt esetben sem válik el a jogszabály alaptörvény-ellenességétől és ehhez kapcsolódóan semmisként kezelésétől.

[77] A jelen esetben ráadásul arról van szó, hogy a többségi határozat tudatosan elvetve a megsemmisítés eszközét, olyan megoldást választ, mely kifejezetten nyitva hagyja a támadott jogszabályok érintetlenül hagyásának lehetőségét. Abszurd önellentmondás, hogy miközben esetlegesen fennmaradhatnak azok a szabályok, amelyek alapján különböztethetünk bevett egyházak és vallási tevékenységet végző szervezetek között, azonközben ezek a szabályok a folyamatban levő ügyben nem lennének alkalmazhatók. Ennek folytán akár olyan diszkriminatív helyzet is keletkezhet, hogy mind az eddig bevett egyházként elismert vallási közösségeknek, mind a jövőben bevett egyházként - a feltételeket előíró jogszabályok érintetlensége mellett - elismerendő vallási közösségeknek meg kell (kellett) felelniük a támadott, de megmaradó jogszabályoknak; egyedül a jelen ügyben érintett egyetlen vallási közösség lesz mentes ezektől a követelményektől.

[78] Álláspontom szerint az alkalmazási tilalom elrendelésével a többségi határozat contra legem átlépett a jogértelmezés fogalmi határain, amit a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlennek tartok.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Salamon László* s. k.,

alkotmánybíró

[79] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Balsai István* s. k.

alkotmánybíró

[80] A különvélemény 1. és 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,

alkotmánybíró

[81] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Szívós Mária* s. k.,

alkotmánybíró

[82] A különvélemény 1., 2., 3. és 5. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Varga Zs. András* s. k.,

alkotmánybíró

***Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye***

[83] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával, következésképpen azok indokolásával sem.

[84] 1. Az Alaptörvény VII. cikke többrétegű szabályozást tartalmaz. Az (1)-(2) bekezdések a lelkiismereti- és vallásszabadsághoz való alapvető jog által védett egyéni és közösségi jogosultságokról rendelkeznek (alapjogi szabályok), a (3)-(4) bekezdések az állam és a vallási közösségek közötti kapcsolatra vonatkoznak (együttműködési szabályok), míg az (5) bekezdés a részletszabályok megfogalmazása céljából sarkalatos törvény megalkotására vonatkozó felhatalmazás.

[85] Az alapjogi szabályokról - mivel a határozatban vizsgált rendelkezések nem ezeket érintik, sommásan - megállapítható, hogy azok a lelkiismereti meggyőződés, vallás, ezek megválasztása, kinyilvánítása, a vallás egyéni és közösségi gyakorlása szempontjából lényegében mindazt tartalmazzák, amit az ideiglenes Alkotmány alapján a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat, az Egyezmény és az azt érvényesítő EJEB általában biztosít.

[86] Kiemelést a VII. cikk (2) bekezdése érdemel, amelynek értelmében az azonos hitelvet követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre. A sarkalatos törvény - az Ehtv., valamint a szintén alkalmazandó, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Ejtv.) - szabályaira is figyelemmel megállapítható, hogy az Alaptörvény lényegében minden, legalább tíz taggal rendelkező, vallási tevékenységet végző szervezetet vallási közösségnek nevez, megkülönböztetés nélkül biztosítja számukra a jogi személyiséget (Ehtv. 6. §, Ejtv. 4. §), lehetővé teszi - szabad döntésük alapján - az egyház elnevezés használatát (Ehtv. 7. §), mentesíti továbbá a vallási közösségeket az állami irányítás, felügyelet és bármiféle kényszer alól (Ehtv.8. §).

[87] Az Alaptörvény VII. cikkének alapjogi szabályai tehát nem tesznek különbséget a vallási közösségek között.

[88] Más a helyzet az együttműködési szabályokkal. A VII. cikk (3) bekezdése a vallásgyakorlás, tehát az alapjogi szabályok által védett körben szintén különbségtétel nélkül rendelkezik az állam és a vallási közösségek különvált működéséről, az utóbbiak önállóságáról. A (4) bekezdés azonban hangsúlyozottan nem a vallásgyakorlás, hanem az alapjogi szabályokon kívüli eső közösségi célok tekintetében lehetővé teszi az állam és a vallási közösségek együttműködését. Az együttműködés tekintetében a döntést az Országgyűlés számára tartja fenn, és az ilyen vallási közösségek számára - megint csak az Ehtv.-re bízott részletes szabályozás mellett - külön szervezeti formát biztosít, bevett egyháznak nevezve azokat.

[89] A bevett egyházak megkülönböztetése egyfelől ténykérdésen nyugszik, alapja bizonyos vallási közösségek Magyarországon hagyományosan létező társadalmi (oktatási, egészségügyi, karitatív) szerepvállalása, amely nem független ezek vallási tevékenységétől (belső, vallási közösségi nézőpont). Másfelől (az állam nézőpontjából) azonban, mint jogkérdés nem a közösség vallási jellegét, hanem az államra bízott közfeladatok ellátásához való hozzájárulást ismeri el.

[90] Ez a különbségtétel, amely nem a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való alapvető jog lényegéből fakad, és nem is tekinthető általánosnak, Magyarország történeti alkotmányos berendezkedésének sajátossága, alkotmányos identitásunk lényeges eleme. Lényeges összetevője a különbségtételnek a történetiség: az Alaptörvény, következésképpen az alkotmányosan működő magyar állam a szociális szerepvállalás tényét figyelembe veszi, de azt nem igyekszik előmozdítani. Nem is tehetné meg, mert ha az újabb vallási közösségeket kedvezmények biztosításával szociális szerepvállalásra kívánná ösztökélni, ezzel beavatkozna saját vallási tevékenységük szabad megválasztásába, vagyis megsértené az alapjogi szabályok által védett önazonosságukat. A szociális szerepvállalás történeti tényét tehát figyelembe veheti, de azt nem kínálhatja elvárt mintaként más vallási közösségek számára.

[91] Említést érdemel, hogy az ideiglenes Alkotmány idején tapasztalt visszásságok - egyházi jogállás vállalása kizárólag kedvezmények megszerzése érdekében - is indokolják az Alaptörvény óvatosságát. Ezzel együtt az Ehtv. az együttműködés lehetőségét nem tekinti egyszer és mindenkorra lezárt kérdésnek, mert az Alaptörvényben meghatározott körbe tartozó vallási közösségen kívül más ilyen közösségek számára is megnyitja - mégpedig egyszerűbb, az Országgyűlés helyett a Kormány döntése alapján az együttműködést a társadalmi, közösségi célok érdekében.

[92] 2. A Velencei Bizottság és az EJEB ítélete a fenti két szabályréteget összemosta, és az együttműködési szabályokat (illetve azok sarkalatos törvényben meghatározott részleteit) minden alap nélkül, tehát önkényesen az alapjogi szabályok meghatározó részének tekintette. A határozat ezt az önkényes értelmezést fogadja el, ezért nem értek egyet vele.

[93] Az Ehtv. Alkotmánybíróság által vizsgált 14. §-ának (1) bekezdése több konjunktív feltételt határoz meg az Országgyűlés által együttműködésre kijelölt egyházak számára. Ezek mindegyike objektív, és mindegyike pártatlan, az alapjogi réteget nem érintő feltétel. A feltételek egy része azonban nem kapcsolódik az alkotmányos identitást adó, az Alaptörvényben elismert történeti tényekhez. Ilyen a vallási tevékenység elsődlegessége, a tanítás lényegét tartalmazó (tehát ellenőrizhető és állandóságot biztosító) hitvallás és rítus, az elfogadott (tehát ellenőrizhető) belső szabály, megválasztott vagy kijelölt ügyintéző és képviseleti szervek, a vallási tevékenység által elrejtett (burkolt) más célok kizártsága, a legfontosabb alapjogi értékek elfogadása, a nemzetbiztonsági kockázat kizártsága, a fenntartható működés valószínűsítése.

[94] Az Ehtv. 14. §-ának (1) bekezdésében meghatározott feltételek közül mindössze két olyan van, amely a magyar alkotmányos identitás lényegéhez sorolható sajátosságokat hordozza: a *ca)* és *cb)* alpontok, amelyek szerint a bevett egyházként történő elismeréshez az is szükséges, hogy az ezt kérelmező közösség legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezzen vagy húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működjön Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezzen. Mindkét feltétel objektív. Mindkét feltétel független az alapjogi szabályok lényegétől. A két feltétel ráadásul vagylagos, a második - húsz éves szervezett működés és viszonylag jelentős taglétszám - ráadásul nyitva hagyja a jövőt, mivel a feltétel teljesíthető nem történeti vallási közösségek számára is.

[95] A határozat - elfogadva az EJEB értelmezését - ezt a két, Magyarország alkotmányos identitásához sorolt feltételt tekinti nemzetközi szerződésbe ütközőnek. Ezzel kimondatlanul ugyan, de félreérthetetlenül kiüresíti az Alaptörvény VII. cikkében foglalt különbségtételt általában a vallási közösségek és a közösségi célok érdekében együttműködésre alkalmas vallási közösségek között.

[96] A határozat teljesítése ahhoz vezet továbbá, hogy ha egy vallási közösség minden, a fenti kettőn kívüli feltételt teljesít, akkor az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért felelős miniszternek ezt el kell ismernie, kezdeményeznie kell az Országgyűlés döntését, az Országgyűlés pedig lényegében nem dönthet másként, mint a bevett egyházként elismerés mellett. Minden más döntést hatályon kívül kell helyeznie a bíróságnak vagy meg kell semmisítenie az Alkotmánybíróságnak. A határozat rendelkező részének 1. pontjára figyelemmel a 2. pontja tehát közvetetten ugyan, de azt jelentette ki, hogy az ügyben érintett vallási közösséget bevett egyházként el kell ismerni. A 2. ponttal tehát ezért sem értek egyet.

[97] 3. A fentieken túlmenően a határozat rendelkező részének 1. pontjával azért sem értek egyet, mert az ugyan a Ehtv. 14. §-a (1) bekezdése *c)* pont *ca)* és *cb)* alpontjának nemzetközi szerződésbe ütközését állítja, indokolása azonban a leírtak szerint az Alaptörvény és az Egyezmény ütközésére vonatkozó érveket rejt. Eszerint az EJEB ítéletének az Egyezmény értelmezését adó tartalma burkoltan ugyan, de az Alaptörvényt érintő normakontroll, amit ekként kötelező lenne figyelembe venni. Csakhogy az EJEB döntésének ilyen értelmezés nem adható. Az EJEB döntését Magyarország köteles végrehajtani, de nem köteles arra tekintettel feladni alkotmányos identitását. Nem köteles az Alaptörvényt formálisan módosítani, vagy - amint ezt a határozat kívánja - ténylegesen kiüresíteni.

[98] Megteheti, de nem köteles rá.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Varga Zs. András* s. k.,

alkotmánybíró

[99] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,

alkotmánybíró

[100] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Juhász Imre* s. k.,

alkotmánybíró

[101] A különvélemény 1. és 3. pontjához, valamint a 2. pont utolsó bekezdéséhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Salamon László* s. k.,

alkotmánybíró

[102] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 30.

*Dr. Szívós Mária* s. k.,

alkotmánybíró

**32/2013. (XI. 22.) AB határozat**

**a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 58. § (3) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról és alkotmányjogi panasz elutasításáról[[8]](#footnote-8)**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz alapján - *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Paczolay Péter*, *dr. Salamon László* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 58. § (3) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdéséből, valamint a VI. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az igazságügyért felelős miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 56. § *a)-e)* pontjában meghatározott titkos információgyűjtést engedélyező határozatát - a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. §-ában, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §-ában szabályozott külső kontroll hatékonysága érdekében - indokolni köteles.

2. Az Alkotmánybíróság a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/E. § (3) bekezdésének meghatározott szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

***Indokolás***

I.

[1] Az alkotmányjogi panasz előterjesztői jogi képviselőjük útján 2012. június 15. napján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, melyben a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénynek (a továbbiakban: Rtv.) a 2011. évi CCVII. törvény 8. §-ával megállapított, 2012. január 5-től hatályos 7/E. § (3) bekezdése következő szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték: „a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 53-60. §-ának megfelelő alkalmazásával”, valamint „amelynek ellátása során az Nbtv. 38-52. §-a szerint jogosult adatok igénylésére és kezelésére. Az Nbtv. 56. § *a)-e)* pontjában meghatározott titkos információgyűjtést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi.”

[2] Az indítványozók utaltak arra, hogy önmagában azt is alkotmányellenesnek tartják, hogy a korábbihoz képest újabb szervezet (a Rendőrségen belül a terrorizmust elhárító szerv) felhatalmazást kapott a titkos megfigyelésre, de a nemzetbiztonsági szolgálatok hasonló jogosultságát is alkotmányellenesnek tartják. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 58. § (1) bekezdésének „5. § *b)*, *d)*, *h)-j)*, valamint a 6. § *d)*, *i)*, *l)-n)* pontjaiban meghatározott nemzetbiztonsági feladatok ellátása során az” szövegrészét és (2) bekezdését azonban az Abtv. 30. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás - miszerint az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye - miatt nem támadhatták meg.

[3] Az indítványozók az állított alaptörvény-ellenesség indokolását megelőzően indítványozói jogosultságukat támasztották alá. Kijelentették, hogy a kifogásolt rendelkezés őket személyesen, ténylegesen és közvetlenül érinti, ugyanakkor kifejtették, hogy a megfigyelés titkos jellegéből kifolyólag valójában csak a megfigyelés lehetősége biztos, de ez a lehetőség önmagában, további egyedi döntés közbejötte nélkül az alapvető jogaik sérelmét okozza. A titkos megfigyelés ugyanis aszimmetrikus információs helyzetre épülő hatalmi viszonyt hoz létre, amely konformitásra ösztönzi az érintetteket. Az érintettségre vonatkozó érvelésüket a német Szövetségi Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatából vett példákkal támasztották alá. A személyes érintettségük alátámasztására továbbá előadták, hogy - bár mindenki potenciális áldozat - nekik, mint az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet - a mindenkori kormányzat tevékenységét civil eszközökkel ellenőrző (watchdog) szervezet - munkatársainak a szokásosnál valószínűbb az érintettségük. Az indítványozók szerint abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság nem tekinti a potenciálisan megfigyelteket az alkotmányjogi panasz tekintetében érintettnek, egyáltalán nem lesz a titkos megfigyelések vonatkozásában jogvédelem. Az érintettség valószínűsítését követően kifejtették, hogy az alkotmányjogi panasz olyan alapvető alkotmányjogi kérdéseket vet fel (bírói kontroll nélkül megengedhető-e a magánszférához való jog és az információs önrendelkezési jog, végső soron az emberi méltósághoz való jog korlátozása), amelyet az Alkotmánybíróság mindeddig nem vizsgált érdemben, és amely nem válaszolható meg közvetlenül az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdéseiből.

[4] Az indítványozók a továbbiakban a támadott szabályok alaptörvény-ellenességére vonatkozó indokaikat adták elő. Az Rtv. 7/E. §-a értelmében a terrorizmust elhárító szerv - amely a rendőrség részeként, de szervezetileg elkülönülten működik - felhatalmazást kap arra, hogy egyes feladatai ellátása körében titokban információkat gyűjtsön. Ez általában a rendőrségre irányadó titkos információszerzésre vonatkozó szabályok szerint történik [Rtv. 7/E. § (2) bekezdés], de két esetben a titkos információgyűjtés nem az Rtv., hanem az Nbtv. szerint végezhető. A titkos információszerzés körében végezhető tevékenységek tekintetében az Rtv. 69. § (1) bekezdése megegyezik az Nbtv. 56. §-ával. Míg azonban az Rtv.-ben fellelhetők a polgárok magánszféráját védő garanciák, az Nbtv.-ből ezek - az indítványozók szerint - hiányoznak:

[5] - az Rtv. szerint a fenti tevékenységekre meghatározott súlyos bűncselekményekkel összefüggő bűnüldözési célból, illetve bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatása esetében van mód, az Nbtv. ilyen megkötést nem tartalmaz.

[6] - az Rtv. a fenti titkos információgyűjtést bírói engedélyhez köti, az Nbtv. az igazságügyért felelős miniszter engedélyéhez.

[7] - az Rtv.-ben az engedélykérés indokolása jogilag kötött, az Nbtv.-ben nem.

[8] - az Rtv. szerint a megfigyelés befejezését követő 8 napon belül meg kell semmisíteni a megfigyelés célja szempontjából érdektelen információt vagy az ügyben nem érintett személy adatait, az Nbtv. ilyen kötelezettséget nem tartalmaz.

[9] A kifogásolt szövegrészek megsemmisítése - az indítványozók állítása szerint - a fenti „sérelmes” helyzetet megszüntetné, mivel a terrorizmust elhárító szerv titkos információszerzésére ennek következtében a szélesebb jogi garanciákat magába foglaló Rtv. vonatkozna.

[10] Az indítványozók - az Alkotmánybíróság korábbi határozataira hivatkozással - állítják, hogy a magánszférához való jog korlátozása nem állja ki a szükségesség-arányosság próbáját. Külön kiemelik, hogy nincs olyan érv, amely a bírói kontroll mellőzését igazolná, sőt ellenkezőleg, az igazságügyért felelős miniszter és a bíró szakmai felkészültségének különbözősége (a bírónak az engedélyezés a fő tevékenysége, míg a miniszternek ez mellékes feladata; a bíró szakmailag felkészült, a miniszter felkészültsége kétséges; a bíró független, a miniszter pártpolitikus) a bírói engedélyezést támasztja alá. Az indítványozók szerint a bírói kontroll mellőzése nem a magánszférához való jog, valamint a személyes adatok védelméhez való jog korlátozását, hanem semmibe vételét jelentené. Az érintett ezzel végérvényesen elesik a bírói jogvédelemtől, mivel a megfigyelés titkos jellege miatt később sem adódik alkalma bírói jogorvoslattal élni a magánszférát sértő beavatkozással szemben.

[11] Az Alkotmánybíróság beszerezte a közigazgatási és igazságügyi miniszter, az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága elnökének, valamint a Fővárosi Törvényszék elnökének a véleményét.

II.

[12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„VI. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.

(2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

[13] 2. Az Rtv. indítvány által támadott rendelkezése:

„7/E. § (3) A terrorizmust elhárító szerv az (1) bekezdés *a)* pont *ad)* alpontjában, valamint *e)* pontjában meghatározott feladata ellátása érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 53-60. §-ának megfelelő alkalmazásával titokban információt gyűjthet, amelynek ellátása során az Nbtv. 38-52. §-a szerint jogosult adatok igénylésére és kezelésére. Az Nbtv. 56. § *a)-e)* pontjában meghatározott titkos információgyűjtést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi.”

[14] 3. Az Nbtv. hivatalból vizsgált rendelkezése:

„58. § (3) A bíró, illetve az igazságügyért felelős miniszter (a továbbiakban együtt: engedélyező) az előterjesztés benyújtásától számított 72 órán belül határozatot hoz. Az előterjesztésnek helyt ad, vagy azt megalapozatlansága esetén elutasítja. A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye.”

III.

[15] Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás alapjául szolgáló alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. által támasztott formai és tartalmi követelményeknek.

[16] 1. Az Rtv. kifogásolt rendelkezését az egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló 2011. évi CCVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 8. §-a állapította meg. Ez a rendelkezés 2012. január 5-én lépett hatályba. Az indítványt 2012. június 15-én, tehát az Abtv. 30. § (4) bekezdés szerinti 180 napos határidőn belül nyújtották be az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésekben támasztott feltételeknek, mivel tartalmazza az Alkotmánybíróság Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti hatáskörére való hivatkozást, az indítványozók az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése megjelölt szövegrészei alaptörvény-ellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló határozott kérelmet adnak elő, a kifogásolt szövegrészek alaptörvény-ellenességét megindokolják.

[17] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés szerinti tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. §-ok szerinti feltételeket.

[18] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, 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 kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális (jelenvaló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az actio popularis-tól.

[19] 2.1. Az indítványozók személyes érintettségüket elsősorban arra alapozták, hogy titkos megfigyelés esetén mindenki „potenciális áldozat”.

[20] Az Alkotmánybíróság a potenciális érintettség vizsgálata során áttekintette a nemzetközi gyakorlatot. A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) több olyan ügyben is hozott már döntést, amelyben potenciális megfigyeltek fordultak a Bírósághoz az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 6., 8. és 13. cikkének sérelmére hivatkozva [Klass és társai kontra Németország [PC] (5029/71) 1978. szeptember 6.; Malone kontra Egyesült Királyság [PC] (8691/79) 1984. augusztus 2.; Association for European Integration and Human Rights és Ekimdzhiev kontra Bulgária (62540/00) 2007. június 28.; Iordachi és társai kontra Moldova (25198/02) 2009. február 10.; Kennedy kontra Egyesült Királyság (26839/05) 2010. május 18.; Hadzhiev kontra Bulgária (22373/04) október 23.].

[21] A Klass és társai kontra Németország ügyben - az ügy elbírálásakor hatályos szabályok alapján - a szűrő funkciót ellátó Bizottság is elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozók az Egyezmény értelmében panaszosnak, vagyis áldozatnak tekinthetők-e. A Bizottság megállapította: „[...] csak az [a magánszemély] nyújthat be panaszt, aki azt állítja, hogy jogsérelmet szenvedett. A panaszosok azonban csupán azt állították, hogy lehetséges, hogy titokban megfigyelik vagy megfigyelték őket, például olyan ügyfelek jogi képviselőjeként, akiket szintén megfigyelnek, a titkos megfigyelés alatt álló személyeket azonban nem minden esetben tájékoztatják utólag a foganatosított intézkedésről. Az eset sajátosságaira tekintettel a panaszosokat a 25. cikk [új 34. cikk] értelmében panaszosoknak kell tekinteni.” A Bizottság álláspontját - a megfigyelés titkosságában rejlő sajátosságán túlmenően - azzal támasztotta alá, hogy a panaszosok egy része ügyvéd, akik esetében elméletileg nem zárható ki, hogy az államellenes bűncselekmény gyanúja alatt álló ügyfeleikkel való kapcsolatra tekintettel ténylegesen megfigyelés alatt álljanak. A Bizottság képviselői a szóbeli meghallgatáson azt is kifejtették: „Ahhoz, hogy egy magánszemély érvényesíteni tudja az Egyezmény 8. cikkének sérelmén alapuló panasz igényét, elegendő, hogy az a személy olyan helyzetben legyen, amely felveti a titkos megfigyelés komoly veszélyét (risque sérieux/reasonable risk) [Klass és társai kontra Németország [PC] (5029/71) 1978. szeptember 6. 31. bekezdés].

[22] A Bíróság az ügy különlegességére tekintettel maga is értelmezte a panasz fogalmát. Kifejtette, hogy az Egyezmény 25. cikke - a 24. cikkel ellentétben, amelynek célja az Egyezmény betartásához fűződő közös érdek - nem biztosítja a törvények absztrakt megtámadásának (actio popularis) lehetőségét [33. bekezdés]. Ezért alapvetően nem elegendő a törvény puszta léte által okozott jogsérelem valószínűsítése, a panasz feltétele a törvénynek a panaszos hátrányára történő alkalmazása. Abban az esetben azonban, ha a panaszos az eszköz titkos jellege miatt nem szerez tudomást a jogsértésről, az Egyezmény hatékony érvényesülésének elve (l’effet utile) megköveteli az egyén védelmét [34. bekezdés].

[23] A Bíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezések alapján foganatosítható megfigyelés potenciálisan érinti minden embernek a levél, posta, távbeszélő- és távíróforgalmát a Német Szövetségi Köztársaságban, vagyis minden felhasználó vagy potenciális felhasználó közvetlenül érintett. A Bíróság tehát - a kormány azon állítása ellenére, hogy a panaszosok nem voltak titkos megfigyelés tárgyai - az eset sajátosságaira tekintettel panaszosnak (áldozatnak) tekintette az eljárás kezdeményezőit: „bármelyik panaszos jogosan állíthatja, hogy az Egyezményben biztosított jogában sérelmet szenvedett annak ellenére, hogy egyikük sincs abban a helyzetben, hogy kijelenthesse, őt ténylegesen megfigyelték” [38. bekezdés].

[24] A Bíróság legutóbb 2012. október 23-án erősítette meg a fenti gyakorlatát a Hadzhiev kontra Bulgária ügyben: „A Bíróság megjegyzi, hogy több korábbi ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy mindaddig, amíg a jogrendszer olyan megfigyelési rendszert intézményesít, amely lehetővé teszi bármely személy email-ének és telekommunikációjának a megfigyelését anélkül, hogy ők erről valaha is tudomást szereznének - hacsak nem szereztek indiszkréció, szándékos kiszivárogtatás vagy utólagos közlés alapján tudomást róla -, az közvetlenül érinti a postai- és telekommunikációs szolgáltatások valamennyi felhasználóját abban az országban. A fenti esetekben a Bíróság elfogadta, hogy a magánszemély kifogásolhatja, hogy ő a titkos eszközök vagy az azokat megengedő jogalkotás puszta léte által okozott jogsérelem áldozata anélkül, hogy bizonyítania kellene az intézkedés vele szemben történő alkalmazását.” [Hadzhiev kontra Bulgária (22373/04) 2012. október 23. 38. bekezdés]

[25] Az Alkotmánybíróság a nemzetközi gyakorlat áttekintését követően megvizsgálta, hogy az Rtv. kifogásolt szabálya alapján meghatározható-e a titkos információgyűjtés által érintett személyi kör. Az Rtv. kifogásolt rendelkezése két feladatkört jelöl meg, amelyek ellátása érdekében lehetőséget biztosít a terrorizmust elhárító szervnek az Nbtv. szerinti titkos információgyűjtésre:

[26] - a terrorizmus elleni küzdelem keretében - Magyarország nemzetbiztonsági érdekei elősegítése érdekében - Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvések megelőzése, felderítése és elhárítása [Rtv. 7/E. § (1) bekezdés *ad)* pont].

[27] - valamint Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentéséhez, hazatérésük biztosításához, evakuálásához szükséges külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információk megszerzése érdekében [Rtv. 7/E. § (1) bekezdés *d)* és *e)* pont].

[28] A fenti rendelkezések a titkos információgyűjtés elrendelésének alapját határozzák meg. Ezek nem tekinthetők az érintett személyi kör meghatározásának, mivel a titkos információgyűjtésnek - a titkos adatszerzéssel ellentétben - nem feltétele a bűncselekmény elkövetésének a gyanúja, hiányzik tehát a bűncselekmény, mint viszonyítási alap. A fenti rendelkezések személyi hatálya tehát kiterjed minden Magyarország felségterületén (nagykövetség, konzulátus épületében, magyar lobogó alatt közlekedő hajón, repülőgépen is) tartózkodó személyre. Figyelembe kell azonban venni, hogy a kifogásolt rendelkezés tárgyi hatálya mégis szűkíti a személyi kört.

[29] Az Nbtv. 57. § (2) bekezdés *a)* pontja a külső engedély megszerzéséhez szükséges kérelem kötelező tartalmi elemei között előírja, hogy az előterjesztésnek tartalmaznia kell „az érintett vagy érintettek nevét, vagy körét, illetőleg az azonosításra alkalmas - rendelkezésre álló - adatokat.” Az Nbtv. 57. § *b)* pontja pedig kötelező módon előírja, hogy a kérelem szükségességét indokolni kell. Annak ellenére tehát, hogy a titkos információgyűjtés esetében hiányzik a bűncselekmény gyanúja, az érintettek tevékenysége és a terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvések elhárítása, illetve a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok védelmének feladata között valamilyen összefüggésnek mindenképpen fenn kell állnia. Az intézkedés szükségessége másképpen nem lenne indokolható.

[30] Az Nbtv. 57. § (2) bekezdés *a)* pontja viszont az előterjesztés tartalmának meghatározása révén lehetővé teszi a titkos megfigyelés meghatározatlan személyazonosságú érintettekre történő kiterjesztését (bár a csoport tagjainak a tevékenysége és a terrorizmust elhárító szerv fenti tevékenysége között összefüggésnek kell lennie, csak a titkos információgyűjtés eredményeképpen állapítható meg, hogy a csoport mely tagjai vonatkozásában van gyakorlatilag is összefüggés).

[31] Ezen túlmenően az Nbtv. 56. §-ában felsorolt titkos információgyűjtési eszközök és módszerek lehetőséget biztosítanak az érintett életének teljes körű megfigyelésére, ezért az elkerülhetetlenül érint kívülálló személyeket is (bárkit, aki a „célszeméllyel” kapcsolatba kerül).

[32] Az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy az Nbtv. 58. § (6) bekezdése kizárja a megfigyelt személyek utólagos tájékoztatását, ezért az intézkedés alkalmazásának a bizonyítása az indítványozóktól nem elvárható.

[33] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panaszosokat - a titkos információgyűjtés különleges jellegére tekintettel - érintetteknek tekinti.

[34] 2.2. Az Alkotmánybíróság a személyes érintettséget követően megvizsgálta, hogy a kifogásolt jogszabályhely vonatkozásában a közvetlenség követelménye fennáll-e. A kifogásolt rendelkezés érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus (az igazságügyért felelős miniszter, mint a titkos információgyűjtés engedélyezőjének határozata) szükséges. Az indítványozóknak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kellene megtámadniuk, amelyet követően lehetővé válna a norma közvetett vizsgálata is. Jelen esetben azonban az indítványozóknak nincs lehetőségük az engedélyező határozatának megismerésére, mivel az Nbtv. 58. § (6) bekezdése értelmében nem is szerezhetnek tudomást az engedélyező eljárásáról, illetve a titkos információgyűjtés tényéről. Az Alkotmánybíróság ezért a titkos információgyűjtés lehetőségét megteremtő jogszabályi rendelkezést - az eljárás titkos jellegére tekintettel - közvetlenül hatályosuló normának tekinti. Az Alkotmánybíróság a közvetlenség kritériumának vizsgálata során figyelembe vette az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz végső jogorvoslat jellegét is.

[35] 2.3. Az aktuális érintettség követelménye a konkrét ügyben - a megfigyelés titkos jellegére tekintettel - nem értelmezhető. A panaszosnak nincs, nem lehet tudomása arról, hogy a támadott jogszabály alkalmazása, azaz a titkos információgyűjtés vele szemben megkezdődött-e vagy befejeződött.

[36] Tehát az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése - a fentiekben kifejtettek szerint - az indítványozókat személyesen és közvetlenül érintette. Az Rtv. kifogásolt rendelkezésével szemben nem állt a panaszosok rendelkezésére a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás.

[37] 2.4. Az alkotmányjogi panaszban felvetett probléma - titkos információgyűjtési eszközök és módszerek [házkutatás, a lakás megfigyelése, postai küldemények felbontása, elektronikus kommunikáció (e-mail) megismerése, valamint az online átkutatás] alkalmazása - szoros kapcsolatban áll a magánszférához való joggal, az információs önrendelkezési joggal és az emberi méltósághoz való joggal, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül.

[38] Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz törvényben előírt feltételei fennállnak, ezért azt érdemben elbírálta.

IV.

[39] Az indítvány nem megalapozott.

[40] 1. Az Alkotmánybíróság először áttekintette a titkosszolgálati eszközök alkalmazására vonatkozó igen szerteágazó hatályos szabályozást. A fő szabályokat az egyes jogosult szervek úgynevezett ágazati törvényei rögzítik: Rtv., Nbtv., a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.), az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXV. törvény.

[41] A fenti jogszabályok a titkosszolgálati eszközök alkalmazása szempontjából titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés között tesznek különbséget, fogalom meghatározást viszont nem tartalmaznak. A két titkos információgyűjtési módszer alkalmazásának szabályozása alapján a különbség abban foglalható össze, hogy a titkos információgyűjtés alkalmazására a nyomozás elrendelése előtt, míg a titkos adatszerzés alkalmazására a nyomozás elrendelése után, a vádemelésig kerülhet sor. Ugyanakkor „közös” szabályai is vannak a titkos információgyűjtésnek és a titkos adatszerzésnek. A Be. 200. § (4) bekezdése szerint, ha a nyomozás elrendelését megelőzően külön törvény alapján a bíró, illetőleg az igazságügyért felelős miniszter által engedélyezett titkos információgyűjtés végrehajtása során az ügyben a nyomozást elrendelik, a titkos információgyűjtést a továbbiakban a Be. alapján csak mint titkos adatszerzést lehet folytatni.

[42] 1.1. A hatályos szabályozás a titkos információgyűjtés két típusát tartalmazza: a bűnüldözési célból folytatott és a nem bűnüldözési célból folytatott titkos felderítést.

[43] A bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés az Rtv. értelmében lehet bírói engedélyhez kötött [Rtv. 69. §] és - az alkalmazható intézkedések tekintetében jóval szűkebb körű - bírói engedélyhez nem kötött [Rtv. 64. §]. A bírói engedélyhez kötött titkosszolgálati eszközök és módszerek megegyeznek a Be. 200. § (1) bekezdésben szabályozott eszközökkel és módszerekkel, azzal az eltéréssel, hogy az Rtv. 69. § (1) bekezdés *a)* pontja a magánlakásban történtek technikai eszközökkel történő megfigyelése és rögzítése mellett [*b)* pont] szabályozza a magánlakás titokban történő átkutatásának (házkutatás) és az észleltek technikai eszközökkel történő rögzítésének lehetőségét is.

[44] Az Rtv. 69. §-a a titkos információgyűjtést - a titkos adatszerzésnél tágabb körben és az eszköz kivételességét körülhatároló általános törvényi korlát nélkül - egyes speciális feltételeket megjelölve teszi lehetővé. A 69. § (1) bekezdés szerint ilyen eszközök és módszerek alkalmazására bűnüldözési célból az (1) bekezdésben, illetve a (3) bekezdésben megjelölt esetekben van lehetőség. Az Rtv. 63. § (1) bekezdésében meghatározott bűnüldözési célok a következők: a bűncselekmény elkövetésének megelőzése, megakadályozása, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, bizonyítékok megszerzése, valamint a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme, valamint az e törvényben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzése érdekében. Az Rtv. 69. § (3) bekezdése a bűnüldözési célon túlmenően a titkosszolgálati eszköz alkalmazásával érintett bűncselekményekhez köti a titkos információgyűjtés engedélyezését.

[45] Az Rtv. 70. § (2) bekezdés rendelkezik a különleges eszköz alkalmazása iránti kérelem tartalmi elemeiről. A különleges eszköz alkalmazását - az Rtv. 71. § (1) bekezdése alapján - az engedélyt kérő nyomozó hatóság székhelye szerint illetékes helyi bíróságnak a törvényszék elnöke által kijelölt bírája engedélyezi. Az Rtv. 71. § (2) bekezdése pedig kifejezetten előírja, hogy a bíró a különleges eszköz engedélyezése iránti kérelem benyújtásától számított 72 órán belül indokolt végzéssel határoz, amelyben a kérelemnek helyt ad, vagy azt a törvényi feltételek hiánya miatt elutasítja.

[46] A bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés alkalmazását az Rtv. 71. § (3) bekezdése - a Be. 203. § (5) bekezdéséhez hasonlóan - legfeljebb kilencven napos határidőre teszi lehetővé. Ugyanakkor míg a Be. egy alkalommal biztosít lehetőséget a hosszabbításra, az Rtv. ilyen korlátozást nem tartalmaz. Az Rtv. 73. § (1) bekezdése viszont előírja, hogy a titkos információgyűjtést haladéktalanul meg kell szüntetni többek között, ha annak további alkalmazásától eredmény nem várható, a (3) bekezdés értelmében pedig a titkos megfigyelést követő 8 napon belül meg kell semmisíteni a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információt vagy az ügyben nem érintett személy adatait.

[47] 1.2. A nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés lehet külső engedélyhez nem kötött [Nbtv. 54. §, 55. §] és külső engedélyhez kötött [Nbtv. 56-60. §]. Az engedély - a törvényben meghatározott esetekben - bírói vagy igazságügyminiszteri engedélyt jelent.

[48] Az Nbtv. indokolása szerint a nemzetközi gyakorlatban számos példa van arra, hogy az államok különbséget tesznek a bűnüldözési (és az ahhoz szorosan kapcsolódó bűnmegelőzési, bűnfelderítési), valamint az egyéb nemzetbiztonsági célból történő információgyűjtés között.

[49] A törvény ezen rendezőelvre tekintettel határozott meg osztott külső engedélyezési rendszert. Konkrét bűncselekmények felderítése tekintetében - hasonlóan az Rtv.-ben elfogadott megoldáshoz - a titkos információgyűjtést a Fővárosi Törvényszék elnöke által e feladatra kijelölt bíró engedélyezi. Egyéb, az általános jellegű információgyűjtés során alkalmazott, az 56. §-ban meghatározott tevékenységet az igazságügyminiszter engedélyezi.

[50] Az Nbtv. 74. § *a)* pontja meghatározza a nemzetbiztonsági érdek fogalmát:

„Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül

*aa)* az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,

*ab)* az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,

*ac)* a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése,

*ad)* az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviseleti demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint

*ae)* a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása;”

[51] Mindkét esetre vonatkozik az Nbtv. 53. § (2) bekezdése, amelynek értelmében titkos információgyűjtés alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg. Mindkét esetben lehetőség van az Nbtv. 59. §-a szerinti kivételes engedélyezésre. Ha az engedélyeztetési eljárás miatti késedelem olyan felderítési vagy bizonyítási esélytől fosztaná meg a nemzetbiztonsági szolgálatokat, amely az adott ügyben nyilvánvalóan sértené a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működéséhez fűződő érdeket, a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója az engedélyezésre irányuló előterjesztés egyidejű benyújtása mellett az igazságügyminiszter vagy bíró döntéséig kivételesen engedélyezheti az 56. §-ban felsorolt titkos információgyűjtés lefolytatását. Ugyanazon ügyben - ha közvetlen veszélyt jelentő új tény nem merül fel - a főigazgatók csak egyszer élhetnek a kivételes engedélyezés lehetőségével.

[52] Az Nbtv. 56. §-a sorolja fel a külső engedély alapján alkalmazható titkosszolgálati eszközöket és módszereket, amelyek megegyeznek az Rtv. 69. § (1) bekezdésében szabályozott eszközökkel és módszerekkel. Ezek a tevékenységek a következők:

[53] *a)* magánlakás átkutatása, az észleltek technikai eszközökkel történő rögzítése;

[54] *b)* magánlakásban történtek technikai eszközökkel történő megfigyelése, rögzítése;

[55] *c)* postai küldemény, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldemény felbontása, ellenőrzése, tartalmának technikai eszközökkel való rögzítése;

[56] *d)* elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmának megismerése, az észleltek technikai eszközökkel való rögzítése;

[57] *e)* számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatok megismerése, rögzítése és felhasználása.

[58] Az Nbtv. 57. § (1) bekezdése értelmében a titkos információgyűjtés engedélyezésére irányuló előterjesztést az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, és meghatározott feladat tekintetében a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója nyújthatja be. Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a titkos információgyűjtés helyét, az érintett vagy érintettek nevét vagy körét, a titkos információgyűjtés módját és szükségességének indokolását, illetve a tevékenység kezdetét és végét. Az Nbtv. 58. § (3) bekezdése kimondja, hogy a bíró, illetve az igazságügyért felelős miniszter az előterjesztés benyújtásától számított 72 órán belül határozatot hoz, amelyben az előterjesztésnek helyt ad vagy azt megalapozatlansága esetén elutasítja. Az engedélyező határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, vagyis az engedélyezést előterjesztő a döntés ellen nem élhet jogorvoslattal. Az érintett pedig a döntést meg sem ismerheti, mivel a (6) bekezdés értelmében az engedélyező eljárásáról, illetve a titkos információgyűjtés tényéről az érintettet nem tájékoztathatja.

[59] Az Nbtv. 58. § (4) bekezdése értelmében az engedélyező a titkos információgyűjtést - az Rtv. 71. § (3) bekezdéséhez hasonlóan - esetenként legfeljebb kilencven napra engedélyezi, de ezt a határidőt, bár csak újabb előterjesztésre és indokolt esetben, de korlátlan alkalommal további kilencven napra meghosszabbíthatja. Ugyanakkor az Nbtv. 60. §-a - az Rtv. 73. § (1) bekezdéséhez hasonlóan - előírja, hogy a titkos információgyűjtést haladéktalanul meg kell szüntetni, ha célját elérte vagy a további alkalmazásától eredmény nem várható. Az Nbtv. 60. § (1) bekezdés *d)* pontja abban az esetben is előírja a titkos információgyűjtés haladéktalan megszüntetését, ha az bármely okból törvénysértő.

[60] Az Nbtv. 50. § (2) bekezdése általános érvénnyel előírja ugyan az adat törlését, ha annak kezelése nyilvánvalóan szükségtelen, de - az Rtv. 73. § (3) bekezdésével ellentétben - nem mondja ki egyértelműen a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információ vagy az ügyben nem érintett személy adatai törlésének kötelezettségét.

[61] A titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési szabályait az Nbtv. 11. § (1) bekezdés *h)* pontja alapján a főigazgatók előterjesztésére a miniszter hagyja jóvá. Ezek azonban az állampolgárok számára nem hozzáférhetők.

[62] Az igazságügyminiszter engedélyezési eljárása fölött az Nbtv. 14. § (4) bekezdése értelmében az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága gyakorol ellenőrzést.

[63] 1.3. A következőkben az Alkotmánybíróság áttekintette a titkos eszközök alkalmazására feljogosított terrorizmust elhárító szerv hatáskörére vonatkozó szabályozást. A Kormány a Terrorelhárítási Központról szóló 232/2010. (VIII. 19.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: R.1.), 2010. szeptember 1. napjával hozta létre a Terrorelhárítási Központot (a továbbiakban: TEK). A R.1. értelmében a TEK az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, a rendészetért felelős miniszter irányítása alatt működő, tevékenységének jellege alapján közhatalmi, a feladatellátáshoz gyakorolt funkciói szerint önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A R.1. 6. §-a határozta meg a TEK feladatait, de arra vonatkozó kifejezett rendelkezést nem tartalmazott, hogy a TEK fegyveres rendvédelmi szerv.

[64] Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény (Módtv1.) 2011. január 1-i hatállyal módosította az Rtv.-t is. A terrorizmus elleni harcot az egységes rendőrség feladataként határozta meg. Az Rtv. új 4. § (2) bekezdése kimondta, hogy a rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.

[65] A Módtv1. a R.1.-hez hasonlóan, a rendeleti szintű szabályozást törvényi szintre emelve, de azt kiegészítve és pontosítva szabályozta a terrorizmust elhárító szerv (az R.1. szerint a TEK) feladat- és hatáskörét. A Módtv1. megteremtette a terrorizmust elhárító szerv számára a titkos információgyűjtés alkalmazásának jogszabályi alapját. Az Rtv. 7/E. § (2) bekezdése rögzítette, hogy a terrorizmust elhárító szerv az Rtv. VII. fejezetében szabályozott módon titokban információt gyűjthet, de bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést kizárólag bűnfelderítési célból végezhet. Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése pedig meghatározott feladatok ellátása körében (a terrorcselekménnyel veszélyeztetett körben, helyszínen vagy objektumban terrorcselekménnyel összefüggésbe hozható személy vagy csoport felderítése és azonosítása) az igazságügyért felelős miniszter döntéséhez kötötte az Rtv. 69. § (1) bekezdés *a)-e)* pontjában meghatározott titkos információgyűjtés engedélyezését.

[66] A R.1.-et 2011. január 2. napjával hatályon kívül helyezte a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.2.), amely a korábban meghatározott feladatokat tovább részletezte. Az Rtv. TEK-re vonatkozó szabályai - köztük az Rtv. kifogásolt szabálya - az egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló 2011. évi CCVII. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) nyerték el hatályos tartalmukat. A módosítások jelentősen bővítették a TEK feladat- és hatáskörét. Ennek értelmében:

„7/E. § (1) A terrorizmust elhárító szerv nem gyakorol nyomozóhatósági jogkört. A terrorizmust elhárító szerv

*a)* ellátja az 1. § (2) bekezdés 15. pontjában meghatározott feladatot, amelynek keretében

*aa)* jogszabályban meghatározottak szerint végzi a terrorcselekmény [Btk. 261. §], a légijármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése [Btk. 262. §], valamint az azokkal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megelőzését, felderítését, megszakítását, az elkövetők elfogását,

*ab)* végzi az emberrablás [Btk. 175/A. §], valamint az azzal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megszakítását, az elkövetők elfogását,

*ac)* végzi az emberrablással [Btk. 175/A. §] összefüggésben elkövetett bűncselekményeket elkövető személyekkel, csoportokkal, szervezetekkel szembeni megelőzési, felderítési feladatokat,

*ad)* a terrorizmus elleni küzdelem keretében - Magyarország nemzetbiztonsági érdekei érvényesítésének elősegítése érdekében - megelőzi, felderíti és elhárítja azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak,

*b)* a jogszabályban meghatározottak szerint kizárólagos hatáskörrel - a Nemzeti Adó- és Vámhivatal esetében annak felkérésére - végzi egyes veszélyes személyek elfogását,

*c)* a - jogszabályban meghatározott - kiemelten védett vezetők tekintetében személyvédelmi feladatokat lát el,

*d)* a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntése alapján - a hatályos nemzetközi normák betartásával - közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában, e célból együttműködik az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaival, valamint

*e)* megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a *d)* pontban meghatározott feladat ellátásához szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat.

*f)* a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntésében meghatározott időtartamra - a hatályos nemzetközi normák betartásával - ellátja a kijelölt

*fa)* magyar külképviseletek és azok diplomáciai személyzete, valamint

*fb)* a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar szervek (intézmények) és létesítmények személy- és létesítményvédelmét, e célból együttműködik az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaival.”

[67] A Módtv. átalakította a titkos információgyűjtés engedélyezésének kereteit is. A terrorizmust elhárító szerv az (1) bekezdés *a)* pont *aa)-ac)* alpontjában, valamint *c)* pontjában meghatározott feladatai ellátása érdekében a VII. fejezetben szabályozott módon gyűjthet titokban információt. A terrorizmust elhárító szerv - az Rtv. indítványozók által kifogásolt rendelkezése értelmében - az (1) bekezdés *a)* pont *ad)* alpontjában, valamint *e)* pontjában meghatározott feladata ellátása érdekében az Nbtv. 53-60. §-ának megfelelő alkalmazásával gyűjthet titokban információt, amelynek ellátása során az Nbtv. 38-52. §-a szerint jogosult adatok igénylésére és kezelésére. Az Nbtv. 56. § *a)-e)* pontjában meghatározott titkos információgyűjtést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi. A Módtv. tehát úgy módosította az Rtv. panaszosok által támadott rendelkezését, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés (terrorcselekmények elhárítása, kiegészülve a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok kimenekítését érintő információgyűjtési feladatkörrel) során az eszközök alkalmazására az Rtv. helyett az Nbtv. megfelelő rendelkezéseinek alkalmazását írta elő. A terrorelhárító szerv nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtési jogosultsága tehát már 2011. január 1-től megjelent ugyan a jogrendszerben, de az engedélyezés keretei jelentős mértékben megváltoztak.

[68] A fenti jogi szabályozás alapján megállapítható, hogy az Rtv. kifogásolt rendelkezése egy utaló szabály, amely meghatározott feladatok vonatkozásában - nemzetbiztonsági érdekből - biztosítja a Nbtv. szerinti titkos információgyűjtést.

[69] 2. Az Alkotmánybíróság a nem bűnüldözési célból folytatott, az Nbtv.-ben szabályozott titkos információgyűjtést korábban nem vizsgálta. Ugyanakkor a 2/2007. (I. 24.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.1.) felvázolta azokat az általános szempontokat, amelyek szerint demokratikus jogállamban elfogadható a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés eszközeinek és módszereinek alkalmazása. „A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés büntetőjogi eszközként való igénybevételét a demokratikus jogállamban megalapozza az a körülmény, hogy egyes, a társadalom rendjét súlyosan sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények elleni eredményes fellépéshez a hagyományos eszközök nem bizonyulnak elegendőnek. A társadalom védelme érdekében olyan módszerekre, eszközökre van szükség, amelyek behozhatják a bűnüldöző szerveknek a bűnözéssel szemben esetlegesen fennálló lépéshátrányát. A vizsgált alapjogoknak a titkos eljárásban alkalmazható módszerek által okozott korlátozása tehát alkotmányosan nem szükségtelen eszköz. A jogállamiság és az alapjogok védelme azonban megköveteli azt is, hogy ezen eszközök felhasználásának rendjét a jog részletesen és differenciáltan szabályozza. Minthogy a titkos eszközök és módszerek igénybevétele súlyos beavatkozást jelent az egyén életébe, alkalmazásuknak csupán kivételesen, átmeneti, végső megoldásként lehet helye.” [ABH 2007, 65, 100.]

[70] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése és a korábbi Alkotmány 2. cikk (1) bekezdése tartalmilag megegyezik, és az Alaptörvény értelmezési szabályaiból sem vonható le az Alkotmánybíróság fenti álláspontjával ellentétes megállapítás, a titkosszolgálati eszközök szükségességére és arányosságára vonatkozó elvi megállapítások fenntarthatók.

[71] Az Alkotmánybíróság figyelembe vette strasbourgi Bíróság korábbi határozataiban is hivatkozott gyakorlatát is. A Bíróság a „rejtett nyomozáshoz” kapcsolódó ügyeket az Egyezménynek a magánélet szabadságát védő 8. cikke rendelkezésein keresztül vizsgálja. A Bíróság az ítéleteiben rámutatott, hogy a 8. cikk (1) bekezdésében garantált jog egy demokratikus társadalomban csak a (2) bekezdésben meghatározott törvényes keretek között, az ott rögzített célokból, a szükségesség igazolása mellett korlátozható.

[72] A törvényesség a Bíróság gyakorlatában nem csupán azt jelenti, hogy a korlátozás lehetséges eseteinek törvényben meghatározottnak kell lennie. „A törvényben meghatározott eset” fogalma alatt értendő, hogy a szabályozásnak meg kell felelnie a jogállamiság elveinek. Minthogy a titkos információgyűjtés szükségképpen kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, elengedhetetlenül fontos, hogy az alkalmazást lehetővé tévő eljárási rend kellő garanciát nyújtson az egyén jogainak védelmére. Minderre tekintettel az alkalmazást három szakaszból álló ellenőrzésnek kell alávetni: amikor a beavatkozást elrendelik, mialatt a beavatkozást végrehajtják, miután a beavatkozást befejezték. Az ellenőrzést a végrehajtó hatalomtól független „testületeknek” kell végezni. Elsősorban az állandó, folyamatos és kötelező ellenőrzés a garancia arra, hogy a konkrét ügyekben nem sértik meg az arányosság követelményét {pl. Klass és társai kontra Németország [PC] (5029/71) 1978. szeptember 06.; Malone kontra Egyesült Királyság [PC] (8691/79) 1984 augusztus 2.; Leander kontra Svédország (9248/81) 1987. március 26.}.

[73] Határozataiban a Bíróság rámutatott azokra a követelményekre, amelyeket a titkos eszközök használatára vonatkozó szabályozásnak minimálisan ki kell elégítenie. Kiemelte, hogy éppen azért, mert az alapjogokba történő beavatkozás titkos, s mert az ilyen eszközök használata a végrehajtó hatalomnak „beláthatatlan” lehetőségeket ad, elengedhetetlen, hogy már maguk az eljárások kellő garanciát nyújtsanak az egyén jogainak érvényesülésére. Ez pedig megkívánja, hogy az államok hangsúlyt helyezzenek a precíz és részletes, követhető, az állampolgárok számára is hozzáférhető szabályok megalkotására. A jogi szabályozásból világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedések lényegének, azok gyakorlása módjának. A Bíróság a világos normatartalom követelménye körében arra is rámutatott, hogy a törvényeknek tartalmazniuk kell a beavatkozást indokoló eseteket, körülményeket és a beavatkozás feltételeit. Minimális biztosítékként szerepelnie kell bennük továbbá az érintett személyek körének meghatározására alkalmas feltételeknek, az alkalmazás dokumentálására és a dokumentáció megóvására, valamint megsemmisítésének szabályaira vonatkozó rendelkezéseknek. Az alkalmazásról szóló döntés meghozatala körében pedig a hatóságok nem kaphatnak túl széles mérlegelési jogot [pl. Valenzuela Contreras kontra Spanyolország (58/1997/842/1048)]. Az alkalmazás garanciái közé tartozik továbbá, hogy (külső személyek számára) az információkhoz való hozzáférést korlátozni kell [pl. Kopp kontra Svájc (13/1997/797/1000) 1998. március 25.].

[74] A meghatározott célból történő alkalmazás azt jelenti, hogy a titkos eszközök alkalmazására csak a 8. cikk (2) bekezdésében felsorolt okokból (a nemzetbiztonság, a közbiztonság, az ország gazdasági jóléte, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség, illetve az erkölcsök védelme, továbbá mások jogainak védelme érdekében) kerülhet sor. Szorosan ehhez kapcsolódik a szükségesség követelményének érvényesülése is. Alapfeltétel, hogy az állami beavatkozásra nyomós közérdekből kerüljön sor, s annak az elhárítani kívánt veszéllyel és az okozott joghátránnyal arányban állónak kell lennie.

[75] Ennek vizsgálata nem szorítkozik arra, hogy a korlátozás törvényben szabott feltételei kiállják-e a szükségességi-arányossági tesztet, kiterjed a konkrét alkalmazás szükségességére is. A szükségesség megítélésénél alapvető jelentőségű, hogy az alkalmazásra csak „minősített” (súlyos) fenyegetettség esetén van mód, s csak akkor, ha a hagyományos nyomozási eszközök az ügy körülményei miatt hatástalannak bizonyulnak és arra csak előzetesen megismerhető szigorú eljárási rendben kerülhet sor {pl. Klass és társai kontra Németország [PC] (5029/71) 1978. szeptember 6., Halford kontra Egyesült Királyság (20605/92) 1997. június 25.}.

[76] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Egyezményből, az ahhoz kapcsolódó Bírósági gyakorlatból megállapíthatóan a nemzetbiztonsági, közbiztonsági, bűnüldözési célok olyanok, amelyek érvényesülése érdekében a rejtett nyomozás - mint a jogkorlátozás súlyos eszköze - is alkalmazható akkor, ha ennek a fentebb részletezett feltételei fennállnak.

[77] 3. Az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezést az indítványozók kérelmének keretei között vizsgálta. Az indítványozók a terrorizmust elhárító szerv nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtési tevékenységét kifogásolták. Azzal indokolták a kifogásolt rendelkezés alaptörvény-ellenességét, hogy az úgy nyújt lehetőséget a terrorizmust elhárító szerv számára az Nbtv. szerinti titkos információgyűjtésre, hogy az Nbtv.-ből hiányoznak a hivatkozott alapjogok érvényesülését biztosító garanciák.

[78] Az indítványozók nem különböztették meg a titkos információgyűjtés különböző szakaszait (amikor a beavatkozást elrendelik, mialatt a beavatkozást végrehajtják, miután a beavatkozást befejezték), hanem kiragadták az alkalmazás egyes elemeit, és ezeket kifogásolták. A beavatkozás elrendelése kapcsán azt kifogásolták, hogy az igazságügyért felelős miniszter engedélye nem képez megfelelő garanciát, különösen, hogy az engedélykérés indokolása jogilag nem kötött. Miután a beavatkozást befejezték - álláspontjuk szerint - nem rendezett a megfigyelés célja szempontjából érdektelen információ vagy az ügyben nem érintett személy adatainak a sorsa.

[79] Az indítványozók előadták, hogy formai okból (180 napos határidő lejárt) nem támadhatták az Nbtv. titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályozását. Az Alkotmánybíróságnak azonban az Alaptörvény 24. § (4) bekezdése alapján lehetősége van a jogszabálynak az indítvánnyal megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezésének a vizsgálatára is. Az Rtv. kifogásolt szabálya utaló szabály, ezért az Alkotmánybíróságnak a vizsgálatot a tartalmi összefüggés miatt ki kellett terjesztenie az Nbtv. hivatkozott szabályaira is.

[80] Az Alkotmánybíróságnak tehát a kérelem keretei között azt kell vizsgálnia, hogy a terrorizmust elhárító szerv titkos információgyűjtésének az igazságügyért felelős miniszter általi engedélyezése, illetve a beavatkozás befejezését követő adatkezelés sérti-e a hivatkozott alapjogokat, vagyis a magánszférához való jogot és az információs önrendelkezési jogot.

[81] Az Alkotmánybíróság a hivatkozott alapjogok sérelmének vizsgálata során a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével járt el. Ennek megfelelően a konkrét ügy kapcsán összevetette az alapul szolgáló alaptörvényi, illetve alkotmányi rendelkezéseket.

[82] 3.1. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése - a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben - átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét.

[83] A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott - a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű - megállapítás, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.].

[84] Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog).

[85] Az Nbtv. 56. §-ában felsorolt titkos információgyűjtés (magánlakás átkutatása, magánlakásban történtek megfigyelése, postai küldemény felbontása, elektronikus kommunikáció tartalmának megismerése, számítástechnikai eszköz útján továbbított vagy azon tárolt adatok megismerése) lehetővé teszi a magánszféra minden (akár az intim) szegmenseibe történő erőteljes beavatkozást, és a megfigyelt személyen kívül másokat is érinthet. Bár a magánszféra különböző területei különböző erősségű védelmet igényelnek, mivel a beavatkozás titkos, és mint ilyen beláthatatlan lehetőségeket ad a megfigyelést végrehajtó hatóság számára, elengedhetetlen, hogy maga az eljárás kellő garanciát nyújtson a magánszféra minden területének megfelelő védelmére. Az állami beavatkozás határait az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott formai (törvényi szabályozás) és tartalmi (szükségesség-arányosság) követelmények jelölik ki.

[86] Az Alaptörvény VI. cikke különálló bekezdésben [(2) bekezdés] rendelkezik a személyes adatok védelméről. Tekintettel arra, hogy a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdés utolsó fordulata („mindenkit megillet [...] a személyes adatok védelméhez való jog”) és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés első fordulata („Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez”) tartalmilag megegyezik, az Alkotmánybíróság - az Alaptörvény értelmezési szabályainak keretei között - jelen ügyben is irányadónak tekintette a korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapításokat.

[87] Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezte, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. A személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 49, 42.].

[88] Az Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény *O)* cikkéből és II. cikkéből. Ezért az Alaptörvény értelmezése során is fenntartható a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmező korábbi alkotmánybírósági gyakorlat. Az információs önrendelkezési jog szorosan kapcsolódik a magánszférához való joghoz és az arról való döntést foglalja magában, hogy az egyén mikor és milyen korlátok között fedi fel a személyéhez köthető adatokat. Az egyénnek társadalmi lényként, szociális beágyazottsága miatt bizonyos mértékben azonban el kell tűrnie adatai kötelező kiszolgáltatását, és azok állam általi felhasználását.

[89] Az Nbtv. 56. §-ában felsorolt titkos információgyűjtés keretében megszerzett adatok rögzítése, felhasználása az információs önrendelkezési jog súlyos korlátozása. Az információs önrendelkezési jog korlátozása - a magánszférához való joggal ellentétben - nem elsősorban az adat jellegéhez, hanem annak felhasználásához igazodik. Az információs önrendelkezési jog átfogóan védi az egyén személyes adatait, attól függetlenül, hogy azok hogyan jutottak az adatkezelő birtokába.

[90] Az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jog korlátozásának feltételeit az alapjog-korlátozás szokásosan alkalmazott tesztjéhez (szükségesség-arányosság) képest konkretizálta. Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája eszerint a célhozkötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. A célhozkötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés- és tárolás alkotmányellenes [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 49, 42.].

[91] Az információs önrendelkezési jogra is vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt - a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kidolgozott - általános kritérium, miszerint alapvető jognak csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme szabhat korlátot. Az alapjog-korlátozás általános kritériumainak megjelölése tartalmazza az „elérni kívánt céllal arányosan” kitételt, amely az adatok feldolgozása terén különösképpen kötelez a célhoz kötöttségre.

[92] 3.2. Az Alkotmánybíróság először a titkos információgyűjtés igazságügyért felelős miniszter általi engedélyezésének alkotmányosságát vizsgálta. A titkos megfigyelés alkalmazásának első szakasza a beavatkozás elrendelése. Tekintettel arra, hogy az igazságügyért felelős miniszter az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésének alkalmazása során az - Nbtv. 56. § *a)-e)* pont alatt felsorolt - titkos információgyűjtési eszközök és módszerek alkalmazásának engedélyezésével az alapjogokat súlyosan sértő állami beavatkozást hagy jóvá, eljárási rendjének törvényben szabályozottnak kell lennie, meg kell felelnie a normavilágosság követelményének és külső kontrollmechanizmusokat is tartalmaznia kell.

[93] A magánszféra védelméhez való jog és az információs önrendelkezési jog nem korlátlan alapjogok. A magánszférába való behatolást és a megszerzett adatok felhasználását mind bűnüldözési, mind pedig nemzetbiztonsági célok igazolhatják. Az egyén mindeközben alapjogainak csak olyan mértékű korlátozását köteles elviselni, amelynek alkotmányos törvényi alapja van.

[94] A terrorelhárító szerv annak ellenére, hogy rendvédelmi szerv, nem csupán az Rtv. alapján bűnüldözési célból, hanem az Nbtv. alapján nemzetbiztonsági célból is végezhet titkos információgyűjtést. Az Rtv. kifogásolt szabálya ad felhatalmazást a terrorelhárító szervnek, hogy meghatározott feladatai körében a Nbtv. alapján végezzen titkos információgyűjtést. Pontosan meghatározza azt a két feladatkört, amelyek ellátása céljából lehetővé teszi az Nbtv. szerinti titkos megfigyelést: az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés *a)* pont *ad)* alpontjában, valamint *e)* pontjában meghatározott feladata ellátása során.

[95] Az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés *a)* pont *ad)* alpontjában meghatározott feladat a terrorizmus elleni küzdelem keretében - Magyarország nemzetbiztonsági érdekei érvényesítésének elősegítése érdekében - a Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvések megelőzése, felderítése és elhárítása. Az *e)* pont visszautal a *d)* pontra, mely az ott megjelölt feladat ellátásához szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információk megszerzését, elemzését, értékelését és továbbítását teszi lehetővé. A *d)* pont alatt meghatározott feladat a magyar állampolgárok életét, testi épségét, Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában való közreműködés, illetve e célból az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaival való együttműködés. A fenti feladatok ellátására a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntése szükséges.

[96] Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésének utalást tartalmazó támadott rendelkezése a Nbtv. minden olyan előírását felsorolja, amely a titkos információgyűjtés gyakorlásához szükséges [53-60. §], illetve a megszerzett adatok kezelésére vonatkozik [38-52. §]. Az Rtv. 7/E. § (5) bekezdése pedig a folytatott tevékenységgel kapcsolatos panaszok kivizsgálása, a terrorelhárító szerv parlamenti ellenőrzése, valamint a szerv jogellenes működéséről szóló jelentés kivizsgálása vonatkozásában rendeli el az Nbtv. szabályainak [Nbtv. 11. § (5) bekezdés, 14. § (1)-(2) bekezdés, (4) bekezdés *a)-f)* pont, (5) bekezdés, 15. § (3) bekezdés, 16. §, 18. §, valamint 27. § (4) bekezdés] megfelelő alkalmazását. Ezen túlmenően a kifogásolt rendelkezés egyértelműen meghatározza, hogy a taxatíve felsorolt titkos információgyűjtési eszközök engedélyezésére a meghatározott feladatok körében az igazságügyért felelős miniszter jogosult. Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése tehát megfelel a törvényben meghatározottság és normavilágosság követelményének, mert a szabályozott intézkedés elrendelésének és végrehajtásának körülményeit kielégítő módon tartalmazza.

[97] Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy az adott esetben a titkos információgyűjtés igazságügyért felelős miniszter általi engedélyezése kellő garanciát nyújt-e az egyén alapjogainak érvényesülésére.

[98] A törvényhozó a terrorizmust elhárító szerv titkos információgyűjtése vonatkozásában is az Nbtv. osztott engedélyezési rendszerének rendezőelvét vette alapul:

[99] - a konkrét bűncselekményekhez kapcsolódó bűnüldözési célból az Rtv. VII. fejezetét,

[100] - a nemzetbiztonsági célú általános jellegű információgyűjtés során az Nbtv. szabályait tartja irányadónak.

[101] A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés alkalmazására az Rtv. 69. § (1) bekezdése alapján - többek között - súlyos bűncselekmények esetében kerülhet sor. Az Rtv. 97. § (1) bekezdés *i)* pontja alapján súlyos bűncselekmény az a bűntett, amelyet a törvény 5 évi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel fenyeget. Ennek megfelelően a terrorizmust elhárító szerv bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést folytathat terrorcselekmény [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 314-316. §], a jármű hatalomba kerítésének felderítése, megszakítása (Btk. 320. §), illetve az emberrablás súlyosabban minősülő esetei [Btk. 190. § (2)-(4) bekezdés] kapcsán az elkövetők elfogása során.

[102] A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alkalmazására az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés *a)* pont *ad)* alpontjában, illetve *e)* pontjában meghatározott feladatok ellátása érdekében kerülhet sor, vagyis Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvések elhárítása, illetve a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok védelmével kapcsolatos hírszerzési tevékenység során.

[103] A nemzetbiztonsági szolgálatok is látnak el a nemzetbiztonsági funkciójukhoz kapcsolódó széles értelemben vett bűnüldözési feladatot, a terrorizmust elhárító szerv pedig rendvédelmi szerv, amely fő szabály szerint bűnüldözési célú titkos információgyűjtést folytat. A titkos információgyűjtés célja ebben az esetben a jogalkotó által előre meghatározott súlyos bűncselekmények elkövetésének felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása és elfogása, a bizonyítékok megszerzése, vagyis a bűnüldözési érdek érvényesítése. A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés rendeltetése tehát végső soron az igazságszolgáltatás segítése, a büntetőjogi felelősségre vonást megalapozó adatok beszerzése, amely nem képzelhető el igazságszolgáltatási kontroll nélkül. A bírói engedélyhez kötöttség tehát azzal függ össze, hogy a megjelölt jogszabályhelyekben foglalt feladatok a terrorelhárító szerv bűnüldözési funkciójához kapcsolódnak.

[104] A nemzetbiztonsági feladatok ellátása érdekében végezni kívánt külső engedélyhez kötött általános jellegű titkos információgyűjtés engedélyezése az igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Az igazságügyért felelős miniszter engedélyezéséhez kötöttség tehát a nemzetbiztonsági érdek érvényesítésével van összefüggésben. A Módtv. 28. §-a által az Nbtv. értelmező rendelkezései közé beiktatott nemzetbiztonsági érdek fogalma - Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme keretén belül - kifejezetten tartalmazza a kormányzati döntésekhez szükséges külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzését [Nbtv. 74. § *a)* pont *ac)* alpont], valamint a terrorcselekmények felderítését és megakadályozását [*ae)* alpont]. A terrorizmust elhárító szervnek az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés *a)* pont *ad)* alpontjában, illetve *e)* pontjában meghatározott feladatai egyértelműen a fent meghatározott nemzetbiztonsági érdek érvényesítésére irányulnak.

[105] A nemzetbiztonsági feladatok sokkal szélesebb spektrumot fognak át, mint a bűnüldözési feladatok, a valóságot elsősorban nem az események büntetőjogi relevanciájának szemszögéből vizsgálják és nem is feltétlenül járnak büntetőeljárási következményekkel. Az ország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme szempontjából releváns egyes cselekmények elkövetésére irányuló törekvések felderítése, elhárítása általában a konkrét bűncselekmények körén kívül esik. Ezért a nemzetbiztonsági feladatok nem hasonlíthatók össze az Rtv. 69. §-a szerinti bűnüldözési célból folytatott, bírói engedélyhez között titkos információgyűjtéssel. A nemzetbiztonsági kockázatok megelőzése, kivédése politikai döntést igényelnek, s mint ilyenek a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartoznak. Ez indokolja, hogy az Nbtv. alkalmazásakor az általános jellegű titkos információgyűjtés során az igazságügyért felelős miniszter járjon el engedélyezőként.

[106] Az igazságügyért felelős miniszternek ugyanakkor a nemzetbiztonsági célú engedélyezéskor mérlegelnie kell a nemzetbiztonsági érdek és az alapjogi sérelem között. Az engedélyező feladata tehát az ország biztonsági érdekei védelmének mérlegelésén, a politikai (bel- és külpolitikai) szempontok figyelembe vételén túlmenően a nemzetbiztonsági érdek és az alapjogok ütközésének kiegyenlítése is. Ennek során abból kell kiindulnia, hogy a terrorelhárító szerv titkosszolgálati módszereket nemzetbiztonsági célból is csupán a felderítés legvégső eszközeként vehet igénybe. Az Nbtv. 53. § (2) bekezdése ugyanis egyértelműen rögzíti azok ultima ratio jellegét: a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak akkor használhatják, ha a meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon, vagyis hagyományos nyomozati eszközök alkalmazásával nem szerezhetők meg. Az Nbtv. említett rendelkezése hivatott biztosítani azt a jogi garanciát, amelyet a bűncselekményi gyanúhoz kötött bűnfelderítési célú titkos információgyűjtés esetén a bűncselekmények törvényben rögzítése jelent.

[107] Az Nbtv. 53. § (2) bekezdésével összhangban az 57. § (2) bekezdés *b)* pontja értelmében az előterjesztésnek tartalmaznia kell a titkos információgyűjtés megnevezését és szükségességének indokolását. Az engedélykérés indokolása tehát - a panaszosok állításával ellentétben - kötelező. Az Nbtv. 58. § (3) bekezdése pedig előírja, hogy az engedélyezőnek az előterjesztésben foglaltakra kell alapoznia döntését: az előterjesztésnek helyt ad, vagy azt megalapozatlansága esetén elutasítja. Amennyiben tehát az eljáró hatóság nem tudja kellőképpen alátámasztani, hogy a feladatai ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg, a különleges eszközök és módszerek alkalmazása nem engedélyezhető.

[108] Az Nbtv. garanciális jelleggel rögzít olyan eseteket is, amikor a folyamatban lévő engedélyhez kötött titkos információgyűjtést meg kell szüntetni annak ellenére, hogy a kilencven napos határidő még nem járt le. Az Nbtv. 60. § (1) bekezdése értelmében a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtést haladéktalanul meg kell szüntetni, ha

[109] *a)* az engedélyben meghatározott célját elérte;

[110] *b)* a további alkalmazásától eredmény nem várható;

[111] *c)* a határideje meghosszabbítás nélkül lejárt;

[112] *d)* a titkos információgyűjtés bármely okból törvénysértő, valamint kivételes engedélyezés esetén akkor is, ha a titkos információgyűjtés folytatását az engedélyező nem engedélyezi.

[113] Ezek a szabályok részben biztosítják, hogy az érintettek alapvető jogainak sérelme csupán az engedélyezett cél eléréséhez feltétlenül szükséges ideig álljon fenn, s egyúttal implicite tartalmazzák a célhozkötöttség folyamatos felülvizsgálatának követelményét.

[114] A titkos információgyűjtés elrendelésének és végrehajtásának alapvető garanciális eleme a külső ellenőrzés. A terrorelhárító szerv azon tevékenysége felett, amelyet az Nbtv. szabályainak megfelelő alkalmazásával lát el, az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) ellenőrzést gyakorol. Az Nbtv. 14. § (4) bekezdése részletesen felsorolja azokat a feladatokat, amelyeket a Bizottság a parlamenti ellenőrzés során ellát. Az Nbtv. 14. § (2) bekezdése értelmében a nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter (belügyminiszter) rendszeresen, de legalább évente kétszer tájékoztatja a Bizottságot a nemzetbiztonsági szolgálatok (adott esetben a terrorizmust elhárító szerv) általános tevékenységéről. Ezt az általános tájékoztatási kötelezettséget egészíti ki a Bizottság konkrét ügyekben fennálló tájékoztatáskérési lehetősége [Nbtv. 14. § (4) bekezdés *a)* pontja]. A tájékoztatás - a Bizottságnak az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válasza szerint - történhet írásban, ekkor a miniszter vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatója jelentésben tájékoztatja a Bizottságot, illetve a Bizottság adott ülésén, szóban. A tájékoztatáskérés során a Bizottság meghatározza, hogy a miniszter vagy a főigazgató mely időpontig küldje meg a tájékoztatást, illetve a tájékoztatásra mely ülésen kerüljön sor. Ez utóbbi esetben a tájékoztatáskérés az adott üggyel összefüggő minden olyan kérdésre kiterjed, amelyet a Bizottság ülésén a Bizottság tagjai felvetnek. Az általános tájékoztatás fontos területe, hogy az igazságügyminiszter az általa engedélyezett titkos információgyűjtés jellemzőiről, az ügytípusokról a Bizottság kérésére köteles tájékoztatást adni [Nbtv. 14. § (4) bekezdés *b)* pont].

[115] A szolgálatok (terrorizmust elhárító szerv) működésével összefüggő szabálytalanságokról a Bizottság tudomást szerezhet - többek között - saját tájékozódása során, állampolgári panasz alapján, valamint a szolgálatok munkatársa által tett bejelentés során.

[116] Ha a nemzetbiztonsági szolgálatok tagja a szolgálatok jogellenes működését észleli, észrevételéről írásban jelentést tehet a miniszternek. A miniszter köteles a bejelentést kivizsgálni, valamint a vizsgálat elrendeléséről és annak eredményéről a Bizottságot és a bejelentőt tájékoztatni [Nbtv. 27. § (4) bekezdés].

[117] Az Nbtv. 11. § (5) bekezdése értelmében az irányításért felelős miniszter [a terrorizmust elhárító szerv esetében a belügyminiszter] kivizsgálja a terrorizmust elhárító szerv tevékenységével kapcsolatos panaszokat, a vizsgálat eredményéről és a megtett intézkedésekről 30 napon belül tájékoztatja a panaszost (ez a határidő egy esetben 30 nappal meghosszabbítható). Ha a panaszos a vizsgálat eredményét nem fogadja el, a Bizottság kivizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységére utaló panaszokat, feltéve, hogy a panasz súlya a bizottsági tagok legalább egyharmadának szavazata szerint a vizsgálatot indokolttá teszi [Nbtv. 14. § (4) bekezdés *c)* pont]. A panaszok kivizsgálása során a Bizottság - tájékoztatása szerint - megvizsgálja a konkrét panaszbeadványt, és azzal összefüggésben kérheti a minisztert az üggyel kapcsolatos álláspontjának kifejtésére.

[118] Amennyiben a Bizottság a szolgálatok jogellenes vagy nem rendeltetésszerű működését feltételezi, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a minisztert, aki a vizsgálat eredményéről tájékoztatja a Bizottságot [Nbtv. 14. § (4) bekezdés *d)* pont], illetve jogszabályellenes működés észlelése esetén saját maga is folytathat ténymegállapító vizsgálatot. A ténymegállapító vizsgálat során betekinthet a nemzetbiztonsági szolgálatok nyilvántartásában lévő, az adott ügyre vonatkozó iratokba, meghallgathatja a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársait [Nbtv. 14. § (4) bekezdés *e)* pont]. A megállapítások alapján a Bizottság felhívhatja a minisztert a szükséges intézkedések megtételére, kezdeményezi a felelősség megvizsgálását [Nbtv. 14. § (4) bekezdés *f)* pont].

[119] Az Nbtv. a parlamenti ellenőrzés gyakorlása során egyetlenegy korlátot tartalmaz: a Bizottság nem juthat olyan információk birtokába, amelyek a konkrét ügyben a módszer, illetve forrás (közreműködő személye) védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetne [Nbtv. 16. § (1) bekezdés].

[120] A nemzetbiztonsági szolgálatok, illetve a terrorelhárító szerv működését, és ehhez kapcsolódóan az igazságügyminiszteri engedélyezést a parlamenti ellenőrzésen túlmenően az alapvető jogok biztosa is ellenőrizheti.

[121] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdés *f)* pontja szerint a rendvédelmi szervek - így a terrorizmust elhárító szerv - az ombudsman által vizsgálható hatóságok körébe tartozik. Az Ajbt. 23. § (2) bekezdése szabályozza, hogy a biztos a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő vizsgálata során milyen iratokat nem ismerhet meg. Ezek között a terrorelhárító szerv nemzetbiztonsági feladatok ellátása érdekében előterjesztett titkos információgyűjtés iránti kérelme és az igazságügy-miniszteri engedély nem szerepelnek. Az ombudsmani vizsgálatnak tehát nincs akadálya, a törvény - a parlamenti ellenőrzéshez hasonlóan - egyetlen korlátot tartalmaz: a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására jogosult szervek e tevékenységével kapcsolatos vizsgálatáról készült jelentése nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből a szerv adott ügyben folytatott titkos információgyűjtő tevékenységére lehetne következtetni [28. § (3) bekezdés]. Az alapjogi biztos az általa vizsgált ügyeket az Ajbt. 38. §-ában foglalt feltételek esetében éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és - jogszabályt érintő kezdeményezés kivételével - kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha a visszásság feltárása minősített adatot érintene, az ügyet az alapvető jogok biztosa éves beszámolójával egyidejűleg, vagy - ha a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti - az éves beszámolót megelőzően, a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősítési szintű jelentésben az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjeszti.

[122] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Nbtv. lehetővé teszi az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési eljárásának a végrehajtó hatalomtól független szervek általi ellenőrzését.

[123] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította az Rtv. 7/E. § (3) bekezdés megjelölt szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt amiatt, hogy az igazságügyért felelős miniszter engedélyezése nem nyújt kellő garanciát a hivatkozott alapjogok érvényesítésére. A terrorelhárító szerv meghatározott - nemzetbiztonsági célú - feladatai körében végzett igazságügyért felelős miniszteri engedélyezés szervesen beleilleszkedik az Nbtv. által képviselt osztott engedélyezési rendszer szabályozási koncepciójába, a koncepció pedig - a szabályozott tárgy sajátos jellegére tekintettel - alkotmányjogilag nem kifogásolható.

[124] 3.3. Az Alkotmánybíróság az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésében foglalt utaló szabály vizsgálata során észlelte, hogy az Nbtv. 58. § (3) bekezdése nem írja elő kifejezetten az engedélyező határozat indokolási kötelezettségét.

[125] Az Rtv. 71. § (2) bekezdése előírja, hogy az engedélyező bíró a titkos eszköz alkalmazására vonatkozó kérelem tárgyában a benyújtástól számított meghatározott időtartamon belül (72 óra) indokolt döntést (végzés) hoz: a kérelemnek helyt ad, vagy azt a törvényi feltételek hiánya miatt elutasítja. Az Rtv. 70. § (2) bekezdése a kérelem kötelező tartalmi elemeként előírja - többek között - az alkalmazás törvényi feltételeinek meglétére vonatkozó indokolást. A különleges eszközök és módszerek engedélyezéséről és igénybevételéről szóló 26/1999. (VIII. 13.) BM rendelet 3. § (2) bekezdése konkretizálja az Rtv. fenti szabályát. Előírja, hogy az indokolásban ki kell térni - többek között - az alkalmazás alapjául szolgáló tényekre és körülményekre, így különösen a bűncselekmény gyanújára okot adó tényállásra, valamint annak a Büntető Törvénykönyv szerinti minősítésére.

[126] Az Nbtv. 58. § (3) bekezdése is rövid, 72 órás határidőt biztosít a bíró, illetve az igazságügyért felelős miniszter titkos információgyűjtést engedélyező döntésére, előírja, hogy az engedélyezőnek az előterjesztésben foglaltakra kell alapoznia döntését (az előterjesztésnek helyt ad vagy megalapozatlansága esetén elutasítja), de nem ír elő kifejezetten indokolási kötelezettséget.

[127] Az Rtv. szerinti titkos információgyűjtés tárgyában hozott bírói döntés szükségszerű sajátossága, hogy az engedély iránti kérelem törvényi feltételeknek való megfelelőségét vizsgálja. A bűnfelderítési célú titkos információgyűjtés eszközei használatának engedélyezése körében e törvényi feltételek alapvetően a büntető anyagi és eljárásjogi jogszabályok, beleértve a bűnüldöző szervek működésére vonatkozó jogszabályokat is.

[128] Az Nbtv. 58. § (1) és (2) bekezdése az osztott külső engedélyezi rendszer keretében a nemzetbiztonsági feladatok körébe tartozó konkrét bűncselekmények felderítése tekintetében bírói engedélyezést, az egyéb, általános jellegű információgyűjtés során igazságügy-miniszteri engedélyezést ír elő. Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésének utaló szabálya a Rendőrség részét képező terrorizmust elhárító szerv nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésének engedélyezését is igazságügy-miniszteri engedélyhez köti a Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvések elhárítása, illetve a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok védelmével kapcsolatos hírszerzési tevékenység során. Ugyanakkor az igazságügy-miniszter elsősorban a nemzetbiztonsági feladatok teljesítése során alkalmazott titkos információgyűjtés esetében jár el engedélyezőként. Az Nbtv. 58. § (1) bekezdése kiemeli a nemzetbiztonsági feladatok köréből azokat, amelyek a konkrét bűncselekményekhez való kapcsolódásuk miatt a bírói engedélyezés körébe tartoznak [Nbtv. 5. § *b)*, *d)*, *h)-j)* pont], a (2) bekezdés pedig az összes többi esetben, vagyis az Nbtv. 4-9. §-okban foglalt nemzetbiztonsági feladatok ellátása során - a 4. § *h)* pontjában és a 8. § (1) bekezdés *d)-e)* pontjaiban meghatározott feladatok kivételével, amelyek ellátása során az Nbtv. 53. § (1) bekezdése értelmében nem folytatható titkos információgyűjtés - igazságügyminiszteri engedélyezést írja elő.

[129] A nemzetbiztonsági célú általános titkos információgyűjtés eszközei használatának engedélyezése körében - tekintettel a bűncselekmény, mint viszonyítási alap hiányára - nincs a bűnfelderítési célú titkos információgyűjtés eszközei használatának megalapozásához hasonló tételes joganyag. Ez olyan formában nem is hozható létre, mint a nemzetbiztonsági célú, de konkrét bűncselekmények felderítéséhez kapcsolódó bírói engedélyezés körében, hogy egzakt szempontrendszert biztosítson az igazságügyminiszteri engedélyezéshez.

[130] Mivel az Nbtv. nem írja elő kifejezetten az igazságügyminiszter határozatának indokolási kötelezettségét, az engedélyező nem köteles megindokolni döntését. Indokolás hiányában pedig a külső ellenőrzés során nincs lehetőség az egyedi ügyben hozott döntés szempontjainak, indokainak utólagos megismerésére, elemzésére és felülvizsgálatára.

[131] Az Nbtv. 58. § (3) bekezdése előírja ugyan, hogy az engedélyezőnek az előterjesztésben foglaltakra kell alapoznia döntését, az előterjesztés viszont értelemszerűen egyoldalú, a titkos információgyűjtés szükségességének indokolásánál csak a nemzetbiztonsági érdekre van tekintettel. Az engedélyező feladata a nemzetbiztonsági érdek és a titkos megfigyeléssel érintett magánszemély Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdésében biztosított alapjogainak kiegyenlítése, a korlátozás szükségességének megítélésén túlmenően a korlátozás arányosságának biztosítása. Az Nbtv. 56. §-ban felsorolt titkos információgyűjtési módszerek különböző mértékben korlátozzák az egyén magánszférához és információs önrendelkezéshez való jogát. Nem mindegy ugyanis, hogy az engedélyező a titkos megfigyelés céljából a lakás átkutatását, a postai küldemények felbontását, az elektronikus levelezés megfigyelését, vagy a számítástechnikai eszközön tárolt összes adat átkutatását (online átkutatás), rögzítését és felhasználását hagyja-e jóvá.

[132] Tekintettel arra, hogy a titkos megfigyelés sajátos jellege kizárja a jogorvoslatot, a magánszférához való jognak és az információs önrendelkezési jognak a nemzetbiztonság védelmével arányban álló korlátozása megköveteli a hatékony külső kontrollt már a titkosszolgálati eszköz engedélyezése során is.

[133] A Nemzetbiztonsági Bizottság - éppúgy, mint az alapvető jogok biztosa - csak akkor képeznek hatékony külső kontrollt az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési tevékenysége felett, ha a miniszter titkos megfigyelést engedélyező határozata kellő részletességű indokolást tartalmaz. Az indokolásnak olyan mélységűnek és részletességűnek kell lennie, hogy lehetővé tegye a külső kontroll során a nemzetbiztonsági érdek és a hivatkozott alapjogok mérlegelésnek felülvizsgálatát.

[134] Az Alkotmánybíróság - élve az Abtv. 46. § (3) bekezdésébe foglalt felhatalmazással - a hatékony külső kontroll érdekében az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdését érvényre juttató alkotmányos követelményként határozta meg, hogy az igazságügyért felelős miniszter az Nbtv. 58. § (3) bekezdésének alkalmazása során a titkos információgyűjtést elrendelő határozatát indokolni köteles.

[135] 3.4. Az Alkotmánybíróság a következőkben megvizsgálta, hogy a terrorelhárító szervnek a titkos információgyűjtés befejezését követő adatkezelése sérti-e az információs önrendelkezési jogot. Az indítványozók azt kifogásolták, hogy az Nbtv. - a Rtv.-vel ellentétben - nem tartalmazza a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információ vagy az ügyben nem érintett személy adatai törlésének kötelezettségét.

[136] Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése a megszerzett adatok kezelésére vonatkozóan a Nbtv. 38-52. § alkalmazását rendeli el. Az Nbtv. fenti rendelkezései a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális helyzetéből és tevékenységéből fakadó különleges előírásokat tartalmazzák. Az Nbtv. 39. § (1) bekezdése megszabja a nemzetbiztonsági szolgálatok adatgyűjtésének kereteit, és ebben a körben lehetővé teszi a titkos információgyűjtéssel szerzett adatok kezelését [*d)* pont]. A (2) bekezdés „szükségességi és arányossági klauzulája” előírja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok kötelesek az adott cél eléréséhez feltétlenül szükséges, ugyanakkor az érintett személyiségi jogait legkevésbé korlátozó eszközt igénybe venni. Az Nbtv. 43. §-a pedig az alkotmányos adatkezelés célhozkötöttségi kritériumát erősíti meg azzal, hogy megköveteli, a nemzetbiztonsági szolgálatok a birtokukba került adatokat csak az adatfelvétel elrendelésének jogalapjául szolgáló célra használják fel.

[137] Az Nbtv. 44. § (1) bekezdése általános érvénnyel lehetővé teszi, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik teljesítése érdekében együttműködésük során írásban igényeljék és megismerjék más nemzetbiztonsági szolgálat által kezelt adatokat. A 45. § megteremti annak jogalapját, hogy - a személyes adatok védelmére vonatkozó általános szabályok között - a nemzetbiztonsági szolgálatok külföldi adatkezelő részére adatokat továbbítsanak. A 46. § meghatározza a nemzetbiztonsági szolgálatok által vezetett, az általuk továbbított adatokra vonatkozó adatszolgáltatási nyilvántartás tartalmát. Így az adat útja mindvégig nyomon követhető. A 47. § lehetővé teszi az adatkezelési rendszereknek az adott, konkrét feladat ellátásához szükséges időtartamra való összekapcsolását. Garanciális szabály, hogy az eljárást követően a keletkezett adatállományokat törölni kell. A 48. § lehetővé teszi, hogy a főigazgatók az érintettnek a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatairól történő tájékoztatásra és törlésre vonatkozó kérelmét, valamint a szolgálatok tevékenységével kapcsolatos közérdekű adat megismerését - nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében - megtagadhassák. A nemzetbiztonsági szolgálatok az érintettektől érkező kéréseket nyilvántartják, a kérelmekről, elbírálásuk módjáról, az elutasítás indokairól évente tájékoztatják a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot. Az előző szakaszokban jelzett korlátozások mellett és azt ellensúlyozandó teszi kötelezővé a törvény a nemzetbiztonsági szolgálatok számára az általuk kezelt személyes adatok védelmét, rendszeres ellenőrzését és a valóságnak nem megfelelő adatok helyesbítését. Az 50. § tételesen meghatározza az adatok tárolásának maximális időtartamát, valamint a személyes adatok hivatalból történő törlésének eseteit. A (2) bekezdés *e)* pontja általános érvénnyel előírja az adat törlését, ha annak kezelése nyilvánvalóan szükségtelen.

[138] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Nbtv. - az Rtv. 73. § (3) bekezdésével ellentétben - nem mondja ugyan ki expressis verbis a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információ vagy az ügyben nem érintett személy adatai törlésének kötelezettségét, de az Nbtv. 50. § (2) bekezdés *e)* pontja „nyilvánvalóan szükségtelen” kitételének és a 43. §-nak az egymásra vetített értelmezéséből egyértelműen következik, hogy a titkos információgyűjtés során megszerzett, az adatfelvétel elrendelésének jogalapjául szolgáló cél eléréséhez szükségtelen adatokat, különösen az ügyben nem érintett személy adatait, hivatalból törölni kell. A fenti szabályozás így megfelel a célhozkötöttség elvének és alkalmas a készletező adatgyűjtés kizárására. Ezen túlmenően az Nbtv. lehetőséget biztosít az érintett számára is a személyes adatai törlése iránti kérelem előterjesztésére, amely kérelmet a főigazgató csak meghatározott okból tagadhat meg. Az adatfeldolgozás során is érvényesül külső kontroll, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot ugyanis a kérelmek elutasításának indokairól tájékoztatni kell [Nbtv. 48. §].

[139] Ezért az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezelés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

[140] Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az alkotmányos követelményre tekintettel - az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján - rendelte el.

Budapest, 2013. november 18.

|  |
| --- |
|  *Dr. Paczolay Péter* s. k.,az Alkotmánybíróság elnöke |
|  *Dr. Balogh Elemér* s. k.,előadó alkotmánybíró |  *Dr. Balsai István* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Bragyova András* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Juhász Imre* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Kiss László* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Kovács Péter* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Lévay Miklós* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Pokol Béla* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Salamon László* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Stumpf István* s. k., alkotmánybíró |
|  *Dr. Szalay Péter* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Szívós Mária* s. k.,alkotmánybíró |

***Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

[141] Egyetértek a határozat rendelkező részével, és az indokolásnak a nemzetbiztonsági szervek adatkezelésére vonatkozó részeivel is.

[142] Azonban ha a határozat tulajdonképpeni tárgyára vonatkozó indokolással szemben nincs is kifogásom, az ennek kapcsán tett általános jellegű megállapítások néhány esetben olyan normatív érveléseket tartalmaznak, melyek elszakadnak az Alaptörvénytől, és ezeket nem tudom elfogadni. Az alkotmánybírósági döntések természetéből eredően ugyanis az indokolási részben lefektetett normatív érvek, érvelési láncolatok a későbbiekben a döntések alapjaivá válnak, és törvényhelyek, illetve bírói ítéletek megsemmisítését alapozzák meg. A jelenlegi döntés tárgyán túlmutató általános normatív érveket így alaptörvény-átalakításnak és alaptörvény-kiegészítésnek kell minősíteni, melyhez az alkotmánybíráknak nincs felhatalmazásuk.

[143] Ezek az elfogadhatatlan érvelések az Indokolás [82]-[91] bekezdéseiben találhatóak. Ezek közös jellemzője, hogy az Alaptörvény VI. cikkének differenciált jogaiból, melyek egyes aspektusokban védik az egyének és a családok életét, otthonát, kapcsolattartását, jó hírnevét, egy általánosabb „magánszférához való jogot” alkotnak meg. Az alkotmánybíráknak mindig az Alaptörvényben megadott alkotmányos jogok és alapelvek alapján kell eljárni, és ezeket értelmezhetik ugyan, de új alapjogokat nem alkothatnak. Ráadásul, mint a korábbi „láthatatlan alkotmány” működéséből tapasztalható volt, az így létrehozott nagyon absztrakt jogokból aztán különböző további jogokat kezdtek kiolvasztani, és a törvényhozás olyan területeit is alkotmánybírósági ellenőrzés alá vették, melyeket az Alaptörvény nem irányozott elő. Nem lehet elfogadni ezt az aktivizmust. Ez az út az alkotmányhoz kötött és annak őrzésére létrehozott alkotmánybíróságokat fokozatosan elszakítja az írott alkotmánytól, és az út végén e helyére egyre inkább az alkotmánybírák által létrehozott, saját „láthatatlan alkotmány” kerül, és nyilvánítják ezt az ország és a társadalom vezérlőjévé. Mivel az alkotmánybíróságok felett már nem áll felettes szerv az országon belül, hanem egyetlen ellenőrzője és tevékenységének igazolása csak a széles társadalmi konszenzussal megválasztott alkotmányozó hatalom által létrehozott írott alkotmány lehet, ez az elszakadás magát az alkotmánybíróság természetét változtatja meg. Alkotmánybíróságból alkotmányoligarchiává válhat. Ezért kell fellépni a jelzett szövegtől való elszakadás ellen, és felhívni a figyelmet már most az út folytatásában rejlő veszélyre.

[144] Nem értek egyet azzal sem, hogy a régi alkotmánybírósági gyakorlat ultraindividualizmusának megfelelően a személyes adatok védelméhez való jogot oly módon kiterjeszti az Indokolás [82]-[91] bekezdéseiben, hogy differenciálatlanul a teljes állami működés szempontjából egy abszolút mércét állít fel az adatok gyűjtése és tárolása szempontjából, és erre a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat régi normatív megállapításait veszi át, átnevezve ezt a jogot információs önrendelkezési jognak. Az Alaptörvény készítői több esetben átvették a régi alkotmánybírósági gyakorlat egy-egy elnevezését, de itt nem tették ezt, és megfontolva megmaradtak a személyes adatok védelméhez való jog elnevezésénél, és ezt nekünk is tiszteletben kell tartani. Fontos azonban e mellett az is, hogy az állam különböző szektorai más és más módon veszélyeztethetik az egyén személyes adatait, és például míg az erőszakszervezetekkel szemben ezek magasabb védelmi szintje indokolt lehet, addig az egészségügyi szervezés és egy sor más humánszektor esetében az állam funkcióellátása érdekében megengedhetőbb kell, hogy legyen alkotmányosan a szélesebb adatgyűjtés és a tárolás. Az Alaptörvénynek a korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest erőteljesebb közösség-központúsága nem teszi lehetővé megítélésem szerint, hogy a magánszféra egyes aspektusait védő alapjogokat a régi alkotmánybírósági határozatok normatív megállapításaira alapozzuk.

Budapest, 2013. november 18.

*Dr. Pokol Béla* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye***

[145] 1. Nem értek egyet az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításával. Véleményem szerint e rendelkezés második mondata - amely szerint az Nbtv. 56. § *a)-e)* pontjában meghatározott titkos információgyűjtést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi - a magánélet tiszteletben tartásához való jog alaptörvény-ellenes korlátozását jelenti.

[146] 2. Az Nbtv. 56. § *a)-e)* pontjai a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eseteit rögzítik: eszerint titokban lakás átkutatható, megfigyelhető, az észleltek rögzíthetők, postai úton továbbított küldemény felbontható, ellenőrizhető, tartalma rögzíthető; ugyanez vonatkozik az elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikációra, illetve a számítástechnikai eszközön vagy rendszeren tárolt adatokra.

[147] Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Az Alaptörvény a magánélet sérthetetlenségének jogát jelentősen kibővíti az előző Alkotmány szabályaihoz képest. A magántitok kifejezést az Alaptörvény nem használja, helyette a magán- és családi életet, az otthont és a kapcsolattartást védi. Az I. cikke (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

[148] A titkos eszközök alkalmazása jelentősen korlátozza a magán- és családi élet, a magánlakás és levelezés tiszteletben tartásához való jogot.

[149] Ezért a titkos eszközök alkalmazását annak minden szakaszában olyan ellenőrzésnek kell alávetni, amely kellő garanciát nyújt az egyén jogainak érvényesülésére. Az alkotmányjogi kérdés nem olyan formában merül fel, hogy miért kellene a titkosszolgálatokat ellenőrizni, hanem úgy, hogy miért maradhatna tevékenységük az ellenőrzés alól kivont terület.

[150] Mind a beavatkozás elrendelésekor, mind végrehajtása során és a beavatkozást követően is a törvényben foglalt eljárásnak alkalmasnak kell lennie annak biztosítására, hogy a magánéletre vonatkozó információhoz való hozzáférésre csak nyomós okból kerüljön sor; a titkos eszközök alkalmazásának elrendelése kellően indokolt, az információ szerzése, tárolása, felhasználása és megsemmisítése minden egyes esetre kiterjedően ellenőrzött legyen. A magánélet titkos eszközökkel való kifürkészése kivételes lehet, és csak akkor kerülhet rá sor, ha az ilyen módon elhárítani kívánt veszély és a megfigyelt személynek okozott hátrány arányban áll. Ennek eldöntése mérlegelést igénylő, jogalkalmazási feladat: minden egyes esetben mérlegelni kell azt, hogy az alapvető jog védelme vagy a nemzetbiztonsági érdek érvényesítése, Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének mint alkotmányos értékeknek a védelme élvez-e elsőbbséget.

[151] 3. A külső engedélyhez kötött titkos eszközök alkalmazásának az első mozzanata a titkos eszköz alkalmazásának az elrendelése, illetve engedélyezése.

[152] Egyetértek azzal, hogy a terrorizmus elleni küzdelem keretében indokolt lehet a magánélet tiszteletben tartáshoz való jog korlátozása, amely sürgős esetben akár halasztást nem tűrő kivételes intézkedéseket is igényelhet. Ilyenkor eltérő szabályok vonatkozhatnak az engedélyezés rendjére is, és eltérő lehet a jogszerűség utólag történő vizsgálatának a módja.

[153] Nem indokolt azonban az, hogy általánosságban, minden esetre kiterjedően a törvény eleve miniszter mint a végrehajtó hatalom képviselője engedélyéhez kösse a titkos eszközök kormányzati irányítás alatt álló szervezet által való alkalmazását, ahogyan azt az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésének második mondata teszi. A miniszter nem tekinthető külső ellenőrző szervnek. Az engedélyezett tevékenység titkosságánál fogva nincs garancia arra sem, hogy valamennyi titkos információgyűjtés jogszerűségét az érintett személy kérelmére utóbb a bíróság, vagy hivatalból, minden esetre kiterjedően a parlamenti bizottság ellenőrizhesse. Nincs olyan szabály, amely előírná, hogy az illetékes parlamenti bizottságot hivatalból kell tájékoztatni minden esetről, a jogszerűség legalább utólagos vizsgálatára alkalmas módon.

[154] A titkosszolgálatok működése feletti ellenőrzés legfontosabb eszköze a bírósági kontroll, amelynek legalább a titkos információgyűjtés elrendelésénél, vagyis az előzetes ellenőrzésnél általánosságban érvényesülnie kell. (Más kérdés, hogy az ellenőrzés külső szerv általi gyakorlása és a szolgálatok tevékenységének titkossága között egyensúlyt kell teremteni: a minősített adatok megismerésére jogosultak köre, az eljárás nyilvánossága korlátozható.) Minden egyes eset jogszerűségének vizsgálatára kiterjedő, külső szerv hatáskörébe tartozó, hatékonynak minősíthető eljárás keretében végezhető ellenőrzésről szóló törvényi szabályozás nélkül az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésében foglalt az a lehetőség, amely magánéletbe való állami beavatkozásra vonatkozik, aránytalan korlátozásnak minősül. Nincs biztosítva annak a mérlegelésnek a független felülvizsgálása, amely a magánélet titkos eszközökkel való kifürkészésének kivételességéről szól. A bíróságra tartozó kérdés az, hogy a titkos információgyűjtés tervezett alkalmazásával elhárítani kívánt veszély és a magánélete rejtett megfigyelését elszenvedni kényszerülő személynek okozott hátrány a konkrét esetekben arányban áll-e.

[155] Nem értek tehát egyet azzal, hogy a bíróság és a miniszter között megosztott engedélyezési rendszer indokául szolgálhatna önmagában az, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok kivédése politikai döntést igényel, ezért az igazságügyért felelős miniszter engedélye megfelelő intézményi megoldást jelent. A lényeges, vagyis az alapjogok korlátozását érintő alkotmányossági kérdés ugyanis az, hogy a politikai szempontok érvényesítésével is meghatározott nemzetbiztonsági érdekek és kockázatok a konkrét esetben kellő mértékben indokolják-e az egyén alapjogainak korlátozását. Az állított nemzetbiztonsági érdek és az egyéni alapjogok ütközésének jogállami feloldása nem politikai értékelést igényel, hanem a jogkorlátozás szükségességének és arányosságának vizsgálatát. Ennek a vizsgálatnak az intézményi garanciája a bíróság.

[156] 4. A titkos információgyűjtés kontrolljára vonatkozó, az Alaptörvényből levezethető alkotmányos követelmények nem különböznek azoktól az elvárásoktól, amelyeket az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata is megkövetel. Ezeket az elvárásokat a többségi határozat is tartalmazza, a releváns jogesetek megemlítésével. A két lényegi követelmény szerint egyrészt a titkos eszközök alkalmazását lehetővé tevő eljárási rendnek kellő garanciát kell nyújtania az egyén jogainak védelmére, másrészt a garanciát nyújtó kontrollnak a végrehajtó hatalomtól függetlennek kell lennie.

[157] A vizsgált szabályozásban azonban az igazságügyi miniszter engedélyezése fölött nincs garanciát nyújtó hatékony külső kontroll. A többségi határozattal ellentétben úgy vélem, hogy az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága nem felel meg ezeknek a követelményeknek. A bizottság jogköréből és eljárási rendjéből épp az egyéni jogok védelmére vonatkozó garanciális elem hiányzik: nincs olyan szabály, amely legalább elvileg biztosítaná, hogy valamennyi engedélyezési eljárás a bizottság elé kerül. A jelenlegi szabályozás tehát még annak elfogadása mellett sem felelne meg az Alaptörvényből fakadó - és a strasbourgi bíróság joggyakorlatában is számon kért - követelményeknek, hogy az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága elvileg betölthetné a külső kontroll szerepét. Önmagában a Nemzetbiztonsági Bizottságot azonban még más szabályozás mellett sem lehetne megfelelő intézményi megoldásnak tekinteni: az alapjogok hatékony jogállami védelme a bíróságok feladata.

[158] 5. Habár az alkotmánybírósági eljárásban az indítványról kell dönteni, és az indítványban nem szereplő alkotmányossági kérdések nem vizsgálhatók, a jelen esetben mégis figyelemmel kellett volna lenni arra a körülményre a magánélet korlátozása arányossága vizsgálatánál, hogy az Alaptörvény 46. cikke a rendőrség alapvető feladatait és a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatait elkülöníti. A bűnüldözési célú, vagyis rendőrségi titkos információgyűjtés alkalmazása jelenleg is bírói engedélyhez van kötve. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági célú adatgyűjtésnél miniszteri engedély szerepel, parlamenti, de nem minden egyes konkrét esetre kiterjedő, külső kontroll mellett.

[159] Akkor, amikor az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése a terrorizmust elhárító szervet az egyes feladatai ellátása érdekében az Nbtv. titkos információgyűjtésre vonatkozó rendelkezései alkalmazására jogosítja fel, ezt a viszonylagos elkülönítést megszünteti. A terrorizmust elhárító szervnek rendőrségi és nemzetbiztonsági jogosítványai is vannak, ami nem áll összhangban az Alaptörvény 46. cikk (1) és (3) bekezdésével: az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése a nemzetbiztonsági szolgálatok (és nem a rendőrség) feladata.

Budapest, 2013. november 18.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,
alkotmánybíró

[160] A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye***

[161] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjával.

[162] Az Nbtv. 56-59. §-ai tartalmazzák a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre irányuló tevékenységek felsorolását, valamint azok bíró, illetve az igazságügyért felelős miniszter, továbbá - kizárólag a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működéséhez fűződő érdek okán halasztást nem tűrő esetekben, szigorúan ideiglenes jelleggel - a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói által kivételesen történő engedélyezésének szabályait.

[163] Az Nbtv. 57. § (1) bekezdése tartalmazza a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés engedélyezésére irányuló előterjesztés benyújtására jogosultak körét, a (2) bekezdés pedig részletesen felsorolja azok kötelező tartalmi elemeit. Az Nbtv. 57. § (2) bekezdése *b)* pontja alapján az előterjesztésnek a titkos információgyűjtésre irányuló tevékenység megnevezésén kívül tartalmaznia kell annak szükségessége indokolását is. Jelen ügy kapcsán azt is ki kell emelni, hogy ugyanezen törvényhely *d)* pontja szerint, amennyiben az Nbtv. 59. § alapján az engedélyező döntés meghozataláig főigazgatói kivételes engedélyezésre kerülne sor, úgy az előterjesztésnek arra nézve külön indokolást is tartalmaznia kell, hogy a kivételes engedélyre a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működéséhez miért volt feltétlenül szükség.

[164] Álláspontom szerint a fenti rendelkezésekben foglaltaknak megfelelő indokolással ellátott előterjesztés kapcsán az engedélyező miniszter kétféle döntést hozhat.

[165] Amennyiben az előterjesztésben foglalt indokokkal nem ért egyet, úgy a titkos információgyűjtést nem engedélyezi. Ebben az esetben - joghátrányt okozó aktus és további titkosszolgálati tevékenység hiányában - az alapjogok sérelme fel sem merülhet.

[166] Jóváhagyó döntésre akkor kerülhet sor, ha az engedélyező az előterjesztésben foglalt indokokkal egyetért. A hatályos szabályozás a minisztert jelenleg sem zárja el az indokolástól, ezért nincs akadálya annak, hogy az előterjesztésben foglaltak teljesítését akár a kérelemben foglaltaknál bővebben is megindokolja. A miniszteri indokolás hiánya viszont értelemszerűen az előterjesztésben foglalt indokok teljes körű elfogadását jelenti. Ebben az esetben azok megismétlése nyilvánvalóan szükségtelen.

[167] Mivel a miniszter az engedélyezéssel kapcsolatos döntésért politikai - sőt adott estben akár jogi - felelősséggel tartozik, továbbá az Nbtv.-nek a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzésével kapcsolatos rendelkezései, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság eljárásának az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben és az Nbtv.-ben foglalt szabályai a hatékony külső kontroll feltételeit is megteremtik, álláspontom szerint a hatályos jogszabályi környezet az engedélyezési eljárással kapcsolatosan a szükséges alkotmányossági garanciákat biztosítja.

[168] A fentiek alapján tehát véleményem szerint a határozat rendelkező részének 1. pontjában meghatározott alkotmányos követelmény megfogalmazása felesleges.

Budapest, 2013. november 18.

*Dr. Salamon László* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye***

[169] Az elfogadott határozat rendelkező részének 1. pontjával, amelyben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként írja elő, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 58. § (3) bekezdésének alkalmazása során az igazságügyért felelős miniszter a titkos információgyűjtést engedélyező határozatát indokolni köteles, az alábbi okok miatt nem értek egyet.

[170] 1. Az Alkotmánybíróság döntésével szembeni állásfoglalásom elsődleges indoka, hogy már a panasz befogadását sem támogattam.

[171] 1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz egyik törvényi feltétele, hogy a jogsérelemnek közvetlenül, bírói döntés nélkül kell bekövetkeznie. Az Abtv. indokolása is rávilágít, hogy ez esetben a jogalkotó célja az, hogy az Alaptörvénybe ütköző jogsérelem elszenvedésekor az indítványozók - az alkotmányjogi panasz másik két fajtájától eltérően - akkor is az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak, ha azt a jogszabály közvetlenül, a bíróság előtt nem megtámadható aktussal okozta.

[172] Az alapul fekvő ügy indítványozója esetében azonban nincs közvetlenül bekövetkezett jogsérelem, így az érintettségét nem lehet megállapítani. A panaszt ez alapján vissza kellett volna utasítani. A többségi határozat azonban a potenciális érintettség, vagyis a lehetséges jogsérelem elfogadásával önkényesen kitágította az Abtv. által szabott kereteket, és az Alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozó ügyben döntött.

[173] 1.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése azt is előírja az alkotmányjogi panasz ezen fajtájának további feltételeként, hogy azt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. A száznyolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.

[174] Jelen eljárásban az indítványozó a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban Rtv.) 7/E. § (3) bekezdését támadta formailag.

[175] Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdés első mondata felhatalmazza a terrorizmust elhárító szervet, hogy egyes esetekben az Nbtv. 53-60. §-ának megfelelő alkalmazásával titkos információgyűjtést végezzen. Ez a felhatalmazás magában foglalja az Nbtv. 58. § (2) bekezdésének megfelelő alkalmazását is, amely alapján bizonyos esetekben az igazságügyért felelős miniszter az engedélyező. Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdés második mondata pedig utaló szabályként csupán megismétli az Nbtv. 58. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést.

[176] Az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési joga tehát az Nbtv.-ből származik. Az indítványozó a bírói kontroll hiányát vitatja az igazságügyért felelős miniszter által engedélyezett titkos információgyűjtéssel összefüggésben, vagyis tartalmilag az Nbtv. szabályait támadta. Az Nbtv. ténylegesen támadott szabálya esetében azonban a hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap már eltelt, így arra az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszt már nem lehet alapítani. Ezt a beadványozó saját maga is elismerte a panaszában. Az indítványt emiatt is vissza kellett volna utasítani.

[177] Az Alkotmánybíróság azonban a törvényi feltételeknek meg nem felelő indítványt befogadta, majd a szoros tartalmi összefüggésre hivatkozva kiterjesztette a vizsgálatot az Nbtv.-re.

[178] 2. Az ügy érdemét tekintve az alkotmányos követelmény megállapítását fölöslegesnek tartom, ezért sem értek egyet annak elfogadásával.

[179] 2.1. Az elfogadott határozat indokolása ismerteti az Nbtv. szabályait, miszerint a titkos információgyűjtésre irányuló előterjesztésnek részletes indokolást kell tartalmaznia, és az igazságügyért felelős miniszter ez alapján adja meg az engedélyt.

[180] Az engedélyező határozat tehát lényegében az előterjesztés indokolásán nyugszik.

[181] Az alkotmányos követelmény kimondását a többségi határozat azzal indokolja, hogy az előterjesztés egyoldalúan csak a nemzetbiztonsági érdekre van tekintettel, és a Nemzetbiztonsági Bizottság csak akkor tud megfelelő ellenőrző szerepet ellátni, ha a nemzetbiztonsági érdeknek és a magánszféra védelméhez való jognak az igazságügyért felelős miniszter általi mérlegelését felül tudja vizsgálni. Az elfogadott határozat azért tartja még szükségesnek a miniszter indokolási kötelezettségét, mert az alapjogi korlátozás arányossága ezáltal lesz biztosítható és vizsgálható.

[182] Ez az érvelés véleményem szerint nem alapozza meg az alkotmányos követelmény kimondását.

[183] Egyrészt a nemzetbiztonsági érdek (azon belül az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rend fennállásának biztosítása - lásd Nbtv. 74. § *ad)* pont) olyan alkotmányos érték, amelynek védelme érdekében a magánszférához és az információs önrendelkezéshez való jog korlátozható. Az Nbtv. a titkos információgyűjtés szükségességének szabályozása körében a legszigorúbb mércét használja, amikor ultima ratio jelleggel azt írja elő, hogy az csak akkor használható, ha a szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg. Az információgyűjtés szükségességére vonatkozó indokolást minden egyes engedély iránti kérelemnek tartalmaznia kell.

[184] A korlátozás arányosságának vizsgálatakor pedig az a kérdés, hogy a nemzetbiztonsági érdek védelméhez viszonyítva elfogadható mértékű-e az alapjogi korlátozás.

[185] Az elfogadott határozatnak az arányosságra vonatkozó érvei szerint nem mindegy, hogy a titkos információgyűjtés melyik módját engedélyezi az igazságügyért felelős miniszter.

[186] Álláspontom szerint azonban az információgyűjtési módszerek nem állíthatók az arányosság szempontjából sorrendbe. Az engedélyt kérő szakmai döntésének tárgya az, hogy a titkos információgyűjtés melyik módját látja a leginkább célravezetőnek. Ennek eldöntése pedig nagymértékben függ a titkos információgyűjtés által érintett személy életvitelétől, kommunikációs szokásaitól stb., amit nem lehet az arányosság alapján vizsgálni.

[187] 2.2. Alapjogsérelem a titkos információgyűjtés során csak akkor merülhet fel, amikor az engedélyt az igazságügyért felelős miniszter megadja, az engedély megadásával pedig a miniszter elfogadja, azonosul az előterjesztés indokolásával. A hatékony bizottsági kontrollnak a tervezet által hiányolt feltételei tehát valójában fennállnak, a bizottság az előterjesztés indokolása alapján megalapozottan el tudja látni feladatát a felülvizsgálat során. A Nemzetbiztonsági Bizottság ugyanis a konkrét ügyekben való tájékoztatáskérés során egybe tudja vetni a miniszter döntését az engedélyt kérő indokolt előterjesztésével.

[188] Mindezek alapján az alkotmányos követelmény megállapítását szükségtelennek vélem, ezért nem tudom a rendelkező rész 1. pontját támogatni.

Budapest, 2013. november 18.

*Dr. Szívós Mária* s. k.,
alkotmánybíró

[189] A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,
alkotmánybíró

**13/2016. (VII. 18.) AB határozat**

**az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és alkotmányjogi panasz elutasításáról[[9]](#footnote-9)**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában - *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Salamon László* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - megállapítja, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

***Indokolás***

I.

[1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az elsőfokú közigazgatási döntésre kiterjedően állapítsa meg a támadott végzés által felülvizsgált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/54162-4/2014.ált. számú közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.

[2] Az indítványozó 2014. december 19-re statikus gyülekezést jelentett be több más helyszín - így például: Budapest V-VI. kerület Nyugati téri felüljáró, Budapest XIII. kerület Lehel út 70-72. szám előtt, Budapest VI. kerület Oktogon, Budapest V. kerület Erzsébet tér, Budapest II. kerület Fullánk utca 8. szám - mellett a Markó utca 25., valamint a Laura út 26. szám és Cinege út 5. szám elé 30-100 fő részvételével, illetve 20-50 autó igénybevételével, továbbá a fenti helyszínek között a Váci út - Lehel tér - Lehel út - Hősök tere - Teréz körút - Alkotmány utca - Bajcsy-Zsilinszky út - Andrássy út - Margit híd - Margit körút - Törökvészi út - Fullánk utca - Széll Kálmán tér - Istenhegyi út - Béla király út - Kútvölgyi út - Cinege út stb. útvonalon felvonulásos gyülekezés kívánt tartani. A gyülekezésekre (helyszínek előtti statikus tüntetésre és a helyszínek közötti felvonulásra) 9 és 20 óra között került volna sor. A rendezvény céljaként az indítványozó azt jelölte meg, hogy felkeresik az év során „meglátogatott helyszíneket”, felelevenítik a nyomásgyakorlás eszközeit; felhívják a figyelmet a „SeVizahiteles” (devizahiteles) kifosztás megoldásának elhúzódására, a szerintük inkább „bankmentő”, mint adósmentő törvényekre, valamint a bankok által elkövetett csalásokra, illetve a rendezvény további célja „nyomásgyakorlás a döntéshozókra annak érdekében, hogy a jogszabályok betartása előrébb való, mint az oligarchák érdeke”. A rendőrség a fent kiemelt három helyszín tekintetében (Markó u. 25., illetve Laura út 26. és Cinege út 5.) tiltó határozatot hozott. Mindezt megelőzte a szervezőkkel folytatott, a 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdése szerinti egyeztető tárgyalás, melynek során a szervezők úgy módosították a napirendet, hogy a fentebb kiemelt helyszínek előtt nem háromnegyed, illetve fél órát, hanem csak tíz-tíz percet fognak tölteni, gyalogosan mennek az illető helyszínek elé, kézi hangosítást fognak használni és lemondtak a „nyomásgyakorlás” céljáról is, azt pusztán figyelemfelhívásra módosították.

[3] A rendőrség az OBH 5593/2013-as ombudsmani jelentésben foglaltakra hivatkozva megkereste a Kúriát. A Kúria elnökhelyettesének állásfoglalása szerint a „Kúria előtt folyamatban lévő ügy” miatt a bíróság működése súlyos megzavarásának veszélyét hordozná, amennyiben a bejelentett rendezvényt megtartanák. A BRFK az egyeztetési eljárás lefolytatását követően másodszor is megkereste a Kúriát, a Kúria elnökhelyettese pedig a korábbi állásfoglalását fenntartotta. A rendőrségi határozat a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozata alapján úgy ítélte meg, hogy a demonstráció nyomásgyakorló jellegű, ezért súlyosan zavarná a bíróság működését. Erre tekintettel a BRFK a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 8. § (1) bekezdése alapján a rendezvényt megtiltó határozatot hozott.

[4] A Cinege út 5. szám előtti gyülekezés vonatkozásában a tiltást a rendőrségi határozat a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapította („A gyülekezési jog gyakorlása [...] nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”). A rendőrség e tekintetben több indokra hivatkozott. Így például arra, hogy sértené a családi és magánélethez fűződő jogot, amennyiben a kertvárosban gyülekezés lenne tartható, hiszen a gyülekezők beláthatnak a kertekbe, a lakóknak nem áll módjukban kitérni a rendezvényen elhangzó közlések elől, ráadásul a környéken nem található a közhatalom gyakorlása szempontjából releváns állami szerv. Hivatkozott a rendőrség a „mindennapok nyugalmának megzavarására”, és arra, hogy a gyülekezés a környéken lakó gyerekekben félelmet kelthet, az iskolából és munkából hazafelé kerülőutat kellene igénybe venniük a környék lakóinak, és arra is, hogy a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) 2014. október 30-án 30100-1325/8/2014. ált. számon személy-, és létesítménybiztonsági intézkedést rendelt el az érintett területtel kapcsolatban. Mindezek alapján a bíróság úgy ítélte meg, hogy „a magánélet sérelmének közvetlen veszélye, a szabad helyváltoztatás jogának érvényesülése, és a védett személyek biztonságának garantálása együttesen indokolja azt, hogy a gyülekezéshez való jog hátrébb szoruljon a konkuráló alapjogokkal szemben.”

[5] A rendőrségi tiltó határozat ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amely a kérelmet elutasította. A Kúria előtti tiltakozással kapcsolatosan a bíróság megállapítása szerint a rendőrség „alapos vizsgálat tárgyává tette a kérelmezetti bejelentést” mielőtt a rendezvény megtartását megtiltó határozatot meghozta. A bíróság megállapította, hogy „[a]z kétségtelen, hogy a [rendőrség a] döntését a Kúria elnökhelyettesének tájékoztatásaira alapozta”. Majd kiemelte, „a Kúria elnökhelyettese egyértelműen megfogalmazta, miszerint a rendezvény megtartása veszélyeztetheti az ítélkezés függetlenségét, tekintet nélkül a rendezvény békés vagy békétlen jellegére [...] Megjegyzendő, hogy a kérelmező a felülvizsgálati kérelméhez a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatával ellentétes, azt cáfoló bizonyítékot nem csatolt. [...] [a] kérelmezett a Kúria elnökhelyettesének konkrét ügyben beszerzett nyilatkozatát fogadta el - helyesen - a döntése alapjául, az erre alapított határozati döntését pedig a bíróság is jogszerűnek ítélte.”

[6] A Laura út 26. szám és a Cinege út 5. szám előtti tiltakozás kapcsán a bíróság leszögezte, hogy „a gyülekezéshez való jog indokolt esetben a szükséghez képest megfelelő mértékben korlátozható.” A 75/2008. (V. 28.) AB határozat (a továbbiakban: ABh1.) a gyülekezéshez való jogot kommunikációs alapjogként nevesítette, ezért a bíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglalt, a véleménynyilvánítás szabadsága védelmében megfogalmazott tesztet vette alapul az ügy eldöntésénél. A bíróság a gyülekezés szabad helyszínének megválasztása körében hivatkozott a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh2.) megállapítottakra, amely szerint a politikai véleménynyilvánítás oldaláról nézve vannak emblematikus rendezvények, majd hozzátette: „[e] logika mentén haladva ugyanakkor megállapítható, hogy vannak olyan közterületek, ahol a gyülekezési jog gyakorlásának - a speciális körülmények okán - hátrébb kell lépnie. [...] a kérelmezőnek is fel kell mérnie, hogy egy lakóövezetbe szervezte a rendezvényét, amely elsősorban és mindenekelőtt éppen a magán- és családi élet színtere.” A bíróság megjegyezte azt is, hogy „a környék lakói általánosságban nem közszereplők, nincs fokozott tűrési kötelezettségük.” A bíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy ez egy „ismételt” rendezvény, amit a végzésében még „ismétlődőnek”, illetve „folyamatosnak” minősített. A bíróság szerint „[a] magánélet védelme, a mindennapok nyugalmának megőrizhetősége, a lakóközösség alapjogainak, alanyi jogainak védelme indokolhatja az ismétlődő, illetve a folyamatos, esetleg életvitelszerű tartózkodással járó demonstrációk [...] korlátozását, sőt tilalmazását is.” A bíróság elismerte, hogy önmagában a joggyakorlásból származó kényelmetlenség nem ok a gyülekezéshez való jog korlátozására, „[az] ismétlődő, illetve a folyamatos, kifejezetten a lakókörnyezetben, a magánszférát kikezdő alapjog-gyakorlás azonban igen.”

[7] A környéken lakó vagy ott iskolába járó gyerekeket megfélemlítő hatás tekintetében a bíróság szerint az indítványozónak kellett volna bizonyítania, hogy „miként védhetők ki a rendőrség által a nem résztvevők jogainak biztosítása”, illetve, hogy a tüntetésekkel való találkozás miért lenne éppen „a gyermekek egészséges erkölcsi fejlődésének a része”, valamint a bíróság szerint az indítványozó „nem igazolta azt az állítását sem, hogy a demonstráció időpontjára az adott iskolában a tanítás már véget érne.”

[8] A bíróság hivatkozott az ABh2.-ben foglaltakra is, „amely a bíróság számára a feltétlen érdemi vizsgálódás kötelezettségét írja elő.” A végzés a TEK intézkedésével összefüggésben azt állapította meg, hogy „a kérelmezett már a szervezőkkel folytatott egyeztetés során a kérelmező tudomására hozta, miszerint az intézkedéssel érintett terület” melyik kereszteződéstől meddig terjed. Összegzésként a bíróság arra a konklúzióra jutott, hogy „a kérelmezett által a tiltás jogalapjaként e vonatkozásban felhívott Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható a jelen esetben (az adott intézkedés szükséges és arányos), mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások jogainak, érdekeinek érvényesítését.”

[9] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az ABh2.-ben foglaltakra, amely szerint „[a] korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az Alaptörvény által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása.” Továbbá „[a] gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed”, amelyet megerősít az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a Sáska kontra Magyarország (58050/08., 2012. november 8.) ügyben hozott ítélete, amely szerint „[a] gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának [...] megválasztásához való jogot is.” Az indítványozó szerint a bíróság nem tett eleget az ABh2.-ben kifejtett mérlegelési kötelezettségének, amit a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) ügyben az EJEB is számon kért a jogalkalmazón a „releváns és elégséges indokok” létének vizsgálataként.

[10] A Kúria előtti tiltakozással összefüggésben az indítványozó sérelmezte, hogy a bíróság jogszerűnek ítélte azt, hogy a rendőrség a rendezvény címzettjének az állásfoglalása mint egyetlen körülmény alapján hozta meg tiltó határozatát, amit alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek is tartott. Az indítványozó problémásnak látja, hogy a Kúria elnökhelyettesének véleménye szerint „a rendezvény megtartása veszélyeztetheti az ítélkezés függetlenségét, tekintet nélkül a rendezvény békés vagy békétlen jellegére.” Szerinte aggályos, hogy a rendőrség és a bíróság is elfogadta ezt a jogértelmezést, ami ráadásul pusztán az absztrakt veszélyeztetésre épít, „ám e lehetőség bekövetkezésének semmiféle valószínűségét nem tartalmazza.” A súlyossági mérce és egyben a gyülekezéshez való jog teljes kiüresítését eredményezi ugyanis az indítványozó szerint, „[ha] megtiltható egy olyan rendezvény, amely nem zavarja jobban a Kúria működés[é]t, mint az utcazaj vagy egy felhőszakadás zaja”. Az indítványozó szerint sem a rendőrségi tiltó határozat, sem pedig a bírósági végzés nincs alátámasztva ténybeli indokokkal, azok pusztán a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalásán alapulnak, emellett egyáltalán nem értékelik, hogy az egyeztetési eljárás során az indítványozó jelentős mértékben korlátozta a tervezett rendezvény idejét és módját. Az indítványozó szerint a súlyossági mérce kiürülése azt vonja maga után, „hogy minden olyan tüntetés, ami bíróságokkal kapcsolatos véleménynyilvánításról szól ab ovo alkotmányellenes.” „Vajon milyen rövid, milyen nesztelen és milyen távoli rendezvényt kellene bejelentenem ahhoz, hogy a Kúria elnökhelyettese [...] azt már ne értékelje úgy, mint ami veszélyeztetheti a bírói függetlenséget?” - tette fel a kérdést az indítványozó. Az indítványozó sérelmezte továbbá, hogy a bírósági határozatból kiolvashatóan megfordult a bizonyítási teher. Meglátása szerint a bizonyítás a rendőrséget terhelte volna, „[a] szabadságjog gyakorolhatósága ugyanis nem igényel további igazolást, a korlátozását kell megfelelően alátámasztani.” Az indítványozó idézte a 7/2014. (III. 7.) AB határozatot és hivatkozott arra, hogy a bíróságok működése közügy, így szabadon vitatható. A bíróság szerinte elmulasztott olyan nyomós indokot szolgáltatni, ami megalapozná a működés súlyos veszélyeztetését, emiatt szükségtelen az alapjog-korlátozás a jelen ügyben. Végül az indítványozó hivatkozott arra is, hogy ezen a helyszínen a rendőrség tudomásul vett több másik gyülekezést, azonban a bíróság figyelmen kívül hagyta ezeket a hasonló eseteket, mondván, hogy „mindig a konkrét ügy egyedi körülményeit kell vizsgálnia”, ezzel szemben a Laura úti és Cinege úti gyülekezés esetében tekintettel volt a szerinte hasonló rendezvények körülményeire.

[11] A Laura úti és Cinege úti tiltakozással kapcsolatosan az indítványozó szerint a bíróság contra legem egy új tiltó okot fogadott el. Az indítványozó szerint a jogalkalmazók felcserélték a Gytv.-ben szabályozott tiltási és oszlatási okokat. A „mások jogai és szabadsága sérelme” ugyanis mindaddig csupán absztrakt veszély, amíg a rendezvény el nem kezdődik, „ahogy a közösség elleni uszítás (Btk. 332. §) megállapítása is minimálisan előfeltételezi azt, hogy egy megnyilvánulás ténylegesen elhangozzon”. Amíg csak egy bejelentett gyülekezés „terve” áll a hatóság rendelkezésére, addig nincs elegendő információja arról, „hogy prejudikáció nélkül megállapítsa a jogsérelem bekövetkezésének a valószínűségét.” Még ha a bejelentésből ki is olvasható ennek valószínű bekövetkezése, mindez csupán „előrejelzés, aminek a bekövetkezése előreláthatatlanul sokféle okból hiúsulhat meg”, és igaz ez szerinte a többi oszlatási okra is. A konkrét ügyben ráadásul a mások jogainak vélelmezett sérelmét a bíróság a bejelentettől különböző rendezvényekre alapozta („folyamatos” gyülekezések), vagy éppen az indítványozón kérte számon, hogy bizonyítékokat szolgáltasson a rendőrség tényekkel alá nem támasztott állításaival szemben.

[12] Az indítványozó ezen kívül vitatta, hogy a bíróság az általa bejelentett „percekben mérhető” rendezvényt a „folyamatos”, „életvitelszerű” rendezvényekhez hasonlította, emellett vitatta a „foglyul ejtett közönség” bíróság általi értelmezését is: „A »mások jogainak sérelme« a Gytv.-ben nem az ellentétes véleménnyel való szembesülés kellemetlenségétől, hanem a megfélemlítő beszéd végighallgatására való kényszerítéstől véd.” Az indítványozó - hivatkozva más, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott végzésekre - a TEK intézkedésével összefüggésben kifejtette, hogy „a lezárással érintett terület nem veszíti el a gyülekezési törvény szerinti közterület-jellegét”, hanem csak a használata korlátozódik, ezért a rendőrségnek érdemben kell vizsgálnia a rendezvény megtarthatóságát és fontolóra kell vennie a kevésbé korlátozó eszközök alkalmazhatóságát (pl. táskák átvizsgálása a területre való beengedésnél).

II.

[13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

[14] 2. A Gytv. érintett rendelkezései:

„2. § (3) A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”

„8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviseleti szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.”

„14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.”

„15. § E törvény alkalmazásában közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér; [...]”

III.

[15] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.

[16] Az indítványozó perbeli jogi képviseletét ellátó jogi képviselő a bíróság végzését 2014. december hó 19. napján vette át, míg az alkotmányjogi panaszát 2015. február hó 16. napján adta postára a felülvizsgálat során eljárt bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor.

[17] Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörét, a vizsgálni kért bírósági végzést, és kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában részletesen indokolta e jog sérelmét.

[18] 2. A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során az Alkotmánybíróság különösen az Abtv. 26-27. §-ai szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. §-ok szerinti feltételeket vizsgálja. Az indítvány befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[19] Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen eljárásban az indítványozó közvetlenül érintett, mivel az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági felülvizsgálati eljárásban kérelmezőként szerepelt. Az indítványozó egy közigazgatási határozatot érintő - a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított - felülvizsgálati eljárásában született bírósági végzés ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amellyel szemben további jogorvoslatnak nincs helye.

[20] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, így bármelyik kimerítése önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jelen ügy befogadását a gyülekezéshez való jog vonatkozásában mindkét Abtv. 29. §-a szerinti feltétel megalapozza.

[21] Az alapjog gyakorlását érintő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vizsgálandó a szervező együttműködési hajlandósága, amelyet jelen esetben sem a rendőrség, sem pedig a bíróság nem értékelt. Tekintettel arra, hogy egy gyülekezés megtiltásának eseteit a Gytv. 8. § (1) bekezdése sorolja fel, az ügy felveti, hogy a rendőrségi tiltó határozat és az azt helyben hagyó felülvizsgálati eljárásban született végzés alaptörvény-ellenesen bővítette-e ki a gyülekezésekkel szemben alkalmazható előzetes tilalmi okokat.

[22] Mindezen szempontok alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése a befogadási vizsgálat tárgyában korábban meghozott döntésével az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

[23] Az indítvány részben megalapozott.

[24] 1. Az Alkotmánybíróság az ABh2.-ben a gyülekezéshez való alapjog Alkotmányban és Alaptörvényben szabályozott tartalmát illetően megállapította: „[a] 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány 62. § (1) bekezdésében a Magyar Köztársaság elismerte a békés gyülekezés jogát és biztosította annak szabad gyakorlását. A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény mindenki jogát biztosítja a »békés gyülekezéshez«. Bár az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének szövege kifejezetten nem követeli meg az államtól, hogy az emberek szabad gyülekezését biztosítsa, ez a kötelezettség az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből következik, ez utóbbi rendelkezés ugyanis minden alapvető (ideértve a gyülekezési) jog védelmét az állam elsőrendű kötelezettségévé teszi. Az állam jogalkotó és jogalkalmazó intézményei tehát kötelesek biztosítani, hogy a gyülekezni kívánók élhessenek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jogukkal. Az Alkotmánybíróság ezért továbbra is irányadónak tekinti a korábbi határozataiban foglalt gyülekezési szabadsággal kapcsolatos megállapításokat.” (Indokolás [38]) {Megerősítette a 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [24], a továbbiakban ABh3.}

[25] Az ABh3.-ban az Alkotmánybíróság - utalva a korábbi határozataira is - hangsúlyozta a gyülekezési jog kiemelkedő kommunikációs funkcióját a közügyek megvitatása terén, ami a véleménynyilvánítás szabadságának speciális alapjogi megfogalmazása mellett a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formájaként is értelmezhető. Az Alkotmánybíróság ezzel együtt azt is hangsúlyozta, hogy összhangban a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakkal (ABH 1992, 167, 171.), valamint az ennek alapján megfogalmazott Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, a gyülekezési jog kiemelt jellege nem jelenti azt, hogy korlátozhatatlan alapjog lenne. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat megfogalmazását felidézve megállapítható az, hogy a békés gyülekezéshez való jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok rendszerében egy demokratikus jogállamban. Ez ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a békés gyülekezéshez való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, korlátozását pedig szorosan behatárolják a Magyarország által elfogadott nemzetközi egyezmények előírásai.

[26] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből - az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel - a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” Továbbá: „[a] korlátozás gyakorlásakor azonban a jogalkalmazóknak mindig figyelemmel kell lenniük arra is, hogy az alapjogok korlátozására kizárólag az elérni kívánt céllal arányos módon kerülhet sor alkotmányosan. Az arányosság az elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését kívánja meg, ami azt is jelenti, hogy minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál körültekintőbben kell eljárni annak korlátozásakor.” (Indokolás [21], [23]). (Megerősítette az ABh3., Indokolás [54])

[27] Az ABh3.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gyülekezési jog korlátai közül „a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Éppen e miatt ultima ratio jellegű korlátozásnak nevezhető az előzetes tiltás, hiszen az teljes egészében megvonja az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlatása is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül.” (ABh3., Indokolás [30])

[28] A Gytv. taxatív jelleggel két tilalmi esetkört nevesít, egyrészt ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviseleti szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetve ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A Gytv.-ben nevesített két tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre vonatkoztatva megállapította, hogy „[e] két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban - a népképviseleti szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként - ott áll az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése, valamint - a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében - a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 658.]” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]} A tiltó okokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság azt a további követelményt fogalmazta meg, hogy a jogalkalmazók „a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tilalmi okokat - felmerülésük esetén - nem alkalmazhatják automatikusan. A tilalmi okok alkalmazása tekintetében a jelen ügyben releváns kérdésben a Gytv. 8. § (1) bekezdése külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, ha a gyülekezés a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. E miatt a bíróságok működésének „súlyos megzavarása” törvényi feltételének megítélése tekintetében gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálni valamennyi olyan tényt és körülményt, amit értékelni kell a zavarás súlyosságának megállapíthatósága körében, így különösen a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait.” (ABh3., Indokolás [34])

[29] 2. Az Alkotmánybíróság az ABh3.-ban a gyülekezések bejelentésével és a tilalmi okok felmerülésével összefüggésben arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrség a tiltó okokat nem alkalmazhatja mechanikus jelleggel. Szükséges lefolytatni a BMr.-ben előírt egyeztetési eljárást, és külön kell indokolni a zavarás körében a Gytv.-ben szereplő „súlyossági mérce” alkalmazását. Ennek indoka, hogy „[a]z egyeztetési eljárás során a közhatalmat gyakorló szerv párbeszédet folytathat a gyülekezés szervezőjével, és ez adott esetben a tényállás differenciáltabb megállapításának lehetőségét is magában hordozza, továbbá lehetőséget ad mind a szervezőnek, mind a hatóságnak az álláspontok mélyebb megismerésére, adott esetben a közvetlen személyes meggyőzés erejének kibontakozására. A formalitástól mentes, érdemi párbeszédet eredményező egyeztetési eljárás alkalmazása az alapjog gyakorolhatóságát segítő jogintézmény, amely egyben az alapjog indokolatlan korlátozásának elvi lehetőségét is képes az adott esetben megakadályozni. A gyülekezés szervezőjének az egyeztetési eljárás során tanúsított magatartása egyben a hatóság számára hasznos informatív erővel bírhat a gyülekezési jog gyakorlása során várható események előzetes megítélése és felmérése szempontjából is. Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyeztetési eljárás lefolytatása elősegíti egy kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését.” (ABh3., Indokolás [51]) Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „[a] tiltó okok felmerülése esetén a gyülekezés megtartása érdekében a rendőrség tehet technikai javaslatokat (pl. az időtartamra vonatkozólag, vagy a hangosító eszközök vonatkozásában) a gyülekezés bejelentője számára, amelyeket a bejelentő ugyan nem köteles elfogadni, de amelyek az adott tényállás körében konkrét támpontot adhatnak a gyülekezés szervezője számára az alapjog tényleges érvényesíthetőségének egyedileg megmutatkozó alkotmányos kereteire vonatkozóan.” (ABh3., Indokolás [52]) Mindez azt a felelősséget rója a jogalkalmazóra, hogy határozatából ki kell derülnie, hogy mérlegelte a kompromisszumos megoldás által felvetődő kérdéseket és tényszerűen kell alátámasztania, amennyiben továbbra is fennállónak látja a tilalmi okok alkalmazhatóságát. A rendőrségnek az egyeztetési eljárás során a kompromisszum megtalálására tett kísérleten kívül fel kell hívnia a szervező figyelmét arra is, hogy a tiltó okokkal nem érintett helyszíneken (közterületeken) a rendezvény továbbra is megtartható.

[30] 3. Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. 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.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}

[31] Jelen esetben az indítványozó a Kúria előtt kívánt élni gyülekezési jogával, a bejelentésében foglaltak szerint 13 óra és 13:45 között. A jogalkalmazó hatóság megkereste a Kúriát annak közlése végett, hogy a bejelentett gyülekezés súlyosan zavarná-e a bíróság működését, a Kúria elnökhelyettese a megkeresésre igenlő választ adott. Ezt követően a rendőrség lefolytatta az egyeztetési eljárást, és jelezte a gyülekezés szervezőjének a tilalmi ok felmerülését, aki emiatt a bejelentésében foglaltakat módosította. A rendezvény megtarthatósága érdekében módosította a rendezvény célját, tíz percre rövidítette annak időtartamát, gyalogos felvonulásra változtatta azt, és kézi hangosítást kívánt használni.

[32] A rendőrségnek ezt követően kellett volna mérlegelnie a bejelentett információk és az ügy körülményeivel összefüggésben megállapított tényállás alapján a bejelentett gyülekezéssel kapcsolatos tilalmi ok alkalmazásának indokoltságát. A tilalmi ok indokoltságának mérlegelése helyett a rendőrség második alkalommal is megkereste a Kúria elnökhelyettesét, aki fenntartotta korábbi álláspontját, arra hivatkozással, hogy a Kúria szerint a gyülekezés alkotmányellenes, mivel az az Alaptörvény 26. § (1) bekezdésébe ütközik.

[33] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben megállapította: az eljáró bíróság nem vette figyelembe, hogy a rendőrség fenti eljárásával lényegében kiüresítette a saját mérlegelési és döntési kompetenciáját, és formalitássá tette az egyeztetési eljárás alapjogvédelmi szempontból fennálló garanciális jelentőségét. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is emlékeztet arra, hogy az egyeztetési eljárás alkalmas arra, hogy elhárítsa a bejelentés kapcsán esetlegesen felmerülő, a bejelentett rendezvény megtartását gátló törvényi akadályokat, és eredményessége esetén utat nyisson a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy alkotmányjogi panasz eljárása keretében nincs lehetősége a bizonyítékok felülmérlegelésére: azt, hogy az adott ügy körülményei megalapozzák-e a bíróságok működésének „súlyos veszélyeztetését”, esetről-esetre a rendőrségnek, illetve a felülvizsgálat során a bíróságnak kell megítélnie, és ennek megfelelően a tilalmi ok alkalmazása körében fokozott indokolási kötelezettség terheli a jogalkalmazókat.

[34] 4. A Laura út 26. szám és a Cinege út 5. szám előtti tiltakozás tekintetében az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a gyülekezési jog gyakorlása érintheti mások Alaptörvényben foglalt jogait is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Gytv. szabályozási rendszerében „mások jogainak sérelme” nem a gyülekezés előzetes tiltó okai közé került, hanem a Gytv. 2. § (3) bekezdésébe, ami a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján feloszlatási ok. Ezt a rendszertani értelmezést támasztja alá a nyelvtani értelmezés is, mivel a Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „gyülekezés gyakorlása” a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik. A tiltással és a feloszlatással, mint a gyülekezési jog ultima ratio jellegű korlátaival összefüggésben az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy „a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.” (ABh3., Indokolás [30]) Ezt az értelmezést támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolása (ABH 2001, 442, 460-461.), valamint az alapvető jogok biztosának az OBH 4435/2006. számú jelentése is (ld. 5. o.).

[35] A jelen ügyben a rendőrség a tiltás jogalapjaként egyértelműen a Gytv. 2. § (3) bekezdését jelölte meg. A rendőrség által megjelölt jogalapot felülvizsgáló bíróság pedig azzal indokolta döntését, hogy a „Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható”. Kérdéses azonban, hogy a megelőlegezetten békés demonstráció esetében hogyan merülhet fel mások jogainak sérelme.

[36] Kiemelt jelentősége van továbbá a gyülekezések időbeli jellemzőinek is. Jelen esetben azonban az állapítható meg, hogy a gyülekezés ideiglenességével kapcsolatosan a bíróság nem volt tekintettel a gyülekezés szervezőjének időbeli önkorlátozására. A bíróság az indokolásában egyrészt egyáltalán nem értékelte a gyülekezés időtartamát, így az egyeztetési eljárás eredményeként rövidített időtartamát sem, másrészt indokolásából az a kép rajzolódik ki, mintha nem a konkrét eset konkrét körülményeit mérlegelte volna: a bejelentett rendezvényekkel összefüggésben ugyanis a bíróság indokolása a „folyamatos”, az „életvitelszerű” és az „ismétlődő” rendezvények problémáira (pl. „mobil WC-k felállítása”) hivatkozott, amelyek a jelen ügyben irrelevánsak.

[37] Az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy a békés gyülekezéshez való joggal, mint alapjoggal összefüggő tiltó okot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján törvényi szinten, a szükségességi és arányossági mércének megfelelően a jogalkotó jogosult meghatározni, ezek pedig a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján taxatív jelleggel a Gytv. 8. § (1) bekezdésében találhatók.

[38] 5. Az Alkotmánybíróság azonban észlelte azt is, hogy a jogalkalmazók a jelenlegi szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a Gytv. 8. § (1) bekezdésében kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe. Mindazonáltal a hatósági és bírósági jogalkalmazásnak az alapvető jogok egymás közötti kapcsolatának, összeütközésének a konkrét helyzetben való vizsgálatát, összemérését és értékelését is meg kell valósítania.

[39] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind a rendőrség, mind pedig a bíróság azért hivatkozott tiltó okként a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel. Mivel nem egyedi esetről van szó (vö. IV/609/2015. számú ügy), az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy önmagában elégtelen, ha arra emlékezteti az eljáró bíróságot, hogy a tiltó okokat az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése követelményeinek és Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak megfelelően törvényben szabályozta a jogalkotó a Gytv. 8. § (1) bekezdésében. Tekintettel azonban arra, hogy a jelen ügyben az indítványozónak végső soron lehetősége nyílt a dinamikus felvonulás többi helyszínén véleménye kifejtésére, ezért az Alkotmánybíróság megállapítása szerint összességében nem sérült aránytalan mértékben az indítványozó békés gyülekezéshez való joga, ezért a konkrét bírói végzés alaptörvény-ellenessége miatt benyújtott alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

[40] 6.1. Mindazonáltal az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok alapján az Alkotmánybíróság az alábbi iránymutatásul szolgáló követelményeket rögzíti a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára.

[41] A jelen ügyben a rendőrség észlelte, hogy a közterület jellemzőire való tekintettel a gyülekezés gyakorlása felveti a magánszférához való alapjog védelmének kérdését.

[42] „Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában értelmezte a magánszférához való jogot és az annak viszonyát az emberi méltósághoz való joghoz. Megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése - a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben - átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenntarthatónak tartotta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott - a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű - megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. Rávilágított arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). [...] (Indokolás [82]-[84])” {17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [29]} Az Alkotmánybíróság a 11/2014. (IV. 4.) AB határozatában azt is kifejtette, hogy a magán- és családi élet tiszteletben tartása magában foglalja „az Alkotmányban külön e névvel említett, a magánlakás sérthetetlenségéhez való hagyományos alapjogot, lévén a magánlakás a magánélet színtere.” (Indokolás [55]) Fentiekre tekintettel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként fogalmazható meg, hogy a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának távoli, az intimszférát nem érintő összefüggése a magánszférához való alapjoggal alapul szolgálhat-e a gyülekezés előzetes megtiltására.

[43] 6.2. Az otthon nyugalmának kérdése speciális elbírálás alá kerül az Egyesült Államokban is. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság a Carey v. Brown [447 US 455 (1980)] és a Frisby v. Schultz [487 US 474 (1988)] ügyben is foglalkozott a kérdéssel. Amellett, hogy a magyar szabályozáshoz hasonlóan arra az álláspontra jutott, hogy a közutak és járdák még a lakóövezetekben is közterületnek számítanak, különösen az otthonukban foglyul ejtett közönségre tekintettel különbséget tett a felvonulások és a statikus, adott helyszínre szervezett rendezvények között. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság szerint az otthon nyugalma („a fáradt emberek utolsó mentsvára”) az a tér, ahova az emberek visszahúzódhatnak a mindennapi nyüzsgés elől, és ez kiemelten fontos érték. Attól, hogy a köztereken szinte bárhol foglyul ejtett közönséggé lehet válni, nem jelenti azt, hogy ezt mindenhol el kell fogadni: miközben a közterületeken ugyanis általában ki lehet térni a meghallgatni nem kívánt gyülekezés elől, az otthon e tekintetben speciális helyszínnek minősül, amit az államnak jogi védelemben kell részesítenie.

[44] Mindez ugyanakkor nem jelentheti azt, hogy a békés és ideiglenes jellegű gyülekezések súlytalan indokokkal korlátozhatók lennének. Ennek megfelelően az EJEB nem fogadta el a Patyi és mások kontra Magyarország ügyben, hogy a miniszterelnök háza elé szervezett rendezvényeket a rendőrség olyan hivatkozásokkal tiltotta meg, hogy húsz tüntető számára „a járda nem elég széles”, illetve „november 1-jén, Mindenszentek napján, erősebb forgalomra kell számítani” [EJEB, Patyi és mások kontra Magyarország (5529/05); 2008. október 7., 12. bekezdés]. Ugyanabban az ügyben egy másik alkalommal húsz percesre tervezett, húszfős gyülekezést a rendőrség egyebek mellett az utcában közlekedő rendszeres autóbuszjáratra, valamint arra hivatkozással tiltott meg, hogy „sokan az utcán keresztül utaznak a Budapest környéki síelőhelyekre” [15. bekezdés].

[45] 6.3. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Gytv. sem a gyülekezés módjára, sem a gyülekezés helyével összefüggésben nem alkalmaz differenciált szabályozást, hanem egységesen „rendezvényről” rendelkezik és a „közterület” monolit fogalmát használja.

[46] A gyülekezés helyével összefüggésben az Alkotmánybíróság már kifejtette, hogy „[a] Gytv. alkalmazásában közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér. [Gytv. 15. § *a)* pont] Főszabály szerint tehát minden, a köz számára korlátlanul nyitva álló területen szervezhető gyülekezés. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a »mindenki számára való hozzáférhetőség itt azt jelenti, hogy a közterület használatára egyaránt képesnek kell lenniük a rendezvény résztvevőinek, valamint mindenki másnak, aki nem vesz azon részt«. [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458.]” (ABh2., Indokolás [48]) „Tekintettel arra, hogy 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 helyéül választott közterület igénybe vételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek.” (ABh2., Indokolás [45]) Ennek a követelménynek kell megfelelniük a rendőri szervek által elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedéseknek is. „Ezt a megállapítást vette alapul az Emberi Jogok Európai Bírósága, amikor a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) és a Szerdahelyi kontra Magyarország (30385/07, 2012. január 17.) ügyekben megállapította: Magyarország megsértette a panaszosok gyülekezési jogát, amikor a Kossuth tér jogszerűtlen módon történő biztonsági műveleti területté nyilvánításával lehetetlenné tette a panaszosok által 2007 márciusára bejelentett demonstráció megtartását.” (ABh2., Indokolás [51]) Ezzel összefüggésben az ABh2.-ben az Alkotmánybíróság azt is megerősítette, hogy „[a]mennyiben nyilvánvaló, hogy a közterület-használat adott módon történő szabályozásának mögöttes célja a gyülekezési jog korlátozása, és a közterület-használat feltételeinek módosítása csupán eszköze a gyülekezési jog korlátozásának, ez alkotmányellenessé tehet olyan szabályokat is, melyek önmagukban alapjogi relevanciával nem bírnak”. [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911.] (ABh2., Indokolás [62])

[47] Összefoglaló jelleggel az ABh2. megállapította, hogy „minden közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott rendezvény a gyülekezési jog védelmi körébe tartozik, de a Gytv. 6. §-a alapján kizárólag a közterületen tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak. A Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján is csak ez utóbbi, a »bejelentéshez kötött rendezvény« esetében van lehetősége a rendőrségnek arra, hogy amennyiben az a népképviseleti szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem volna biztosítható, megtilthassa a rendezvénynek a megjelölt helyen vagy időben való megtartását. A bejelentési kötelezettséget közterületen tartandó rendezvény esetében az indokolja, hogy a hatóságok képesek legyenek biztosítani a gyülekezés lebonyolítását.” (ABh2., Indokolás [44])

[48] 6.4. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, akkor a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja jogalkotói feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének *c)* pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

[49] A korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének megfelelően az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság már az ABh1.-ben rámutatott arra, hogy „elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit.” Az ABh1. szerint mindez „megköveteli, hogy az Országgyűlés és a törvényjavaslatok előkészítéséért felelős Kormány az alkotmánynak megfelelő tartalmú törvény elfogadását követően figyelemmel kísérje az alapjog érvényesülését a jogalkalmazási gyakorlatban, és megtegye a szükséges lépeseket a törvény módosítása érdekében. Az állam alapjogvédelmi kötelessége tehát nem merül ki egy-egy törvény elfogadásában, hanem folyamatos hatásvizsgálatot igényel.” (ABh1., ABH 2008, 651, 673.)

[50] Az államot azonban az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján nem pusztán az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje az állami beavatkozástól. Különösen a gyülekezési jog esetében az államnak a harmadik személyek behatásai elleni védelmi kötelezettségének is eleget kell tennie (ld. ellentüntetések). Ezekben az esetekben, amelyekben az alapjog két jogosultja áll egymással szemben, a kettőjük közötti konfliktusban az állam közvetítő szerepet tölt be.

[51] Hasonló konkuráló alapjogi pozíciók találkoznak a békés gyülekezés gyakorlása során a gyülekezés helyszínén tartózkodó személyek vonatkozásában (pl. mozgásszabadság, magánszférához való jog), amely esetekben a megfelelő alapjogi mércék alkalmazásával a konfliktust fel kell oldani.

[52] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogrendszerben jelenleg nincs olyan megfelelő szabályozás, ami meghatározza a rendőrség számára a gyülekezési jog alapján szervezett rendezvények esetében a békés gyülekezéshez való alapjog és más alapvető jog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit (az egyeztetési eljárás részletszabályait). Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a jelen ügyben megvalósuló alapjog korlátozó jogalkalmazói gyakorlat elsődleges oka a törvényi szintű garanciális szabályozás hiánya, amely nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazásának a lehetőségét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyülekezési jog gyakorlása során felvetődő alapjogi kollízió kivételes esetben, megfelelő mérlegelés eredményeképpen akár a legsúlyosabb korlátozáshoz, a gyülekezés tiltásához is elvezethet, de önmagában pusztán a kollízió ténye a tiltáshoz nem szolgáltat elegendő alapot. A tiltó okok szabályozási körén kívül eső alapjogi kollízió esetében is lehetővé kell tenni, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. Erre tekintettel a jogalkalmazónak lehetőséget kell adni, hogy mérlegelje a gyülekezés körülményeit, mindez azonban nem vezethet az alapjog gyakorlásának ellehetetlenüléséhez (ld. az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei 99. pontja).

[53] Az ABh2.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyes közterületi helyszíneknek emblematikus funkciója van (vö. Indokolás [67]). Ezzel szemben állítható, hogy egyes közterületi helyszínek jellegadó módon a lakhatás és a pihenés helyszínei. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a tervezett rendezvény egyik helyszínén - ahogy az a bíróság indokolásából kiderül - közszereplő lakik, ugyanis őket ugyanúgy megilleti az otthon nyugalma. Sőt, a fair balance elvével csak kivételes esetben egyeztethető össze, ha a gyülekezni kívánók véleményük csoportos kifejtését elsősorban azáltal kívánják megvalósítani, hogy a gyülekezés kizárólagos helyszínéül a közéleti szereplő magánlakásának környékét jelölik meg. A demokratikus társadalomtól elvárt tolerancia sem ad okot arra, hogy a demokratikus véleményformálás szereplőit (a közéleti szereplőket és azok nem közéleti szereplő lakótársait, szomszédait) a magánszférához való alapjoguk aránytalan sérelmével helyezzék nyomás alá. Mindez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett demonstráció szükségképpen érintené a rendezvénynek kitett személyek magánszférához való alapjoguk belső lényegét, másrészről azonban az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalmának védelmére és e nyugalomnak csupán a fokozottan ideiglenes jellegű, és a magánszférához való jogukat aránytalanul nem érintő megzavarására. A körülmények mérlegelése alapján akár itt is tartható tehát gyülekezés, de adott esetben szigorúbb technikai feltételek mellett: így figyelembe kell venni különösen a gyülekezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy a résztvevők milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez. Az üzenetre való tekintettel mindez továbbra is közéleti kommunikációnak minősül, amit véd a békés gyülekezéshez való jog, ugyanakkor technikai korlátozás alá vethető egy másik Alaptörvényben biztosított jog, így a VI. cikk (1) bekezdésében szereplő magánszférához való jog védelmében.

[54] Mivel azonban a gyülekezés helyének, idejének és módjának megválasztása szorosan kötődik a gyülekezés céljához és a gyülekezés során kommunikált üzenethez, a rendőrségnek a lehető legnagyobb körültekintéssel kell eljárnia akkor, amikor az egyeztetés során a rendezvény ezen jellemzőit kifogásolja. A jelen ügyben a felsorolt jellemzők közül a gyülekezés helye a releváns. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „[a]z egyén gyülekezési szabadságába tartozik, hogy gyülekezést szervezzen és gyülekezésen vegyen részt. A gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [...] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez.” (ABh1., Indokolás [41]) Ehhez kapcsolódóan fogalmazza meg az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei azt, hogy ha egy állam korlátozza a gyülekezés szabadságát, azt a lehető legkevesebb beavatkozással kell tennie, így például nem hozhat olyan korlátozásokat, amelyek alapvetően befolyásolnák az esemény jellegét, úgy, mint egy felvonulásnak a város külterületeire való irányítása. [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2.4. pont] Továbbá „[a] demokratikus társadalmak toleranciaigénye miatt a gyülekezésnek nagyon magas küszöböt kell átlépnie ahhoz, hogy azt mások jogaira és szabadságaira nézve sértőnek lehessen elfogadni. Annál is inkább így van ez, mivel a gyülekezés szabadsága definíció szerint csak meghatározott ideig korlátozza mások ilyen vagy más irányú jogait.” {OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 80. pont, vö. ABh3., Indokolás [52]}.

[55] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezekben az alapjogilag konkuráló esetekben a jogalkotó felelőssége, hogy megfelelő támpontokat adjon a jogalkalmazóknak ahhoz, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó védelmi kötelezettségnek hatékonyan eleget tudjanak tenni. A védelem meghatározása tehát a törvényhozó, annak konkretizálása a jogalkalmazók feladata. A védelmi kötelezettség teljesítése során mind a törvényhozónak, mind pedig a jogalkalmazóknak figyelembe kell vennie azt, hogy egyik alapjog lényeges tartalma sem korlátozható, másrészt pedig arra kell törekedniük, hogy a konkuráló alapjogi pozíciók az arányosság elvének megfelelően kíméletes kiegyenlítésre, méltányos egyensúlyba kerüljenek (fair balance, schonender Ausgleich). Ezek tekintetében az Alkotmánybíróság továbbra is kontrollt gyakorol.

[56] Mindezek alapján, a magánszférához való jog részét képező otthon nyugalmára tekintettel, valamint a békés gyülekezések megtartása melletti vélelmet is hangsúlyozva, az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - megállapította, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését és a VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

[57] 7. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2016. július 12.

|  |
| --- |
|  *Dr. Sulyok Tamás* s. k.,az Alkotmánybíróság elnökhelyettese, előadó alkotmánybíró |
|  *Dr. Balsai István* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Czine Ágnes* s. k., alkotmánybíró |
|  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Pokol Béla* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Salamon László* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Stumpf István* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Szalay Péter* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Szívós Mária* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Varga Zs. András* s. k.,alkotmánybíró |

***Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

[58] Egyetértek a határozat rendelkező részével, és annak lényegi indokaival is, ugyanakkor a rendelkező rész 1. pontjának indokolásában szükségesnek tartottam volna az alábbiak hangsúlyozását.

[59] 1. A gyülekezési jognak kiemelt szerepe van egy demokratikus társadalomban, mert azok számára is biztosítja a nyilvános véleménynyilvánítást, akik annak egyéb lehetőségeihez nem férnek hozzá. A gyülekezési jog révén szélesebb körben felszínre jutnak „a társadalomban rejlő feszültségek” [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.], lehetővé téve azok hatékonyabb kezelését. Egyetértek ezért az Alkotmánybíróságnak azzal a korábbi megállapításával, hogy „[a] békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke.” (ABH 2007, 911, 914.)

[60] A gyülekezési jog a kommunikációs alapjogok körébe tartozik [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Ennek jelentősége pedig abban áll, hogy az „Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a »kommunikációs alapjogokat« a többi jog fölé helyezi annyiban, hogy »a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni«” [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 75.]. Ennek indoka, hogy e szabadságok köre különleges védelmet követel, különösen, ha közügyeket, illetve a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát. A demokratikus hagyományokkal rendelkező társadalmak tapasztalatai szerint is e vitákban esetenként kellemetlen, éles, esetleg igazságtalan támadásokat intéznek a kormányzat és a közhivatalnokok ellen és nyilvánosságra kerülnek olyan tények is, amelyek a közéleti szereplők becsületének csorbítására alkalmasak.” [36/1994. (III. 7.) AB határozat, ABH 1994, 219, 228.]

[61] A gyülekezéshez való jog azonban kiemelt jelentősége mellett sem korlátozhatatlan. A korlátozás szempontrendszere ugyanakkor ezen alapjog tekintetében több egyedi ismérvet is magában hordoz, amelyre álláspontom szerint a jogalkotónak is tekintettel kell lennie a Gytv. módosításakor.

[62] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam általában akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, „ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg”. A jogalkalmazót azonban kizárólag a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül kötelezi az alapjog-korlátozás tesztje {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}. Ebből következően a jogalkotónak a Gytv. módosítása során a jogalkalmazók számára az „értelmezési mozgástér” kereteit kell megteremtenie, lehetőséget biztosítva ezáltal, hogy a gyülekezési jog korlátozásának törvényi háttere, és a törvényben meghatározott tilalmi okok mérlegelésének egyértelmű szempontrendszere legyen.

[63] Álláspontom szerint a jogalkotás során nem hagyható figyelmen kívül: a fentiekben megjelölt alkotmánybírósági gyakorlat [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 75.] alapján a gyülekezési jogot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Emellett a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben felmerül az a sajátos szempont is, hogy az nem csupán a gyülekezési jogukkal élni kívánókat érinti, hanem a társadalom egészére kihat. Erre tekintettel hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „[e]gy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl.” (ABH 2007, 911, 914.)

[64] 2. A fentiekben hivatkozott szempontok jelennek meg az EJEB gyakorlatában is. Az EJEE 11. Cikke alapján „[m]indenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához [...]”. E jog gyakorlását csak „a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. [...]”

[65] Az EJEB a gyülekezés szabadságával összefüggésben rámutatott arra, hogy „a gyülekezési szabadság egyik célja, hogy teret biztosítson a nyilvános viták és a tiltakozás nyilvános kifejtése számára” {Ezelin kontra Franciaország (11800/85), 1991. április 26., 37. bekezdés}. Ebből következően „[a] vélemények és kinyilvánításuk szabadságának védelme a 11. Cikk alapján védett gyülekezés [...] szabadságának egyik célja”. {Szabadság és Demokrácia Párt (ÖZDEP) kontra Törökország [GC] (23885/94.), 1999. december 8., 37. bekezdés} A gyülekezési jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának - a gyülekezés céljával összhangban álló - megválasztásához való jogot {Sáska kontra Magyarország (58050/08), 2012. november 27., 21. bekezdés}

[66] Az EJEB a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben azt hangsúlyozta - figyelemmel az EJEE 11. Cikk 2. pontjában foglaltakra -, hogy annak kizárólag olyan indokból lehet helye, amely egy „demokratikus társadalomban szükséges”. Ez pedig feltételezi, hogy „a beavatkozás »nyomós társadalmi szükséglet«-nek tesz eleget, s - különösen - hogy arányos az elérni kívánt céllal” {Patyi és Mások kontra Magyarország (5529/05), 2008. október 7., 38. bekezdés}.

[67] Az EJEB gyakorlatában vizsgálta azt is, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség törvényi előírása mikor egyeztethető össze a gyülekezési szabadsággal. Ennek keretében arra mutatott rá, hogy a „bejelentési kötelezettség előírása általában nem sérti a gyülekezési jog lényegét”, ezért nem ellentétes az EJEE 11. Cikk szellemével önmagában az, ha az államok közrendi és nemzetbiztonsági okból előírják a rendezvények megtartásának engedélyhez kötését. {Nurettin Aldmer és Mások kontra Törökország (32124/02, 21126/02, 21129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02), 2007. december 18., 42. bekezdés}

[68] Az EJEB a bejelentés céljával összefüggésben arra mutatott rá, hogy ennek indoka - részben - a gyülekezéshez való jog és mások törvényes érdekeinek az összehangolása. Ebből következően a bejelentési eljárás folyamán elfogadott ezen ellentétes érdekek kiegyensúlyozására az előzetes közigazgatási eljárás intézménye. Az EJEB álláspontja szerint „az ilyen követelmények önmagukban mindaddig nem ellentétesek az EJEE 11. Cikkében megtestesülő elvekkel, amíg nem válnak az Egyezményben védett békés célú gyülekezés szabadságának rejtett akadályává” {Balcik és Mások kontra Törökország (25/02), 2007. november 29., 49. bekezdés}.

[69] Az EJEB rámutatott arra is, hogy a gyülekezési jog korlátozására kizárólag „törvényben előírt” tilalom alapján kerülhet sor. Ennek hiányában nem lehet elvégezni sem a törvényes cél, sem a demokratikus társadalomban szükségesség vizsgálatát. A tiltás jogalapjának hiánya önmagában megalapozza az EJEE 11. Cikkének sérelmét {Szerdahelyi kontra Magyarország (30385/07), 2012. január 17.}.

[70] 3. A fentiekben kifejtettek alapján megállapítható, hogy szükségessé vált annak egyértelműbb törvényi szabályozása, hogy a hatóság mikor tilthatja meg a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény [2. § (1) bekezdés, 3. §] megtartását. Ennek keretében a jogalkotónak olyan szabályozás kialakítására kell törekednie, amely kellő mozgásteret enged a jogalkalmazók számára annak mérlegelése során, hogy a Gytv.-ben meghatározott tilalmi okok alkalmazására a konkrét - szükségképpen egyedi szempontok mérlegelését magukban hordozó - ügyekben csak kivételesen és a valóban indokolt esetekben kerüljön sor.

[71] A szabályozás kialakítása során, véleményem szerint, figyelemmel kell lenni arra, hogy a gyülekezési jog - mint kommunikációs alapjog - fokozott védelmet élvez. Ebből következően a gyülekezési jog korlátozására szűkebb tere nyílik a jogalkotónak, mint arra egyébként az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános szempontrendszer lehetőséget nyújtana.

[72] Álláspontom szerint a fentiek mellett szükséges az is, hogy a jogalkotó beépítse a törvényi szabályozásba az egyeztetési eljárás lefolytatásának egyértelmű szempontrendszerét. E kérdéssel kapcsolatban fenntartom a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz csatolt különvéleményemben foglaltakat.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Czine Ágnes* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye***

[73] A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet más megközelítésben és sokkal szélesebb körben tartom megállapíthatónak. A rendelkező rész 2. pontjával nem értek egyet.

[74] 1. Álláspontom szerint a Gytv. szabályozása rendkívül hiányos, ennél fogva az esetek nagy részében nem alkalmas arra, hogy a gyülekezési joggal versengő alapvető jogok és a gyülekezési jog viszonyát illetően a jogalkalmazó számára törvényes támpontot nyújtson. Mint az a jelen ügyben is látható - és más ügyekben is megtapasztalható -, a gyülekezési jog gyakorlására irányuló bejelentések kapcsán az eljáró rendőrhatóság, majd az eljárását felülvizsgáló bíróság az esetek nagy többségében - nyilvánvalóan legjobb meggyőződése és lelkiismerete szerint - igyekszik ezt a viszonyt a versengő alapjogok jogalkalmazói összemérésével - a törvény helyett magára vállalva a szükségességi-arányossági teszt elvégzését - a konkrét esetekre értelmezni, és döntését így meghozni. Ez vezet azután ahhoz, hogy a rendőrhatóság és a bíróság akkor is a megtiltás eszközét alkalmazza, amikor a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt megtiltási ok nem áll fenn. Ezzel a megtiltás lehetőségét a Gytv. 8. § (1) bekezdésében kívüli esetekre terjeszti ki.

[75] 1.1. A probléma elvi szintű kezelése szempontjából kardinális kérdés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének helyes értelmezése, mely szerint az alapvető jogokat törvényben kell szabályozni, ami egyet jelent azzal a követelménnyel, hogy az alapvető jogok korlátozására kizárólag törvényben kerülhet sor. Az erre vonatkozó jogirodalmi alátámasztású érveket a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban részletesen ismertettem. Ezeket az érveket mind a rendszerváltó Alkotmány, mind az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései [azaz az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, illetve Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése] tekintetében egybehangzóan tartalmazzák az alapvető jogok korlátozásával foglalkozó alkotmány- (alaptörvény-) magyarázatok, publikációk. A jogirodalom teljesen egységes e szövegek értelmezésében; a publikációk az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi feltételeiről, mint a jogállamiság elmaradhatatlan követelményeiről szólnak. A formai követelményt a törvényi szint képezi, a tartalmit pedig lényegét illetően a szükségességi-arányossági tesztnek történő megfelelés. A formai és tartalmi követelmények között konjunktív viszony áll fenn.

[76] Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: „[a] Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”.

[77] Az Alkotmány magyarázata ezzel a rendelkezéssel kapcsolatosan az alábbiakat tartalmazza: „2.2. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alapjogok szabályozására és korlátozására vonatkozó előírásokat fogalmazza meg. Alapjogok szabályozása és korlátozása törvényben történhet.” (Balogh Zs. - Holló A. - Kukorelli I. - Sári J.: Az Alkotmány magyarázata, KJK-KERSZÖV Budapest 2002, 211.)

[78] Az Alkotmány kommentárja ugyanezt az alábbiak szerint fogalmazza meg: „[a]z Alkotmány 8. § (2) bekezdésében találjuk az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi kritériumait. Formai kritériumok alatt az eljárási szabályokat értjük, nevezetesen azt, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. [...] Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott tartalmi követelmény az, hogy törvény alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.” [Jakab A. (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 412.]

[79] Az Alkotmánybíróság kezdeti időkből származó gyakorlatából egyetlen példát idézek, melyet Az Alkotmány kommentárja is tartalmaz, a 20/1990. (X. 4.) AB határozatot, mely az alapjogok korlátozásával összefüggésben az alapjogot korlátozó normák alkotmányosságáról ír. [Jakab A. (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 425.]

[80] Vizsgálva a rendszerváltó Alkotmány szövegét, az is megállapítható, hogy az alapvető jogok korlátozásáról kizárólag mint törvényi szinten megvalósítható, azaz jogalkotói tevékenységhez kötött aktusról esik említés, jogalkotótól különálló, jogalkalmazó által gyakorolt alapjog-korlátozásra semmiféle utalás sem található a szövegben.

[81] Mindezekből egyértelműen következik, hogy a rendszerváltó Alkotmány az alapvető jogok korlátozását kizárólag a jogalkotás (jelesül a törvényalkotás) keretében tette lehetővé.

[82] A formai követelménynek, a törvényalkotási szintnek az alkotmányosság szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Az alapjogok korlátozásának intézménye ugyanis elkerülhetetlen, adódik már eleve abból, hogy nem egyedül élünk a világon. Mások jogai és szabadsága, továbbá a közösségi érdekeket hordozó egyéb alkotmányos értékek védelme szükségszerűvé teszik az alapjogi korlátozás lehetőségét. Ugyanakkor a jogállamiság védelme szempontjából kardinális kérdés, hogy az ilyen irányú szabályozás szüksége ne vezethessen önkényre. Ha az alapjogok korlátozására nem normatív szinten, mégpedig a jogszabályok körében nem a legmagasabb szinten kerül sor, akkor már nem beszélhetünk jogállami szintű garanciáról. Erről Az Alkotmány kommentárja az alábbiak szerint értekezik: „[a]z Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokat csak törvényben lehet szabályozni. E szabály azt jelenti, hogy a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozó, Magyarországon kizárólag az Országgyűlés jogosult dönteni az alapvető jogok sorsáról, az Alkotmány diktálta keretek között. Az ezt kiegészítő szabály pedig az, hogy törvénybe kell foglalni a döntést, hogy az annak megfelelő, garanciákkal övezett eljárási szabályok betartásával szülessen meg a jogszabály. Az Országgyűlés sem jogosult tehát arra, hogy más norma - a hatályos jogforrási rendszer alapján - az állami irányítás egyéb jogi eszközei igénybevételével döntsön.” [Jakab A. (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 425.]

[83] Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila a formai követelmény történeti gyökereit és nemzetközi beágyazottságát hangsúlyozva, nemzetközi kitekintésben a normákhoz kötöttséget az alapjogi korlátozás nélkülözhetetlen követelményeként jelöli meg. „Az emberi jogok korlátozására vonatkozó általános formai követelményt már a francia deklaráció 4. cikke is megfogalmazta: »A természetes jogok gyakorlásának korlátait csak törvény állapíthatja meg«. Az emberi jogok különböző katalógusai ma is tartalmaznak ehhez hasonló formai szabályokat. Például az Emberi jogok európai egyezményének több cikke is magában foglal olyan kitételt, mely szerint a jogkorlátozásnak »törvényben meghatározottnak«, »törvény által elrendeltnek«, illetve »a törvényekkel összhangban lévőknek« (»prescribed by law«, illetve »in accordance with the law«) kell lennie. Ennek a formai követelménynek kettős jelentése van: az európai standard szerint azt fejezi ki, hogy az emberek csak akkor kötelesek alávetni magukat a jogkorlátozó intézkedéseknek, ha azokat nyilvános, előre megismerhető és közérthető normatív rendelkezésekben írták elő számukra. Vagyis egyfajta minőségi követelményről van szó, amely a jog uralmának (rule of law) elvéből vezethető le. A »törvény« ebben a megközelítésben valójában jogszabályt jelent, és a hangsúly a norma hozzáférhetőségén és az emberek azon lehetőségén van, hogy magatartásukat a normához igazíthassák. Éppen ezért az Emberi Jogok Európai Bírósága a kodifikált joggal egyenrangúnak tartja a common law normákat, mivel azok jogforrásai mindenki számára megismerhetőek a bírói döntésekből, jogi könyvekből és más publikációkból. A common law bíróságok által kialakított esetjog alapján az emberek ugyanúgy megismerhetik a jogszerű cselekvés határait, mint a törvények alapján. A kodifikált jogon alapuló jogrendszerek esetében pedig a bíróságok által elfogadott jogértelmezést kell alapul venni a normák tartalmának megállapításakor. A legfőbb követelmény tehát ebből a formai szempontból az, hogy a norma az emberek számára megismerhető és egyértelmű legyen és ne nyíljon tér a jogalkalmazó hatóságok diszkrecionális döntéshozatalára akár a norma hiánya, akár annak titkossága miatt.” [Halmai G.-Tóth G. A. (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó Budapest 2003, 117-118.] (Az idézethez tartozó hivatkozásokat lásd az eredeti szövegben.)

[84] Az Alkotmány szabályozását tekintve úgy gondolom, hogy a felhozott - alapvetően a jogirodalomból idézett - példák egyértelművé teszik, hogy abban a kontextusban, amelyben az alapjogok alkotmányos értelemben vett korlátozásáról beszélünk, az alapvető jog korlátozása normaalkotó (jellemzően, így Magyarországon is, törvényalkotó) aktusként nyert értelmezést.

[85] Az alapvető jogok korlátozását az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alábbiak szerint szabályozza: „(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

[86] Ez a szöveg a korábbi szövegezéstől több tekintetben is eltér. A témánk szempontjából releváns részét illetően annyiban, hogy a formai követelmény (a törvényi szabályozási szint) és a tartalmi követelmények külön mondatba kerültek és elmaradt a grammatikailag félreérthetetlen utalás e feltételek konjunktív viszonyára. Kérdés, hogy ez a változás új szabályozását alakította-e ki az alapvető jogok korlátozásának, lehetővé tette-e, hogy a jövőben az alapvető jogok korlátozásáról ne csak törvény rendelkezhessék, hanem a törvénytől függetlenül egyedi döntések révén - esetleg a korlátozás új, törvényben nem szereplő eseteit is megengedve - a jogalkalmazó is. Másképpen fogalmazva, el kívánta-e törölni az alkotmányozó az alapvető jogok korlátozásának eddigi dogmatikáját, vagy a szabályozás két mondatra bontása csupán stiláris megfontolásból ered?

[87] Az alkotmányozói akaratra az abban résztvevők ismeretein túl objektíve az alkotmányozás dokumentumaiból lehet következtetni. Megállapítható, hogy sem az új alkotmány végül ajánlásként elfogadott koncepciója, sem az Alaptörvényhez fűzött indokolás nem tanúskodik e tekintetben a korábbi szabályozás megváltoztatásának szándékáról. Ilyen szándék vagy értelmezés sem a koncepció, sem az Alaptörvény vitájában nem merült fel, sem a plenáris ülésen, sem bizottsági szinten. A jogirodalomban, vagy az Alaptörvényt övező parlamenten kívüli vitákban, de az Alaptörvény ellen megfogalmazódott támadások során sem merült fel a formális követelmény felpuhításának, vagy vagylagossá tételének vádja. Mindeddig jogász körökben az érintett szabályozással kapcsolatosan egységes az a nézet, hogy az új Alaptörvény tartalmi értelemben lényegében a korábbi szabályozást vette át, kifejezetten beépítve az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerinti értelmezést. A Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez ide vonatkozóan az alábbi rövid megállapítást teszi: „[a]z alapjogokra vonatkozó szabályokat és azok korlátozását szintén törvény állapíthatja meg.” (Árva Zs.: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, CompLex Jogtár)

[88] Mindebből álláspontom szerint az a következtetés vonható le, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabályozása tartalmi azonosságot mutat. Ebből következően az Alkotmány kapcsán kialakult eddigi dogmatikát is változatlanul érvényesnek tekinthetjük.

[89] 1.2. A fentiekből következően nézetem szerint nem fogadható el, hogy a törvény helyett a jogalkalmazó döntsön az alapvető jogok korlátozásának tartalmi szempontjairól. Ez még akkor is igaz, ha az Alkotmánybíróság által vizsgált esetekben alapvetően nem volt megállapítható az önkényes eljárás szándéka. Ettől függetlenül a jogalkalmazónak is kiemelkedően fontos érdeke, hogy az alapvető jogok (jelesül itt a gyülekezési jog) korlátozását megvalósító konkrét döntés konkrét törvényi rendelkezéseken alapuljon, azaz ne jogot alkosson (értelmezésbe bujtatva), hanem törvényben foglalt konkrét korlátozó szabályok egyedi esetre történő alkalmazását végezze el a gyülekezések bejelentésének elbírálása során, és így eleve védve legyen minden méltatlan politikai inszinuációval szemben.

[90] 1.3. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[a]z EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Ez utóbbi rendelkezés ugyan államcélt tartalmaz, azonban ez az államcél speciális természetű. Az alapvető jogok védelme ugyanis elválaszthatatlan az egyes alapvető jogok érvényesülését akadályozó, sértő minden tényező lehetőség szerinti elhárításától. Ez a versengő alapjogok esetén viszonylagosan valósulhat meg, az alapvető jogok kölcsönös korlátozásával, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt szükségességi-arányossági teszt útján. Mivel ennek biztosítása a fentiek szerint törvényalkotási feladat, az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében az államra az alapvető jogok kölcsönös korlátozásának rendezése érdekében szükségképpeni törvényalkotási feladat hárul.

[91] 1.4. Az állam ennek a feladatának a gyülekezési jog és más alapvető jogok versengése esetét illetően nézetem szerint csak igen hiányosan tett eleget.

[92] Az, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése deklarálja, miszerint „A gyülekezési jog gyakorolása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”, ezt a hiányt nem pótolja. Nem valósítja meg a szükséges védelmet a Gytv. 14. §-a sem, mivel a Gytv. nem tartalmaz semmilyen közelebbi, törvényben meghatározott támpontot arra nézve, mi minősül mások jogai sérelmének. (E rendelkezés alapján például nem lehet a lakók nyugalmát zavaró, éjszakába nyúló demonstrációt feloszlatni, vagy fellépni gyermekek jogainak megóvása érdekében.) Ráadásul a Gytv. 14. §-a már megkezdett, folyamatban levő demonstráció feloszlatásáról rendelkezik, azaz ez a szabály nem vonatkozik arra az esetre, amikor már a rendezvény bejelentéséből kitűnik, hogy a tervezett demonstráció nyilvánvalóan sérteni fog valamilyen más alapvető jogot (pl. lakások közelében hetekre is elhúzódó időre előre bejelentett demonstráció, amely a pihenés ellehetetlenítésével vezethet mások alapvető jogainak sérelmére). E problémával összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a demonstráció nem szorul engedélyezésre, tiltás alá pedig csak a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt két fordulat esik.

[93] Megjegyzem, hogy a törvényi szabályozás hiánya nemcsak a gyülekezési joggal ütköző alapvető jogokat hagyja védtelenül, hanem ez fordítva is érvényesül, hiszen a gyülekezési jog törvényben történő korlátozásának szabálya biztosítékul szolgálna a gyülekezési joggal élőknek arra, hogy a törvényi korlátokon belül gyülekezési joguk gyakorlásában már nem akadályozhatók. Ez inverz módon a többi alapvető jog korlátozását jelenti a gyülekezési jog javára. (Ez is igazolja azt, hogy az alapvető jogok korlátozására a kölcsönösség jellemző.)

[94] 1.5. A határozat rendelkező részének 1. pontja a mulasztást leszűkíti a „magánszférához való alapjog”-ra, miközben az Alaptörvény VI. cikkében foglalt alapjogon kívül más alapjogok is védelemre szorulnak (pl. az egészséghez való jog, mely a pihenés tartós ellehetetlenülésével sérülhet, vagy a gyermekek jogai, melynek nagyon fontos elemét jeleníti meg az Alaptörvény XII. cikke). Maga a Gytv. sem szűkíti le a jogvédelem elvét a Gytv. 2. § (3) bekezdésében egy adott alapvető jogra, sőt, nem egyszerűen alapjogok, hanem a tágabb fogalmat képező jogok - mások jogainak és szabadságának - sérelméről szól.

[95] Az előbbiekből következően nézetem szerint az Országgyűlés mulasztása az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből levezethetően abban áll, hogy nem alkotta meg hiánytalanul a gyülekezési jog gyakorlása esetén mások alapvető jogainak védelmét szolgáló szabályokat.

[96] 2. Nem értek egyet a határozat rendelkező része 2. pontjának indokolásában megjelenő azon érveléssel, miszerint ha több helyszínű a gyülekezési jog gyakorlása, úgy az is elfogadható, ha egyes helyszíneken ez a jog nem érvényesül. Az alkotmányjogi panaszt nézetem szerint elemeiben, helyszínenként kell vizsgálni, és ha akár egy helyszín tekintetében megállapítható a jogsérelem, már nem beszélhetünk a gyülekezési jog jogszerű érvényesüléséről.

[97] 2.1. Álláspontom szerint a Bp. V. Markó utca 25. cím elé bejelentett rendezvénynek a rendőrhatósággal történt egyeztetés során az indítványozó által elfogadott korlátozott formája már nem tette indokolttá a rendezvény megtiltását, ugyanis ez a forma megítélésem szerint nem járt volna a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésével. Ezen helyszín tekintetében egyébként a Gytv. 8. § (1) bekezdése világos - a gyülekezési jogot korlátozó - rendelkezést tartalmaz, vagyis itt nem a különvéleményem 1. pontjában részletezett jogalkotói mulasztásról van szó, hanem e rendelkezésnek az egyedi esetre történő alkalmazása kapcsán annak elbírálásáról, hogy a „súlyos veszélyeztetés” a konkrét esetben valóban fennáll-e. Nem értek egyet azzal sem, hogy a gyülekezési joggal kapcsolatos bírósági mérlegelés az Alkotmánybíróság által nem lenne felülbírálható. A gyülekezési jog sérelmével kapcsolatos jogvitás kérdések közvetlenül alapjogi és alkotmányvédelmi kérdések; ezek elől kitérni egyet jelent az alapjogvédelmi funkció feladásával.

[98] Álláspontom szerint a fentiek alapján e helyszín vonatkozásában kellő indoka áll fenn a sérelmezett jogi aktusok megsemmisítésének.

[99] 2.2. Ennek következtében a bírósági végzés többi helyszínt érintő részeinek megítélése a végzés egésze szempontjából már valójában irrelevánssá válik; az ügyben hozott egységes végzés megítélését az előbbiekben kifejtett megsemmisítési ok önmagában eldönti.

[100] Mindenesetre a további helyszínek tekintetében utalok a szükségességi-arányossági teszt jogalkotói kompetenciájával kapcsolatosan fentebb részletezett álláspontomra. Ugyanakkor ahol a rendőrségi, illetve bírósági döntés mögött a TEK 30100-1324/8/2014. számú intézkedése áll, ott törvényi rendelkezésben (a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 46. §-ában) megengedett alapjogkorlátozás egyedi esetre történő alkalmazásáról van szó, amely természetesen jogszerűen állhat útjába az érintett területen adott alapjogok (így a gyülekezéshez való jog) gyakorlásának, jóllehet az erre vonatkoztatott „megtiltás” fogalmának alkalmazása nincs összhangban a Gytv.-vel.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Salamon László* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye***

[101] Nem értek egyet a többségi határozattal.

[102] Az Alkotmánybíróságnak a felülvizsgált bírói végzést meg kellett volna semmisítenie. Meg kellett volna állapítania, hogy a bejelentett rendezvény jogalap nélküli megtiltása sérti a békés gyülekezéshez való jogot. Ellentétes az Alaptörvénnyel, hogy a rendőrség, majd a bíróság kiterjesztő jogértelmezéssel bővítette a gyülekezések előzetes tiltásának tételesen felsorolt törvényi indokait: utólagos oszlatási okra hivatkozva tiltották meg előzetesen a konkrét helyszínekre bejelentett rendezvények megtartását. Az adott helyszínekre tervezett rendezvényeknek a tiltási indokok kitágításával történő előzetes megtiltása a békés gyülekezéshez való jog súlyos sérelmét jelentette.

[103] S ha az alapügyben a gyülekezési jog sérült, nem pedig a magánszférához való jog, hiszen pont az utóbbira is hivatkozással tiltották meg több helyszínen a rendezvények megtartását, akkor az Alkotmánybíróságnak az alapjogok védelemére vonatkozó mandátumából következően álláspontom szerint elsősorban a gyülekezési jog védelme érdekében kellett volna fellépnie. Ezért külön is aggályosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság éppen az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését (a magánszférához való jogot) sértő mulasztást állapított meg.

[104] 1. A többségi határozat ismerteti, hogy az indítványozó a rendőrségnél több budapesti helyszínt érintő vonulásos rendezvényt jelentett be 2014. december 19-ére. A több helyszínre tervezett rendezvényt a jelzett napon 9 és 20 óra között kívánták megtartani, mégpedig úgy, hogy egymás után keresik fel az érintett helyszíneket, s egyenként minden helyszínen tíz-tíz percet töltenek. A bejelentés alapján a rendőrség három helyszín tekintetében (Budapest V. kerület, Markó u. 25. szám, illetve Budapest XII. kerület, Laura út 26. szám és Cinege út 5. szám előtt) a rendezvény megtartását megtiltó határozatot hozott. Ez a rendőrségi tiltó határozat az alapja az alkotmánybírósági vizsgálatot megelőző eljárásnak.

[105] A szóban forgó rendőrségi határozat az utóbbi két helyszínen a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján arra hivatkozva tiltotta meg a rendezvény megtartását, hogy „a gyülekezési jog gyakorlása mások jogainak és szabadságának sérelmével járna”. Az első helyszínen, a Kúria épülete előtt pedig a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján arra hivatkozva, hogy a Kúria elnökhelyettesének előzetesen bekért állásfoglalása szerint „a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné” a rendezvény megtartása.

[106] A rendőrségi tiltó határozat ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amely a támadott végzésében a kérelmet elutasította. A két budai helyszínt érintően a bíróság úgy ítélte meg, hogy a rendőrség által „a tiltás jogalapjaként e vonatkozásban felhívott Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható”. A Kúria előtti rendezvénnyel kapcsolatban a bíróság megállapította, hogy a rendőrség „a Kúria elnökhelyettesének konkrét ügyben beszerzett nyilatkozatát fogadta el - helyesen - a döntése alapjául, az erre alapított határozati döntését pedig a bíróság is jogszerűnek ítélte”.

[107] 2. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján vizsgálnia kellett, hogy a bírósági végzés megfelel-e az Alaptörvénynek.

[108] 2.1. A két budai helyszínre tervezett rendezvény megtartásának megtiltása kapcsán a többségi határozat mindenek előtt következetesen elhatárolja egymástól a gyülekezés előzetes tiltó okait, illetve a már megkezdett rendezvény oszlatási okait. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „a Gytv. szabályozási rendszerében »mások jogainak sérelme« nem a gyülekezés előzetes tiltó okai közé került, hanem a Gytv. 2. § (3) bekezdésébe, ami a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján feloszlatási ok. Ezt a rendszertani értelmezést támasztja alá a nyelvtani értelmezés is, mivel a Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő »gyülekezés gyakorlása« a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik. A tiltással és a feloszlatással mint a gyülekezési jog ultima ratio jellegű korlátaival összefüggésben az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy »a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.« (ABh3., Indokolás [30]) Ezt az értelmezést támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolása (ABH 2001, 442, 460-461.), valamint az alapvető jogok biztosának az OBH 4435/2006. számú jelentése is (ld. 5. o.).”

[109] A többségi határozat az előbbiekkel összefüggésben konstatálja, hogy a bejelentett rendezvény megtartását megtiltó határozatában „a rendőrség a tiltás jogalapjaként egyértelműen a Gytv. 2. § (3) bekezdését jelölte meg. A rendőrség által megjelölt jogalapot felülvizsgáló bírósági végzés pedig azzal indokolta döntését, hogy a »Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható«.” Ennek kapcsán a többségi határozat megkérdőjelezi, hogy a megelőlegezetten békés demonstráció esetében felmerülhetett-e egyáltalán mások jogainak sérelme (azaz olyan sérelme, ami miatt a bejelentett rendezvény megtartását bármiképpen korlátozni lett volna egyáltalán szükséges). Különösen, mivel az érintett helyszíneken a betiltott rendezvényt egyébként is csak nagyon rövid ideig, tíz-tíz percig tervezték megtartani. (Nem mellesleg a többségi határozat a gyülekezések „időbeli jellemzőinek” is kiemelt jelentőséget tulajdonít, s hiányolja, hogy a bíróság „egyáltalán nem értékelte a gyülekezés időtartamát”, a gyülekezés szervezőjének időbeli önkorlátozását.)

[110] 2.2. A Kúria épülete elé tervezett rendezvény megtartásának megtiltása kapcsán a többségi határozat megállapítja, hogy a tiltásnál a rendőrség - kizárólag a Kúria elnökhelyettesének álláspontjára támaszkodva - „lényegében kiüresítette a saját mérlegelési és döntési kompetenciáját”, s ezt a rendőrség határozatát felülvizsgáló bíróság nem vette figyelembe; azaz valójában alaptalanul alkalmazta a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okot.

[111] 2.3. A többségi határozat az indítvány befogadásáról való döntésnél az ügy által felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte „hogy a rendőrségi tiltó határozat és az azt helyben hagyó felülvizsgálati eljárásban született végzés alaptörvény-ellenesen bővítette-e ki a gyülekezésekkel szemben alkalmazható előzetes tilalmi okokat”.

[112] Annak ellenére, hogy a két budai helyszínre, továbbá a Kúria épülete elé tervezett rendezvény megtartásának megtiltása - a fentiekben bemutatott módon - a többségi határozat szerint is alaptalannak minősült, a határozat mégsem vonja le az ebből adódó következtetést: az alapjog indokolatlan, illetve aránytalan korlátozása ellenére nem állapítja meg a vizsgált bírói döntés alaptörvény-ellenességét.

[113] A többségi határozat az ismertetett érvelés után az indítványt érintően nem arról - az álláspontom szerint döntő jelentőségű kérdésről - foglal állást, hogy az adott három helyszínre tervezett rendezvény megtartásának megtiltásával kapcsolatos bírói jogértelmezés - és ennek következtében a bírói döntés - összhangban állt-e az Alaptörvénnyel, hanem egy további bírálati szempontot is bevon a felülvizsgálatba. A többségi határozat szerint ugyanis „a jelen ügyben az indítványozónak végső soron lehetősége nyílt a dinamikus felvonulás többi helyszínén véleménye kifejtésére, ezért az Alkotmánybíróság megállapítása szerint összességében nem sérült aránytalan mértékben az indítványozó békés gyülekezéshez való joga, ezért a konkrét bírói végzés alaptörvény-ellenessége miatt benyújtott alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.” (Indokolás [39])

[114] Dr. Salamon László alkotmánybíróhoz hasonlóan magam sem értek egyet a többségi határozatnak az alkotmányjogi panasz elutasítására adott fenti magyarázatával. Nem szűkíthető le így a gyülekezési szabadság terjedelme. A békés gyülekezéshez való jog a jogalanyok által megválasztott helyszínen való gyülekezésre jogosít, nem korlátozódik, nem is korlátozható (bármiféle) egyéb helyszínre a jog gyakorlása. Az tehát, hogy ténylegesen gyakorolható-e, illetve sérült-e a békés gyülekezéshez való alapjog, a tervezett gyülekezés egyes helyszínei szerint külön-külön vizsgálandó. A békés gyülekezéshez való jog több helyszínre tervezett gyakorlását illetően nem lehet elfogadhatónak tekinteni így azt, hogy egyes helyszíneken az alapjog gyakorlása pusztán azért ne érvényesülhessen, mert más helyszíneken már úgyis érvényesült. Vagyis a más helyszínen tartott rendezvény nem jelenthet biankó felhatalmazást arra, hogy más, további helyszínen a rendezvény megtartását megtiltsák, s az alapjog gyakorlását ilyen módon korlátozzák. Már csak azért sem, mert egy jogszerű jogalkalmazói döntés soha sem szolgáltathat legális igazolást a (más) jogsértő jogalkalmazói döntésre. A korábbi jogszerű jogalkalmazói döntések, ha valamire, akkor épp, hogy a hasonlóan jogszerű döntések meghozatalára adhatnának alapot.

[115] Alapos vizsgálat esetén így nem kerülhette volna el sem az Alkotmánybíróság, sem az általa felülvizsgált döntést hozó bíróság figyelmét, hogy a tiltással érintett egyik helyszínen - Budapest XII. kerület, Cinege út 5. szám előtt - a joggyakorlat szerint nem volt tilos rendezvényt tartani. Lásd például a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. július 11-én kelt, 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzését, illetve 2013. augusztus 29-én kelt, 27.Kpk.45.920/2013/2. számú végzését. Az előbbi végzésben a bíróság kifejezetten arra a következtetésre jut, hogy a rendőrség (Terrorelhárító Központ) „sem tehet mást, mint hogy a résztvevőket a bejelentésben megjelölt helyszínre [Budapest XII. kerület, Cinege út 5. szám elé] beengedi, természetesen ügyelve arra, hogy rendbontás ne történjen”.

[116] 3. Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontja szerinti mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem.

[117] Határozatában az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - állapít meg az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő jogalkotói mulasztást azért, mert „a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit” (rendelkező rész 1. pont).

[118] 3.1. Álláspontom szerint a gyülekezési szabadság, illetve a vele ütköző alapjogok érvényesülésének biztosítása a jogalkotó mellett a jogalkalmazó szerveknek is az alapjogok védelméből származó alaptörvényi - az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti - kötelezettsége. E kötelezettségüket az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának konkrét mérlegelésével teljesítik. A többségi határozattal szemben - az Alkotmánybíróság korábbi döntései alapján, az alábbiakban kifejtendők szerint - nem látom kellőképpen alátámasztottnak, hogy miért igényelt volna további törvényi „szempontokat” az alapjogok korlátozása (alapjogok közötti „kollízió feloldása”). Ha az Alkotmánybíróság döntéseiben kimondott alkotmányossági szempontokat a jogalkalmazói joggyakorlat nem vagy nem következetesen érvényesíti, akkor elsősorban nem jogalkotói mulasztás megállapításának, hanem a jogalkalmazásra vonatkozó alkotmányos követelmények megállapításának, illetve az alapjogsértő jogalkalmazói (bírósági és hatósági) döntések megsemmisítésének van helye.

[119] A jelen határozat rendelkező részében megállapított mulasztás nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság arra adott volna felhatalmazást a törvényhozónak, hogy a magánszférához való jog védelmére hivatkozással a békés gyülekezéshez való jogot diszkrecionálisan korlátozza. Ez alapjogsértő, az alapjog szükséges és arányos, vagyis alkotmányosan megengedett korlátozásán túlterjeszkedő korlátok megállapítására irányuló jogalkotási kötelezésnek minősülne.

[120] 3.2. A többségi határozat szerint a további jogalkotói feladat az alapjogok közötti „kollízió feloldásának [...] eljárási keretei” meghatározására irányul. Ilyen elmulasztott jogalkotói feladat sem vezethető le álláspontom szerint az Alaptörvényből.

[121] Az Alkotmánybíróság az ABh3.-ban ismertette már a békés gyülekezéshez való jog gyakorlása, s ha indokolt, korlátozása kapcsán a rendőrség által lefolytatandó eljárás menetét, amelynek során a rendőrség - támaszkodva egyebek mellett a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) irányadó rendelkezéseire - egymással ütköző, nem ritkán alapjogokból származó jogok egyidejű érvényesülését igyekszik biztosítani.

[122] Az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott - a BMr. 4. § (5) bekezdése kapcsán - arra, hogy a rendőrség köteles az „esetleges megtiltást megalapozó körülményre” felhívni a szervező figyelmét. Az egyeztetéssel ugyanis „elősegíti egy kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését.” (Abh3., Indokolás [51]) A BMr. 6. § (1) bekezdése alapján a rendőrség továbbá arra is figyelmezteti a szervezőt, ha a tervezett rendezvény bejelentése, megtartása a Gytv. rendelkezéseibe ütközik, de előzetesen nem tiltható meg. Ilyen esetekben „a gyülekezés megtartása érdekében a rendőrség tehet technikai javaslatokat (pl. az időtartamra vonatkozólag, vagy a hangosító eszközök vonatkozásában) a gyülekezés bejelentője számára, amelyeket a bejelentő ugyan nem köteles elfogadni, de amelyek az adott tényállás körében konkrét támpontot adhatnak a gyülekezés szervezője számára az alapjog tényleges érvényesíthetőségének egyedileg megmutatkozó alkotmányos kereteire vonatkozóan.” (Abh3., Indokolás [52]) A rendőrség döntéséből egyértelműen ki kell derülnie, hogy a szervezőkkel egyeztetést folytatott [BMr. 5. § (1) bekezdés], illetve kísérletet tett a kompromisszumos megoldás kialakítására. Ennek kapcsán - a BMr. 4. § (5) bekezdésének megfelelően - tájékoztatnia kell a szervezőt arról, hogy ha a hely vagy az időpont megváltoztatásával a rendezvény megtartásának a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltó oka, vagy a Gytv. rendelkezéseibe ütközése elhárítható. Elsődlegesen egyeztetés útján kell tehát (a tiltó okok szabályozási körén kívül eső) alapjogi kollízió esetén megtalálni a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de a konkuráló (Alaptörvényben foglalt) jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán utal arra az állandó ítélkezési gyakorlatára, amit elsőként az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában fektetett le, majd az Abh1.-ben is követett: „az államnak az alapvető jog tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy biztosítania kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket is [...], két alapjog: a gyülekezés és a mozgás szabadsága esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára. [...] (ABH 2001, 458-459.)” (ABH 2008, 651, 657.)

[123] Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyes helyszíneknek emblematikus funkciója van (vö. Indokolás [67]); ezzel szemben egyes helyszínek, mint például a lakóövezetek, tipikusan a lakhatás és a magánszféra helyszínei. Mindez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett demonstráció érintené a rendezvénynek kitett személyek magánszférája belső lényegét, másrészről azonban az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalmának védelmére és e nyugalomnak csupán az ideiglenes jellegű megzavarására. Mindezek alapján akár itt is tartható tehát gyülekezés, de adott esetben szigorúbb feltételek mellett. Így figyelembe kell venni különösen a gyülekezők létszámát, a rendezvény időtartamát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez. Az üzenetre való tekintettel mindez továbbra is közéleti kommunikációnak minősül, amit véd a békés gyülekezéshez való jog (a véleménynyilvánítás szabadságára is figyelemmel). Ilyen esetben, ha a gyülekezési jog, mint alapjog gyakorlása más alapjoggal (a magánélethez való joggal, a szabad helyváltoztatás jogával) vagy közérdekkel konkurál (és a tervezett rendezvény megtartása előzetesen nem tiltható meg), akkor az alapjogi konfliktus az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmények alkalmazásával oldható fel.

[124] Fontos látni, hogy a gyülekezési szabadság gyakorlása mindig együtt jár mások jogai korlátozásával. Alapvetően ezért a rendezvények bejelentése kapcsán folytatott eljárásában a „kollízió feloldásának [...] eljárási kereteit” sem kell a rendőrség számára rögzíteni. A rendőrség a tervezett gyülekezésekre vonatkozó bejelentéseket alapvetően tudomásul veszi, a gyülekezési szabadság érvényesülése érdekében előzetesen csak ennyi a feladata. Ezt a 48 órás rendőrségi eljárást nincs semmi szükség jelentősebben tovább formalizálni. A rendezvény megtartása során viszont már feladata a rendőrségnek, hogy a gyülekezési szabadság érvényesülését úgy biztosítsa, hogy más alapjogok (illetve az azokra visszavezethető jogok) korlátozására csak valóban indokoltan és arányos mértékben kerüljön sor. Ha szükséges jogalkotói feladatot megállapítani, akkor legfeljebb a rendőrség jogosítványain keresztül lehet indokolt garanciát teremteni gyülekezések kapcsán más alapjogok megfelelő biztosítására.

[125] Megjegyzem, hogy maga a többségi határozat nem is tartalmaz egyébként meggyőző érvelést arra vonatkozóan, hogy miért kellene az alapjogok közötti „kollízió feloldásának [...] eljárási kereteit” szabályozni. Ezt a határozat pusztán arra hivatkozva véli szükségesnek, hogy diszfunkcionális a jogalkalmazói gyakorlat: a jogalkalmazók a gyülekezési jog gyakorlása során felvetődő alapjogi kollíziót rendszerint a legsúlyosabb korlátozás, a gyülekezési jog kiüresítésével, a közterületen szervezett rendezvények betiltásával oldják fel (holott enyhébb korlátozás is elegendő lenne). Az alapjog érvényesülését korlátozó helytelen gyakorlat álláspontom szerint nem lehet megfelelő indoka annak, hogy az Alkotmánybíróság az alapjog (a békés gyülekezéshez való jog) korlátozására kötelezze a jogalkotót. Az alapjog érvényesülését indokolatlanul is korlátozó joggyakorlatot az Alkotmánybíróság, ha valóban a hibás jogalkalmazásból származik az indokolatlan korlátozás, nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával, hanem az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti alkotmányos követelmény megfogalmazásával lett volna képes (jogosult) korrigálni. Ennélfogva az alapjogok közötti „kollízió feloldásának [...] eljárási keretei” szabályozására vonatkozó jogalkotói feladatot meghatározó rendelkező rész, illetve az ahhoz kapcsolódó, de tartalmában a jogalkalmazó számára követelményt megfogalmazó indokolás közül az utóbbit támogatom.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Stumpf István* s. k.,
alkotmánybíró

**14/2016. (VII. 18.) AB határozat**

**a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról[[10]](#footnote-10)**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában - *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Juhász Imre, dr. Salamon László, dr. Stumpf István, dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése továbbá a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - megállapítja, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

***Indokolás***

I.

[1] 1.1. Az indítványozó (a továbbiakban: indítványozó1.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az elsőfokú közigazgatási döntésre kiterjedően állapítsa meg a támadott végzés által felülvizsgált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.

[2] Az indítványozó által képviselt szervezet, a Magyar Hajnal Mozgalom Párt, egy megemlékezést kívánt tartani körülbelül 300 fő részvételével 2014. február 8. napján 11 órától 14 óráig Budapest I. kerületében, a Vérmezőn, amelyet 2014. január 7-én jelentett be a rendőrségnek. A rendezvény célja „[m]egemlékezés az 1945. február 11-én a budai várból kitörő antibolsevista védelmi erőkről, tájékoztatás a 2014-es választásokról.” A rendezvény megtartását Budapest rendőr-főkapitánya a kifogásolt közigazgatási határozatban a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. § (3) bekezdése alapján megtiltotta azzal az indokolással, hogy „fennáll a veszélye annak, hogy a rendezvény mások emberi méltóságát sérti, megbontva ezzel a személyiségi jogok rendszerének egyenlegét.” Ennek alátámasztásaként pedig hivatkozott a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1)-(2) bekezdésére, valamint a gyülekezési jogot a kommunikációs jogok körében értelmezve felhívta az Alaptörvény IX. cikkének (4) bekezdését is, amely szerint a véleménynyilvánításhoz való jog nem sértheti mások méltóságát. A határozat kifejtette, hogy különböző nemzetközi jogi dokumentumok, valamint az Alaptörvény és az alkotmánybírósági döntések, így a 75/2008. (V. 28.) AB határozat (a továbbiakban: ABh1.) és a 30/1992. (V. 26.) AB határozat (a továbbiakban: ABh2.) alapján vannak olyan alapjogok, melyek szembe kerülhetnek a gyülekezési joggal és éppen ezért korlátozhatják is azt. Hivatkozott továbbá két bírósági ítéletre, amelyek meglátása szerint bővítették a Gytv.-ben szabályozott tiltó okokat.

[3] A bíróság a kifogásolt végzésben elutasította az indítványozó felülvizsgálati kérelmét. A bíróság megállapította, hogy abban a jogkérdésben kell állást foglalnia, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében szereplő tiltó okokon kívüli egyéb okból egy rendezvény megtartása megtiltható-e. A bíróság egyetértett azzal a rendőrségi megállapítással, amelyik a becsület napi rendezvényt egyfajta véleménynyilvánításként értékelte, és emiatt az ügyben az Alaptörvény IX. cikkét látta alkalmazhatónak. Megállapítása szerint a rendezvény a magyarországi szélsőjobboldal egyik legnagyobb éves eseménye, amelyen fennállt a veszélye a szélsőjobboldali vagy náci eszmék terjesztésének. A bíróság e tekintetben vizsgálta a szervező honlapját, a Magyar Hajnal Mozgalom Párt ott megjelölt céljait, illetve az Alkotmányvédelmi Hivatal által a rendelkezésére bocsátott titkos minősítésű iratanyagot. A bíróság szerint már a rendezvény címe „alkalmas a köznyugalom megzavarására”, és „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el, ezáltal pedig sérülhet az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos alapjog” (fennáll a veszélye szélsőjobboldali eszmék terjesztésének, megsértve ezzel a második világháború áldozatainak, illetve azok ma élő hozzátartozóinak emberi méltóságát), mindezekre figyelemmel pedig a felülvizsgálati kérelmet elutasította.

[4] 1.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifogásolta, hogy a közigazgatási hatóság és a bíróság döntésükben nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt, a rendezvény megtartását tiltó okokra, hanem a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkoztak, amely „a rendezvény megtartása során irányadó” és amely „a rendezvény oszlatásához állapít meg feltételeket”. Továbbá sérelmezte, hogy a bíróság nem az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésére, hanem az Alaptörvény IX. cikkben meghatározott véleményszabadságra hivatkozva hozta meg döntését. Emellett az indítványozó „megjegyezi”, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal titkos iratanyaga felveti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelmét, de erre vonatkozó érdemi indokolást nem terjesztett elő.

[5] Az indítványozó szerint az általa képviselt szervezet olyan megemlékező és békés jellegű rendezvényt kívánt tartani, amely a történelmet egy meghatározott perspektívából szemléli. Hivatkozik e tekintetben a 3/2013. (II. 14.) AB határozatra (a továbbiakban: ABh3.), amely éppen azt mondta ki, hogy „[a] gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére”. Hangsúlyozta, hogy nem felel meg a valóságnak a bírói végzés szélsőjobboldali, vagy náci eszmék terjesztésének veszélyére vonatkozó megállapítása. Mindemellett hivatkozott az ABh1.-ben szereplő tartalmi semlegesség követelményére, amelyből „következik, hogy a rendezvényen megjelenő közlések tartalmára vonatkozó megfontolások nem vehetők figyelembe az előzetes tiltáskor.” Meglátása szerint az előzetes megtilthatóság kiterjesztő értelmezése alaptörvény-ellenes, ráadásul azzal a rendőrség cenzúrát gyakorolt, ami által kiüresítette a gyülekezési szabadság lényegét. Összhangban az ABh3.-ban foglaltakkal, az indítványozó hivatkozott arra is, hogy „a gyülekezés szabadsága magában foglalja az adott helyen való gyülekezés jogát is”, márpedig az ő rendezvényének helyszíne kommunikatív funkcióval bír, emiatt pedig szerinte „különösen erős alkotmányjogi védelemben részesül”. Az indítványozó végül arra is hivatkozott, hogy a rendezvény megtartására már nincs lehetősége ugyan, és a bíróság döntésének megsemmisítése a helyzetén nem változtatna, de az alaptörvény-ellenesség megállapítása morális elégtételt jelentene számára.

[6] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés és a rendőrségi határozat sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogát.

[7] 2.1. Egy másik indítványozó (a továbbiakban: indítványozó2.) szintén az Abtv. 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

[8] Az indítványozó 2015. február 7-én bejelentést tett egy 2015. február 14-én, a Kapisztrán téren tartandó, kb. 500 fő résztvevővel tervezett kegyeleti jellegű rendezvényről. A bejelentő nyilatkozata szerint a rendezvény célja, „hogy szolidaritásunkat fejezzük ki Oroszország és annak vezetője, Vlagyimir Putyin mellett.” A bejelentő utalt arra, hogy „[a] gyülekező során a forgalmat nem fogjuk akadályozni”. Emellett nagyon együttműködőnek mutatkozott. Bejelentésében azt írta, „[a] felszólalók beszédének szövegét a rendezvény előtt jogászokkal, kérés esetén a BRFK illetékeseivel is egyeztetjük, hogy azoknak szövege senkinek az emberi méltóságát ne sérthesse, a köznyugalmat ne zavarhassa meg. A rendezvényre érkezők ruházatát és zászlóit, transzparenseit szintén ellenőrizni fogjuk, hogy a hatályos jogszabályoknak megfeleljenek.”

[9] A Budapesti Rendőr-főkapitányság a rendezvény megtartását a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva megtiltotta. A felülvizsgálati eljárás során a bíróság a kérelmezettnek (a rendőrségnek) adott igazat és a tiltást hatályában fenntartotta. A bíróság végzésében megállapította, hogy a hatályos szabályok és a nemzetközi szerződések rendelkezéseire figyelemmel, „a gyülekezéshez való jog indokolt esetben a szükséghez képest megfelelő mértékben korlátozható.” Az ABh1. megállapításai alapján pedig a korlátozáshoz „a véleménynyilvánítás szabadsága védelme érdekében megfogalmazott tesztet vette alapul” és indokolásában utalt az Alaptörvény IX. cikkének (4) és (5) bekezdéseire. A bíróság megkérdőjelezte, hogy valóban „Putyin melletti szolidaritást kifejező” rendezvényt kívánt-e tartani a bejelentő, mivel „önmagának ellentmondva - beismerte, hogy a rendezvény valós célja a megemlékezés”, ami a „Becsület Napjához” kötődő rendezvény bejelentését valószínűsíti.

[10] A bíróság figyelemmel volt a rendőrség „társhatóságtól kapott, minősített adatot tartalmazó tájékoztatásában foglaltakra” és megállapította, hogy a kérelmezett (a rendőrség) döntése alapos volt, mivel „a kérelmező által bejelentett rendezvényen a gyülekezési jog gyakorlásának módja sértené a Gytv. 2. § (3) bekezdését és a Párizsi Békeszerződés 2. cikk 1. pontját.” Ezzel összefüggésben a bíróság utalt a rendőrség azon megállapítására, amely szerint a rendezvényen előreláthatólag a Magyar Nemzeti Arcvonal eszmeiségével azonosuló személyek vennének részt, ahol „kirívóan közösségellenes magatartásokra kerülhet sor, illetve fennáll a reális lehetősége annak, hogy olyan eszmék terjesztése történhet meg, mely az ezen eszméknek áldozatul esettek hozzátartozóit alapjogaikban sértené.” A bíróság megállapítása szerint a kérelmező (panaszos) semmivel nem támasztotta alá, hogy a rendőrségi határozatban előrevetített „megnyilvánulások eshetősége valószínűtlen, a kérelmezett ezzel ellentétes megállapítását érdemben megdönteni nem tudta”, márpedig a „Pp. 164. § (1) bekezdése szerint a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el.” Ráadásul jelen esetben a becsület naptól történő bejelentői elhatárolódás felveti, hogy a bejelentő „a gyülekezési szabadságát megtévesztő módon, rosszhiszeműen, ekként visszaélésszerűen kívánta gyakorolni”. A bíróság megállapította, hogy meg kíván felelni az ABh3.-ban foglaltaknak. Leszögezte, hogy „a bíróságnak a közigazgatási szerv helyetti tényállás-feltárásra, megállapításra és az annak megfelelő közigazgatási döntés meghozatalára nincsenek jogi eszközei [...] Ilyen körülmények között a bírói felülvizsgálat nem irányulhat arra, hogy a rendőrség a tényállás teljes körű tisztázása mellett helyesen alkalmazta-e a vonatkozó jogszabályokat. A bíróság a felülvizsgálat során elsődlegesen alapjogot alapjoggal, valamint az alapjog érvényesülését a felmerülő közérdek érvényesülésével tudja csupán összemérni.” Mindezek alapján a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy jelen ügyben egyrészt a gyülekezéshez való jog, másrészt pedig a közrend védelme, valamint mások személyhez fűződő jogai és emberi méltósághoz való joga konkurált. Utóbbiak „együttesen indokolják azt, hogy a kérelmező által bejelentett demonstráció tilalmazott kell, hogy legyen.” Végül a bírósági végzés úgy konkludál, hogy „[a] bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható a jelen esetben (az adott intézkedés szükséges és arányos), mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások jogainak, érdekeinek érvényesítését.”

[11] 2.2. Az indítványozó sérelmezte, hogy a rendőrség nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okokra alapította határozatát, márpedig a Gytv. 8. § (1) bekezdésén kívülálló okból nem tiltható meg előzetesen egy gyülekezés. A nemzetközi egyezmény vonatkozásában az indítványozó kifejtette, hogy azok elsődleges címzettje az állam. Így, ha az lehetővé teszi is bizonyos körben az alapjogok korlátozását, azt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján törvényi szinten kell rögzíteni, az alapjog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett. Hivatkozott arra, hogy az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat már megállapította, hogy a Gytv. megfelel a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek, amikor a nemzetközi egyezmények által lehetővé tett tiltó okok közül a jogalkotó két esetet kodifikált a Gytv. 8. § (1) bekezdésében. Az ABh1. ezzel összefüggésben leszögezte: „elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit.” Ha fenn is áll a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti helyzet, a rendőrségnek a 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 6. § (2) bekezdése alapján előzetes figyelmeztetésben kell részesítenie a bejelentőt, mivel a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglaltak a rendezvény megtartása során irányadóak, és a rendezvény oszlatásához állapítanak meg feltételeket. Az indítványozó szerint aggályos az az eljárás, hogy miközben rendőrség csupán a Gytv. 7. § szerinti adatokat igényelheti és azt ellenőrizheti, hogy a bejelentő megfelel-e a Gytv. 5. §-ban előírt feltételeknek, „egy emberi jog gyakorlása iránti közigazgatási eljárásban az ügyfelet a titkosszolgálat átvilágítja”. Az indítványozó szerint „elfogadhatatlan, hogy a bíróság - miközben semmibe veszi a kérelmező méltányolható igényét a tisztességes és elfogulatlan jogorvoslatra, nem firtatja a titkos adatgyűjtés jogszerűségét.”

[12] A véleménynyilvánítás szabadságával és az emberi méltóság sérelmével összefüggésben az indítványozó, hivatkozva az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság határozataira is, kifejtette, hogy a vélemény mindaddig alkotmányos védelem alatt áll, amíg nem alkalmas erőszak szítására és nem tagadható meg azon az alapon, hogy sérti valakinek az érzékenységét. „Nyilvánvaló ugyanis, hogy az adott szabályozás emberi méltósággal való bármilyen összefüggése önmagában nem igazolhatja a szólásszabadság korlátozását”, mivel az „csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan” [7/2014. (III. 7.) AB határozat]. Utalt arra, hogy a Ptk.-ban nevesített személyiségi jogokat csak személyesen és a jogsértés bekövetkezte után lehet érvényesíteni. A 20/1997. (III. 19.) AB határozatban foglaltak analógiájaként kifejtette: „[h]a az ügyész nem korlátozhatja a sajtó-, és a véleményszabadságot fogadatlan prókátorként a csak személyesen vagy az adott közösség tagja által érvényesíthető jogok védelmében, akkor álláspontom szerint a rendőrség sem alkalmazhat ilyen előzetes cenzúrát. Annál is inkább, hogy erre semmilyen törvényi felhatalmazása nincsen, ugyanis a bejelentett rendezvény célját tartalmilag nem vizsgálhatja és véleményezheti!” Mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy „a békés demonstráció nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes gyülekezés.” Kifejtette, hogy az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyülekezési joggal kapcsolatos irányelvei szerint „a gyülekezés alkalmával kifejtett vélemény mások ellen is irányulhat, éspedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavarja. [...] [az] indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradni, azzal együtt természetesen, hogy a verbalitás nem valósíthat meg bűncselekmény elkövetésére felhívást (OBH 4435/2006. számú jelentés).” Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy „a 2003 óta megtartott Becsület Napja megemlékezéseken - melyekkel az én bejelentésemet igyekezett kapcsolatba hozni [a rendőrség]” sosem hangzott el a Btk. által szankcionálható kijelentés, valamint olyan sem, ami a Ptk. által nevesített személyiségi jogok megsértése vagy arra való felhívásnak minősült volna. Mindazonáltal hivatkozott az OBH 4435/2006. számú jelentésre, amely a gyülekezés békés jellege és az esetleges egyedi, de elszigetelhető jogsértések viszonyát elemzi.

[13] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, a IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot, a XV. cikként megjelölt diszkrimináció tilalmat, a XXIV. cikkben biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot, a *B)* cikk (1) bekezdésből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az I. cikk (1) bekezdését, az állam alapjogvédelmi kötelezettségét.

II.

[14] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„*B)* cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„*Q)* cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

[...]

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek - törvényben meghatározottak szerint - jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[15] 2. A Gytv. érintett rendelkezései:

„2. § (3) A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”

„7. § Az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

*a)* a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;

*b)* a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;

*c)* a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;

*d)* a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviseletére jogosult személy nevét és címét.”

„8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviseleti szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.”

„9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A kérelemhez csatolni kell a rendőrség határozatát.

(2) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz. Ha a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.”

„14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.”

[16] 3. A Párizsi Békeszerződés kihirdetéséről szóló 1947. évi XVIII. törvény érintett rendelkezései:

„2. cikk

1. Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz aziránt, hogy a magyar fennhatóság alá tartozó minden személynek biztosítsa faji, nemi, nyelvi vagy vallási különbség nélkül az emberi jogok és az alapvető szabadságok élvezetét, ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát.

2. Magyarország továbbá kötelezi magát arra, hogy a Magyarországban életben lévő jogszabályok sem tartalmukban, sem alkalmazásuk során a magyar állampolgárságú személyek között azoknak faja, neme, nyelve vagy vallása alapján nem fognak különbséget tenni, sem semmiféle megkülönböztetést maguk után vonni, akár az érdekelteknek személye, javai, üzleti tevékenysége, foglalkozásbeli vagy pénzügyi érdekei, személyállapota, politikai vagy polgári jogai tekintetében, akár pedig bármely egyéb tekintetben.”

III.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, teljesültek-e az indítvány befogadhatóságának az Abtv.-ben meghatározott feltételei.

[18] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[19] 1.1. Az indítványozó1. a bíróság végzését faxon 2014. január hó 16. napján, postai úton 2014. január hó 21. napján vette át, míg az alkotmányjogi panaszát 2014. március hó 17. napján adta postára a felülvizsgálat során eljárt bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor. Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság 27. § szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, megjelölte az Alaptörvény álláspontja szerint sérelmet szenvedett VIII. cikk (1) bekezdését, indokolta az állított jogsérelmet, és kérte a bírósági végzés alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését.

[20] Az indítványozó „megjegyezte”, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal titkos iratanyagának meg nem ismerhetősége felveti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelmét, de erre vonatkozó érdemi indokolást nem terjesztett elő, ezért az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vonatkozásában az indítványt az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

[21] 1.2. Az indítványozó2. ügyében az eljáró bíróság a végzését 2014. február hó 13. napján hozta meg, míg az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2014. március hó 13. napján nyújtotta be közvetlenül az Alkotmánybíróságnál, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor. Megállapítható továbbá, hogy az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság 27. § szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmeként megjelölte az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését, a IX. cikk (1) bekezdését, a XV. cikkét, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a *B)* cikk (1) bekezdését és az I. cikk (1) bekezdését. Ezek közül a VIII. cikk (1) bekezdése [valamint ehhez kapcsolódóan az I. cikk (1) bekezdése] tekintetében az indítvány részletes indokolást is tartalmaz.

[22] Ez alapján az Alkotmánybíróság az indítványozó2. által előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése, a IX. cikk (1) bekezdése, a XV. cikke, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése tekintetében a megfelelő indokolás hiánya miatt az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

[23] 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az alábbiakat állapította meg.

[24] Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29-31. § szerinti feltételeket.

[25] Az Abtv. 27. § szerint alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen eljárásban mindkét indítványozó közvetlenül érintett, mivel az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági felülvizsgálati eljárásokban kérelmezőként szerepeltek.

[26] Az Abtv. 27. §-ában foglaltak szerint a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva. Az indítványozók jelen esetben egy közigazgatási határozat ellen a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított felülvizsgálati eljárásában született végzés ellen nyújtottak be alkotmányjogi panaszt, amely ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az alkotmányjogi panasz így megfelel az Abtv. 27. §-ában írott feltételeknek.

[27] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így bármelyik kimerítése önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyek olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vetnek fel (például a véleménynyilvánítás szabadságának mint anyajognak a gyülekezési joghoz való viszonya, a tiltó okok köre, a tartalmi semlegesség követelménye körében az indítványozó személyes kötődéseinek és világnézetének figyelembevehetősége), amelyek egyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét is felvetik, így az ügyek befogadását mindkét feltétel megalapozta.

[28] Mivel mindkét indítvány megfelelt az Abtv. 29. § szerinti feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság a IV/609/2014. számon iktatott alkotmányjogi panaszt a 2014. szeptember 23-i teljes ülésén, míg a IV/801/2015. számon iktatott alkotmányjogi panaszt a 2015. május 24-i teljes ülésén befogadta.

[29] 2015. június 5-én az ügyek előadó alkotmánybírája az Abtv. 58. § (2) bekezdése, illetve az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján, az egymással összefüggő tárgyukra tekintettel, elrendelte az ügyek egyesítését.

IV.

[30] Az indítványok részben megalapozottak.

[31] 1. Az Alkotmánybíróság az ABh3.-ban megállapította, hogy irányadónak tekinti a korábbi határozataiban foglalt gyülekezési szabadsággal kapcsolatos megállapításait. {ABh3., Indokolás [38]; megerősítette a 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [24], a továbbiakban: ABh4.}

[32] Az ABh2.-ben foglaltaknak megfelelően, az Alkotmánybíróság kiemelten védett alapjognak tekinti a gyülekezéshez való jogot, de ez a kiemelt jelleg - összhangban a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakkal [ABH 1992, 167, 171.], valamint az ennek alapján megfogalmazott Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével - nem jelenti azt, hogy a gyülekezéshez való jog korlátozhatatlan alapjog lenne. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből - az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel - a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” (Indokolás [21])

[33] 2. Az ABh4.-ben az Alkotmánybíróság - utalva a korábbi határozataira is - hangsúlyozta a gyülekezési jog kiemelkedő kommunikációs funkcióját a közügyek megvitatása terén, ami a véleménynyilvánítás szabadságának speciális alapjogi megfogalmazása mellett a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formájaként is értelmezhető. Jelen ügyek megítéléséhez az Alkotmánybíróság különös jelentőségűnek tekintette a gyülekezéshez való jognak mint kommunikációs alapjognak a demokratikus jogállamokban betöltött funkciójának áttekintését.

[34] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti azon megállapítását, amely szerint „[a] szabad személyek szabad önkifejezése az Alaptörvényen alapuló alkotmányos rend egyik lényegi eleme és értelme. Másrészt a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson. A közösség szellemi gazdagodására a véleményszabadság széles körű biztosítása vezet, hiszen a téves, elvetendő nézetek kiszűrése is csak nyílt közvitában lehetséges. A szólásszabadság szubjektív jogának biztosítása mellett tehát az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása és fennmaradása érdekében is őrködnie kell a véleménypluralizmus fölött.” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}

[35] A gyülekezésekre való utalással az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén a közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállásának vizsgálatakor elvi éllel megállapította, hogy „[a] nagy nyilvánosság - a gyűlésektől eltekintve - gyakorlatilag a sajtónyilvánosságot jelenti. A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében »gyalázkodó«. A gyalázkodásra bírálat kell hogy feleljen.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 180.]

[36] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megfogalmazta az úgynevezett értéksemlegesség tesztjét is: „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi.” Ugyanakkor „[a] véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 108.] A tartalmi semlegesség követelményét a gyülekezéseken történő véleménynyilvánításra vonatkozólag az ABh1. is megerősítette: „nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások.” [ABh1., ABH 2008, 651, 667.]

[37] Másként megfogalmazva ez azt a követelményt támasztja, hogy „[a]z alkotmányos demokrácia [...] nem fojtja el a szélsőséges hangokat pusztán azok tartalma miatt. Demokratikus társadalomban ugyanis az ilyen általánosító rasszista beszéd nem tud változtatni azon a tényen, hogy az állam szempontjából minden polgár egyenlően értékes és az alapjogokkal egyenlően rendelkező személy.” [95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 789.]

[38] 3. Mindazonáltal szélsőséges szólások között óriásiak lehetnek a különbségek. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság már 1992-ben utalt arra, hogy a közéleti szólásoknak több külső korlátja is van: ilyen az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés, illetve az alkotmányos alapértékek védelme, valamint Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése is. [V. ö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.]

[39] Az elsőként nevesített korlátot az Alaptörvény a „közösségek méltóságaként” fogalmazza meg a IX. cikk (5) bekezdésében: a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek - törvényben meghatározottak szerint - jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni. Ennek megfelelően a méltóságsértő kijelentések miatt a jogsértés megtörténtétől számított harminc napos jogvesztő határidőn belül a Polgári Törvénykönyv alapján magánszemély sérelemdíjat követelhet, ha azt a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget, amelyhez ő maga is tartozik, a nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezésmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem érte. [Ptk. 2:53. § (5) bekezdés]

[40] Az alkotmányos alapértékek védelme mint külső korlát fogalmazódik meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének 17. cikkében is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy „[a]z Egyezmény 17. cikke szerint az Egyezmény rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítson olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 489.] A gyülekezés szabadságára mint speciális kommunikációs alapjogra is utalva, az idézett határozat megállapította: „a véleménynyilvánítási jog korlátozására nemcsak az Egyezmény 10. cikkének idézett 2. bekezdése vonatkozik, hanem a 17. cikke is. Az Egyezmény 17. cikke alapján döntött úgy a Bizottság, hogy nem hivatkozhat az Egyezmény 9., 10. és 11. cikkében meghatározott jogokra az, akinek célja diktatúra bevezetése és az Egyezményben biztosított jogok megsemmisítése. Szintén a 17. cikkre hivatkozott a Bizottság annak a panasznak az elbírálásánál, amelynél faji megkülönböztetést és uszítást állapított meg, és ezért a véleménynyilvánítás korlátozását megalapozottnak találta (KPD v. Germany, 250/57 számú határozat, illetve Glimmerveen and Hagenbeek v. The Netherlands 8348/78 számú határozat, ld. J.A.Frowein, W.Peukert, EMRK-Kommentar, Kehl-Straßburg-Arlington, 2. Aufl. 1996. 492. o.). A Bíróság hasonló álláspontra helyezkedett, amikor kimondta, hogy a fajgyűlölő véleménynyilvánításra nem terjed ki az Egyezmény 10. cikkében meghatározott védelem (Jersild v. Denmark, 1994. szeptember 23-i határozat, Series A no. 298, 35. bekezdés, Bírósági Határozatok 1996. évi 6. szám 473-477. o.), illetve, hogy nácibarát politika igazolása nem élvezheti a 10. cikk védelmét, mivel az Egyezmény alapvető értékei ellen irányuló állítást jelent (Lehideux and Isorni v. France, 1998. szeptember 23-i határozat, Bírósági Határozatok Emberi Jogi Füzetek 1999/2. 61-63. o.).” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 491.]

[41] 4. Fentiekkel összhangban értelmezhető a Gytv. rendszerében szereplő gyülekezési joghoz kapcsolódó korlátok alkotmányossága. A Gytv.-ben taxatív jelleggel nevesített két tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre vonatkoztatva megállapította, hogy „[e] két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban - a népképviseleti szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként - ott áll az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdése, valamint - a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében - a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat ABH 2008, 651, 658.]” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]} A tiltó okokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság azt a további követelményt fogalmazta meg, hogy a jogalkalmazók „a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tilalmi okokat - felmerülésük esetén - nem alkalmazhatják automatikusan.” (ABh4., Indokolás [33]) A „demokratikus jogállam” [Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdés] kulcsintézményeire vonatkozó tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok és a népképviseleti szerv zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, de akkor ultima ratio jelleggel megtiltandó, ha a tervezett rendezvény az intézmények zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. A korlátozás arányossága tehát a speciális ún. „súlyossági mérce” alkalmazásával ítélhető meg.

[42] A gyülekezések másik ultima ratio jellegű, de fokozatilag enyhébb korlátozása a rendezvények oszlatása. A Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján, ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja. A 2. § (3) bekezdésének két eleme van: a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

[43] A Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „gyülekezés gyakorlása” nyelvtani értelmezés, valamint az oszlatással összefüggésben rendszertani értelmezés alapján is a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik.

[44] Azt, hogy a megkezdett gyülekezés külső korlátba ütközik-e, esetről esetre lehet megállapítani. Biztosan mások jogainak és szabadságának sérelmével jár és feloszlatható az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltést megvalósító gyülekezés. A bűncselekményt megvalósító vagy bűncselekmény elkövetésére felhívó gyülekezésnek kirívó és feloszlatható esete pedig az, amikor a rendezvény a demokratikus jogállam, azaz a fennálló alkotmányos rend, az államberendezkedés alapvető értékei ellen irányul.

[45] Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az a rendezvény, amelyet oszlatni szükséges, nem felel meg a Gytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt „békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések” fogalmának. Azaz még ha békés jellegű is volt a rendezvény a gyülekezés kezdetén, az a későbbiekben a Gytv. tárgyi hatályán kívülre került, amelyet már nem véd a békés gyülekezéshez való alapjog. A Gytv. 2. § (1) bekezdése alapján ugyanis csupán békés jellegű rendezvények tarthatók, ami megfelel az Alaptörvény megfogalmazásának, amely szerint mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.

[46] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata is megfogalmazta már, hogy a békés jelleg a gyülekezések immanens eleme, hozzátéve azt, hogy „egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő, ezzel képes ugyanis felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyülekezési joggal kapcsolatos irányelvei kifejezetten megfogalmazzák, hogy a gyülekezés alkalmával kifejezett vélemény mások ellen is irányulhat, éspedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavar. Mindez beletartozik a békés gyülekezés fogalmába. Ennek alkotmányos korlátja, hogy az érzelem- és indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradnia, azzal, hogy a közlés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást.” (Abh4., Indokolás [25])

[47] 5. Az indítványozó1. panaszával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tervezett gyülekezés békétlen jellegének megállapításához nem elégségesek távoli, hipotetikus összefüggések, és különösen nem fogadható el, ha a jogalkalmazók a polgárok alapjogait pusztán a honlapjukra hivatkozva, a rendezvénnyel adott esetben csak távoli összefüggést mutató, „a világhálón elérhető programjuk” alapján kiüresítik. A konkrét ügyben a szervező kompromisszumkészsége (az elhangzó beszédeket előre be akarta mutatni), valamint az a tény, hogy a korábbi tíz év során mindig megtartotta a tervezetthez hasonló, törvénysértések nélkül lezajlott megemlékezését, arra enged következtetni, hogy békés jellegű gyülekezést akart tartani.

[48] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gyülekezés során felmerülő lehetséges veszélyforrásokra, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozások nem adhatnak alapot arra, hogy a jogalkalmazó előzetesen tiltson meg gyülekezést. A rendőrségnek ugyanis alkotmányos kötelezettsége a gyülekezés biztosítása és ennek körében a közrend fenntartása [Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés], amelynek keretében a rendőrség a gyülekezés során intézkedéseket foganatosíthat mind a gyülekezés gyakorlásának, mind pedig az Alaptörvényben biztosított más alapvető jogok és alkotmányos értékek érvényesülése érdekében. A jelen üggyel összefüggésben az Alkotmánybíróság nyomatékosítja a gyülekezéshez való alapjognak a demokratikus jogállamban betöltött funkciójával összefüggésben kifejtett elvi tételeit: „[a] békés gyülekezéshez való jognak (együtt a véleménynyilvánítás szabadságával és az egyesülés szabadságával) van egy egymáshoz szorosan kapcsolódó lényeges tartalma, amely a demokratikus társadalmi gyakorlat előfeltétele. Kollektív véleménynyilvánítási joguk alapján a polgárok az országos és a helyhatósági választások időpontja közötti időben is véleményt nyilváníthatnak a széles értelemben vett közügyeket érintő kérdésekben. Ilyen közügyet érintő kérdés például, hogy miként viszonyulunk a történelemhez, milyen eseményt és milyen módon tartunk ünneplésre méltónak. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére.” (ABh3., Indokolás [40])

[49] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind a rendőrség, mind pedig a bíróság tévesen hivatkozott a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, amikor azt általános tiltó okként értelmezte. Tiltást alkalmazni ugyanis nem lehet önmagában amiatt, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben a személyiségi jogok hipotetikus sérelmét vélik felismerni, mivel ahogy a bíróság fogalmaz: „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el”. A köznyugalomban okozott esetleges sérelem ugyanis olyan feltételezés csupán, amely a békés gyülekezéshez való jog mint a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapjog korlátozását önmagában kielégítően nem indokolhatja.

[50] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az indítványozó1. által bejelentett rendezvénynek a Gytv. 2. § (3) bekezdésre, illetve alkotmányjogilag nem értékelhető módon a Párizsi Békeszerződésre alapított előzetes tiltása a békés gyülekezéshez való jog indokolatlan, szükségtelen korlátozásának minősül. Ezért az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzését - az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján - a tiltó okokat a Gytv. 8. § (1) bekezdéséhez képest egyéb bírósági végzésekre utalással contra legem kibővítő a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozatára kiterjedő hatállyal megsemmisítette.

[51] Az Abtv. 43. § (3) bekezdése értelmében a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy jelen esetben a bírósági végzés és a rendőrségi határozat megsemmisítésével az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel már nem kerülhet sor. Mindazonáltal a határozat és a végzés „megsemmisítése az Alkotmánybíróság szerint a mostani ügyben morális elégtételt jelent a jogsérelmet szenvedetteknek, az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok pedig iránymutatóul szolgálnak a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára.” (ABh1., Indokolás [71], ABh3., Indokolás [57], ABh4., Indokolás [29])

[52] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor emlékeztet korábbi álláspontjára, amely szerint „a közélet állapotától is függ, hogy a lakosság egyes csoportjaival szembeni véleménynyilvánítás milyen hatást gyakorol a megsértett közösséghez tartozókra. A közhatalom gyakorlóinak az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből származó kötelessége, hogy az egyenlő emberi méltóságot tiszteletben tartva és védelmezve folytassák tevékenységüket. Ez a kötelezettség nemcsak az egyes hatáskörök gyakorlására vonatkozik, hanem irányadó minden közéleti megnyilatkozásra. Ha a politikai élet alakítói elkötelezettek az Alkotmány alapértékei mellett, és következetesen megnyilvánulnak a kirekesztő nézetekkel szemben, akkor kifejezésre juttatják, hogy a megsértett csoportokhoz tartozók megfelelő támogatást és védelmet kapnak a politikai közösségtől. Ilyen környezetben a gyűlölet, a megvetés és az ellenérzés hangjai elszigetelődnek, jelentéktelenné válnak és nem képesek jogsérelmet okozni.” [95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 792-793.]

[53] 6. Az indítványozó2. által benyújtott panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bejelentő nem tévesztheti meg a jogalkalmazó szervet (ab abusu ad usum non valet consequentia), hiszen a bejelentés funkciójával lenne ellentétes, ha az a szerv, amelynek rendeltetése a rendezvény biztosítása, téves információkat kap, és ennek következtében tévesen becsülné meg a rendezvény biztosításához szükséges erőforrásokat. „A bejelentési kötelezettségnek éppen az a lényege, hogy a rendőrség felmérje a rendezvény paramétereit, a kapcsolódó kockázatokat, azt, hogy milyen előkészületeket kell tennie az alapjog gyakorlásának biztosítása érdekében [Lásd: 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458-459., megerősítve 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 660., 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [44]; a Velencei Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontja: Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, 26-27.].” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [26]}

[54] Ha a rendőrség a hamis célt megjelölt rendezvényt nem tiltotta volna meg, a hatóság elől eltitkolt célnak megfelelően létrejövő rendezvényt akkor is be nem jelentett rendezvénynek kellene tekinteni, hiszen annak egyik jogszabályban előírt kötelező kellékéről, a konkrét céljáról és a kapcsolódó autentikus napirendről [Gytv. 7. § *b)* alpont] a rendőrségnek nem lenne tudomása. Ennek következtében az indítványozó2. ügyében a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapított tiltó határozat törvénysértő ugyan, de az nem eredményezte az indítványozó2. alapvető jogának sérelmét. Tekintettel arra, hogy az indítványozó2. bejelentése megtévesztő jellegű volt, valótlan elemet tartalmazott, ezért az nem tekinthető a bejelentő valós szándéka szerinti gyülekezési joga érvényesítésének. Mivel az indítványozó2. valós szándéka szerinti gyülekezési jogával erre irányuló bejelentés hiánya folytán nem élt, a határozatok törvénysértő jellege ellenére, azok nem eredményezték az indítványozó2. gyülekezési jogának sérelmét. Fentiekre tekintettel az Indítványozó2. alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróság elutasította.

[55] Az Alkotmánybíróság mindazonáltal megjegyzi: a jogállam működése szempontjából fontos üzenete van annak, amennyiben a jogalanyok eltitkolják a tervezett gyülekezések valódi célját. A gyülekezés konkrét céljának hamis megjelölése ugyanis értékelhető akként is, mint a jogalkalmazó intézményekkel szembeni bizalmatlanság jelzése. A gyülekezések szervezőinek azonban a rendőrségben olyan partnert kell látniuk, amelytől a közrend fenntartása, valamint a gyülekezők alapjoggyakorlása közötti méltányos egyensúly fenntartása várható. Ezt a jogalkalmazók következetes, az alapjog gyakorlati érvényesülésének célját szem előtt tartó és az ügy konkrét körülményeit megfelelően mérlegelő joggyakorlata segítheti elő.

[56] 7. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, akkor a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja jogalkotói feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének *c)* pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

[57] Az Alkotmánybíróság az ABh4.-ben megállapította, hogy a Gytv. „1989-ben született, és a rendszerváltás emblematikus jogalkotási vívmányaként közjogtörténeti jelentőséggel bír.” (Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság elé kerülő gyülekezési joggal kapcsolatos ügyekből azonban az a következtetés vonható le, hogy a rendszerváltás időszakához képest megváltozott a tiltakozási kultúra, elterjedtek az alapjog gyakorlását segítő fejlett kommunikációs eszközök, valamint a gyülekezési jogot érintően kikristályosodott egy közös európai alkotmányos kultúra, amelynek alapvető elemei megtalálhatók az alkotmánybírósági határozatokban, a Velencei Bizottság és az EBESZ összefoglalóiban, valamint az EJEB döntéseiben. Ezek közös pontjaként a gyülekezési jog egy olyan kiemelt alapjogként került meghatározásra, amely az alkotmányos demokráciák egyik alappillére.

[58] A gyülekezési jog közterületen történő gyakorlása esetén elkerülhetetlen mások - a gyülekezési jogot nem gyakorlók - alkotmányos jogainak kisebb-nagyobb sérelme. Éppen ezért a gyülekezési jog szabályozása minden esetben komoly érdekmérlegelést kíván, a törvényhozó feladata tehát különösen nehéz. Az alapjogi összeütközés kikerülhetetlenségének elismerése még nem jár szükségképpen a gyülekezési jog korlátozásával, de mindenképpen szükségessé teszi az egymással összeütköző, az egy időben, egy helyen konkuráló jogok összemérését, és a döntést arról, hogy melyik alapvető jog korlátozása milyen feltételekkel indokolt az egyik vagy a másik alapjog javára. Ezt a döntést elsősorban a törvényhozó hozza meg, de éppen a gyülekezési jog esetében a jogalkalmazóknak is széles mérlegelési joggal kell rendelkezniük annak érdekében, hogy megfelelő egyensúlyt legyenek képesek teremteni a gyülekezési jog és annak gyakorlásával összefüggésben mások alapjogainak védelme között. Mindez különösen megfontolt és sokoldalú mérlegelést és kifejtett indokolást kíván.

[59] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z alapjog-korlátozásnak [...] a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből - az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel - a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.”

[60] A Gytv. szabályozását áttekintve a fentiekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.

[61] 7.1. Az államot az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján elsősorban az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje annak érdekében, hogy gyakorolni tudja a békés gyülekezéshez való jogát. A rendezvény békés jellege elvesztésének egyértelműnek és közvetlenül küszöbön állónak kell lennie. Ez a vizsgálati szempont az amerikai egyesült államokbeli clear and present danger mércéjével rokonítható [Dennis v. U.S., 341 US 494 (1951)], amelynek továbbfejlesztett változata, a lawless imminent action tesztje a békétlenség veszélyének valószínűsége mellett már a jogsértés előidézésére irányuló szándékot is figyelembe veszi. [Brandenburg v. Ohio, 395 US 444 (1969)] A clear and present danger mércéjére az Alkotmánybíróság a békés gyülekezéshez való jog anyajoga, a véleménynyilvánítás szabadsága körében már hivatkozott. [V.ö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992 167, 179.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000 117, 127-8.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 303, 309.]

[62] A békés jelleg összefüggésben áll a Gytv.-nek a fegyveres és felfegyverkezett megjelenést tiltó szabályával [Gytv. 12. § (2) bekezdése], amely a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján feloszlatási okot jelent. A Gytv. 15. § *b)* pontja értelmezi a fenti két fogalmat, amely szerint fegyveresen jelenik meg a rendezvényen az, aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál, felfegyverkezve pedig az, aki erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tart magánál.

[63] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni. Hiányosnak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, illetve biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását.

[64] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a békés jelleg előzetes biztosítása, valamint a gyülekezésen résztvevők védelme érdekében kiegészítésre szorulnak a Gytv. szabályai. A jelenlegi rendelkezések ugyanis nem ölelik fel a békés gyülekezésre, valamint az élethez való jogra veszélyes eszközök teljes körét, így például az emberben vagy dolgokban kárt okozni képes szúró- és vágóeszközöket, a különböző gázokat vagy azokat a fegyverutánzatokat, amelyek a rendezvényen részt vevő békés tömegben komoly riadalmat, pánikot kelthetnek. Hasonló hiányossága a Gytv.-nek, hogy nem rendelkezik az arc eltakarásáról, aminek főszabály szerint tilosnak kellene lennie megfelelő kimentési lehetőséggel (pl. ha a nonverbális kommunikáció eszköze).

[65] 7.2. Az államot az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az a kötelezettség is terheli, hogy mindenki más, így a gyülekezés résztvevőin kívül, a harmadik személyek alapjogait is megfelelő védelemben kell részesítenie. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a gyülekezési jog karaktere azt követelné meg a jogalkalmazóktól, hogy esetről esetre érvényre tudják juttatni az arányosság követelményét, amelynek keretében megtalálják a gyülekezési jog és a vele konkuráló más alapjogok közti egyensúlyi helyzetet, azoknak a kíméletes kiegyenlítését. A jelenlegi szabályozási rendszerből azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint hiányoznak az Alaptörvényben biztosított jogok együttes gyakorlását lehetővé tevő jogi normák. Éppen ezért az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a magánszférához való jog és a békés gyülekezéshez való jog kollíziójának esetére.

[66] Az Alkotmánybíróság úgy látja, hogy elsősorban a törvényhozó felelőssége arról gondoskodni, hogy a korlátozás arányos keretek között maradjon. A jogalkotónak kell gondoskodnia arról is, hogy a rendőrségi fellépés kellően differenciált szabályozás keretében történjen. A gyülekezéshez való jog korlátozása szükségességének és arányosságának megítéléséhez ezért a törvényi szabályozásnak egyértelműen kellene meghatároznia azokat a mérlegelési szempontokat, amelyek révén a rendőrség eljárhat, valamint azokat a tiltást el nem érő technikai jellegű korlátozásokat, amelyeket a rendőrség érvényesíthet. A jogalkotónak törvényi szabályozás útján pontosan meg kellene határoznia a bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát, és azokat a törvényen alapuló szempontokat, amelyeket mérlegelni szükséges annak érdekében, hogy az arányosság követelményének érvényre juttatásával, az ütköző alapjogok méltányos egyensúlyát (fair balance, schonender Ausgleich) megőrizve a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazhatók legyenek.

[67] A mulasztás pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz a Gytv. felülvizsgálata során eleget kell tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.

[68] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - megállapítja, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint a konfliktusba kerülő alapjogok összeütközésének a feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését.

[69] Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

[70] 8. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2016. július 12.

|  |
| --- |
|  *Dr. Sulyok Tamás* s. k.,az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,előadó alkotmánybíró |
|   |
|  *Dr. Balsai István* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Czine Ágnes* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Juhász Imre* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Pokol Béla* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Salamon László* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Stumpf István* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Szalay Péter* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Szívós Mária* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Varga Zs. András* s. k.,alkotmánybíró |

***Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

[71] Az indítványozó1. ügyében nézetem szerint a bíróság végzését és a rendőrség határozatát az Alkotmánybíróságnak azzal az indokkal kellett volna megsemmisítenie, hogy a sérelmezett döntések olyan okra hivatkozással tiltották be a rendezvényt, mely ok nem szerepel a Gytv. 8. § (1) bekezdésében, ebből következően a Gytv. a betiltás alkalmazását nem tette lehetővé. A döntések ennél fogva törvénysértőek és egyben sértik az indítványozó1. gyülekezéshez való jogát.

[72] A Gytv. 8. § (1) bekezdése taxatív módon rendelkezik azokról az esetekről, amikor az adott rendezvény megtartása előzetesen megtiltható. Ennek jogalkalmazói bővítése nem lehetséges. Így sem a rendezvénnyel kapcsolatosan potenciálisan felmerülő veszélyek, illetve mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozások, sem más, a Gytv.-ben szereplő vagy abból levezethető, ám nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt ok nem alapozhatják meg a jogalkalmazó által alkalmazott előzetes tiltást.

[73] Annak meghatározása, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésén túlmenően még milyen okok tehetik indokolttá a rendezvények előzetes megtiltását mások alapvető jogainak, illetve az alkotmányos értékeknek a védelmében, törvényhozói feladat, melyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapítása kifejezetten, külön is aktualizál.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Salamon László* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye***

[74] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjában foglaltakkal az alábbiakban kifejtett indokok miatt.

[75] 1. A gyülekezéshez való jog a demokratikus akaratképzésben való részvétel fontos garanciája. A gyülekezéshez való jog ezért az Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlatában is kiemelt jelentőséggel bír.

[76] 1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a gyülekezési jog kiemelt szerepét arra tekintettel hangsúlyozza, hogy azok számára is biztosítja a nyilvános véleménynyilvánítást, akik annak egyéb lehetőségeihez nem férnek hozzá. A gyülekezési jog révén ugyanis szélesebb körben felszínre jutnak „a társadalomban rejlő feszültségek” [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.], lehetővé téve azok hatékonyabb kezelését. Az Alkotmánybíróság szerint „[a] békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke.” (ABH 2007, 911, 914.)

[77] 1.2. Az Alkotmánybíróság által hivatkozott szempontok jelennek meg az EJEB gyakorlatában is. Az EJEE 11. Cikke alapján „[m]indenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához [...]”. E jog gyakorlását csak „a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. [...]”

[78] Az EJEB a gyülekezés szabadságával összefüggésben rámutatott arra, hogy „a gyülekezési szabadság egyik célja, hogy teret biztosítson a nyilvános viták és a tiltakozás nyilvános kifejtése számára” {Ezelin kontra Franciaország (11800/85), 1991. április 26., 37. bekezdés}. Ebből következően „[a] vélemények és kinyilvánításuk szabadságának védelme a 11. Cikk alapján védett gyülekezés [...] szabadságának egyik célja”. {Szabadság és Demokrácia Párt (ÖZDEP) kontra Törökország [GC] (23885/94.), 1999. december 8., 37. bekezdés} A gyülekezési jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának - a gyülekezés céljával összhangban álló - megválasztásához való jogot {Sáska kontra Magyarország (58050/08), 2012. november 27., 21. bekezdés}.

[79] Az EJEB a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben azt hangsúlyozta - figyelemmel az EJEE 11. Cikk 2. pontjában foglaltakra -, hogy kizárólag olyan indokból lehet helye, amely egy „demokratikus társadalomban szükséges”. Ez pedig feltételezi, hogy „a beavatkozás »nyomós társadalmi szükséglet«-nek tesz eleget, s - különösen - hogy arányos az elérni kívánt céllal” {Patyi és Mások kontra Magyarország (5529/05), 2008. október 7., 38. bekezdés}.

[80] Az EJEB gyakorlatában vizsgálta azt is, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség törvényi előírása mikor egyeztethető össze a gyülekezési szabadsággal. Ennek keretében arra mutatott rá, hogy a „bejelentési kötelezettség előírása általában nem sérti a gyülekezési jog lényegét”, ezért nem ellentétes az EJEE 11. Cikk szellemével önmagában az, ha az államok közrendi és nemzetbiztonsági okból előírják a rendezvények megtartásának engedélyhez kötését. {Nurettin Aldmer és Mások kontra Törökország (32124/02, 21126/02, 21129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02), 2007. december 18., 42. bekezdés}

[81] Az EJEB a bejelentés céljával összefüggésben arra mutatott rá, hogy ennek indoka - részben - a gyülekezéshez való jog és mások törvényes érdekeinek az összehangolása. Ebből következően a bejelentési eljárás folyamán elfogadott ezen ellentétes érdekek kiegyensúlyozására az előzetes közigazgatási eljárás intézménye. Az EJEB álláspontja szerint „az ilyen követelmények önmagukban mindaddig nem ellentétesek az EJEE 11. Cikkében megtestesülő elvekkel, amíg nem válnak az Egyezményben védett békés célú gyülekezés szabadságának rejtett akadályává” {Balcik és Mások kontra Törökország (25/02), 2007. november 29., 49. bekezdés}.

[82] Az EJEB rámutatott arra is, hogy a gyülekezési jog korlátozására kizárólag „törvényben előírt” tilalom alapján kerülhet sor. Ennek hiányában nem lehet elvégezni sem a törvényes cél, sem a demokratikus társadalomban szükségesség vizsgálatát. A tiltás jogalapjának hiánya önmagában megalapozza az EJEE 11. Cikkének sérelmét {Szerdahelyi kontra Magyarország (30385/07), 2012. január 17.}.

[83] 2. A gyülekezéshez való jog azonban a kiemelt jelentősége mellett sem korlátozhatatlan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg”. A jogalkalmazót azonban kizárólag a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül kötelezi az alapjog-korlátozás tesztje {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}.

[84] Az adott ügyben a fenti szempontokhoz mérten azt kellett megítélnie az Alkotmánybíróságnak, hogy a rendőrség a rendezvény tiltását kimondó határozatával, illetve a bíróság a határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elutasításával figyelemmel volt-e az alapul fekvő jogszabályok engedte értelmezési mozgástér keretein belül az alkotmányossági követelményekre.

[85] 2.1. Az eljárt bíróság határozatának indokolásában azt hangsúlyozta, hogy „[a] demonstráció elnevezését, illetve annak időpontját, hogy az február 11.-én a becsület napján kerül megtartásra a hatóság egyfajta véleménynyilvánításnak értékelte, amivel a bíróság is egyetértett.” Erre tekintettel a bíróság alkalmazhatónak tartotta az Alaptörvény IX. cikkét. A bíróság kifejezetten hivatkozott az Alaptörvény érintett rendelkezésének normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásra. Eszerint a „véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet az emberi méltóság, másrészt meg kívánja teremteni az alkotmányos alapjait annak, hogy a közösségek méltóságának megsértése esetén polgári jogi eszközökkel lehessen szankcionálni a gyűlölködő megnyilvánulások bizonyos eseteit. A véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”

[86] Az előbbiekben hivatkozottak alapján a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy fennáll a veszélye annak, hogy a rendezvényen olyan szélsőjobboldali eszmék terjesztésére kerül sor, amely a második világháború érintett áldozatainak emlékét megsértve a jelenleg is élő hozzátartozók személyhez fűződő jogait, emberi méltóságát oly mértékben sértené, amelyek „túllépik a gyülekezési jog törvényben rögzített kereteit, megbontva ezzel a személyiségi jogok rendszerének egyensúlyát, ami a közrend és köznyugalom jelentős mértékű támadásával is együtt jár, mellyel szemben a nemzetközi szerződések az állam részére korlátozást, tiltást tesznek lehetővé”.

[87] A bíróság döntése meghozatalakor figyelemmel volt a rendezvény szervezésében érintett szervezetre vonatkozó Alkotmányvédelmi Hivatal AH/3368/2014/2. számú iratanyagában foglaltakra is.

[88] 2.2. A bíróság hivatkozott indokolása alapján megállapítható, hogy az ügy alapjogi relevanciáját felismerte, és az érintett alapvető jogok alkotmányos tartalmát - az indokolásában hivatkozott alkotmánybírósági határozatok alapján - feltárta. Megállapítható az is, hogy a bíróság a Gytv. érintett rendelkezéseit az Alaptörvény 28. cikkére tekintettel értelmezte, és ennek alapján jutott arra a következtetésre, hogy az adott ügyben a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben mások alapvető jogainak a sérelmét magában hordozó jogsérelem veszélye áll fenn. Erre tekintettel megállapította - hivatkozással a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekre is -, hogy a rendezvény tiltásának helye van.

[89] Álláspontom szerint a bíróság a fentiekben hivatkozott 3/2015. (II. 2.) AB határozatban foglaltak szerint járt el, és az Alaptörvény 28. cikke engedte értelmezési mozgástér keretein belül juthatott arra a következtetésre, hogy az adott esetben a rendezvény megtiltása nem jár a gyülekezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozásával. Ezzel összefüggésben hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint, ha a bíróság az előtte folyamatban lévő ügy alapjogi relevanciáját felismeri és az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési mozgástér keretein belül hozza meg a döntését, az Alkotmánybíróság nem bírálhatja felül a bírói döntést. Ez a „felülbírálat” ugyanis az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét meghaladja. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]-[15]}.

[90] Mindebből következően az adott ügyben az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítéséről nem rendelkezhetett volna, mert a Gytv. 2. § (3) bekezdésének és 8. § (1) bekezdésének alapjogi relevanciájából [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés] fakadó alkotmányos tartalom - figyelemmel a bíróság által vizsgált szempontokra az Alaptörvény IX. cikkével összefüggésben - magában hordozza a bírói döntésben foglalt jogértelmezést. Ez a jogértelmezés pedig, úgy gondolom, hogy összhangban áll az EJEE 11. Cikkével és az ezen alapuló bírósági joggyakorlattal. Eszerint ugyanis nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági indokból, továbbá zavargás vagy bűnözés megakadályozása, valamint az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében a nemzeti hatóságok a gyülekezés szabadságát korlátozhatják. Álláspontom szerint a támadott bírói döntésben foglalt értelmezésnek az elismerése nélkül a hatóságok eszköztelenek volnának annak megakadályozása érdekében, hogy az említett okok miatt a rendezvény megtartását megtilthassák.

[91] 3. Tény ugyanakkor, hogy a jogalkalmazás kiszámíthatóságát és egységét az biztosítaná hatékonyabban, ha a jogalkotó a fentiekben hivatkozottakat a Gytv. rendelkezései között egyértelműen szabályozná. Erre tekintettel a határozat rendelkező részének 3. pontját támogatom. Véleményem szerint a Gytv. módosítása során a határozat indokolásában foglaltak mellett a jogalkotónak az EJEB gyakorlatában is hangsúlyozott szempontoknak megfelelő szabályozást kellene kialakítania.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Czine Ágnes* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye***

[92] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 3. pontjával, valamint a hozzájuk fűzött indokolással egyetértek, azonban a rendelkező rész 2. pontjával és annak indokolásával az alábbiak miatt nem tudok azonosulni.

[93] 1. Álláspontom szerint a többségi határozat 1. és 2. rendelkező részéhez fűzött indokolás között ellentmondás feszül. A többségi határozatnak az 1. rendelkező részi ponthoz fűzött indokolása a Gytv. 2. § (3) bekezdésével kapcsolatban rögzíti, hogy a jogalkalmazók „potenciálisan felmerülő veszélyekre, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozásokra” alapozva nem tilthatják be egy gyülekezési jogon alapuló rendezvény megtartását. A 2. rendelkező részi pont indokolása álláspontom szerint azonban - ezzel ellentétesen - éppen ilyen feltételezésen alapul. A rendőrség az indítványozó2. (bejelentő) személyes kapcsolataira alapozva feltételezte, hogy a tervezett rendezvényen olyan személyek fognak megjelenni, akik szélsőjobboldali radikális szervezetek tagjai, szimpatizánsai, és részükről ott - a bejelentésben megjelölt céltól eltérően - szélsőséges eszméket terjesztő megszólalások fognak elhangozni, amelyek sérthetik mások emberi méltóságát. A rendőrség tiltó határozatát felülvizsgáló bíróság megítélése szerint pedig a rendelkezésre álló adatok (a rendezvényre a „becsület napján” került sor, azon előreláthatólag szélsőséges eszméket valló személyek jelennek meg) alapján megállapítható, hogy a rendőrség nem bizonytalan feltételezésekre alapozta határozatát.

[94] Nem kívánom a rendőrség és a bíróság által megállapított tényállást vitatni - már csak azért sem, mert az Alkotmánybíróság nem ténybíróság, így következetesen tartózkodik attól, hogy a megállapított tényállást felülvizsgálja - ugyanakkor az Abtv. 27. §-a szerinti bírói döntés felülvizsgálat során a megállapított tényállás indokolt volta és az azokból levont következtetés is az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képezheti. A fentiek alapján az a határozott véleményem, hogy mind a rendőrség, mind a bíróság feltételezésekre alapította határozatát. A bíróság - bár épp ennek az ellenkezőjét kívánta alátámasztani -, maga is úgy fogalmazott, hogy a rendőrség - nem bizonytalan - feltételezésekre alapozva tiltotta meg a rendezvény megtartását. A bíróság szerint a rendezvény burkolt célja hordozta azt a veszélyt, hogy kirívóan közösségellenes megnyilvánulások miatt sérülhet mások alapjoga.

[95] A fentiekkel kapcsolatban két problémára szeretnék rávilágítani, az egyik a Gytv. 2. § (3) bekezdésének alkalmazhatósága a gyülekezés megtiltására, a másik pedig az ugyanezen jogszabályhely által tiltott magatartások megvalósulása.

[96] 2. Álláspontom szerint a Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt magatartások csak oszlatási okok, de nem szolgálhatnak a rendezvény előzetes megtiltásának indokául. Nem tudom elfogadni azt az érvelést, amely szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti magatartások gyanúja (bűncselekmény elkövetése vagy erre való felhívás; illetve mások jogainak és szabadságának sérelme) okot adhat a rendezvény előzetes tiltására. A Gytv. 14. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a fenti magatartások megvalósulása esetén a rendőrség feloszlatja a rendezvényt. Mindebből három következtetés vonható le, egyrészt be kell következnie a tilalmazott magatartások valamelyikének, másrészt ennek a rendezvény során kell bekövetkeznie, harmadrészt - az eddigiekből logikusan következik, hogy - ez csak oszlatási ok lehet.

[97] Meg kívánom továbbá jegyezni, hogy véleményem szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdése és a rendőrségi határozatban, valamint a bírósági ítéletben felhívott [az 1947. évi XVIII. törvénnyel kihirdetett] Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés 2. cikk 1. pontja között nincs olyan összefüggés, amely annak alkalmazását indokolttá tette volna. E rendelkezés szerint Magyarország nemzetközi kötelezettséget vállalt arra, hogy biztosítja a nyilvános gyülekezés szabadságát. A Gytv. 2. § (3) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a békésnek indult gyülekezés mely esetekben válik jogszerűtlenné, azaz a gyülekezés mikor kerül ki a gyülekezéshez való alapjog hatálya alól.

[98] 3. Mindezeken túl elfogadhatatlannak tartom, hogy a rendőrség potenciális veszélyekre hivatkozva, feltételezésekre - illetve azokból font logikai láncra - alapozva korlátozza a gyülekezéshez való jogot. A hatályos jogszabályi környezetben a rendőrség vizsgálata során csak a tényekre szorítkozhat, a bejelentő (feltételezésen alapuló) szándékaira a rendőrségi döntés nem alapozható.

[99] A fentiekben foglaltak alapján az az álláspontom, hogy az Alkotmánybíróságnak - a rendőrség tiltó határozatára is kiterjedő hatállyal - meg kellett volna semmisíteni a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzését, mivel az sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított gyülekezéshez való alapjogot.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Juhász Imre* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye***

[100] A rendelkező rész 3. pontját csak részben tudom támogatni, mivel bár egyetértek a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapításával, azonban azt részben más körben és más okból tartom indokoltnak.

[101] 1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alapvető jogok szabályozásának és korlátozásának módjáról, azaz arról rendelkezik, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat milyen szinten kell meghatározni és e jogok milyen feltételek (követelmények) mellett korlátozhatóak. Álláspontom szerint ebből az alaptörvényi rendelkezésből mulasztás megállapítása nem, legfeljebb - esetlegesen, a feltételeknek nem megfelelő korlátozás esetén - a szabályozás megsemmisítése következhetne. Meggyőződésem szerint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből következően indokolt megállapítani, mely akként rendelkezik, hogy az alapvető jogokat tiszteletben kell tartani és védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Egy olyan szabályozás, amely nincs kellő mértékben tekintettel arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlása során más alapvető jogok is sérülhetnek és ezeket is védelemben kellene részesíteni, illetve nem rendezi, hogy a különböző alapjogok ütközése esetén melyik alapjogot és milyen mértékben szükséges korlátozni, nem felel meg az állam alapjogvédelmi kötelezettségének. A mulasztás nézetem szerint ennek következtében állapítható meg.

[102] 2. Álláspontom szerint a hatályos - Gytv.-beli és egyéb törvényi - szabályozás megfelelően biztosítja a gyülekezések békés jellegét, illetve annak fenntartását [ld. pl. Gytv. 12. § (2) bekezdése és ehhez kapcsolódóan a 14. § (1) bekezdése rendelkezéseit, illetve a „fegyveresen”, „felfegyverkezve” fogalmak más törvényekben szereplő pontos definícióját], ezért e vonatkozásban nem tartom megállapíthatónak a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennálltát (és különösen nem abban a széles körben, olyan részletezéssel, amint azt az Indokolás 7.1. pontja tartalmazza).

[103] 3. A jelen ügyben is hangsúlyozom azt a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban kifejtett, és a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban megerősített álláspontomat, hogy az alapjogok korlátozása esetén a szükségesség és az arányosság biztosítása kizárólag törvényhozói feladat, amely nem hárítható át a jogalkalmazókra.

[104] 4. Az Indokolás 7.2. pontjában szereplő, a gyülekezési jog korlátozásának szükségessége-arányossága vonatkozásában felhívott egyeztetési kötelezettséget, illetve annak törvényben történő szabályozását kétségkívül hasznosnak és kívánatosnak tartom, azonban nem tekintem olyan szabályozási elemnek, amelynek hiánya önmagában alaptörvény-ellenes helyzetet jelentene. (Az előírt egyeztetési kötelezettség érvényesülése ugyanakkor már alkotmányos kérdés lehet.)

[105] Összegezve, álláspontom szerint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennállását amiatt kellett volna megállapítania az Alkotmánybíróságnak, mert az Országgyűlés az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét mulasztotta el azáltal, hogy nem alkotta meg hiánytalanul a gyülekezési jog gyakorlása esetén mások alapvető jogainak védelmét szolgáló szabályokat.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Salamon László* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye***

[106] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjával.

[107] 1. Az Alkotmánybíróságnak a rendelkező rész 2. pontjában felülvizsgált bírói végzés kapcsán meg kellett volna állapítania, hogy a bejelentett rendezvény jogalap nélküli megtiltása sérti a békés gyülekezéshez való jogot, és ezért meg kellett volna semmisítenie azt. Alaptörvénnyel ellentétesnek tartom, hogy a rendőrség, majd a bíróság kiterjesztő jogértelmezéssel bővítette a gyülekezések előzetes tiltásának taxatív törvényi indokait. A rendezvénynek a tiltási indokok kitágításával történő előzetes megtiltása a békés gyülekezéshez való jog sérelmét jelentette.

[108] A többségi határozat által feltárt tényállás szerint az indítványozó által bejelentett rendezvény megtartását a Budapesti Rendőr-főkapitányság a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva megtiltotta. A felülvizsgálati eljárás során a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az indítványozó felülvizsgálati kérelmét elutasította és így a rendőrségi határozatban elrendelt tiltást hatályában fenntartotta.

[109] Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszában kifejezetten azt sérelmezte, hogy a rendőrség nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okokra alapította határozatát, holott a Gytv. 8. § (1) bekezdésén kívülálló okból nem lett volna előzetesen megtiltható a gyülekezés.

[110] A többségi határozat - ellentétben a rendelkező rész 1. pontja szerinti megsemmisítéssel - a rendelkező rész 2. pontja kapcsán már figyelmen kívül hagyja, hogy a Gytv. következetesen elhatárolja egymástól a gyülekezés előzetes tiltó okait, amelyeket a Gytv. 8. § (1) bekezdése rögzít, illetve a már megkezdett rendezvény oszlatási okait, amelyek a Gytv. 2. § (3) bekezdésében találhatók. Jóllehet a többségi határozat a rendelkező rész 1. pontjában épp a törvényben szereplő oszlatási okok tiltó okként történő alkalmazása miatt semmisíti meg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság másik döntését, a rendelkező rész 2. pontjában ugyanez a jogalkalmazói hiba már nem váltotta ki a bírói döntés megsemmisítését.

[111] A tételesen meghatározott tiltó okokat a Gytv. 8. § (1) bekezdése rögzíti, a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti oszlatási okok pedig nem szolgálhatnak a rendezvények előzetes megtiltásának alapjául; e tekintetben egyetértek dr. Juhász Imre és dr. Salamon László alkotmánybírónak a jelen ügy kapcsán kifejtett álláspontjával. A Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „gyülekezés gyakorlása” fordulat miatt e rendelkezés már önmagában csak a megkezdett gyülekezésekre vonatkozhat. A tiltással és az oszlatással, mint a gyülekezési jog ultima ratio jellegű korlátaival összefüggésben az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy „a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.” (ABh3., Indokolás [30]) Ezt az értelmezést támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolása (ABH 2001. 442, 460-461.), valamint az alapvető jogok biztosának az OBH 4435/2006. számú jelentése is (ld. 5. o.).

[112] A többségi határozat az oszlatási okok tiltó okként való alkalmazása ellenére mégis elutasítja az alkotmányjogi panaszt. Azt állítja az Alkotmánybíróság, hogy „az indítványozó2. ügyében a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapított tiltó határozat törvénysértő ugyan, de az nem eredményezte az indítványozó2. alapvető jogának sérelmét.” (Indokolás [54]) Mivel a Gytv. 8. § (1) bekezdése taxatív módon rendelkezik azokról az esetekről, amikor az adott rendezvény megtartása előzetesen megtiltható, ennek jogalkalmazói bővítését a békés gyülekezéshez való joggal ellentétesnek tartom.

[113] Nem értek egyet azzal sem, hogy a többségi határozat egy új, az alapügyben a tiltás okaként nem szereplő szempontot von be a vizsgálatba, s ennek alapján foglal állást a rendezvény megtartásának megtiltását hatályában fenntartó bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról. A többségi határozat így érvel: „Tekintettel arra, hogy az indítványozó2. bejelentése megtévesztő jellegű volt, valótlan elemet tartalmazott, ezért az nem tekinthető a bejelentő valós szándéka szerinti gyülekezési joga érvényesítésének. Mivel az indítványozó2. valós szándéka szerinti gyülekezési jogával erre irányuló bejelentés hiánya folytán nem élt, a határozatok törvénysértő jellege ellenére, azok nem eredményezték az indítványozó2. gyülekezési jogának sérelmét” (Indokolás [54]).

[114] Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntés alkotmányosságát illetően nem azt vizsgálja, ami a konkrét bírói döntés alapját képezte, hanem attól idegen szempontok szerint foglal állást a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról. Az Alkotmánybíróságnak - eltérően a fenti érveléstől - nem egy hipotetikus, a bejelentő feltételezett szándéka szerinti rendezvény kapcsán, illetve az annak megtartását feltételezett indokolással megtiltó hipotetikus jogalkalmazói döntésről kell állást foglalnia. Az Alkotmánybíróságnak a bejelentett rendezvény megtartását megtiltó konkrét döntés Alaptörvénnyel való összhangját kell vizsgálnia, s erről kell állást foglalnia.

[115] Az alaptörvény-ellenesség megállapítása, illetve az indítvány elutasítása nem lehet alkotmánybírósági feltételezések függvénye. Nem lehet a bejelentő - Alkotmánybíróság által feltételezett „megtévesztő” - szándéka alapján alkotmányosnak minősíteni a bejelentett rendezvény megtiltását, a rendezvény céljának hamis megjelölése nem minősül a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltási oknak. Már csak azért sem, mert egy rendezvény békés célú, törvényes akkor is, ha a rendezvényen (többé-kevésbé) eltérnek az előre bejelentett céltól. Egy rendezvény megtiltását ilyen indokolással alaptalannak, a békés gyülekezéshez való joggal ellentétesnek tartom.

[116] 2. A rendelkező rész 3. pontja szerinti jogalkotói mulasztás megállapításával sem értek egyet.

[117] Határozatában az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - azt állapítja meg, hogy „az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését” (rendelkező rész, 3. pont).

[118] 2.1. A rendelkező rész alapján eleve bizonytalan, hogy konkrétan mire is vonatkozik a jogalkotási feladat: milyen szabályokat kell a törvényalkotónak pótolnia ahhoz, hogy a mulasztást megszüntesse.

[119] A mulasztás tartalma az indokolás alapján valamivel konkrétabb, de ezzel együtt is súlyos ellentmondásokat hordoz. Egyrészt, a rendelkező rész konkrét megsértett alapjogként csak a VIII. cikk (1) bekezdését jelöli meg, de az indokolás már - közelebbről meg nem határozott - ezzel „konfliktusba kerülő alapjogok” védelmét biztosító szabályozás szükségességére is utal. Ha a gyülekezési joggal ütköző más alapjog is sérül a szabályozás hiányossága miatt, és az Alkotmánybíróság a jogalkotót ezeket védő szabályok megalkotására is felhívja, akkor a rendelkező részben tételesen meg kellett volna jelölni a sérelmet szenvedett alapjogokat, ahogy az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban a magánszférához való jog esetében tette. Másrészt, a többségi indokolás abban is mulasztást lát, hogy „a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni”. A megállapítás megalapozottságától függetlenül konstatálható, hogy a jelen üggyel összefüggésben ilyen gyakorlati probléma fel sem merülhetett, hiszen a határozatban érintett mindkét ügyben előzetesen megtiltották a rendezvényt, a gyülekezés megtartására nem került sor, emiatt részvevők sem voltak, akiknek a védelme csorbát szenvedhetett volna. Az Alkotmánybíróságnak eljárása során lehetősége van hivatalból mulasztást megállapítani, de annak álláspontom szerint szorosan igazodnia kell a vizsgált ügyben feltárt problémához. Ellenkező esetben fennáll annak a veszélye, hogy az Alkotmánybíróság a konkrét ügyektől elszakadva diszkrecionálisan különféle jogalkotási feladatokat állapít meg a törvényhozó számára, ami leginkább az „alkotmánybírósági kormányzás” fogalmi körébe sorolható, s ilyenként messze elkerülendő.

[120] Ha a jogalkotó az Alkotmánybíróság által a jelen határozatban - meglehetősen általánosan - megfogalmazott felhívás nyomán törvényi szinten a békés gyülekezéshez való jogot korlátozó további szabályokat is törvénybe iktatna, hangsúlyozandó, hogy azoknak külön-külön és összességükben is meg kell felelniük az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeknek. A jelen határozat rendelkező részében megállapított mulasztás nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság arra adott volna felhatalmazást a törvényhozónak, hogy más alapjogokra hivatkozással a békés gyülekezéshez való jogot diszkrecionálisan korlátozza. Ez alapjog-sértő, az alapjog szükséges és arányos, vagyis alkotmányosan megengedett korlátozásán túlterjeszkedő korlátok megállapítására irányuló jogalkotási kötelezésnek minősülne, ami nyilvánvalóan nincs az Alkotmánybíróság hatalmában és nem is állhatott a szándékában.

[121] 2.2. A rendelkező részben kimondott mulasztás konkrét megszövegezésével és annak indokolásával kapcsolatos aggályaim mellett arról sem vagyok meggyőzve, hogy a jelen ügyben bármilyen tartalommal, bármilyen megfogalmazással szükség volt mulasztás megállapítására.

[122] Álláspontom szerint a gyülekezési szabadság, illetve a vele ütköző alapjogok érvényesülésének biztosítása a jogalkotó mellett a jogalkalmazó szerveknek is az alapjogok védelméből származó alaptörvényi - az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti - kötelezettsége. E kötelezettségüket az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának konkrét mérlegelésével teljesítik. A többségi határozattal szemben - az Alkotmánybíróság korábbi döntései alapján, az alábbiakban kifejtendők szerint - nem látom kellőképpen alátámasztottnak, hogy miért igényel további törvényi rendelkezéseket, „amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését”. Ha az Alkotmánybíróság döntéseiben kimondott alkotmányossági szempontokat a jogalkalmazói joggyakorlat nem, vagy nem következetesen érvényesíti, akkor elsősorban nem jogalkotói mulasztás megállapításának, hanem a jogalkalmazásra vonatkozó alkotmányos követelmények megállapításának, illetve az alapjogsértő jogalkalmazói (bírósági és hatósági) döntések megsemmisítésének van helye.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Stumpf István* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye***

[123] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom az Alkotmánybíróság határozatához.

[124] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. és 3. pontjaival, illetve az azokhoz fűzött indokolással, az alábbi indokok alapján.

[125] Mindenekelőtt arra kívánok rámutatni, hogy azzal, hogy az Alkotmánybíróság egyidejűleg tárgyalta jelen ügyet a 13/2016. (VII. 18.) AB határozattal lezárt - szintén a gyülekezéshez való jogot érintő - üggyel, a testületnek lehetősége lett volna koherens választ adni a két ügyben felmerülő alkotmányjogilag releváns kérdésekre. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a jelen ügyben, illetve a megjelölt ügyben kifejtett többségi álláspontja ellentmondásos eredményre vezetett.

[126] 1. Nem értek egyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzésének megsemmisítésével. A többségi indokolás szerint a végzés azért alaptörvény-ellenes, mert indokolásában kizárólag a gyülekezés során felmerülő lehetséges veszélyforrásokra, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozásokat tartalmaz, amelyeket különösen az indítványozó honlapja alapján beszerzett információkra alapoz.

[127] Ezzel szemben a végzés indokolása egyértelművé teszi, hogy a bíróság álláspontjának kialakításakor figyelemmel volt más bizonyítékokra, így különösen az Alkotmányvédelmi Hivatal ügyben releváns, minősített iratanyagára is, amely nemzetbiztonsági kockázatot valószínűsített. A bíróság a végzés indokolásában a beszerzett összes bizonyíték értékelése alapján vont le olyan jogi következtetést, amely alapján elutasította a közigazgatási határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a bíróság észlelte az ügyben felmerült alapjogi érintettséget is, és végzése részletes indokolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy hogyan mérlegelt az egymással konkuráló alapjogok között. Ennek során hangsúlyozta, hogy rendezvény megtartása - azon túl, hogy az a közrendet és köznyugalmat is súlyosan megzavarná - konkrét személyek egyéni alapjogai, különösen az emberi méltósághoz való jogának a sérelmét idézné elő oly mértékben, amely megalapozza a gyülekezéshez való jog korlátozását.

[128] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem megfelelően járt el azzal, hogy a fentiekben ismertetett indokolás alapján megsemmisítette a döntést, ugyanis ezzel nem tett mást, minthogy felülmérlegelte a bíróság bizonyítékértékelési tevékenységét. Tette mindezt úgy, hogy maga a kérdéses bizonyítékokból megállapítható tényeket nem értékelhette volna újra, hiszen erre az állandósult alkotmánybírósági gyakorlat alapján nincs lehetősége. Nem véletlenül állapította meg helyesen az Alkotmánybíróság az említett, 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában, hogy: „[a]z Alkotmánybíróság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy alkotmányjogi panasz eljárása keretében nincs lehetősége a bizonyítékok felülmérlegelésére: azt, hogy az adott ügy körülményei megalapozzák-e [valamely tiltó ok fennállását] esetről-esetre a rendőrségnek, illetve a felülvizsgálat során a bíróságnak kell megítélnie, és ennek megfelelően a tilalmi ok alkalmazása körében fokozott indokolási kötelezettség terheli a jogalkalmazókat.” (Indokolás [33])

[129] Mindezekre figyelemmel - álláspontom szerint - az indítvány elutasításának lett volna helye.

[130] 2. A határozat rendelkező részének 3. pontjában foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapításával azért nem értek egyet, mert - figyelemmel a különvéleményem 1. pontjában kifejtett álláspontomra - az abban foglaltak nem függenek össze szorosan a jelen ügyben felmerült alkotmányossági problémával.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Szívós Mária* s. k.,
alkotmánybíró

[131] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye***

[132] A határozat rendelkező részének 1. pontját, a bíróság végzésének és a BRFK határozatának megsemmisítését nem támogattam. Ennek okai a következők:

[133] 1. A rendőrség és a bíróság a Gytv.-t, más jogszabályokat, köztük a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt, valamint a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában hozott 1947. évi XVIII. törvényt, és a Gytv. közvetítésével az Alaptörvény előírásait alkalmazta. Kétségtelen, hogy a Gytv. tömören szabályozza a gyülekezési jog gyakorlására, a rendezvény szervezőire, a rendőrségre és a bíróságra vonatkozó szabályokat. Ebből azonban mindössze az következik, hogy a bíróságnak a jogszabály értelmezése és konkrét helyzetre alkalmazása során különösen alapos jogértelmezést kell végeznie.

[134] A szóban forgó ügyben (a rendőrség mellett) a bíróság kizárólag alkotmányos kötelezettségét teljesítette. Értelmezte a Gytv. szabályait. Figyelemmel volt arra, hogy a Gytv. 2. §-a generális szabályokat tartalmaz, amelyeknek ezért a törvény más szabályaival együtt kell érvényesülniük. Ebből az következik - amit a kialakult bírói gyakorlat tükröz -, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésének generális jellege folytán a 8. § szerinti megtiltási okok egyben feloszlatási oknak, a 12. § szerinti feloszlatási okok pedig megtiltási oknak is minősülnek.

[135] Az értelmezés eredményeként tehát a bíróság nem bővítette, hanem az Alaptörvény 28. cikkében írtaknak megfelelően az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az alkalmazandó jogszabályt. Ennek során figyelemmel kellett lennie arra - és a döntés ezt tükrözi -, hogy az Alaptörvény IX. cikk (4)-(5) bekezdése kifejezetten nevesíti a gyülekezéshez való jog tartalmi korlátait. A gyülekezés kommunikációs jog ugyan, de nem azonos a véleménynyilvánítás szabadságával. Ezért a Gytv. 2. §-ában írtakra tekintettel más alapjoggal ütközés esetén nagyobb mértékben korlátozható. Ennek során a bíróságnak figyelembe kellett vennie, és figyelembe is vette, hogy a Gytv. az Rtv.-vel és a békeszerződés kihirdetéséről szóló törvénnyel együtt értelmezendő.

[136] 2. A bíróság végzése - a már leírtak szerint - megfelelt a hosszú idő alatt, eseti döntések alapján kialakított gyakorlatnak, amely gyakorlat nem ellentétes az Alaptörvénnyel. A végzés megsemmisítése által az Alkotmánybíróság lehetetlen helyzet elé állítja az általános hatáskörű bíróságok bíráit. A határozat a jogértelmezési kötelességük teljesítését kifogásolja, amely értelmezéssel a Gytv. tömör szabályait alkalmazták konkrét esetre. Mást a bíróság sem ebben, sem más esetben nem tehet. A bírónak a felmerült jogvitát el kell döntenie, a Gytv. esetleg hiányosnak tartott szabályozása miatt pedig nem fordulhatott és ezután sem fordulhat az Alkotmánybírósághoz (mivel csak jogszabály megsemmisítését, alkalmazásának tilalmát indítványozhatja, mulasztás megállapítását nem).

[137] 3. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a alapján a bíróság végzését kifogásolta, az alaptörvény-ellenességet tehát nem az alapjog absztrakt sérelme tekintetében kellett vizsgálni - erre az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz ügyében folytatott eljárás lenne hivatott (ami persze nem zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. §-a alkalmazásával ezt is elvégezze). A konkrét panaszban azt kellett vizsgálni, hogy az indítványozó alapjogát a konkrét döntés sértette-e.

[138] Álláspontom szerint a bíróság végzése nem sértette az indítványozó alapjogát. A bíróság az Alaptörvény 28. cikkében írtaknak megfelelően az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az alkalmazandó jogszabályt. A bíróság által feltárt tényállás - amit az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem bírál felül - világosan arra utal, hogy a rendezvény célja nem a Budapest ostroma és ennek részeként a kitörési kísérlet során életüket vesztett, hazájukat védő katonák hősiességéről való megemlékezés mint kegyeleti aktus, hanem olyan megnyilvánulás, amely ellentétes az Alaptörvény egyik értelmezési keretét adó Nemzeti hitvallással (különösen a történeti alkotmányunk idegen megszállás miatti felfüggesztésének elvetésével, a nemzetiszocialista bűnök elévülhetetlenségében is megnyilvánuló elvetésével, az önrendelkezés elveszítésének tényével). Ilyen rendezvény megtartásához nem biztosít jogot az Alaptörvény.

[139] A rendőrség és a bíróság döntését a rendelkező rész 1. pontjában csak úgy semmisíthette meg az Alkotmánybíróság, hogy figyelmen kívül hagyta a konkrét rendezvény megtartásához való alapjog hiányát, következésképpen az Alaptörvényt [és annak részeként a Nemzeti hitvallást, az *R)* cikk (3) bekezdését és a 28. cikkét]; a bíróság által megállapított tényállást hatáskör hiányában, ráadásul bizonyítás nélkül felülbírálta; továbbá az Alaptörvény előtti, hatályukat veszített alkotmánybírósági határozatok formális jogértelmezésére hagyatkozott. Mindezzel nem érthettem egyet.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

[140] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Szívós Mária* s. k.,
alkotmánybíró

**14/1995. (III. 13.) AB határozat[[11]](#footnote-11)**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 10. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása iránti indítványt és a megsemmisítésére vonatkozó kérelmet elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 578/G. § alkotmányellenessége vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást 1996. március 1-jéig felfüggeszti.[[12]](#footnote-12)

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja: ellentétes az Alkotmánnyal, hogy azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek az érzelmi, szexuális és gazdasági közösségben házasságon kívül együtt élő, és kapcsolatukat nyilvánosan vállaló személyekre nézve jogokat és kötelességeket állapítanak meg, csakis a Polgári Törvénykönyv fogalommeghatározása szerinti élettársi viszonyhoz fűznek jogkövetkezményeket.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

***INDOKOLÁS***

I.

Az indítványozó kérte a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 10. § (1) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát, mely szerint: „Házasságot nagykorú férfi és nő köthet”. Ugyancsak kezdeményezte a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 578/G. § (1) bekezdésének felülvizsgálatát, mely a közös háztartásban élők vagyoni viszonyai körében a következőképpen határozza meg az élettársak fogalmát: „házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együttélő nő és férfi”.

Az indítványozó véleménye szerint a két támadott törvényi rendelkezés azzal, hogy nem teszi lehetővé azonos neműek házasságkötését, illetve nem ismeri el élettársi kapcsolatukat, hátrányos megkülönböztetést alkalmaz nemi szerepek szerint. A kifogásolt rendelkezések az indítványozó szerint ezért sértik az Alkotmány 66. § (1) bekezdésének a férfiak és nők egyenjogúságát biztosító, valamint a 70/A. §-nak a bármilyen - köztük a nemek szerinti - hátrányos megkülönböztetést tilalmazó szabályát.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor abból indult ki, hogy a házasság intézménye kultúránkban és jogunkban is hagyományosan férfi és nő életközössége. Ez az életközösség tipikusan közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza, amellett, hogy a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban élésének is kerete. A gyermekek nemzésére és szülésére való képesség nem fogalmi eleme és nem feltétele a házasságnak, de a házasság eredeti és tipikus rendeltetéséből folyóan a házastársak különneműsége igen. A házasság intézményét az állam arra tekintettel is részesíti alkotmányos védelemben, hogy elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását. Ez a magyarázata annak, hogy az Alkotmány 15. §-a együtt említi a védelem két tárgyát: „A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.”

A legfontosabb emberi jogi nemzetközi egyezmények szövegezéséből is az következik, hogy a házasságot férfi és nő életközösségeként fogják fel: a házasságkötés szabadságát a férfi és a nő jogaként határozzák meg, míg más jogok vonatkozásában ilyen különbségtétel nélkül a „személyek” a jogalanyok. [Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 16. cikk; A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 23. cikk; Európai Emberi Jogi Egyezmény 12. cikk. Az Európai Emberi Jogi Bíróság megerősítette ezt az értelmezést, Rees Judgement of 17 October 1986, Series A(1987) p.19.]

Az utóbbi évtizedekben kultúrkörünkben általában bekövetkezett a homoszexualitás dekriminalizációja; s mozgalmak indultak a homoszexuálisok hátrányos megkülönböztetése ellen. Másrészt változások tapasztalhatók a hagyományos családmodellben is, elsősorban a házasságok tartósságát tekintve. Mindez azonban nem ok arra, hogy a jog eltérjen a házasságnak attól a jogi fogalmától, amely a mai állapothoz vezető hagyományban mindig is élt, és amely a mai jogokban is általános, továbbá amely a köztudat és köznyelv házasság-fogalmával összhangban van. A mai alkotmányok és a házasságra és családra vonatkozó rendelkezései összefüggéséből levezethetően a magyar Alkotmány is, a férfi és nő közötti házasságot tartja értéknek, és azt védi. (Alkotmány 15., 67., 70/J. §)

A hagyományos és a jelenleg kivételes életközösségek számára az állam különböző jogi lehetőségeket kínálhat, amellyel elismeri és a különböző életviszonyokba integrálja őket. Eközben nem kell az egyes életközösségek önértelmezését követnie, hanem fenntarthat és támogathat hagyományos intézményeket, mint ahogy az új jelenségek elismerésére létrehozhat új jogi formákat is, s ezzel egyszersmint a közfelfogás számára a „normalitás” határait tágíthatja. [A házasság fogalmának meghatározásánál hasonló követelmények érvényesek, mint például az egyház fogalmának meghatározásánál, vö. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53., 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99.] Ezen jogintézmények kialakításánál az érintetteknek nem arra van joguk, hogy ugyanazon intézményt vehesse mindenki igénybe, hanem az az alkotmányos követelmény, hogy az érintetteket egyenlőkként, azonos méltóságú személyként kezeljék, azaz mindegyikük szempontjait hasonló körültekintéssel, figyelemmel, elfogulatlansággal és méltányossággal értékeljék. (ABH 1990, 48, 78.) A férfi és nő egyenjogúságának addig van értelme, amíg a férfi és nő közötti természetes különbséget elismerjük, s erre figyelemmel valósul meg az egyenjogúság.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mivel a házasság intézménye az Alkotmányban külön, nevesített védelmet élvez, és általánosan elismert jogi fogalma szerint a házasság férfi és nő életközössége, a férfiak és a nők külön-külön képezik a jogalanyoknak azt a homogén csoportját, amelyet az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében azonos módon kell kezelni. Az Alkotmány csak a különneműek közötti házasságkötés feltételei egyenlő szabályozásának követelményét támasztja a jogalkotóval szemben, ami nem foglalja magában az azonos neműek házasodásának jogi lehetőségét. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a támadott rendelkezés nem valósít meg nem szerinti, sem pedig egyéb helyzet szerinti különbségtételt, s ezért nem sérti az Alkotmány 70/A. §-át.

A kifogásolt rendelkezés az Alkotmány 66. §-ának (1) bekezdésével nem hozható összefüggésbe, hiszen nem érinti a férfiak és a nők egyenjogúságát. A Csjt.-nek a házasságot különneműek kapcsolatára korlátozó előírása ugyanis férfiak és nők számára egyaránt tiltja a házasságkötést velük azonos neműekkel. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Csjt. támadott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

III.

Két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétele alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre. Az azonos elbánás mindig a jogi szabályozás tárgyát képező életviszonytól függően mérlegelendő; különös tekintettel arra, van-e szerepe a szabályozásban az együttélésből származó gyermeknek, vagy egy előző, illetve utólag kötött házasságnak, avagy magát a szoros személyes kapcsolatot értékeli-e a jog. Különösen a gazdasági életközösségből adódó vagyoni helyzet és juttatások; a hivatali összeférhetetlenség, illetve a hozzátartozókat érintő büntetőjogi könnyítések és szigorítások tekintetében nincs alkotmányos alapja annak, hogy ezek szabályai az azonos nemű személyek tartós életközösségére semmilyen esetben se terjedjenek ki. Éppen ellenkezőleg: ahhoz kell alkotmányos indok, hogy a szabály az életközösségben együttélők neme szerint különböztethessen.

A magyar jog számos rendelkezése elismeri az élettársi kapcsolatot, s arra részben a házastársakra, de nagyobbrészt a hozzátartozókra is vonatkozó jogi szabályozást terjeszti ki. Az élettársi viszony egyetlen törvényi meghatározását a Ptk. 578/G. § (1) bekezdése tartalmazza. Eszerint „az élettársak - házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együttélő nő és férfi”. Tény, hogy az élettársi viszony tipikusan férfi és nő között áll fenn, s a közfelfogás is ezt érti alatta. Az élettársi kapcsolat jogi elismerése azonban a házasság intézményéhez képest összehasonlíthatatlanul rövid múltra tekint csak vissza. A tényleges élettársi együttélést a bírói gyakorlat az ötvenes években kezdte elismerni, s a fontosabb kódexekbe 1961 és 1977 között vették csak fel. Az azonos neműeknek az élettársi viszonyhoz mindenben hasonló együttélése - a közös háztartásban együtt élés, az érzelmi, gazdasági és szexuális kapcsolat, az összetartozás minden vonatkozásban való vállalása harmadik személyekkel szemben - ma, ha nem is olyan tömegesen, de lényegében hasonlóan veti fel a jogi elismerés szükségességét, mint a terjedő élettársi viszonyok az ötvenes évek végétől kezdve. A különbség azonban az, hogy a jogállamban a probléma egyszersmind alapjogi kérdésként is felmerül, s az Alkotmánybíróságnak módja van ellátni kisebbségvédő feladatát. Az Alkotmány a házasságot, s nem az élettársi kapcsolatot részesíti kifejezett védelemben. Az élettársak külön, vagy azonos nemhez tartozásának kérdése a hátrányos megkülönböztetés összefüggésében jelentkezik.

Az azonos méltóságú személyként kezelés követelményével (Alkotmány 70/A. §) ellentétes, esetleges diszkrimináció elbírálása szempontjából döntő jelentősége van annak, hogy az élettársakat érintő jogi szabályozás a legritkább esetben vonatkozik csak az élettársakra; rendszerint felöleli a (közeli) hozzátartozók - a szabályozási tárgytól függően változó - bizonyos körét is. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a hatályos jogszabályokat, amelyek az élettársra nézve jogot vagy kötelezettséget állapítanak meg, s úgy találta, hogy ezekben az életviszonyokban általában nincs jelentősége annak, hogy az élettársi viszony különböző nemű személyek között áll-e fenn. Amikor ugyanis a jog az élettársi viszonyról a hozzátartozókkal egy sorban rendelkezik, a szabályozás indoka általában a formális családjogi kapcsolat alapján megdönthetetlenül vélelmezett, vagy ilyen formális kapcsolat híján - mint a jegyesek és élettársak esetén - a ténylegesen fennálló érzelmi és/vagy gazdasági kapcsolat. A hozzátartozók és élettársak nemének akkor lehet jelentősége, ha közös gyermekre vagy - ritkábban - egy másik személlyel kötött házasságra tekintettel történik a szabályozás. Ha ezek a kivételes esetek nem állnak fenn, az élettársat és a hozzátartozók tágabb körét felölelő szabályozásban önkényes, s ezért az emberi méltóság sérelme miatt az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző megkülönböztetés az, ha a közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együttélő személyek közül az azonos neműekre a jogszabály nem vonatkozik. Sőt, a kérdéses jogszabályok akkor töltik be hiánytalanul céljukat, ha az ilyen kapcsolatra is kiterjednek. Az összeférhetetlenségi szabályok (a gazdasági kamarai és szövetkezeti tisztségviselőktől a helyi önkormányzatok döntéshozó testületein keresztül a bíróságokig) hiányosak, ha az élettársi kapcsolat ismérveinek megfelelően együttélő, azonos nemű személyekre nem vonatkoznak. Azok az elvek, amelyek miatt a tanúvallomás és nyilatkozattétel megtagadható, a feljelentés és bejelentés elmulasztása nem szankcionálható, a nemtől függetlenül vonatkoztathatók bensőséges kapcsolatban álló személyekre. Ugyanígy a hozzátartozó sérelmére elkövetett bűncselekmény nem lehet enyhébb megítélésű azért, mert az „élettárs” nem különböző nemű. Azok a (szociális és társadalombiztosítási) juttatások, amelyek kizárólag az életközösség alapján járnak, nem függhetnek csakis az együttélők nemétől.

A törvényhozónak többféle lehetősége van arra, hogy egyenlő jogállást biztosítson a határozat szerinti élettársi viszonynak megfelelő kapcsolatban együttélő minden személy számára azokban a jogviszonyokban, ahol a párkapcsolatban együttélők neme szerinti megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka. Ennek érdekében nemcsak az élettársak fogalmának a férfi és nő együttélésére való korlátozását törölheti a Ptk. 578/G. § (1) bekezdéséből, hanem az élettársakénak megfelelő jogállást az azonos neműek számára külön jogintézménnyel is biztosíthatja. (Ilyen intézmény a Dániában 1989-ben a homoszexuálisok számára bevezetett „bejegyzett társkapcsolat”.) Az általános megoldás helyett a törvényhozó azt is megteheti, hogy az élettársakra vonatkozó szabályokat egyenként felülvizsgálja, s a rendelkezések hatályát ott, ahol a férfi és nő kapcsolatára való korlátozásnak nincs indoka, minden ilyen kapcsolatban élő személyre kiterjeszti. Az élettársak hatályos jog szerinti fogalmát a Ptk. határozza meg. Ennek alkotmányellenessége nem bírálható el önmagában, hanem attól függ, hogy az elosztandó jogok és kötelességek szempontjából hasonló helyzetben lévő személyek között ezt az elosztást az emberi méltósághoz való jog tiszteletben tartásával, azaz a személyek egyenlőkként kezelésével, mindegyikük szempontjainak hasonló körültekintéssel, figyelemmel, elfogulatlansággal és méltányossággal való értékelése alapján végzik-e el. Az Alkotmánynak megfelelő helyzetet a

törvényhozó a fentiek szerint úgy is megteremtheti, hogy az élettársi kapcsolat hatályos jogi fogalmát érintetlenül hagyja. Ezért az Alkotmánybíróság az élettársak fogalmának a Ptk. 578/G. § (1) bekezdésében szereplő meghatározása alkotmányosságáról és megsemmisítéséről nem döntött, hanem e tekintetben az eljárást 1996. március 1-jéig felfüggesztette. Ha az alkotmányellenes helyzetet a törvényhozó a megadott határidőig nem szüntetné meg, az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll keretén belül számára nyitva álló lehetőséggel - a Ptk. élettárs-fogalmának alkotmányossági felülvizsgálatával, vagy az alkotmányossági vizsgálat kiterjesztésével az élettársi kapcsolatról rendelkező minden egyes szabályra - teremtheti meg az Alkotmánynak megfelelő állapotot. Hasonló eljárást alkalmazott az Alkotmánybíróság a 15/1993. (III. 12.) AB határozatban is (ABH 1993, 112.).

|  |
| --- |
|  *Dr. Sólyom László* s. k., |
|  az Alkotmánybíróság elnöke előadó alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Ádám Antal* s. k., |  *Dr. Lábady Tamás* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Kilényi Géza* s. k., |  *Dr. Schmidt Péter* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Szabó András* s. k., |  *Dr. Tersztyánszky Ödön* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Vörös Imre* s. k., |  *Dr. Zlinszky János* s. k., |
|  alkotmánybíró |  alkotmánybíró |

**43/2012. (XII. 20.) AB határozat**

**a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 7. § és 8. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről[[13]](#footnote-13)**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésére irányuló indítvány tárgyában - *dr. Lévay Miklós* és *dr. Holló András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 7. §-a alaptörvény-ellenes, ezért ezt a rendelkezést megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 8. §-a alaptörvény-ellenes, ezért ezt a rendelkezést megsemmisíti. Ennek folytán a rendelkezés nem lép hatályba.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

***Indokolás***

I.

1. Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybírósághoz 2012. június 1-jén érkezett indítványában az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdése és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) 7. §-át, mivel az ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, II. cikkében (emberi méltósághoz való jog), XV. cikk (2) bekezdésében (egyenlő bánásmód követelménye), valamint VI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.

A Csvt. 7. §-ával kapcsolatosan indítványozta továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (1) bekezdésében és 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva mondja ki, hogy az nemzetközi szerződésbe ütközik, mivel ellentétes az 1993. évi XXXI. törvényben kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 8. cikkében foglaltakkal.

Az indítványozó kérte a Csvt. 8. §-ának vizsgálatát is, mert az állítása szerint ellentétes az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakkal.

Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a már kihirdetett és 2012. július 1-jén hatályba lépő Csvt. 7. és 8. §-ának hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel, mert véleménye szerint az érintettek alapvető jogainak védelme és a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

2. Indítványa indokolásában az indítványozó rámutatott arra, hogy az Alaptörvény releváns, alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik a korábbi Alkotmány szövegezésével, ezért főszabály szerint továbbra is irányadónak tekinti az eddigi alkotmánybírósági esetjogot - ahogyan ezt egyébként maga az Alkotmánybíróság is megfogalmazta a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban.

2.1. Az indítványozó előadta, hogy a Csvt. a családi jogállás keletkezésével kapcsolatban a 7. § (1) és (2) bekezdésében rögzíti a család fogalmát. Az (1) bekezdés szerint „a család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a családba fogadó gyámság”. A (2) bekezdés kimondja, hogy az „egyenesági rokoni kapcsolat leszármazással vagy örökbefogadással jön létre”. Az indítványozó a Csvt. család-fogalmával szemben idéz egy, a kérdéskörrel foglalkozó alkotmányjogi szakirodalmi forrást, mely szerint „családnak tekinthető az olyan szabad akaraton alapuló életközösség, amelynek legalább két tagja van, akiket tényleges kapcsolat, kötődés és függőségi helyzet tart össze, és amely viszonyrendszerében minden félnek meghatározott jogai és kötelezettségei vannak”.

A Csvt. 7. §-a értelmében a család alapja a társkapcsolatok köréből kizárólag egy férfi és egy nő házassága lehet. Az Alaptörvény *L)* cikk értelmében a házasság intézménye férfi és nő között, önkéntes elhatározáson alapuló életközösség esetén választható megoldás. Emellett azonban a társkapcsolatoknak ma számos egyéb formája is létezik, ahogyan ezt a 32/2010. (III. 25.) AB határozat indokolása (ABH 2010, 194, 205.) is bemutatta. Különnemű párok *a)* a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szerinti tényleges, ún. de facto élettársi kapcsolatban élhetnek; *b)* a bizonyítás megkönnyítése végett - döntésüktől függően - kérhetik az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába való bejegyzésüket; *c)* választhatják a házasságot. Az azonos nemű párok is *a)* élhetnek de facto élettársi kapcsolatban; *b)* kérhetik az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába való bejegyzésüket; vagy *c)* választhatják a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvényben (a továbbiakban: Békmtv.) szabályozott bejegyzett élettársi kapcsolatot. Ezzel összefüggésben az indítványozó rámutatott arra, hogy a 14/1995. (III. 13.) AB határozat deklarálta, hogy a házasság hagyományosan egy férfi és egy nő életközössége (ABH 1995, 82, 83.). Ugyanezen döntés azt is kimondta azonban, hogy „[k]ét személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétele alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.” (ABH 1995, 82, 84.) Az azonos nemű párok bejegyzett élettársi kapcsolatáról pedig a 154/2008. (XII. 17.) AB határozat azt is megállapította, hogy az azonos neműek tartós párkapcsolata számára az elismerés és a védelem igénye - mivel ők házasságra nem léphetnek - az emberi méltósághoz való jogból és az abból származtatott önrendelkezési jogból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból levezethető. (ABH 2008, 1203, 1224.) A jogalkotónak tehát biztosítania kell a házastársakéhoz hasonló jogállást az azonos nemű személyek számára is.

Az alapvető jogok biztosa kiemelte, hogy a Békmtv. által az azonos neműek számára létesített „bejegyzett élettársi kapcsolatot” az Alkotmánybíróság a 32/2010. (III. 25.) AB határozatban alkotmányosnak ítélte meg. A Békmtv. 3. § (1) bekezdése, és annak pontjai pedig úgy rendelkeznek, hogy ha e törvény eltérően nem rendelkezik, vagy nem zárja ki, megfelelően alkalmazni kell a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra, a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra, vagy bejegyzett élettársakra, valamint a házaspárra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra.

A fentiekkel szemben a Csvt. 7. §-a kizárja a bejegyzett élettársi közösségeket a családként való elismerés és védelem köréből. Ezáltal a Csvt. megkülönböztetést tesz az egyes társkapcsolati formákat választó személyek szexuális irányultsága alapján, hiszen az azonos neműeket (akik az Alaptörvény erejénél fogva nem léphetnek házasságra) teljesen kizárja a család fogalmi köréből. Az indítványozó utalt arra is, hogy ez a szabályozás ellentétes az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése szerinti diszkrimináció tilalmával, mert a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés a személyiség lényeges vonásaként egyértelműen az „egyéb helyzet” fogalma alá tartozó körülmény. A hátrányos megkülönböztetés gyanúja az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog tekintetében merül fel.

Az indítványozó kiemelte, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében a Csvt. alapjog-korlátozását a szükségességi-arányossági mérce alapján kell megítélni. A korlátozás lehetséges indokaként szóba jöhet az Alaptörvény családvédelmi klauzulája [*L)* cikk]. Ez teremti meg az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét a házassággal és a családdal összefüggésben. A házasság „intézményének” a védelme (tehát nem valamely alanyi alapjog védelme) érdekében véleménye szerint azonban nem szükséges a bejegyzett élettársakat kizárni a család fogalmából. Kiemelte a 154/2008. (XII. 17.) AB határozatot, mely kimondta, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat nem sérti, és nem is veszélyezteti a házasság kiemelten védett alkotmányos helyzetét. Ez ugyanis csak a házasságkötési joggal és lehetőséggel rendelkezők vonatkozásában értelmezhető: csak az ő esetükben nem lehet alkotmányosan létrehozni egy, a házassággal majdnem azonos tartalmú más jogviszonyt. Az azonos nemű személyek azonban egymással házasságot nem köthetnek, ezért esetükben az egyenlő méltóságú személyként kezelés miatt biztosítani kell egy, a házastársakéhoz hasonló jogállást. Mindezek alapján a Csvt. 7. §-ának restriktív meghatározása nem tekinthető szükséges korlátozásnak, ezért szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg a magán- és családi élet szabadságához, valamint az emberi méltósághoz való jog tekintetében.

Az indítványozó hangsúlyozza, hogy a Csvt. 7. §-a jogsérelmet okoz azoknak a különnemű pároknak is, akik nem házasságban, hanem más társkapcsolati formában kívánnak élni, „kizárja őket, és közös gyermekeiket együttesen a család fogalmi köréből”. A család fogalmának a házasság fogalmával való „összemosása” az Alaptörvény *L)* cikkéből sem következik, ugyanis e cikk két tagmondata egymással összefüggésben ugyan, de különálló fogalomként kezeli a házasságot és a családot, vagyis azok egymással nem azonosak. Véleménye szerint e cikkből nem következhet olyan értelmezés, amely csak a házasságon alapuló családot vonná a védendő család fogalmi körébe. Ez a más társkapcsolati formát választók magán- és családi élet tiszteletben tartásához, valamint emberi méltósághoz (önrendelkezéshez) való joga szempontjából sértő.

2.2. A Csvt. 7. §-a kapcsán az indítványozó kifejtette, hogy a törvényi szabályozás nem csak alaptörvény-ellenes, hanem az Egyezmény 8. cikkébe is ütközik, és nem egyeztethető össze az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) ehhez kapcsolódó ítélkezési gyakorlatával sem. Az Egyezménybe ütközést illetően a Bíróság alábbi ügyeire hivatkozott: X., Y. és Z. kontra Egyesült Királyság, 1997. április 22., 36. §; Schalk és Kopf kontra Ausztria, 2010. június 24., 94. §; Kozak kontra Lengyelország, 2010. március 2., 98. §; K. és T. kontra Finnország, 2011. július 12., 150. §.

3. Az indítványozó a Csvt. 8. §-ával kapcsolatosan kifejtette, hogy az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét és a belőle levezethető jogbiztonság követelményét sérti, tekintettel arra, hogy a törvényes öröklés vonatkozásában a Ptk. és a Csvt. között nincs összhang. Az indítványozó szerint eleve nem világos, hogy a Csvt. a Ptk.-val párhuzamosan miért tartalmaz a törvényes öröklésre vonatkozó keretszabályokat. Véleménye szerint a párhuzamos szabályozáson túlmenően azonban alkotmányossági szempontból egyértelműen aggályos, hogy a Csvt. 8. §-a nincs összhangban a Ptk. 607. §-ával, ugyanis a Csvt. említést sem tesz a bejegyzett élettársak - leszármazó hiányában történő - törvényes öröklési lehetőségéről, melyet a Ptk. azonban lehetővé tesz. A Ptk. szabályozása szerint végrendelkezés hiányában az azonos nemű párok esetében - figyelemmel arra, hogy esetükben nincs lehetőség házasságkötésre - a bejegyzett élettárs örököl az élettársa után, mely összhangban van az alkotmánybírósági gyakorlattal, elsősorban a 32/2010. (III. 25.) AB határozatban (ABH 2010, 194.) és a 154/2008. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 2008, 1203.) lefektetett elvekkel.

Az indítvány szerint a Csvt. 8. § (1) bekezdése előírja, hogy végintézkedés hiányában történő öröklés esetében öröklésre elsősorban törvényben meghatározott rokonsági fokig az egymással egyenesági vagy oldalági rokonságban, illetve az örökbefogadási kapcsolatban állók és a házastárs jogosult. A Csvt. 8. § (2) bekezdése alapján pedig „az állam és más személyek törvényes öröklésének csak az (1) bekezdésben említett személyek hiányában lehet helye”. A (3) bekezdés úgy szól, hogy „az örökhagyó házastársát pedig külön törvényben szabályozottak szerint özvegyi jog illeti meg”. A Csvt. 8. § (4) bekezdése végül rögzíti, hogy „kötelesrész illeti meg az örökhagyó leszármazóját, házastársát, továbbá szülőjét, ha az öröklés megnyíltakor az örökhagyó törvényes örököse vagy végintézkedés hiányában az lenne. A kötelesrész mértékét, alapját, számítását, kiadását, továbbá a kötelesrészből való kitagadás részletes szabályait külön törvény tartalmazza.” Az indítványozó kifejtette, hogy a Csvt. támadott rendelkezéseivel szemben a Ptk. 607. § (1) bekezdése alapján törvényes örökös elsősorban az örökhagyó gyermeke, a 607. § (4) bekezdése ugyanakkor előírja, hogy ha leszármazó nincs, a házastárs vagy a bejegyzett élettárs örököl.

A Ptk. öröklési rendje szerint a bejegyzett élettárs egyértelműen a házastárssal azonos szinten örököl, a Csvt. normaszövege azonban ebben a tekintetben komoly bizonytalanságot okoz. Az indítványozó szerint a törvényes öröklés rendjének egyértelműnek kell lennie abban, hogy - ha a végrendelkezés elmarad - ki és mikor tekinthető törvényes örökösnek. Előfordulhat például az a helyzet, hogy - leszármazó hiányában - a Ptk. alapján a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő örökhagyó élettársa, míg a Csvt. alapján az örökhagyó testvére tekinthető törvényes örökösnek. Az indítványozó szerint a jogalkalmazói gyakorlatban is megjelenő problémák, a bizonytalanság és kiszámíthatatlanság akadályozza a jogállamiság elvének érvényesülését.

4. Az Alkotmánybíróság teljes ülése a 31/2012. (VI. 29.) AB határozattal a Csvt. 8. §-a 2012. július elsejei hatálybalépését felfüggesztette.

5. A Csvt. 8. §-ának és a Ptk. öröklési jogi rendelkezéseinek az ellentmondásai miatt az Alkotmánybíróság végzésben megkereste és nyilatkozattételre hívta fel a közigazgatási és igazságügyi minisztert.

A miniszter válaszában egyrészt rámutatott arra, hogy a Csvt. önálló képviselői indítványként került benyújtásra, így véleményét mint igazságügyért felelős miniszter alakította ki. Kifejtette, hogy a jogalkotó a családvédelem tárgykörébe kívánta vonni az öröklés alapvető szabályait, így a Csvt. 8. §-a olyan alapvető (keret-)szabályokat tartalmaz, amelyeket azután más, sarkalatosnak nem minősülő rendelkezéseknek kell részletezniük. A miniszteri válaszlevél felhívja a figyelmet, hogy a Ptk. 1. § (1) bekezdése kifejezetten rendelkezik a Ptk.-tól való eltérés lehetőségéről. Hivatkozik a Csvt.-hez fűzött indokolásra is, amely szerint: „Nagymértékben gyengíti a hagyományos családi kötelékeket, ha a családi kapcsolatból fakadó törvényes öröklési jogot a jogszabály az indokolt egyenesági, illetve oldalági rokonsági körön kívül eső személyek érdekében korlátozza.” A Ptk. és a Csvt. közötti összhang hiánya kapcsán utal az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság T/5128/88-as számú - elfogadott - zárószavazás előtti módosító javaslatára, amelynek indokolása kifejezetten tartalmazza, hogy a Csvt. kérdéses szakaszának hatálybalépését szükséges volt elhalasztani a jogrendszer koherenciájának biztosítása érdekében, ugyanakkor elismeri, hogy a kollízió feloldásához szükséges lépéseket végül nem tette meg a jogalkotó.

II.

1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„*B)* cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„*L)* cikk (1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.

[...]

(3) A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.”

„I. cikk

[...]

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

„XV. cikk

[...]

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

2. Az Egyezmény érintett rendelkezései:

„8. Cikk - Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog

1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

„14. Cikk - Megkülönböztetés tilalma

A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

3. A Csvt. indítvány által támadott rendelkezései:

„1. A családi jogállás keletkezése

7. § (1) A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a családbafogadó gyámság.

(2) Egyenesági rokoni kapcsolat leszármazással vagy örökbefogadással jön létre.

2. Jog az örökléshez

8. § (1) Végintézkedés hiányában történő öröklés (a továbbiakban: törvényes öröklés) esetében öröklésre elsősorban törvényben meghatározott rokonsági fokig az egymással egyenesági vagy oldalági rokonságban, illetve az örökbefogadási kapcsolatban állók és a házastárs jogosult.

(2) Az állam és más személyek törvényes öröklésének csak az (1) bekezdésben említett személyek hiányában lehet helye.

(3) Az örökhagyó házastársát külön törvényben szabályozottak szerint özvegyi jog illeti meg.

(4) Kötelesrész illeti meg az örökhagyó leszármazóját, házastársát, továbbá szülőjét, ha az öröklés megnyíltakor az örökhagyó törvényes örököse vagy végintézkedés hiányában az lenne. A kötelesrész mértékét, alapját, számítását, kiadását, továbbá a kötelesrészből való kitagadás részletes szabályait külön törvény tartalmazza.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára és nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányul, amelyet az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *e)* és *f)* pontja, valamint az Abtv. 24. § (2) bekezdése és a 32. § (2) bekezdése alapján a jogosult nyújtott be, tartalmát tekintve megfelel az 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak.

2. Az indítványozó a Csvt. 7. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte indítványában, mert azt ellentétesnek tartja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, a II. cikkel (emberi méltósághoz való jog), a XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye), valamint a VI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal (magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog).

3. Az indítványban foglaltak vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság áttekintette a család intézményét elemző gyakorlatának a jelen ügy szempontjából releváns elemeit, és a következőket állapította meg.

3.1. A korábbi esetjogot összefoglaló és rendszerező 154/2008. (XII. 17.) AB határozat a házasság mellett a család intézménye kapcsán is kimondta, hogy: „Annak a ténynek, hogy a házasság és a család intézményét [...] az 1989-es köztársasági Alkotmányunk [...] a demokratikus jogállam alapvető értékeit felsoroló »Általános rendelkezések« között tartotta, önmagában is jelentősége van: az Alkotmány a házasságot és a családot a magyar társadalom alapintézményének tekinti.” (ABH 2008, 1203, 1210.) Ezzel egybevágó alkotmányozói szándék fedezhető fel abban is, hogy az Alaptörvény az „Alapvetés” fejezetben védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.

Az idézett 154/2008. (XII. 17.) AB határozat megfogalmazása szerint „[a]z állam kötelezettsége a házasságkötéshez való jog biztosítása körében elsősorban és minimálisan arra terjed ki, hogy a házasságkötés és családalapítás feltételeit, jogi kereteit megteremtse. [...] Az [...] intézményvédelmi kötelezettségből azonban az is következik, hogy az állam nem teremthet olyan törvényi helyzetet sem, amely a házaspárokat összességében hátrányosabb helyzetbe hozza a nem házas személyekkel, párokkal szemben.” Ezen kívül az állam intézményvédelmi kötelezettsége „pozitív viszonyulást, aktivitást és támogatást is feltételez. [...] Az állam, lehetőségeihez mérten, az Alkotmány keretei között viszonylag szabadon döntheti el, hogy milyen »házasság- és családpolitikát« folytat, és ehhez milyen jogi eszközöket vesz igénybe.” (ABH 2008, 1203, 1213-1214.)

Az Alkotmánybíróság ezen határozatában azt is kimondta, hogy az önrendelkezési jogból nem csupán a házasságkötéshez való jog vezethető le, hanem az élettársi kapcsolat létesítése is szorosan e joghoz kötődik. „Az a tény azonban, hogy a magyar Alkotmány - nemzetközi egyezményekkel összhangban - csak a házasság intézményének biztosít kifejezett alkotmányos védelmet, alapot teremt arra, hogy a törvényhozó a házastársak és a házasságkötést mellőző élettársak jogviszonyát eltérően szabályozza. [...] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megállapítja, hogy az Alkotmányból nem a házassági kötelék, mint együttélési forma »egyedüli« [kizárólagos], hanem a »különös« [kiemelt, alkotmányos szintű] védelme vezethető le, vagyis az alaptörvény nem zárja ki más, a házasságtól eltérő párkapcsolatok törvényi szintű oltalmát. A jogalkotónak tehát [...] lehetősége van a házasságon kívüli együttélési formákat is elismerni és törvényi szintű védelemben részesíteni.” (ABH 2008, 1203, 1214.) A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló - az Alkotmánybíróság által megsemmisített, ezért hatályba nem lépett - 2007. évi CLXXXIV. törvény örökbefogadásra vonatkozó rendelkezéseit vizsgálva kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy e vizsgált törvény „a közös örökbefogadás, illetőleg egymás gyermeke örökbefogadásának kizárásával látszólag csupán két személy tartós életközösségének a tényét ismeri el és részesíti védelemben, és a jogszabálynak nem célja a bejegyzett élettársaknak közös gyermekkel is rendelkező család alapítását előmozdítani. [...] Az azonos nemű bejegyzett élettársak esetében [...] jogi értelemben vett család kizárólag közös örökbefogadás [illetve egymás gyermekének örökbefogadása] útján jöhetne létre. Ennek kizárásával a jogalkotó számukra nem kívánja elősegíteni a jogi értelemben vett családdá válást.” (ABH 2008, 1203, 1220-1221.)

Úgyszintén kimondta az Alkotmánybíróság a házasság és a család intézménye vonatkozásában, hogy ha az alkotmányban „rögzített jogintézmény és egy törvénnyel védett intézmény azonos helyet foglalhatna el, akkor az »alkotmányi védelem« azonossá válna a »törvényi védelemmel«. Az Alkotmány azonban a legmagasabb szintű jogforrás a jogrendszerben, törvényi szinten tehát nem lehet alkotmányos intézményekkel azonos, új intézményeket létrehozni. Ez a megállapítás összhangban áll az Alkotmánybíróság korábbi határozatával, amely szerint »[a]z egyetlen szakaszban tömörített két intézmény közül az Alkotmány első helyen a házasság intézményét védi, ugyanakkor ilyen védelmet az élettársi kapcsolatnak nem biztosít« (1097/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 456, 464.). Az Alkotmány 15. §-ában írt védelem magában foglalja továbbá azt a követelményt is, hogy az állam ne csupán a fennálló házasságokat védje, hanem olyan jogi környezetet teremtsen (pl. a házasságban élőknek olyan előnyöket nyújtson), amely arra ösztönzi polgárait, hogy a lehetséges együttélési formák közül a házasságot válasszák és családot alapítsanak.” (ABH 2008, 1203, 1222-1223.) A különböző neműek életközösségéhez képest az azonos neműek jogi lehetőségeit vizsgálva az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy ők nem léphetnek házassági kötelékbe. „Hangsúlyozva tehát, hogy bár a házasságon kívüli párkapcsolati formák védelmének kötelezettsége sem a különböző neműek, sem pedig az azonos neműek vonatkozásában nem vezethető le az államnak [...] a házasság és család védelmét előíró »intézményvédelmi kötelezettségéből«, az azonos neműek tartós párkapcsolata számára azonban az elismerés és a védelem igénye - mivel ők házasságra nem léphetnek - az emberi méltósághoz való jogból [...] és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból [...] levezethető.” (ABH 2008, 1203, 1224.)

3.2. A Ptk. korábban hatályos élettárs-fogalmát - amely csak férfi és nő házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együttélését ismerte el - alkotmányellenesnek minősítő 14/1995. (III. 13.) AB határozat már a rendelkező részében kiemelte, hogy „ellentétes az Alkotmánnyal, hogy azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek az érzelmi, szexuális és gazdasági közösségben házasságon kívül együtt élő, és kapcsolatukat nyilvánosan vállaló személyekre nézve jogokat és kötelességeket állapítanak meg, csakis a Polgári Törvénykönyv fogalom-meghatározása szerinti élettársi viszonyhoz fűznek jogkövetkezményeket.” (ABH 1995, 82.) Az indokolásban pedig kifejtette, hogy: „A házasság intézményét az állam arra tekintettel is részesíti alkotmányos védelemben, hogy elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását. Ez a magyarázata annak, hogy az Alkotmány [...] együtt említi a védelem két tárgyát [...].[...] A hagyományos és a jelenleg kivételes életközösségek számára az állam különböző jogi lehetőségeket kínálhat, amellyel elismeri és a különböző életviszonyokba integrálja őket. Eközben nem kell az egyes életközösségek önértelmezését követnie, hanem fenntarthat és támogathat hagyományos intézményeket, mint ahogy az új jelenségek elismerésére létrehozhat új jogi formákat is, s ezzel egyszersmind a közfelfogás számára a »normalitás« határait tágíthatja. [...] Ezen jogintézmények kialakításánál az érintetteknek nem arra van joguk, hogy ugyanazon intézményt vehesse mindenki igénybe, hanem az az alkotmányos követelmény, hogy az érintetteket egyenlőkként, azonos méltóságú személyként kezeljék [...].[...] Két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétele alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.” (ABH 1995, 82, 83-84.)

E határozatában az Alkotmánybíróság az egyenlő elbánás követelményének érvényesítéséhez is meghatározott szempontokat: „Az azonos elbánás mindig a jogi szabályozás tárgyát képező életviszonytól függően mérlegelendő; különös tekintettel arra, van-e szerepe a szabályozásban az együttélésből származó gyermeknek, vagy egy előző illetve utólag kötött házasságnak, avagy magát a szoros személyes kapcsolatot értékeli-e a jog.” (ABH 1995, 82, 84-85.) Így a védett jogi tárgyra, a védett társadalmi viszonyra tekintettel a védelem erőssége az alkotmányi szintű elismeréstől a vagyoni viszonyok rendezésén és a közös lakáshasználat kérdésén keresztül a különböző hivatali összeférhetetlenségi szabályokig, illetve büntetőjogi könnyítésekig - vagy szigorításokig - terjedhet; amely skálán nyilván az alaptörvényi védelem a legerősebb jogi elismerés, és ennek a szintje fokozatosan lehet alacsonyabb.

A jelen ügyben vizsgálandó, a Csvt. 7. §-ában meghatározott család-fogalomra is irányadónak tekinthető, amit az Alkotmánybíróság e határozatában az élettársak jogi fogalmáról kimondott, vagyis, hogy „[e]nnek alkotmányellenessége nem bírálható el önmagában, hanem attól függ, hogy az elosztandó jogok és kötelességek szempontjából hasonló helyzetben lévő személyek között ezt az elosztást az emberi méltósághoz való jog tiszteletben tartásával, azaz a személyek egyenlőkként kezelésével, mindegyikük szempontjainak hasonló körültekintéssel, figyelemmel, elfogulatlansággal és méltányossággal való értékelése alapján végzik-e el.” (ABH 1995, 82, 86.)

3.3. A 21/1996. (V. 17.) AB határozatban absztrakt alkotmányértelmezés keretében azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga szempontjából, erre alapítva korlátozható-e tagságuk homoszexualitással kapcsolatos egyesületben. Az Alkotmánybíróság itt az államnak a gyermekek védelmével kapcsolatos kötelezettségét vizsgálva kimondta: „Az államnak a gyermeket az olyan kockázatvállalásoktól is meg kell óvnia, amelyekkel kapcsolatban életkoránál (az ettől függően feltételezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél) fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyiségére illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve.” (ABH 1996, 74, 80.) Azonban rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy „[a] homoszexuálisok diszkriminációjára vonatkozó (alkotmány)bírósági ítéletek nemzetközi összehasonlításából az a következtetés adódik, hogy ezekben a »közvéleményben élő erkölcsi megítélés« egyre kevésbé játszik meghatározó szerepet.” (ABH 1996, 74, 82.) „Az azonos neműek közötti kapcsolatot - tartós és megvallott formájában és egyes életviszonyokra korlátozva - maga az Alkotmánybíróság ismerte el jogilag védendőnek [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 84.], de nem azért, mert a kapcsolat homoszexuális, hanem mert olyan kapcsolat, amelyhez hasonló tényállásokat a jog másutt is elismer, és a megkülönböztetésnek nem volt alapja. A homoszexualitás eddigi [...] megítélésénél is megmaradt tehát az Alkotmánybíróság a közerkölcs minősítését mellőző, semleges úton. [...] A homoszexualitás különböző értelmezései más-más jogi követelményeket támasztanak. Az emberi jogi megközelítés leginkább a »semleges másság« elméletéhez illik: anélkül, hogy a homoszexualitást értékelnénk, számtalan vonatkozásban meg lehet állapítani, hogy az annak alapján való megkülönböztetés az alkotmányos tesztek alapján igazolhatatlan. [...] Nehezebb megkerülni a homoszexualitás értékelését a homoszexuális szülő szülői jogainak gyakorlása korlátozása esetén és az ugyancsak korlátozó örökbefogadási szabályok vizsgálatánál. Legnehezebb a büntetőjogban. Azaz: a nem szerinti (nemi szerep szerinti) megkülönböztetés valóban megengedhetetlen ott, ahol a nemi szerep az illető életviszony lényegét tekintve közömbös, de legalábbis nincs alkotmányosan igazolható súlya. Ahol viszont épp ez adja az illető életviszony lényegét, nagyon nehéz valamely más érveléssel kikerülni a homoszexualitásról való állásfoglalást.” (ABH 1996, 74, 84-85.)

3.4. Az Alkotmánybíróság a gyermekek jogai, a gyermekek mindenek felett álló érdeke szempontjából vizsgálva a család intézményét, az 1097/B/1993. AB határozatban megállapította, hogy: „A család alkotmányos védelme nemcsak a házasságon alapuló családra, hanem a szociológiai értelemben vett családi életre is vonatkozik [...]. Ez pedig azt jelenti, hogy a hagyományos értelemben vett, de nem házassági köteléken alapuló családok és az abban élő kiskorú gyermekek lakáshasználati jogosultságát éppúgy megfelelően figyelembe kell venni, mint a házastársakkal élő kiskorú gyermek »lakásjogát«.” (ABH 1996, 456, 466.)

3.5. A 32/2010. (III. 25.) AB határozat - amely immáron csak az azonos neműek számára igénybe vehető bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét vizsgálta, és azt nem találta alkotmányellenesnek - rámutatott: „A házasság értékként tételezése [...] nem zárja ki, hogy a jogalkotó - figyelemmel a társadalmi tendenciákra, igényekre, a hagyományos családformák változására, egyszersmind elismerve a személyek jogát arra, hogy egyéni boldogságukat az általuk szabadon megválasztott kapcsolati keretben keressék - más, a házassághoz hasonló funkciójú kapcsolati formákat is védelemben részesítsen. [...] Az intézményvédelmi kötelesség egy nyitott és demokratikus társadalomban nem lehet akadálya jogok kiterjesztésének, az ezzel ellentétes értelmezés ellentmondásban állna az Alkotmány szellemiségével.” (ABH 2010, 194, 208.)

Kifejtette az Alkotmánybíróság azt is, hogy „[a]z azonos neműek vonatkozásában [...] a jogi értelemben vett közös gyermek vállalásának a kizártsága a házasság és a BÉK eredete és társadalmi rendeltetése közötti érdemi eltérést rögzíti. A házasság »tipikusan a közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza«, így a házasság intézményét az állam arra is tekintettel részesíti alkotmányos védelemben, hogy »elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását« [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 83.] Ettől eltérően a BÉK, bár ez szintén a véglegesség szándékával létrehozott párkapcsolat, amely két azonos nemű személy kölcsönös gondoskodásban élésének kerete, de e kapcsolatot nem a családalapítás [és így nem a társadalmi reprodukció] lehetőségére tekintettel védi a törvényalkotó: azonos nemű pároknak természetes úton közös gyermeke nem lehet, és [...] a jogalkotó a BÉK-ben élők számára a jogi értelemben vett családdá válást sem kívánja lehetővé tenni. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó [...] valóban nem kezeli, természetüknél fogva nem is kezelheti azonos módon a házasságban és a BÉK-ben élőket. [...] [A] testület az azonos neműek vonatkozásában megállapítja, hogy a házasság és a BÉK szabályozása között érdemi különbség van arra tekintettel, hogy a közös gyermek vállalását a Békmtv. kizárja.” (ABH 2010, 194, 212-213.)

4. Az Alkotmánybíróság korábbi releváns határozatainak a család alkotmányos intézményével kapcsolatban tett megállapításait a Csvt. 7. §-ának család-fogalmával összevetve az alábbi megállapítások tehetők.

4.1. A Csvt. 7. § (1) bekezdése a családot a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszerként határozza meg, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a családbafogadó gyámság. A (2) bekezdés az egyenesági rokoni kapcsolatról mondja ki, hogy az leszármazással vagy örökbefogadással jön létre. Az Alaptörvény *L)* cikke a házassággal egy mondatban, de külön fordulatban, önállóan „védi” a családot, mint „a nemzet fennmaradásának alapját”, és a két fogalmat nem kapcsolja össze. Mind az Alaptörvény *L)* cikkéből, mind a Csvt. 7. § (1) bekezdéséből következően a házasság tehát a család - egyik, de nem kizárólagos - alapja lehet; annak fogalmába beletartozik úgy a férfi és nő közötti szoros személyes, érzelmi és gazdasági kapcsolat-jellege miatt, mint az élet továbbadására alkalmas - ennek lehetőségét magában hordozó - társadalmi alapintézmény-jellege miatt (akkor is, ha abból közös gyermek ténylegesen nem származik). E részében tehát a Csvt. 7. §-a összhangban áll az Alaptörvényben kifejezésre juttatott család-képpel.

4.2. Mind az Alaptörvény *L)* cikkének a „nemzet fennmaradásának alapjára” vonatkozó fordulatából, mind pedig az Alkotmánybíróság korábbi döntéseinek azon megállapításából, amely szerint a házassághoz kapcsolódó állami intézményvédelmi kötelezettség indoka is az, hogy elősegítse a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását, valamint, hogy a család alkotmányos védelme nemcsak a házasságon alapuló családra, hanem a szociológiai értelemben vett családi életre is vonatkozik [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 83.; ABH 1996, 456, 466.; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203, 1210.; 32/2010. (II. 25.) AB határozat, ABH 2010, 194, 212.], az következik, hogy a családokat megillető alaptörvényi védelem kiterjed azokra a tartós jellegű társkapcsolatokra is, amelyekből közös gyermek származik. Ebben az esetben az intézményvédelmi kötelezettségnek az a vonása került előtérbe, amely a keletkezett új életet hivatott oltalmazni attól függetlenül, hogy az a jogalkotó által milyen szinten szabályozott, vagy esetlegesen nem szabályozott együttélési formából származik; pusztán arra tekintettel, hogy a nemzet (a társadalom) az Alaptörvényben is kifejezésre juttatott módon a saját fennmaradását, így az életet magát is védendő értéknek tekinti. Ezt juttatja kifejezésre a Csvt. 7. §-ának „vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a családbafogadó gyámság” fordulata is, amelynél fogva a családoknak járó állami intézményvédelem megilleti a közös gyermekkel rendelkező, de házasságra nem lépő együtt élő élettársakat is. Az indítványban foglaltakkal szemben ezért a Csvt. 7. §-a nem zárja ki a család fogalmából azokat a közös gyermekkel rendelkező különnemű párokat, akik nem házasságban, hanem más társkapcsolati formában kívánnak élni, így ebben az elemében is összhangban áll az Alaptörvény *L)* cikkével.

4.3. Az azonos neműek tartós párkapcsolatai szempontjából vizsgálva a támadott rendelkezést, rá kell mutatni az Alaptörvény *L)* cikkének első fordulatára, amely a házasságot mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget rendeli védeni, valamint az Alkotmánybíróság által a 154/2008. (XII. 17.) AB határozatban tett azon megállapításokra, amelyek szerint azonos nemű bejegyzett élettársak esetében jogi értelemben vett család kizárólag közös örökbefogadás (illetve egymás gyermekének örökbefogadása) útján jöhetne létre; ennek kizárásával pedig a jogalkotó számukra nem kívánja elősegíteni a jogi értelemben vett családdá válást (ABH 2008, 1203, 1220-1221.). Itt emelte ki az Alkotmánybíróság azt is, hogy az azonos neműek tartós párkapcsolatának védelme nem a házasság és a család védelmét előíró intézményvédelmi kötelezettségből vezethető le, az elismerés és a védelem igénye esetükben az emberi méltósághoz való jogból, az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból következik. (ABH 2008, 1203, 1224.)

Az indítványozó azon álláspontjával szemben, amely szerint a Csvt. 7. §-a a magán- és családi élet tiszteletben tartásához, valamint az emberi méltósághoz való jog tekintetében (szexuális irányultságon, mint egyéb helyzeten alapuló) hátrányos megkülönböztetést okoz azzal, hogy a bejegyzett élettársakra nem terjed ki, az a megállapítás tehető, hogy a támadott törvényhely ezzel nem teremt alaptörvény-ellenes helyzetet. Amint arra a 30/1997. (IV. 29.) AB határozat is rámutatott, „az Alkotmánybíróság más mércét alkalmazott az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra (a szükségesség/arányosság tesztjét), s más mércét arra az esetre, ha a [...] diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívül egyéb jogokra terjesztette ki. Itt akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alkotmányellenes megkülönböztetést, »ha a megkülönböztetésnek ... nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.« [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.]”. (ABH 1997, 130, 139-140.) A 881/B/1991. AB határozat kimondta, hogy „[n]em minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye tehát a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi.” (ABH 1992, 474, 477.) Más megfogalmazásban a 191/B/1992. AB határozat szerint ez azt jelenti, hogy „[a]lkotmányellenes megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.” (ABH 1992, 592, 593.) [Összefoglalóan legutóbb a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatban, (Indokolás[54]) Kifejezetten a vizsgálni kért törvényhely szempontjából, nem a bármilyen szexuális orientáció alapján párt választók képeznek egy homogén csoportot, és nem a bármilyen társkapcsolatban élőket kell a törvényhozónak ez alapján családként elismernie; ebből következően jelentőséggel bír az a körülmény, hogy különböző neműek vagy azonos neműek társkapcsolatáról van-e szó. Az ezzel ellentétes álláspont figyelmen kívül hagyná, hogy - ahogy azt az Alkotmánybíróság többek között a fent idézett 154/2008. (XII. 17.) AB határozatban is kifejtette, és ahogy ez az Alaptörvény *L)* cikkének „a nemzet fennmaradásának alapját” szövegrészéből is következik - az állam az élet továbbadásának potenciális lehetősége miatt, e célhoz kötötten védi a családot. Alaptörvényi kiemelést e védett intézmény tekintetében, az egyenlő elbánás alkotmányos követelménye alapján az ettől eltérő jellegű vagy e cél szolgálatára nem képes kapcsolatok (amelyek az emberi méltósághoz való jog, az önrendelkezési jog, az általános cselekvési szabadság, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog alapján szabadok, és többnyire a törvényhozó által bizonyos elemeikben szabályozottak is) nem igényelhetnek, ezzel ugyanis nem azonos társadalmi hatású kapcsolatokat kívánnának tévesen egyenlővé minősíteni.

4.4. A hivatkozott 154/2008. (XII. 17.) és 32/2010. (III. 25.) AB határozatok a fentiek szerint kimondták, hogy a jogalkotónak lehetősége van a házasságon kívüli együttélési formákat is elismerni és törvényi szintű védelemben részesíteni (ABH 2008, 1203, 1214.), illetve, hogy az intézményvédelmi kötelezettség egy nyitott és demokratikus társadalomban nem lehet akadálya jogok kiterjesztésének (ABH 2010, 194, 208.). E megközelítésből vizsgálva, és figyelembe véve az államnak az Alaptörvény *L)* cikkében szereplő család fogalmához kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettségét, valamint az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát - amely a különböző tartós érzelmi és gazdasági életközösségi formák típusainak az egymástól való megkülönböztetését nem olyan módon ismeri el, hogy valamely ideáltípus preferálása érdekében más életközösségi típusokat korlátoz vagy tilt, hanem úgy, hogy az azonos védelem kötelezettségének érvényesítése mellett az Alaptörvénnyel összhangban elismeri az állam előnyöket juttató, különböző családtámogatási intézményekben megnyilvánuló eszközrendszerét, miközben arra is felhívta a figyelmet, hogy a család alkotmányos védelme a szociológiai értelemben vett családi életre is vonatkozik -, megállapítható, hogy a Csvt. 7. §-a a család lehető legszűkebb törvényi fogalmát adja.

4.5. E fogalom alkotmányossági vizsgálatánál lényeges szempont az is, hogy a törvényhozó jelen esetben úgy élt egy Alaptörvényben nevesített intézmény - alacsonyabb jogforrási szinten történő - újra-definiálásának lehetőségével, hogy az ilyen szűken meghatározott család-definíció mellett még ettől elkülönítve, esetleg más elnevezéssel sem (ha már a „család” fogalmát a törvényhozó nem kívánta tágítani) törekedett felsorolni azokat a törvény által elismert egyéb társas együttélési formákat, amelyeket az állami intézményvédelmi kötelezettségből fakadóan ugyanazoknak a támogatásoknak kell megilletniük, ami a családokat megilleti. Ha a törvényhozó azt a megoldást is választja, hogy absztrakt jogszabályi fogalom-meghatározással egy általa választott életközösségi formát ki kíván emelni és mintául állítani, az intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan akkor is köteles a törvény által elismert egyéb társas együttélési formáknak is megegyező szintű védelmet garantálni. Az Alaptörvény *L)* cikkéből ugyanis nem következik az, hogy például az egymás gyermekeiről gondoskodó, és őket felnevelő élettársak, a közös gyermeket nem vállaló, vagy olyan különnemű élettársak, akiknek egyéb körülmények miatt közös gyermeke nem lehet (így például az idősebb vagy meddő, egymással életközösségben élő személyek), az özvegyek, a testvérükről vagy testvérük, esetleg más rokonuk gyermekéről gondoskodó személyek, az unokájukat felnevelő nagyszülők, a nem egyenesági idősebb rokonaikról gondoskodó személyek, és számos más, a tágabb, dinamikusabb szociológiai család-fogalomba beletartozó, azonos célra irányuló, kölcsönös gondoskodáson alapuló, tartós érzelmi és gazdasági életközösségekre ne vonatkozna ugyanúgy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, nevezze ezeket bárhogyan is a törvényhozó. A más jogági normákban kifejeződő jogvédelmi (intézményvédelmi) szintet a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem) olyan módon, hogy megadja az Alaptörvényben is szereplő család általános, ez esetben erősen leszűkített fogalmát.

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy egyéb jogterületeken, más hatályos jogszabályokban, más és más kontextusban (önálló, az adott jogszabályra nézve irányadó meghatározás nélkül) számos helyen fellelhető a család-kifejezés, vagyoni viszonyok rendezésével, támogatások elosztásával, kedvezmények juttatásával, közös lakáshasználat kérdéseivel, különböző hivatali összeférhetetlenségi szabályokkal, büntetőjogi könnyítésekkel vagy szigorításokkal stb. kapcsolatban. Ez az állapot pedig - főleg, ha a jogalkalmazó megkísérli e szerteágazó jogszabályok család-kifejezéseit a Csvt. által adott család-fogalommal összhangban interpretálni - párhuzamos vagy éppen egymással ütköző értelmezésekhez, és ebből kifolyólag bizonytalan, kiszámíthatatlan jogalkalmazási gyakorlathoz vezet.

4.6. Az Alaptörvény *L)* cikkében szereplő, a családhoz, mint a nemzet fennmaradásának alapjához kapcsolódó állami intézményvédelmi kötelezettségből, valamint a VI. cikk (1) bekezdésében szereplő magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogból fakad az a követelmény, hogy ha a jogalkotó a családokra nézve kíván jogokat és kötelességeket megállapítani, akkor azoktól a személyektől, akik a családalapítást a házasságkötést megelőző vagy mellőző más - a jogalkotó által legalább egyes elemeiben szabályozott és elismert - tartós érzelmi és gazdasági életközösségben kívánják megvalósítani, a már megadottakhoz képest jogokat nem vonhat vissza, a társkapcsolati forma meglévő védelmi szintjét nem csökkentheti, és különösen a gyermekek mindenek felett álló érdeke szempontjából az intézményvédelmi kötelezettségét azonos módon kell érvényre juttatnia. Ezzel összefüggésben az Alaptörvényből fakadó követelmény az is, hogy a házasságot és a családot érintő intézményvédelmi kötelezettség nem eredményezheti a gyermekek bármilyen, közvetlen vagy közvetett jellegű hátrányos megkülönböztetését azon az alapon, hogy szüleik házasságban, vagy más típusú életközösségben nevelik őket.

A fent kifejtettek alapján a Csvt. 7. §-áról megállapítható, hogy az abban foglalt család-fogalom az Alaptörvény *L)* cikkével nem azonos, az abban foglaltakhoz képest leszűkítő definíciót ad, így nem képes eleget tenni az e cikkből fakadó szélesebb körű állami intézményvédelmi kötelezettségnek. Az Alkotmánybíróság ezért a Csvt. 7. §-át megsemmisítette.

5. Mivel az Alkotmánybíróság a Csvt. 7. §-ának alaptörvény-ellenességét megállapította az Alaptörvény *L)* cikkének sérelme alapján, az indítványban említett nemzetközi szerződésbe ütközést érdemben nem bírálta el. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 440, 463.]

IV.

1. Az Alkotmánybíróság korábban hivatkozott végzésével a Csvt. 8. §-ának hatálybalépését felfüggesztette.

1.1. Az a tény, hogy az öröklési jogot nem külön törvény, hanem a Ptk., mint nemzeti magánjogi kódex szabályozza egységes rendszerben, összhangban van magánjogunk történeti fejlődésével. Magyarország magánjogi hagyományait vizsgálva megállapítható, hogy már a középkori országos szokásjogot összefoglaló Tripartitum tartalmazta az örökléssel kapcsolatos - a maga idejében természetesen rendi jellegű - szabályokat. A nemesi rend jogviszonyai lényegüket tekintve 1848-ig változatlanok maradtak. Az ősiség eltörléséről rendelkező 1848: XV. tc. ígéretet tett „polgári törvénykönyv” kidolgozására. Az Osztrák Polgári Törvénykönyv (OPTK) kényszerű bevezetését követően az Országbírói Értekezlet megalkotta Ideiglenes Törvénykezési Szabályok (ITSZ) és az 1928. évi „Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének Törvényjavaslata” (Mtj.) is tartalmazta az öröklési joggal kapcsolatos szabályozási anyagot.

1.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a törvényes öröklés jelenleg hatályos szabályozását. A Ptk. III. cím LII. fejezete tartalmazza az öröklésre, ezen belül a törvényes öröklés rendjére vonatkozó alapvető szabályokat. A Ptk. 607. § (1) bekezdése alapján „törvényes örökös elsősorban az örökhagyó gyermeke”, a 607. § (4) bekezdése ugyanakkor előírja, hogy „ha leszármazó nincs, a házastárs vagy a bejegyzett élettárs örököl”. A Ptk. 615. § (1) bekezdése - a nem általa örökölt vagyon tekintetében - özvegyi jogot biztosít a házastárson túlmenően a bejegyzett élettársnak is, továbbá a bejegyzett élettársat kötelesrész is megilleti, ha az öröklés megnyíltakor az örökhagyó törvényes örököse, vagy végintézkedés hiányában az lenne a Ptk. 661. § alapján. A Ptk. ezen rendelkezései összhangban vannak a Békmtv. 3. § (1) bekezdésével.

A Ptk. és a Békmtv. tehát lehetővé teszik, hogy végrendelkezés hiányában az azonos nemű párok esetében - figyelemmel arra, hogy esetükben nincs lehetőség házasságkötésre - a bejegyzett élettárs örököljön élettársa után, továbbá a túlélő házastárshoz képest azonos özvegyi jog és kötelesrész is megilleti. A citált hatályos szabályozás összhangban van az alkotmánybírósági gyakorlattal, elsősorban a 32/2010. (III. 25.) AB határozatban (ABH 2010, 194.) és a 154/2008. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 2008, 1203.) lefektetett elvekkel. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által is többször idézett 32/2010. (III. 25.) AB határozatában több korábbi elvi élű megállapítását is összefoglalta: „[...] az azonos nemű személyek számára azonban, akik az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak az Alkotmány korlátai között biztosítania kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48-49.] „Egy ilyen új jogintézmény nem sérti, nem is veszélyezteti a házasság Alkotmány által kiemelten védett helyzetét (az Alkotmány 15. §-át), illetve a különböző neműeknek szintén az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezetett házasságkötéshez való jogát. [...] A hagyományos forma, a különneműek házassága nem kerül hátrányosabb helyzetbe azáltal, hogy az azonos nemű bejegyzett élettársak - az ilyen kapcsolat természetéből adódó különbségek fenntartása mellett - a házastársakéhoz hasonló pozícióba kerülnek.” (ABH 2008, 1203, 1224-1225.)

1.3. A fentiekhez képest a Csvt. 8. § (1) bekezdése előírja, hogy „végintézkedés hiányában történő öröklés (a továbbiakban: törvényes öröklés) esetében öröklésre elsősorban törvényben meghatározott rokonsági fokig az egymással egyenesági vagy oldalági rokonságban, illetve az örökbefogadási kapcsolatban állók és a házastárs jogosult”. A Csvt. 8. § (2) bekezdése alapján pedig „az állam és más személyek törvényes öröklésének csak az (1) bekezdésben említett személyek hiányában lehet helye”. A (3) bekezdés szól az özvegyi jogról, mely szerint „az örökhagyó házastársát pedig külön törvényben szabályozottak szerint özvegyi jog illeti meg”. A Csvt. 8. § (4) bekezdése a kötelesrésszel kapcsolatos szabályokat rögzíti: „kötelesrész illeti meg az örökhagyó leszármazóját, házastársát, továbbá szülőjét, ha az öröklés megnyíltakor az örökhagyó törvényes örököse vagy végintézkedés hiányában az lenne. A kötelesrész mértékét, alapját, számítását, kiadását, továbbá a kötelesrészből való kitagadás részletes szabályait külön törvény tartalmazza.”

1.4. A Ptk. és a Csvt. idézett törvényhelyeinek összevetése után megállapítható, hogy a Ptk. és a Csvt. párhuzamosan tartalmaz a törvényes öröklésre vonatkozó szabályokat, azonban a párhuzamosságon túlmenően megállapítható az is, hogy a Csvt. vizsgált 8. §-a nincs összhangban, és szűkebb körű, mint a Ptk. törvényes öröklésre, özvegyi jogra és kötelesrészre vonatkozó rendelkezései.

1.5. Törvény törvénnyel való kollízióját, a jogforrási rendszerben azonos szinten szereplő jogszabályok összeütközését vizsgálva az Alkotmánybíróság a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban kijelentette, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes - vagy az értelmezéstől függően ellentétes - törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendelkezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. [...] A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt.” (ABH 1991, 175, 176.) E megállapítást a 21/2001. (VI. 21.) AB határozat azzal pontosította, hogy kimondta: abban az esetben sérül a jogállamiság alkotmányos alapértékből fakadó jogbiztonság követelménye, ha az ellentétes tartalmú törvényi rendelkezések „[...] között fennálló kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel.” (ABH 2001, 231, 235.)

1.6. Az Alkotmánybíróság a Csvt. és a Ptk., valamint ezen keresztül a Békmtv. vizsgált szabályozása közötti kollízió megállapítása után azt vizsgálta meg, hogy az ellentmondás feloldható-e akkor, ha a jogértelmezés szempontrendszerét kibővítjük azzal, hogy az időrendben később elfogadott Csvt. sarkalatos törvény, míg a nála korábban született Ptk. és Békmtv. nem az. Az Alaptörvény hatálybalépése óta ilyen összefüggésben az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a sarkalatos törvény szerepét a jogforrási hierarchiában, azonban - mivel a korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek, és mivel megfelel az értelmezés szabályainak is - irányadónak tekinti a kétharmados törvények kapcsán kialakított korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.

A 4/1993. (II. 12.) AB határozat (ABH 1993, 48.) indokolása rámutatott: az, hogy mely alapjogokat rendel az alkotmány kétharmados törvényben szabályozni, és melyeket nem, „nem állapít meg [...] az alapjogok között elvileg megalapozott hierarchiát; pusztán politikai fontosságukat jelzi”. (ABH 1993, 48, 60.) Kimondta továbbá azt is, hogy: „A kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett.” [ABH 1993, 48, 63-64. Hasonlóan: 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238, 239.]

A minősített többséggel elfogadott törvények témakörében a korábbi gyakorlatot összegző 1/1999. (II. 24.) AB határozat (ABH 1999, 25.) rendelkező része a következőket mondta ki: „A minősített többség követelménye nemcsak az adott [...] törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni.” Ez az AB határozat is idézi a 4/1993. (II. 12.) AB határozat indokolásából azt, hogy: „A parlamentarizmus lényegével ellenkezne azonban az olyan értelmezés, amely kizárná az egyszerű többséget abból, hogy az illető alapjogokra vonatkozóan - a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül - politikai elképzeléseinek megfelelően rendelkezzék: végrehajtásukat szabályozza, további garanciákat építsen ki, saját koncepciója szerint igazítsa érvényesülésüket az adott körülményekhez. Az alapjogok védelme és érvényesülése szenvedne a parlamentáris elveken nyugvó Alkotmány alapján megindokolhatatlan korlátozást, ha minden változás és továbbfejlesztés, illetőleg a szabályozási koncepciót nem meghatározó részgarancia kétharmados többséghez lenne kötve.” (ABH 1999, 25, 37.; ABH 1993, 48, 61-62.) Rámutatott arra is, hogy: „az Országgyűlésnek van jogköre annak eldöntésére, hogy az adott törvényhozási tárgyat milyen részletesen szabályozza az ún. kétharmados törvény útján. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor fenntartja az [...] idevonatkozóan tett megállapításokat, amelyek szerint az Alkotmány szövegéből és szerkezetéből nem következik, hogy csakis ún. kétharmados törvénnyel lehetne rendelkezni azon alapjogok minden vonatkozásáról, amelyekről szóló törvényhez az Alkotmány minősített többséget ír elő” (ABH 1999, 25, 39.).

A fenti megállapításokat tovább konkretizálta a 31/2001. (VII. 11.) AB határozat: „a minősített többség alkotmányossági megítélése során alapvető jelentőségű: az alkotmányi felhatalmazás alapján megalkotott alapjogi vagy intézményi tárgyköröket szabályozó kétharmados törvény tartalmát az Országgyűlés miként alakítja ki (a szabályozási köre mire terjed ki, milyen kérdéseket rendez a minősített többség igényével). Ezt követően azonban - amelyet a formális jogállamiság elveinek a megtartása is megkövetel - a törvényhozás korábbi döntéséhez kötve van. [...] [A]z egyszerű többséggel elfogadható törvénynek »a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül«-i körben van helye.” (ABH 2001, 258, 262.) Ebben a döntésében, amikor az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy egy adott témakör minősített többséggel elfogadott törvényre tartozik-e, azt a mércét alkalmazta, amely szerint az adott szabályozási tárgykörnek a szabályozási koncepció lényeges elemének, önálló, egységes, körülhatárolható tárgykörnek kell lennie (ABH 2001, 258, 266.).

A 27/2008. (III. 12.) AB határozat kimondta: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kétharmados törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, s az Alkotmány alapján minden - bármilyen szavazati aránnyal meghozandó - törvény »egyenrangú«” [ABH 2008, 289, 294. Hasonlóan: 22/2008. (II. 12.) AB határozat, ABH 259, 264.; 20/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 241, 246.].

Az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a Ptk. és rajta keresztül a Békmtv., valamint a Csvt. vizsgált rendelkezései közötti kollízió a jogalkalmazás során nem oldható fel arra való hivatkozással, hogy a Csvt. sarkalatos törvény, míg a Ptk. és a Békmtv. nem az.

1.7. A Ptk. hatályos öröklési rendje szerint, a Békmtv. 3. § (1) bekezdésének megfelelően, a bejegyzett élettárs a házastárssal azonos szinten örököl. A Csvt. 8. §-a ezzel szemben következetesen mellőzi a bejegyzett élettársra való utalást, így kizárja a törvényes örökösök köréből. A törvényes öröklés rendjének egyértelműnek kell lennie abban, hogy - ha a végrendelkezés elmarad - ki és mikor tekinthető törvényes örökösnek.

Előfordulhat, hogy - leszármazó hiányában - a Ptk. és a Békmtv. alapján a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő örökhagyó élettársa, míg a Csvt. alapján az örökhagyó testvére tekinthető törvényes örökösnek. Egy ilyen esetben a jogalkalmazó eljárhat a Ptk. és a Békmtv. szabályai szerint, azonban akkor megsérti a Csvt. szabályait, ugyanakkor eljárhat a Csvt. szabályai szerint is, ekkor viszont a Ptk. és a Békmtv. szabályait sérti meg, tehát mindenképpen jogszabálysértő döntést fog hozni.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 21/2001. (VI. 21.) AB határozatában (ABH 2001, 231, 235.) megállapította: ha a törvények közötti kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel, az sérti a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság követelményével kapcsolatosan a 9/1992. (I. 30.) AB határozat továbbá arra is rámutatott, hogy „az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (ABH 1992, 59, 65.)

1.8. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált rendelkezések - fentiekben részletezett - ellentmondásai olyan súlyúak, amelyek jogalkalmazói jogértelmezéssel nem oldhatók fel, így azok nem felelnek meg a jogállamiság követelményeinek.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Csvt. 8. §-a sérti az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését, ezért azt megsemmisítette.

2. Az, hogy az Alkotmánybíróság érdemben nem bírálta el a Csvt. 7. §-ának indítványozó által állított nemzetközi szerződésbe ütközését - mivel alaptörvény-ellenességét már megállapította -, nem jelenti azt, hogy az indítványban felhozott ezzel kapcsolatos érvek ne képezték volna érdemi vizsgálat tárgyát a határozat meghozatala során. Épp ellenkezőleg, az Alkotmánybíróság eljárása során megvizsgálta az indítványban hivatkozott, a Bíróság által meghozott ítéleteket. A Csvt. 7. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozó a számára az Abtv. 32. § (2) bekezdésében biztosított jog alapján kezdeményezte. Véleménye szerint a támadott rendelkezés annak alaptörvény-ellenességén túlmenően, ellentétes az Egyezmény 8. cikkével, és nem egyeztethető össze a Bíróság ehhez kapcsolódó ítélkezési gyakorlatával sem. Az Alkotmánybíróság az ebben a körben felhozott érvek érdemi vizsgálata során észlelte, hogy az indítványozó által hivatkozott bírósági precedensek aggályokat ébresztenek a Csvt. 8. §-ával összefüggésben is.

2.1. Az Egyezmény 8. cikkének és az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének normaszövege a megfogalmazásában kevés eltérést mutat egymáshoz képest, azonban az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában kimondta: „az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához - eddigi gyakorlatához híven - az Egyezmény hiteles (autoritatív) értelmezésének jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul. Ez az alapulvétel mindenekelőtt a Bíróságnak azon dictumai (átvitt értelemben vett »precedensei«) alapján történik, amikor a Bíróság magát az Egyezményt, annak egyes fordulatait értelmezi, amikor rámutat arra, mi egyeztethető az Egyezmény követelményeivel össze és mi nem”. (ABH 2011, 557.) Az Alkotmánybíróság ezért külön vizsgálta meg az indítvány által hivatkozott bírósági ítélkezési gyakorlatot.

2.2. Az Alkotmánybíróság a Csvt. 8. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításakor figyelembe vette, hogy a Bíróság több döntésében is kifejtette, hogy a házasság a többi együttélési formához képest kiemelkedő védelmet élvez, az Egyezmény 8. cikkéhez képest a 12. cikk lex specialis: a házasságkötéshez és a családalapításhoz fűződő jogot deklarálja. A házasság intézményének kiemelt védelmén túlmenően azonban a valós és változó társadalmi folyamatokat is követi a Bíróság: „[...] amikor arról döntünk, hogy egy kapcsolat családi életnek minősül-e, számos tényező releváns lehet, beleértve annak vizsgálatát, hogy a pár együtt él-e, kapcsolatuk hosszát és hogy demonstrálták-e egymás felé való elkötelezettségüket gyermekvállalással vagy bármilyen egyéb módon.” (X., Y. és Z. kontra Egyesült Királyság, 1997. április 22., 36. §, App. no.: 21830/93), egy újabb döntésében kimondta továbbá, hogy „a 8. cikk szempontjából irányadó családi élet létezése vagy nem létezése elsősorban ténykérdés, amely közeli személyes kapcsolatok meglététől függ” (K. és T. kontra Finnország, 2011. július 12., 150. §, App. no.: 25702/94).

A Bíróság többször rámutatott arra, hogy az Egyezmény élő instrumentum, melyet az aktuális körülményeknek megfelelően kell értelmezni. Ennek is köszönhetően 2010-ben a Bíróság változtatott az elsődlegesen a Mata Estevez kontra Spanyolország ügyben kialakított korábbi gyakorlatán, és kiterjesztette a házasságot kötni nem tudó, azonos nemű élettársak kapcsolatára a családi élet tiszteletben tartásához való jogot. A Bíróság megállapította, hogy immár „mesterkélt lenne fenntartania azt az álláspontot, hogy a heteroszexuális párokkal ellentétben [az Egyezmény 8. cikkében foglalt] családi élet fogalma eleve ne foglalhatná magába az azonos neműek közötti párkapcsolatokat. Következésképpen e stabil de facto kapcsolatban együtt élő azonos nemű pár életközössége a családi élet fogalma alá tartozik, ugyanúgy, mint ahogy egy azonos helyzetben lévő különnemű pár esetében történne” (Schalk és Kopf kontra Ausztria, 2010. június 24., 94. §, App. no.: 30141/04; továbbá P.B. és J.S. kontra Ausztria, 2010. október 22., 30. §, App. no.: 18984/02).

2.3. Egyelőre még csak pár európai állam (példának okáért Hollandia, Belgium, Norvégia, Portugália és Spanyolország) teszi lehetővé az azonos neműek házasságát, azonban több, mint húsz európai állam biztosítja az azonos nemű pároknak a házasság intézményéhez hasonló, az állam által regisztrált, bejegyzett élettársi kapcsolat megkötésének lehetőségét. A bejegyzett élettársi kapcsolat joghatása államonként akár jelentősen is eltérő lehet, azonban ezek a joghatások három, jól elkülöníthető főcsoportot alkotnak: vagyonjogi joghatások, szülői jogokkal kapcsolatos joghatások és egyéb, az előzőekbe nem sorolható joghatások. A bejegyzett élettársi kapcsolat egyik vagyonjogi joghatása az örökléssel kapcsolatos jogosultságok megszerzése. Magyarország a hatályos Ptk. és a Békmtv. szabályai szerint, a korábban ismertetett módon biztosítja a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők számára a házastársakkal azonos szintű törvényes öröklés lehetőségét. „A tagállamok többségében, a fivérek és a nővérek kevésbé kedvező helyzetben vannak, mint a túlélő házastárs, de kedvezőbben, mint a túlélő bejegyzett élettárs” (Burden kontra Egyesült Királyság, 2008. április 29., 26. §, App. no.: 13378/05). A már hivatkozott Schalk és Kopf kontra Ausztria ügyben a Bíróság azt is megállapította, hogy „az államoknak meghatározott keretek között van bizonyos mozgásterük azzal kapcsolatosan, hogy egy, a házassághoz hasonló jogi státusz elismerésével milyen jogokat biztosít az azonos neműeknek” (Schalk és Kopf kontra Ausztria, 2010. június 24., 108. §, App. no.: 30141/04).

„Az Egyezmény által biztosított jogok és szabadságok tekintetében védelmet biztosít az Egyezmény 14. cikke, mely tiltja az azonos helyzetben lévő személyek hátrányos megkülönböztetését, ha az objektív vagy ésszerű igazolás nélkül történik” (Kozak kontra Lengyelország, 2010. március 2., 91. §, App.no.: 13102/02; továbbá egyebek mellett: Odi vre kontra Franciaország, 2003. február 13., 55. §, App.no.: 42326/98; Salgueiro da Silva Mouta kontra Portugália, 1998. december 1., 29. §, App.no.: 33290/96). Nem minden különbségtétel tiltott azonban a Bíróság gyakorlata alapján sem: „A hagyományos értelemben vett család védelme általánosságban egy nyomós és legitim érv, amely adott esetben alátámaszthatja a hátrányos megkülönböztetést” (Kozak kontra Lengyelország, 2010. március 2., 98. §, App.no.: 13102/02; Karner kontra Ausztria, 2003. július 24., App.no.: 40016/98). Ugyanebben a döntésében azonban a Bíróság a család védelmével kapcsolatosan azt is kimondta, hogy „az állam a család védelmére alkalmas eszközök megválasztása, valamint a 8. cikk által megkívánt családi élet tiszteletben tartása során szükségszerűen köteles figyelembe venni a társadalomban végbement változásokat és a szociális, polgári jogi és kapcsolati kérdésekkel összefüggő fejleményeket, ideértve a tényt, hogy nem csupán egy út vagy egy választási lehetőség van, amikor a családi életünkről vagy magánszféránkról döntünk” (Kozak kontra Lengyelország, 2010. március 2., 98. §, App.no.: 13102/02).

„Az azonos nemű párok ugyanolyan igényt tarthatnak a jogi elismerésre és védelemre, mint a különnemű párok” (Kopf kontra Ausztria, 2010. június 24., 99. §, App. no.:30141/04), azonban a részes államok különböző társadalmi és jogi berendezkedése kapcsán a Bíróság többször rámutatott arra, hogy „azokon a szabályozási területeken ahol nem tapasztalható igazi egységesedés - ilyennek tekinthető az azonos nemű párokra vonatkozó jogi szabályozás -, ott a részes államok jelentős mozgásszabadságot élveznek, azonban ha a megkülönböztetés csak a szexuális irányultságon alapul, úgy a részes államok mozgásszabadsága a szabályozás terén lecsökken” (Alekseyev kontra Oroszország, 2011. április 11., 108. §, App.nos.: 4916/07, 25924/08, 14599/09; Genderdoc-M kontra Moldávia, 2012. szeptember 12., 51. §, App.no.: 9106/06). „Kétséget kizáróan a szexuális irányultság az egyik legbensőbb része az egyén személyes életének, mely az Egyezmény 8. cikkének védelme alá esik” (S. L. kontra Ausztria, 2003. január 9., 37. §, 45330/99; Kozak kontra Lengyelország, 2010. március 2., 983. §, App.no.: 13102/02).

3. Magyarország a korábban részletezett módon és mértékben, - megfelelve az Alkotmánybíróság gyakorlatának is - biztosította a jogi védelmet és elismerést az azonos nemű élettársaknak, ehhez európai mércével is megfelelő és előremutató joghatásokat biztosított. Ehhez képest a Csvt. 8. §-a nem korlátozza, hanem megfosztja a törvényes öröklés lehetőségétől a bejegyzett élettársakat, e hátrányos megkülönböztetést eredményező jogmegvonás bárminemű, legitim igazolása nélkül.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján rendelte el. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. §-a alapján rendelkezett úgy, hogy az e határozatában megsemmisített Csvt. 7. §-a az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát, és e naptól nem alkalmazható, míg a Csvt. 8. §-a nem lép hatályba.

Budapest, 2012. december 17.

|  |
| --- |
|  *Dr. Paczolay Péter* s. k.,az Alkotmánybíróság elnöke |
|  *Dr. Balogh Elemér* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Balsai István* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Bihari Mihály* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Bragyova András* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Holló András* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Kiss László* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Kovács Péter* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Lévay Miklós* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Pokol Béla* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Stumpf István* s. k.,alkotmánybíró |
|  *Dr. Szalay Péter* s. k.,előadó alkotmánybíró |  *Dr. Szívós Mária* s. k.,alkotmánybíró |

***Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

A határozat rendelkező részével teljes mértékben egyetértek, annak indokolásához az alábbiak hozzáfűzését viszont fontosnak és elengedhetetlennek tartom.

1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az Alaptörvény *L)* cikk (3) bekezdés végrehajtásaként megalkotott, a családok védelméről szóló sarkalatos törvény végletesen szűk család-fogalma alkotmányos értelemben elfogadható-e.

A sarkalatos törvény összesen 4 rövid fejezetből áll; ezek meghatározzák a törvény céljait és alapelveit, szólnak a családi jogállásról és az abból eredő főbb kötelezettségekről, külön kiemelik a család és a gyermekvállalás védelmét a foglalkoztatás terén és tartalmazzák az államot terhelő támogatási kötelezettséget. A törvény tartalmáról összegzően megállapítható, hogy szabályozási céljának megfelelően sommás, részletszabályoktól mentes és utaló jellegű. Ez utóbbi annyit jelent, hogy a magyar jogrendben sok olyan, már a sarkalatos törvény hatálybalépését megelőzően is hosszú idő óta létező, egyszerű többséghez kötött törvény vagy rendelet található, amelyek részben vagy egészben a családhoz, a családi jogálláshoz kötődnek. Ezek azok a jogszabályok, amelyek az egyes jogintézményeket részletesen szabályozzák, a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában jelen vannak, és alapjául szolgáltak és szolgálnak szerzett jogot származtató egyedi jogviszonyok millióinak. Közülük mindenképpen kiemelésre való a házasságról, a családról és a gyámságról szóló törvény, a Polgári Törvénykönyvnek a törvényes öröklésre vonatkozó normatartalma, valamint az élettársi viszonynak, illetőleg a bejegyzett élettársi kapcsolatnak a magyar jogrendbe történő beillesztését szolgáló számos törvényi rendelkezés.

Az Alkotmánybíróság által vizsgált szabályozás a sarkalatos törvény II. Fejezetében, vagyis a családi jogállásról és az abból eredő főbb kötelezettségekről és jogokról szóló részben található, mint a családi jogállás keletkezését meghatározó rendelkezés. A törvény preambuluma leszögezi: „[a] család Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrása. A társadalom alapegységeként a család a nemzet fennmaradásának biztosítéka és az emberi személyiség kibontakozásának természetes közege, amit az államnak tiszteletben kell tartania”.

A törvényalkotó szándéka ebben az általános megfogalmazásban még nem tért el az alaptörvényi felfogástól. Ez ugyanis nyilvánvalóvá teszi, hogy a családban éléshez való jog gyakorlása nem lehet a törvényalkotó által meghatározott követelmény teljesítése, hanem csakis a személyiségi jog kibontakoztatása, és mint ilyen, alapjogi védelemben részesül minden ezt szűkítő vagy korlátozó jogszabállyal szemben. Alapjogi természete azonban nem zárja ki a társadalmi összefüggés fontosságát, sőt, ez utóbbi még külön erősíti is a családban éléshez való jog tartalmát. A családban, mint az egyik legkisebb és feltétlenül legintimebb társadalmi csoportban való élés az egyes családtagok személyiség-kibontakozásán túl csoport-szolidaritáson, egymás védelmén alapul. Egyúttal védi és erősíti az egész társadalmat (a nemzetet) nemcsak amiatt, hogy az egymáshoz érzelmileg vagy - legáltalánosabban fogalmazva: emberileg - kötődő személyek nincsenek magukra hagyatva, hanem azért is, mert terheket vesz át a társadalmi ellátórendszerektől. A családon belüli támogatás és egymásról való gondoskodás hiányában teljesíthetetlen mértékben nőne meg a magukra maradó elesett, netán beteg vagy magatehetetlen emberek miatti állami költségvetési kiadás.

Az Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezés éppen ezeket az összefüggéseket hagyta figyelmen kívül: az egy férfi és egy nő házasságán, egyenesági rokoni kapcsolaton és a családbafogadó gyámságon alapuló kapcsolatrendszer csak a lehetséges és létező családi kötelékek egy részét fogja át. Az Alaptörvény a családot ezzel szemben széles kontextusba helyezi, mert minden olyan kapcsolati formát védelemben részesít, amely a nemzet fennmaradásához hozzájárul. A családnak ebből fakadóan nemcsak a gyermekek születésében és felnevelésében van szerepe, hanem ennél jóval több mindenben. A család az élet komplex közege. Ebbe beletartozik a testi-lelki gondoskodás, az együttérzés kifejezése, a családtagért való helytállás is. Az emberek számára szimbolikus jelentőségén túlmutató hatása van annak, hogy akár a sarkalatos törvény, akár a részletszabályokat megállapító más törvények, illetve rendeletek együttélésük számos formáját családnak ismerik el, s ezt érvényesítve jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg hátrányos megkülönböztetés nélkül.

Kétségkívül a nemzet (a társadalom) fennmaradásának, mint fogalomnak szerves része a gyermekek születése és felnevelése, de a nemzet (a társadalom) egészét kitevő egyes emberek „fennmaradás”-a fogalmi körébe beletartozik az is, hogy személyes döntésüknek megfelelően kialakított családjuk segítségét életük során bármikor megkapják. Ezzel együtt bárki maradhat egyedül, család nélküliként körülményeinél vagy döntésénél fogva, de ebbe a helyzetbe a jogalkotó azáltal senkit nem kényszeríthet, hogy alapjogot korlátozó módon állapítja meg a család törvényi fogalmát.

2. Az Alkotmánybíróság által vizsgált és megsemmisített másik rendelkezés az öröklési jogból kizárta volna a bejegyzett élettársat. A Polgári Törvénykönyv ezzel szemben nemcsak az öröklési jogot, hanem ehhez kapcsolódóan számos jogosítványt - a házasságban élőkével egyező tartalommal - biztosít a házasságkötési joggal nem rendelkező azonos nemű élettársaknak. Az indítványnak megfelelően, ahhoz kötötten az Alkotmánybíróság a két törvény egymásnak ellentmondó tartalmára tekintettel, a jogállamiság (jogbiztonság) sérelme miatt állapította meg az alaptörvény-ellenességet.

Ugyanakkor a döntéshez fűzött indokolás rámutat a puszta kollíziót meghaladó, tényleges alapjogi összefüggésre; idézem: „Magyarország [...] - megfelelve az Alkotmánybíróság gyakorlatának is - biztosította a jogi védelmet és elismerést az azonos nemű élettársaknak, ehhez európai mércével is megfelelő és előremutató joghatásokat biztosított. Ehhez képest a Csvt. 8. §-a nem korlátozza, hanem megfosztja a törvényes öröklés lehetőségétől a bejegyzett élettársakat, e hátrányos megkülönböztetést eredményező jogmegvonás bárminemű, legitim igazolása nélkül”.

Ez a megállapítás túlmutat a most vizsgált sarkalatos törvény szabályozási tartalmán: irányadó minden más jogi normára is, akár hatályos jogszabályról, akár a jövőben megalkotandó szabályozásról is legyen szó. Ehhez az iránymutatáshoz szorosan kapcsolódik a határozat indokolásának 4.6. pontja, amely két alkotmányos követelményt határoz meg a jogalkotó számára: az egyik a családban éléshez való jog körében a szerzett jogok megvonásának tilalmára mutat rá, a másik pedig a gyermekek azon az alapon történő bármilyen hátrányos megkülönböztetését zárja ki, hogy szüleik házasságban vagy más típusú életközösségben nevelik őket.

A szerzett jogok védelme a bejegyzett élettársi kapcsolatban élőkre nézve az öröklési jog körében is értelemszerűen releváns. Minden olyan jogi norma, amely ezt elvonná, az adott társkapcsolati forma meglévő védelmi szintjét csökkentené. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében meghatározott magán- és családi élet tiszteletben tartásához való alapvető jog érvényesítésétől a jogalkotó nem tekinthet el.

Budapest, 2012. december 17.

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

*Dr. Holló András* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye***

Nem értek egyet a többségi határozatnak a Csvt. 7. §-a, valamint 8. §-a terén az alaptörvény-ellenesség kimondásához vezető indokolás több pontjával, és így a megsemmisítéssel sem, ezért a határozathoz az alábbi különvéleményt csatolom.

1. A Csvt. 7. §-a tekintetében a határozat felidézi a jelentősebb alkotmánybírósági döntéseket, melyek e tárgykörben korábban születtek, majd ezeket a Csvt. 7. §-ának család-fogalmával összevetve arra a végső következtetésre jut, hogy az Alaptörvény *L)* cikkében szereplő intézményvédelmi kötelezettség szemszögéből nézve a Csvt. 7. §-a a „család lehető legszűkebb törvényi fogalmát adja”, s így nem alkalmas az intézményvédelmi kötelezettség megvalósítására. Álláspontom szerint azonban az intézményvédelmi kötelezettség nem kérhető számon egyetlen jogszabályon. Az intézményvédelem az állam - és a megvalósítás terén elengedhetetlen módon a jogalkotó - számára nem azt írja elő, hogy egyetlen jogszabályi keretben kell azt megvalósítani, hanem annak az egész jogrendre kiható jelleggel kell működnie. Ennek megjelenési formája pedig számos különböző jogágba tartozó és eltérő joghatás kiváltására irányuló jogszabály. Önmagában tehát az, hogy a Csvt. nem az Alaptörvény *L)* cikkével azonosan határozza meg a család fogalmát, nem eredményezi az intézményvédelmi kötelezettség teljesítésének meghiúsulását, és nem indokolja az alaptörvény-ellenesség kimondását.

A többségi határozat a korábbi alkotmánybírósági határozatokat ismertetve azokkal ellentétes következtetésre kíván jutni, amikor is azt hangsúlyozza, hogy - idézve a 32/2012. (III. 25.) AB határozatból - „az intézményvédelmi kötelezettség egy nyitott és demokratikus társadalomban nem lehet akadálya a jogok kiterjesztésének”, és ezen érveléssel támasztja alá az alaptörvény-ellenesség kimondását.

Álláspontom szerint a jogalkotó szándéka ellenére való jogok kiterjesztésében az Alkotmánybíróság nem vállalhat aktív szerepet, sem a hatalmi ágak megosztásának tiszteletben tartása, sem saját hatáskörének keretei ismeretében nem teheti ezt meg. A többségi határozat viszont ezzel a döntéssel éppen ezt akarja elérni. Véleményem szerint azonban azzal, hogy a jogalkotó az egyes jogosultságok terén eltérő joganyagokban más és más módon közelíti meg a család fogalmát, önmagában nem valósít meg alaptörvény-ellenességet, ugyanakkor nem vezethető le annak kötelezettsége, hogy a Csvt.-ben a létező meghatározások lehető legtágabb formáját kellene alkalmazni.

2. A Csvt. 8. §-a tekintetében az alkotmánybírósági vizsgálat során végig hangoztatott álláspontomat fenntartva, nem tudom elfogadni a jogbiztonság sérelmére alapozott alaptörvény-ellenesség kimondását és a megsemmisítést azon indok alapján, hogy a fennálló kollízió a jogalkalmazás során nem oldható fel. Vallom, hogy amint azt a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, önmagában a kollízió nem eredményez alkotmányellenességet. Alkotmányellenesség csak akkor merül fel, ha az ellentétes szabályozás anyagi alkotmányellenességhez, illetve alkotmányos alapjog sérelméhez vezet. Bár a 21/2001. (VI. 21.) AB határozatában az Alkotmánybíróság ezt kiegészítette azzal, hogy a jogalkalmazás során fel nem oldható ellentét végül is a jogbiztonságot sértheti, álláspontom szerint ennek kimondásához elengedhetetlenül szükséges lett volna a kollízió feloldására szolgáló lehetséges módozatok áttekintése. A többségi határozat azonban csupán a sarkalatos törvényi jelleg kérdésével foglalkozik, és e körben arra a következtetésre jut, hogy a sarkalatos törvény a kollízió tekintetében is egyenrangúnak tekintendő a nem sarkalatos törvénnyel. Ugyanakkor nem vizsgálta, hogy a Ptk. érintett diszpozitív szabályai és a Csvt. „lex specialis” jellege támpontot adhat a jogalkalmazó számára, ahogyan annak vizsgálata is elmaradt, hogy az időben később született joganyag általános jogelméleti elvként „lerontja” a korábbi jogszabályi rendelkezést. Ezen hivatkozással tehát nem áll meg a jogbiztonság sérelmére alapozott alaptörvény-ellenesség, tekintve, hogy önmagában a törvényi kollízió, azaz egyes társadalmi viszonyok párhuzamos szabályozása nem teremt alkotmányellenességet. (Ennek jelen határozat szerinti kimondása súlyos következményekkel járhat a jelenleg is számos területen létező kollíziót illetően, melyek önmagukban tehát értelemszerűen nem eredményeznek alaptörvény-ellenességet.)

Végezetül meg kell jegyeznem, hogy a vonatkozó nemzetközi precedensek álláspontom szerint éppen azt támasztják alá, hogy az adott államok bizonyos keretek között, viszonylagos szabadsággal szabályozhatják az azonos neműek párkapcsolatának jogállását, azonban a beidézett döntésekből sem vonható le olyan kötelezettség, mely szerint ugyanazon jogintézmények biztosítása lenne elvárható a különnemű és az azonos nemű párok esetében. Pusztán az került kimondásra, hogy „ugyanolyan igényt tarthatnak a jogi elismerésre és védelemre” (pl. a határozatban is megemlített Kopf v. Ausztria, 30141/04. sz. ügy). Éppen ezért nem tudom elfogadni a többségi határozatnak az alaptörvény-ellenesség alátámasztásául szolgáló azon állítását, mely szerint a Csvt. 8. §-a „megfosztja” a törvényes öröklés lehetőségétől a bejegyzett élettársakat és ezzel hátrányos megkülönböztetést eredményező jogmegvonás történt volna legitim igazolás nélkül. Túl azon, hogy az Alaptörvény alkotmányos jogként az örökléshez való jogot rögzíti, a törvényes öröklés pedig nem tekinthető alkotmányos alapjognak, egyértelműen el kell különíteni a „jogi védelem és elismerés” jogintézményét a tulajdon átszállásának - halál esetére szóló - egyik szabályozási kérdésétől. Tehát ki kell jelentenem, hogy az azonos nemű párok jogi védelmét és elismerését a jelen ügyben sérelmezett jogszabályi rendelkezések nem érintik.

Összegezve tehát a fentieket: határozottan álláspontom, hogy sem a Csvt. 7. §-a, sem 8. §-a tekintetében nem áll fenn olyan alaptörvény-ellenesség, amely indokolná és szükségessé tenné ezen szakaszok megsemmisítését.

Budapest, 2012. december 17.

*Dr. Balsai István* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye***

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és indokolásának a megsemmisítéshez vezető következtetéseivel és megállapításaival.

I.

1. A határozat rendelkező részének 1. pontja a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) 7. §-át alaptörvény-ellenesnek minősíti, ezért ezt a rendelkezést megsemmisíti.

*a)* E rendelkezés annak ellenére minősíti a Csvt. 7. §-át alaptörvény-ellenesnek, hogy az indokolásnak a házasság és a család kapcsolatát az Alaptörvény *L)* cikkéből kiindulva elemző részét azzal a teljességgel helyeselhető összegző mondattal zárja: „a Csvt. 7. §-a összhangban áll az Alaptörvényben kifejezésre juttatott családképpel”. (Indokolás III/4.1. pontja)

Ugyancsak egyetértek a fenti összegzés megalapozását szolgáló azon részmegállapításokkal, amelyek az indokolás III/4.2-4.3. pontjaiban találhatók. A főbb megállapítások a következők:

- a házasság a család olyan alapja, amely „az élet továbbadására alkalmas társadalmi alapintézmény”, következésképpen az állam ezen alapintézmény jellege és „az élet továbbadásának potenciális lehetősége miatt e célhoz kötötten védi a családot”;

- ugyancsak az *L)* cikkből is „következik, hogy a családokat megillető alaptörvényi védelem kiterjed azokra a társkapcsolatokra is, amelyekből közös gyermek származik”;

- az Alaptörvény *L)* cikkének első fordulatával és az Alkotmánybíróság korábbi megállapításával összhangban az azonos neműek tartós párkapcsolatai tekintetében „a jogalkotó nem kívánja elősegíteni a jogi értelemben vett családdá válást”.

*b)* Az itt hivatkozott és részben idézett, szerintem helyes megállapításokból azonban az indokolás további részében (III.4.4-4.6) téves és ellentmondásos következtetéseket von le, illetve azokhoz általam nem osztott további megállapításokat fűz. Így:

- kifogásolja azt, hogy az Alaptörvény *L)* cikkének „újra-definiálása” lehetőségével élve a szűken meghatározott család-fogalom mellett a törvény meg sem említi az egyéb társas együttélési formákat, és számon kéri a jogalkotótól, hogy a hatályos jogrendszerben több helyen megtalálható család kifejezéssel nem számol;

- a rendelkező részben nem szereplő alkotmányos követelményként fogalmazza meg, hogy a család kifejezést alkalmazó normák „jogvédelmi (intézményvédelmi) szintjét a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem) olyan módon, hogy megadja az Alaptörvényben is szereplő család általános, ez esetben erősen leszűkített fogalmát”. E szűkítésnél fogva a Csvt. 7. §-a nincs összhangban a szociológiai család-fogalommal, „így nem képes eleget tenni az e cikkből fakadó szélesebb körű állami intézményvédelmi kötelezettségnek.”

2. Az indokolásnak a különvéleményem előző pontjában hivatkozott megállapításaival, továbbá a végkövetkeztetésével nem tudok egyetérteni, következésképpen a Csvt. 7. §-a megsemmisítésével sem.

Mindenekelőtt azt kell megemlíteni, hogy a Csvt. ezen rendelkezése elsősorban deklaráció. A törvény egészének és az egyes rendelkezéseknek önállóan is az a célja, hogy az Alaptörvény végrehajtásáról az Alaptörvény *L)* cikk (3) bekezdése alapján törvényi szinten irányt mutasson a preambulumában kiemeltek (az állam, az önkormányzatok, a civil szervezetek, a médiaszolgáltatók és a gazdasági élet, valamint az egyházak szereplői) számára a családdal kapcsolatos - elsősorban a családok védelmét és jólétük erősítését szolgáló - feladataik ellátásához.

A Csvt. célja és alapelvei tehát törvényi rendelkezésekbe foglalt segítségnyújtásnak tekinthetők az említett szervezetek családdal kapcsolatos napi tevékenységének végzéséhez, ehhez jelölik meg azt a család-fogalmat, amelynek mint a nemzet fennmaradása alapját képező társadalmi intézménynek a tekintetében az állam alkotmányos intézményvédelmi kötelezettsége vitathatatlan. Mindebből egyáltalán nem következik, hogy - más jogcímen és keretek között - az állam ne kívánná támogatni a szociológiai család-fogalom körébe tartozó társas együttélési formákat, csökkenteni kívánná azok támogatási szintjét.

Nem vet számot a határozat azzal a ténnyel, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével a vizsgált körben az Alkotmánybíróság korábbi határozatai csak korlátozottan, a megváltozott Alaptörvény rendelkezéseinek és értékrendszerének fényében használhatók. Vonatkozik ez elsősorban azokra a tartós érzelmi és gazdasági kapcsolatokra, amelyek önmagukban a nemzet fennmaradását biztosító emberi élet továbbadására nem alkalmasak, amelyek esetében az anyagi lehetőségek határozzák meg az állam intézményvédelmi szerepének kötelezettségét és annak terjedelmét. A házasságon alapuló család minden lehetséges eszközzel való támogatásának stratégiai célja és kötelezettsége azonban záloga az ország fenntartható fejlődése biztosításának és a nemzet fennmaradásának. Így érthetően ez az intézmény - hasonlóan a többi velünk azonos kulturális és civilizációs körhöz tartozó európai állam alkotmányához és államcéljaihoz - előnyben részesítést, preferált elbánást kell élvezzen. Közvetve, az *L)* cikkel való összevetésben, illetve azzal kiegészítve ezt támasztja alá az Alaptörvény preambulumának, a Nemzeti hitvallásnak az a fordulata is, amely szerint: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet összetartásának alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.”

Megítélésem szerint tehát a Csvt. 7. §-a nem kirekesztő abban az értelemben, hogy kizárná a jogrendszer által elismert társas együttélési formákat bármely létező vagy jövőbeni család-támogatási jellegű állami kedvezményből. Ilyen támogatásokból kizáró jogszabályok létére konkrétan nem utal az indokolás, amennyiben lennének, akkor is csak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet lehetne (lehetett volna) megállapítani.

II.

A határozat rendelkező részének 2. pontja a Csvt. 8. §-át is megsemmisíti és - e rendelkezésnek a 31/2012. (VI. 29.) AB határozattal történt felfüggesztésére tekintettel - úgy rendelkezik, hogy az nem lép hatályba.

1. Egyetértek a határozat indokolásának az 1. pontjában összegzett azon állásponttal, hogy a bejegyzett élettárs a Csvt. 8. §-a és a jelenleg hatályban lévő Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) 607. §-a között olyan összhanghiány áll fenn, amely a jogalkalmazói gyakorlatban feloldhatatlan bizonytalanságot okozhat. Megjegyzem, hogy ezért függesztette fel ez év júniusában az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata e rendelkezés hatálybalépését 2013. június 29. napjáig.

2. Nem értek egyet ugyanakkor azzal, hogy a már felfüggesztett rendelkezés időelőtti megsemmisítését mondja ki a többségi határozat.

Alapvetően a Ptk.-ra tartozó kérdés az, hogy miként kívánja szabályozni a jogalkotó a bejegyzett élettársak vagyoni viszonyait, köztük a törvényes öröklés rendje szempontjából való figyelembe vételüket. (A bejegyzett élettársakról szóló törvény rendelkezéseinek természetesen a Ptk.-val összhangban kell lennie, ami a hatályos jog szerint fennáll. Ezzel összefüggésben megjegyzem: a leghatározottabban elfogadhatatlannak tartom azt az álláspontot, amelyből az következnék, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkéből a jogalkotásra nézve olyan kötelezettség származik, hogy biztosítani kell a bejegyzett élettársaknak a törvényes öröklés rendjében való szereplését. Egy ilyen követelmény egyébként számos részes államnak a több százéves hagyományokat e tekintetben őrző és ápoló alkotmányos elveivel is szemben állna.)

A szerkezetében is újszerű, a széles értelemben vett magánjogi viszonyokat (köztük a családjogon túlmenően pl. a társasági jogot) inkorporáló új Polgári Törvénykönyvet várhatóan még ebben az évben elfogadja az Országgyűlés. A módosító javaslatok között vannak olyanok, amelyek alapvetően befolyásolják azt, hogy az indítványban támadott és itt tárgyalt kérdés sorsa miként rendeződik. Célszerű lett volna ezért az Alkotmánybíróságnak megvárnia az új Ptk. elfogadását, és - ha szükséges - hatályba lépéséig meghosszabbítani a Csvt. 8. §-ának felfüggesztését.

Ilyen körülmények között azzal semmiképpen nem tudok egyetérteni, hogy a határozat a Csvt. 8. §-ának megsemmisítésével a törvényhozói szándékot a hatályban lévő, egymással versengő jogszabályok közötti választással kívánja befolyásolni. Ezt ellentétesnek tartom a hatáskörök megosztására vonatkozó elvekkel. Amennyiben a Csvt. 8. §-ának felfüggesztése ellenére bármely általam nem ismert ok az új Ptk. létrehozása előtti végleges AB határozatot indokolt volna, úgy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna kimondani, és annak kiküszöbölésére a Ptk. hatálybalépésének időpontját kellett volna megadni.

Budapest, 2012. december 17.

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye***

Nem értek egyet sem a többségi határozat rendelkező részében foglalt megsemmisítésekkel, sem az indokolások egyes részeivel.

1. A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 7. §-ának megsemmisítését az indokolás III. részének 3-4. pontjai igyekeznek alátámasztani. Ezek alapvetően a már nem hatályos, korábbi Alkotmányon alapuló régi alkotmánybírósági határozatok érveit tartalmazzák, azzal a feltevéssel, hogy a már nem hatályos Alkotmány és az Alaptörvény szabályozása e téren egybevág. Ez azonban nem felel meg a tényleges helyzetnek. Míg a korábbi Alkotmány 15. §-a pusztán csak deklarálta a család és a házasság intézményének alkotmányos védelmét, az Alaptörvény *L)* cikke a házasságot a férfi és a nő életközösségeként tartalmilag meghatározva veszi alaptörvényi védelem alá. Ugyanígy a családot is funkciójának megadásával, meghatározott irányba konkretizálva emeli be az alaptörvényi intézmények közé: a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját rendeli az Alaptörvény védelme alá. Ez a változás a család gyermeknemző és gyermeket nevelő funkcióját erőteljesebben kiemeli, mint az ezt nélkülöző korábbi Alkotmány deklarációja, és ez igazolja a törvényalkotónak azt a célkitűzését a vitatott 7. § családfogalmával kapcsolatban, hogy a szociológiai tapasztalatok szerint is kisebb gyerekszámot eredményező, puszta élettársi közösség rovására a házasságon alapuló életközösséget privilegizálja. A többségi határozatnak az a praktikus álláspontja, hogy a ténylegesen terjedőben levő élettársi kapcsolatok nagy száma mint szociológiai értelemben vett család korlátozza a demokratikus törvényhozási többséget a jogi értelemben vett család házasságra alapozásának előírásában, megítélésem szerint nem vezethető le az Alaptörvényből. A demográfiai aggódás, amely az elmúlt negyven évben zuhanásszerűen csökkent gyerekszám miatt a legkomolyabban felveti a nemzet fennmaradásának kérdését, az Alaptörvény szűkebb családvédelmi előírása mellett a társadalom nemzetre alapozását is az alaptörvény-értelmezés középpontjába hozza: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet [...]”- rögzíti az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás című bevezető része, és ezzel összefüggésben a tartósabb együttélést illetve, ezért a nagyobb gyerekszámot eredményező házasságon alapuló együttélés privilegizálása a családfogalom erre szűkítésével az Alaptörvény igazolását is meg kell, hogy szerezze.

A házasság és a család összefüggését az Alaptörvény *L)* cikkében való közös szabályozásuk is alátámasztja. A nemzetközi kitekintés és az összehasonlító alkotmányjogi irodalom tanulmányozása mutatja, hogy az alkotmányértelmezésben bevett módszer az együttszabályozás tényéből az intézményi összefüggés levezetése, mint ahogy pl. az alkotmányi szabályozás helyéből, az egyes szabályozási tárgyak sorrendjéből hierarchikus elsőbbséget, vagy hátrébbsorolást kiolvasni. A házasság és a család közös szabályozása így nem teszi lehetővé, hogy a többségi határozat értelmezését követve, mint teljesen független intézményekre tekintsünk egyfelől a házasságra, másfelől a családra. Az Alaptörvény közös szabályozása inkább annak indokolását követelné meg, ha a családvédelmi sarkalatos törvény elszakítaná a két intézményt.

Kifogásolom a többségi határozat rendelkező részén túl az indokolás egyes részeit is. Ez ugyanis nem veszi kellőképpen figyelembe, hogy a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági határozatokhoz képest az Alaptörvényben már más értelmezési előírások kötik az alkotmánybírákat. Így azok a korábbi érvelések és normatív álláspontok, melyek a mai Alaptörvény deklarációival, elveivel és értelmezési előírásaival szemben állnak, nem vehetők át, és nem idézhetők meg. A szembenállások érzékeltetésére nézzünk egy példát: az Alaptörvény 28. cikkének második mondata így szól: „Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kel feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Ehhez képest a mostani, vitatott megsemmisítést alátámasztó legfőbb, korábbi alkotmánybírósági határozat egyik érvelése 1996-ból így szól: „A homoszexualitás eddigi [...] megítélésénél megmaradt tehát az Alkotmánybíróság a közerkölcs minősítését mellőző, semleges úton.” (ABH 1996, 74, 84.) Álláspontom szerint nem maradhatott volna meg ma már az Alkotmánybíróság a közerkölcsöt félretoló, korábbi határozat mellett, mert az Alaptörvény ennek újragondolását teszi kötelezővé.

Összességében tehát azt a döntési technikát is elutasítom, amely az Alaptörvény vonatkozó szabályozásának és értelmezési elveinek eltérése ellenére a vitatott megsemmisítést egyszerűen a régi alkotmánybírósági határozatok felidézésével végzi el. Ezzel az Alaptörvény új szabályozása és az értelmezési elvei illetve deklarációi egyszerű papírjoggá süllyednek le. Azt lehet mondani, hogy noha 2011 nyarán az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egészének megsemmisítését célzó indítványt többségi határozatban elutasította, e döntési technikával részenként és fokról-fokra végül az akkori kisebbségi véleményben maradtak megsemmisítő álláspontja válik dominálóvá, és az Alaptörvény ténylegesen puszta papírjoggá válik formális megsemmisítés nélkül is.

2. A 2. pont indokolása a IV. rész 1.6. pontjában, mely a 2011. évi CCXI. törvény 8. §-ának megsemmisítését indokolja, szintén visszanyúl a korábbi alkotmánybírósági határozatokhoz, és azt a vitatható álláspontot teszi irányadóvá, hogy a minősített többséget kívánó törvények és az egyszerű többséggel meghozott törvények között nincs jogforrási szintbeli eltérés, így az Alkotmánybíróságnak ezeket azonos szintűnek kell felfognia. Ezzel szemben ki kell emelni, hogy a demokratikus legitimáltság különböző szintjeit a két szabályzás között az Alkotmánybíróságnak észlelnie kell, és ellentmondás esetén mindig a magasabb konszenzussal legitimált szabályozásnak kell elsőbbséget adnia. A családvédelmi sarkalatos törvény minősített demokratikus legitimációja és az egyszerű törvényhozási többségen alapuló polgári törvénykönyvbeli szabályozás esetleges ütközésénél így a demokratikus akaratképzést tisztelő alkotmányvédők esetében nem kérdéses a megfelelő döntési irány: az erősebb demokratikus legitimációval rendelkező sarkalatos törvény szabályozása privilégiummal bír, és szembenállás esetén az alacsonyabb legitimációval rendelkezőt kell megsemmisíteni, vagy legalábbis előírni harmonizálását a sarkalatos törvény megoldásával. Az ezzel szembenálló, régi alkotmánybírósági gyakorlat álláspontja jól tükrözi az első hazai alkotmánybírósági többségeknek a demokratikus legitimáltsággal rendelkező törvényhozás felé megmutatkozó leértékelő beállítódását - mely legtisztábban az Országgyűlés írott Alkotmányával szembeni „láthatatlan alkotmány” koncepcióban öltött testet -, amit ma már nem lehet elfogadni.

E gondolatmenet lezárásánál fel kell még vetni, hogy az új Ptk. vonatkozó rendelkezéseinek vitája az elfogadás előtti záró szakaszban épp most van törvényhozási vita alatt, így célszerű lett volna várni a jelenlegi alkotmánybírósági döntéssel ennek megszületéséig.

Budapest, 2012. december 17.

*Dr. Pokol Béla* s. k.,
alkotmánybíró

**1/2015. (I. 16.) AB határozat**

**a Fővárosi Ítélőtábla 3.Bhar.16/2013/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről[[14]](#footnote-14)**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában - *dr. Lévay Miklós, dr. Paczolay Péter, dr. Stumpf István, dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók párhuzamos indoklásaival - meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Ítélőtábla, mint harmadfokú bíróság 3.Bhar.16/2013/5. számú ítélete az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése tekintetében alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.

***Indokolás***

I.

[1] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal élt, melyben kérte a Fővárosi Ítélőtábla mint harmadfokú bíróság 3.Bhar.16/2013/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének, valamint XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére tekintettel.

[2] Az alkotmányjogi panasz eljárás alapjául szolgáló ügyben az indítványozót egy magánszemély, iwiw felhasználói adatlapján, személy szerint megnevezve, az állatai között tüntette fel, valamint ügyvédi minőségét is érintően a jó hírnevét és hitelét rontó bejegyzéseket szerepeltetett.

[3] Az indítványozó mint magánvádló ismeretlen személy ellen tett feljelentése nyomán indult bírósági eljárásban, az első fokon eljárt bíróság megállapította az iwiw felhasználói adatlap tulajdonosának bűnösségét egy rendbeli, folytatólagosan elkövetett becsületsértés vétségében, és ezért három évre próbára bocsátotta. A vádlott és védője fellebbezése nyomán, a másodfokon eljáró törvényszék az első fokú ítéletet megváltoztatta, a vádlottat az ellene emelt két rendbeli becsületsértés vétsége miatt emelt vád alól - bizonyítottság hiányában - felmentette, míg a rágalmazás vétsége miatt indult eljárást - a magánvádló vádelejtése okán - megszüntette. A magánvádló bizonyítási indítványait azonban elvetette. A másodfokú bíróság ítélete ellen a magánvádló jelentett be másodfellebbezést a vádlott terhére. A harmadfokú bíróság a másodfokú bíróság felmentő ítéletével más jogi indokok alapján egyetértett. A vádlott felmentését bűncselekmény hiányára tekintettel állapította meg, mivel az ügyvéd olyan közszereplőnek tekintendő, aki tűrni köteles az ügyben szereplő és ahhoz hasonló kifejezéseket.

[4] Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben kérte a Fővárosi Ítélőtábla mint harmadfokú bíróság ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását, és megsemmisítését, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére tekintettel. Alkotmányjogi panaszában sérelmezte az eljárás elhúzódását, valamint a bizonyítékok eljáró bíróságok általi értékelését, illetve bizonyítási indítványainak mellőzését. Ezen túlmenően álláspontja szerint a harmadfokú bíróság alaptörvény-ellenesen adott nagyobb teret a szólás szabadságának a jó hírnév és a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben. Azzal ugyanis, hogy a bíróság szerint az ügyvédi minőség olyan közszereplővé teszi a panaszost, amely révén az egyéb személyek esetében büntetendő cselekmény nem szankcionálandó, a bíróság megsértette a részrehajlás nélküli, tisztességes módon történő ügyintézéshez való jogot.

[5] Az indítványozó bejelentette, hogy az ügyben felülvizsgálati eljárást nem kezdeményezett.

II.

[6] Az indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének alábbi rendelkezéseire figyelemmel járt el:

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

[...]

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

[...]

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

III.

[7] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében az érdemi vizsgálat előtt megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadásának törvényi feltételeit.

[8] Az Abtv. 27. §-a értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó a Fővárosi Ítélőtábla mint harmadfokú bíróság ítélete ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amely ellen további fellebbezésnek nincs helye, egyben bejelentette, hogy felülvizsgálati eljárást nem kezdeményezett. Az Ügyrend 32. §-a értelmében a jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra, mint rendkívüli jogorvoslatra, tehát a beadvány e tekintetben a törvényi feltételeknek megfelel.

[9] Az indítványozó érintettségét illetően a befogadás során vizsgálandó volt, hogy a büntetőeljárás keretein belül milyen minőségben vett részt az alkotmányjogi panaszos, mivel önmagában a sértetti pozíció nem biztosít alapot a személyes érintettség megállapítására a tekintetben, hogy az állam miként gyakorolja bűntető igényét. A panaszos azonban sértetti minőségén túl, magánvádlóként lépett fel az alapügyben és személyére vonatkozóan alapjogát érintő bírósági döntés született, mely szintén az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeinek fennálltát igazolja.

[10] Az Abtv. 30. §-a értelmében az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. A támadott bírósági döntés kézbesítésére 2013. november 19-én került sor.

[11] Az alkotmányjogi panaszt az indítványozó 2014. január 17-én, ajánlott küldeményként adta postára mind az Alkotmánybíróság, mind az első fokon eljárt Pesti Központi Kerületi Bíróság (PKKB) számára. Az Abtv. 53. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz iránti beadványt - a 26. § (2) bekezdés esete kivételével - az ügyben első fokon eljárt bíróságnál kell az Alkotmánybíróságnak címezve benyújtani, e feltételnek a PKKB felé benyújtott indítvány megfelel.

[12] Az alkotmányjogi panaszos beadványában megjelölte az Abtv. 27. §-át, mely alapján kérte az Alkotmánybíróság eljárását, valamint a beadvány határozott kérelmet tartalmaz a sérelmezett bírósági döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozóan, melyet az Alaptörvény érintett rendelkezéseinek megjelölése mellett, azok sérelmének alátámasztására irányulóan indokolt.

[13] Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[14] A beadvány összetett alkotmányjogi panaszt tartalmaz. Egyrészt sérelmezi az indítványozó, hogy az ügyében előterjesztett bizonyítási indítványait a bíróság elutasította, és az eljárás elhúzódása miatt azok részben már nem is lennének pótolhatók. Ezen túlmenően állítása szerint az ellentmondó tanúvallomások sem kerültek megfelelően értékelésre, ahogy a cselekmény elkövetését magára vállaló személy felelősségre vonása is elmaradt.

[15] Az indítványozó a fentieken túl azt is sérelmezi, hogy a harmadfokú bíróság, bár a másodfokon eljáró bírósággal egyetértve felmentő ítéletet hozott, az indokolásban annak jogcímét bűncselekmény hiányára változtatta. A bíróság álláspontja szerint ugyanis az ügyvédi minőség olyan közszereplővé teszi a panaszost, amely révén az egyéb személyek esetében esetleg büntetendő cselekmény nem szankcionálandó. A panaszos szerint a bíróság ezzel az Alaptörvénnyel ellentétesen adott nagyobb teret a szólás szabadságának a jó hírnévhez és a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben.

[16] A beadvány ezen részét illetően olyan alapvető alkotmányossági problémát vet fel az indítványozó, amely nem a konkrét ítélkező tevékenység része, hanem túlmutat az egyedi, bíróság előtti büntetőügy eldöntésén.

[17] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérelem a befogadhatóság formai és tartalmi feltételeinek egyaránt megfelel, így az alkotmányjogi panaszt érdemben vizsgálta.

IV.

[18] Az Alkotmánybíróság döntését a rendelkezésre álló iratokból megállapított, alábbi tényállás alapján hozta meg.

[19] Az elsőfokú bíróság ítéletének indokolása szerint a magánvádló a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 179. § (1) bekezdésébe ütköző, és a (2) bekezdés *a)-c)* pontjai szerinti - aljas indokból, nagy nyilvánosság előtt, jelentős érdeksérelmet okozva elkövetett - rágalmazás vétsége elkövetésével vádolta az elkövetőt, aki az Internet útján elérhető iwiw közösségi alkalmazáshoz tartozó felhasználói adatlapján a személyes adatok állatok rovatában a „Zizi, a gyönyörű magyarvizsla leány és X. Y. (teljes névvel kiírva) ügyvédutánzat” bejegyzést tette. Az első fokon eljáró bíróság megállapította, hogy a jelzett adatlapon a sérelmezett közlések voltak olvashatók, valamint hogy nem merült fel olyan adat, amely azt bizonyítaná, hogy a vádlott számítógépéhez, felhasználói nevéhez és jelszavához - a vád tárgyává tett időszakban - bárki más hozzáfért volna. E tekintetben informatikai igazságügyi szakértő véleményét is kikérte. A bíróság arra az álláspontra jutott, hogy a cselekményt maga az iwiw adatlap tulajdonosa követte el, ezért a vádlott bűnösségét kimondva 3 évre próbára bocsátotta.

[20] A vádlott és védője fellebbezése nyomán a másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék az első fokú ítéletet megváltoztatta, a vádlottat az ellene emelt 2 rendbeli becsületsértés vétsége [régi Btk. 180. § (1) bekezdés *b)* pontja] miatt emelt vád alól felmentette, míg a rágalmazás vétsége [régi Btk. 179. § (1) bekezdés] miatt indult eljárást - a magánvádló vádelejtése okán - megszüntette. A másodfokú bíróság az első fokú ítéletet részben megalapozatlannak tartotta, a megállapított tényállás hiányos voltára tekintettel, másrészt azért, mert annak indokolása logikai hibát tartalmaz. A tényállás hiányos voltát pótolva rögzítette, hogy az iwiw bejegyzés később kiegészítésre került, mely szerint: „X. Y. (teljes névvel kiírva), a ronda lop-csal-hazudik-kutya”, valamint a védelem által bejelentett tanút hallgatott meg, aki a fellebbezési tárgyaláson úgy nyilatkozott, hogy a sérelmezett bejegyzéseket ő tette meg. E tanúvallomásra tekintettel a bíróság megcáfoltnak látta az elsőfokú bíróság azon ténybeli következtetését, mely szerint nincs olyan más személy, aki a vádlotton kívül a sérelmezett bejegyzéseket megtehette volna, és a vádlottat bizonyítottság hiányában felmentette. A másodfokú bíróság ugyanakkor elutasította a magánvádló azon bizonyítási indítványát, mely a szolgáltató megkeresésére irányult, hogy a vádlott iwiw oldalán a cselekmény időpontjában milyen IP címről történt belépés, valamint elutasításra került az a bizonyítási indítvány is, mely a cselekmény elkövetését magára vállaló tanú mobiltelefonjának cellainformációi beszerzésére irányult.

[21] A másodfokú bíróság ítélete ellen a magánvádló jelentett be másodfellebbezést a vádlott terhére, felmentése miatt. A harmadfokú bíróság a kiegészített tényállást megalapozottnak ítélte és a harmadfokú eljárásban irányadónak tekintette. Azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy az első- és másodfokú bíróság túlzott hangsúlyt fektetett a bejegyző személyének tisztázására, holott az ügyben ennek nem volt elsődleges jelentősége. A felelősségi alakzat kérdésével pedig részletesebben azért nem foglalkozott, mert a másodfokú bíróság felmentést eredményező álláspontjával - más jogi indokok alapján - egyetértett. A Fővárosi Ítélőtábla álláspontja szerint „az ügyvédként eljáró személyt, mint közszereplőt, fokozottabb tűrési kötelezettség terheli, amely csupán gyalázkodó kijelentések elleni fellépést tesz lehetővé. Az ilyen minőségben eljáró személynek abból eredően, hogy tűrési küszöbe magasabb, a méltatlan, sértő hangvételű kritikát is el kell viselnie.” Erre tekintettel a vádlottat az ellene emelt vád alól bűncselekmény hiányában felmentette.

[22] Az ügyben harmadfokon eljáró bíróság megállapította, hogy a magánvádló ügyvédként került a vádlottal kapcsolatba, amikor családjogi perben ellenérdekű félként a terhelt házastársának perbeli képviseletét látta el. Álláspontja szerint: „[a]z arra feljogosító képesítés birtokában mindenki maga dönti el, hogy vállalkozik-e ügyvédi tevékenység folytatására, s aki ügyvédként bejegyzésre kerül, munkája kapcsán közszereplővé válik, miként az igazságszolgáltatás más jogi végzettséggel rendelkező résztvevői is. A sértett ügyvédi tevékenységének folytatásához kapcsolódik, hogy róla inkriminált bejegyzések kerültek közzétételre olyan személy részéről, akinek érdekei ellentétesek az ügyvéd által képviselt személy érdekeivel.” Utalt a bíróság az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatára, melyet úgy értelmezett, hogy a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a közszereplők esetében, mint a magánszemélyek tekintetében, álláspontja szerint: „[a] közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben.” A harmadfokú bíróság, miután megállapította, hogy a vádban foglalt kifejezések egyértelműen a panaszos ügyvédi mivoltára utalnak, kifejtette, hogy mindennapos dolog a közszereplőket hasonló kifejezésekkel illetni. Mint az ítélet indokolásában fogalmaz: „[a]z ügyvédi tevékenység szokásos velejárója, hogy az ügyvédekkel szemben hozzáértésükkel, jellemvonásaikkal kapcsolatban hasonló kifejezések használatára kerül sor.” Azonban ez nem befolyásolja, hogy az illetőt magánemberként hogyan ítélik meg, és nem éri el azt a szintet, ami büntetőjogi felelősséget alapozna meg. Ezen indokok alapján a harmad fokon eljáró bíróság úgy ítélte meg, hogy a vád tárgyává tett cselekmény nem valósította meg a becsületsértés vétségének törvényi tényállását, ezért a vádlottat bűncselekmény hiányában felmentette. Ugyanakkor utalt arra, hogy a polgári bírói gyakorlat eltér a büntetőjogi megítéléstől, peres félként olyan személy marasztalására is sor kerülhet, akit a büntető bíróság bűncselekmény hiányában felmentett.

V.

[23] 1. Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.

[24] Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványozói állítást vizsgálta, mely szerint a harmadfokú bíróság alaptörvény-ellenesen terjesztette ki a véleménynyilvánítás szabadságát, és ezzel a panaszosnak az emberi méltóság részét képező jó hírnévhez való joga indokolatlanul csorbult.

[25] Az érdemi vizsgálat során röviden áttekintette az Alkotmánybíróság e tárgykörben hozott - hatályban már nem lévő - korábbi határozatait.

[26] Az emberi méltósághoz való alapjog, illetve annak nevesített elemeként szereplő jó hírnévhez való jog és a véleménynyilvánítás szabadságának egymáshoz való viszonya, alkotmányos alapjogok versengését feltételezi. Az Alkotmánybíróság előtt számos esetben szereplő kérdés szinte valamennyi eljárástípusban a legkülönbözőbb aspektusokban kívánta meg az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból levezetett állásfoglalását.

[27] A Fővárosi Ítélőtábla által indokolása alapjául felhívott 36/1994. (IV. 24.) AB határozatban [ABH 1994, 219-237.] az Alkotmánybíróság a hatóság illetve hivatalos személy becsületének és jó hírnevének büntetőjogi védelme és a szabad véleménynyilvánításhoz való jog szabadsága összefüggéseit vizsgálva kimondta, hogy nem ellentétes az Alkotmánnyal ezen személyek becsületének, jó hírnevének büntetőjogi védelme. A határozat rendelkező részében rögzítette ugyanakkor, hogy az alkotmányosan védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatban tágabb, mint más személyek esetében. A határozat indokolása [jelentős mértékben a 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167-181. indokolásából merítve] kitért arra, hogy bár a véleménynyilvánításnak kitüntetett a szerepe, ez nem jelenti azt, hogy - mint az élethez és az emberi méltósághoz való jog - korlátozhatatlan lenne, sőt az emberi méltóság, becsület, jó hírnév adott esetben a véleménynyilvánítás szabadságának korlátja lehet.

[28] Az Alkotmánybíróság tehát már ekkor állást foglalt a két alapjog versengésének elvi alapjait illetően. Tekintettel azonban arra, hogy a határozat egyúttal megsemmisítette a régi Btk.-nak a hatóság vagy hivatalos személy megsértése törvényi tényállását tartalmazó 232. §-át, az ítélkező bíróságok e határozat nyomán eltérő álláspontot foglaltak el az előttük folyó büntető ügyekben. Egyes esetekben bűncselekmény hiányára alapítva megszüntették az eljárást (BH1995. 6.), míg más esetben arra jutott a bíróság, hogy a már folyamatban lévő eljárás folytatására csak magánindítványra van lehetőség (BH1998. 162.) Számos esetben gondot okozott annak megítélése is, hogy milyen személyi körre értendő az Alkotmánybíróság megállapítása.

[29] Az ítélkezési gyakorlat bizonytalansága oda vezetett, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke 2006-ban alkotmányértelmezést kért e témában. Az 538/G/2006. számú ügyben az akkor hatályban volt Alkotmány 61. § (1) bekezdésének az 54. § (1) bekezdésében és az 59. §-ban foglaltak figyelembevételével történő értelmezésére irányult az indítvány. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy az indítvány igen fontos alkotmányjogi problémákról szól, melyekkel az Alkotmánybíróság működése kezdete óta folyamatosan foglakozott, és számos e körbe tartozó kérdésben állást foglalt. Végzésében azonban kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalkozhatott a kérdéssel, mivel az indítványban megfogalmazott kérdések nem voltak önmagában az Alkotmány értelmezésével megválaszolhatók, nem voltak eléggé konkrétak, másrészt még létre sem jött törvények alkotmányos megítélésére irányultak. Ezen túlmenően pedig a bíróságok ítélkezési gyakorlatát érintő kérdéseket fogalmazott meg, amelyek eldöntése kizárólag a bíróságok jogértelmező tevékenységébe tartozott, egységességének megteremtésére pedig a Legfelsőbb Bíróság volt hivatott. [ABH 2009, 2876-2890.]

[30] 2012. január 1-jével hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, mely az emberi méltóság, és annak elemeként nevesített jó hírnévhez való jog, valamint a véleménynyilvánítás szabadságának egymáshoz való viszonyát, annak alkotmányos kereteit is rögzíti.

[31] Az Alaptörvény II. cikke kimondja, hogy az emberi méltóság sérthetetlen, míg a VI. cikkben külön nevesítve említi, hogy mindenkinek joga van a jó hírnevének tiszteletben tartására. Az I. cikkben szerepel, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, annak védelme az állam kötelessége. Alapvető jog korlátozására pedig csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a szükségesség, arányosság és az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

[32] A véleménynyilvánítás szabadsága szintén az Alaptörvényben rögzített alapjog, mely a IX. cikk értelmében mindenki számára biztosított. Mint alapvető jog, korlátozására az Alaptörvény I. cikkében rögzített módon kerülhet sor, tehát más alapvető jog érvényesülése, vagy alkotmányos érték védelme céljából, a szükségesség, arányosság megtartásával, a másik alapvető jog lényeges tartalmára tekintettel történhet. Az emberi méltósághoz való jog azonban nem egyszerű versengő alapjogként szerepel, hanem azt az Alaptörvény IV. módosítása értelmében, mintegy kiemelten védett alapjogot a véleménynyilvánítás elé helyezve kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

[33] A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a Fővárosi Ítélőtábla ítéletében az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e a jó hírnév védelméhez való jog és a véleménynyilvánítás szabadságának egymáshoz való viszonyát.

[34] Az alapul szolgáló ügyben a sérelmezett kifejezések alapvetően két csoportba oszthatók. Az egyik - mely szerint a háziállatok rovatban, illetve kutyaként került feltüntetésre a sértett - jellegét tekintve értékítéletnek tekinthető, mely az egyénnek a sértettről kialakult szubjektív véleményének megjelenése. A demokratikus közélet kialakítása, illetve a közügyekre vonatkozó vélemények ütköztetése terén gyakorlatilag semmilyen szereppel nem bíró, olyan öncélú, lealacsonyító megnyilvánulásnak minősül, mely alkalmas lehet a becsület csorbítására.

[35] A másik csoport - „lop-csal-hazudik” - tényállításnak tekinthető. A tényállítások céljától, megjelenési formájától függően változhat alkotmányos védelmük. Amennyiben ugyanis ezen kifejezések, esetleg bizonyítékokkal alátámasztva az eljárásra hivatott hatóságok felé fogalmazódnak meg, úgy megfelelnek az alkotmányosan védendő véleménynyilvánítás feltételeinek, hiszen a demokratikus közélet gyakorlásának elengedhetetlen eleme a közügyeket érintő visszaéléseknek a hatóságok tudomására jutása. Hasonló megítélés alá esik, ha ügyfél által peres, vagy egyéb hatósági eljárásban az ügy érdemével összefüggésben történik a tényállítás. Ennek ellentéte, a csak és kizárólag az érintett személy lejáratására irányuló, egyfajta szitokszóként megjelenő forma nem tartozik a véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának alkotmányosan védett körébe.

[36] A bíróságok jogalkalmazása során alapvető kötelezettség a jogszabályok szövegének elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése, mely során kiemelt szereppel bír a közjó és az erkölcs szem előtt tartása (Alaptörvény 28. cikk). A Fővárosi Ítélőtábla megállapítása azonban, mely szerint a sérelmezett kifejezések megfelelnek a társadalomban szokásos érintkezési formák minimum szintjének, és nem voltak olyan súlyúak illetve tartalmúak, hogy gyalázkodó jellegűnek lehetne tekinteni őket, nem áll összhangban az Alaptörvénnyel, még akkor sem, ha - mint a bíróság azt az ítéletében rögzítette - mindennapos a hasonló kifejezések használata.

[37] A Fővárosi Ítélőtábla döntése kialakításakor az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlatára utalva arra a megállapításra jutott, hogy az európai demokratikus országok joggyakorlata egyértelműen a véleménynyilvánítás szabadságának felértékelődéséhez, ezzel együtt a büntetőjogi eszközökkel történő korlátozásnak a háttérbe szorulása irányába mutat. Az EJEB esetjoga lépésről-lépésre, az eléje vitt konkrét jogvitákat megválaszolva értelmezi az alapul szolgáló (az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt) Egyezmény [Magyarországon kihirdetve az 1993. évi XXXI. törvény által] rendelkezéseit. Azonban önmagában az a tény, hogy az EJEB elé kerülő jogviták sorában viszonylag nagy számban szerepelnek a véleménynyilvánítás szabadságának megsértését sérelmező esetek, nem teszi mellőzhetővé az Egyezmény 10. Cikke 2. pontjában foglaltakat, mely értelmében a véleménynyilvánítás kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságjog. Gyakorlása törvényben meghatározott korlátozásoknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a védett jogi tárgyak biztosítása érdekében. Ilyennek minősül: a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából. Az Egyezményben külön nevesítve is elismert tehát a jó hírnév védelme, mint a véleménynyilvánítás lehetséges, és adott körülmények között, kellő indokok alapján elfogadható korlátja.

[38] A sértetti kört illetően a Fővárosi Ítélőtábla az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletében azt a megállapítást tette, hogy aki ügyvédként bejegyzésre kerül, munkája során közszereplővé válik, miként az igazságszolgáltatás más jogi végzettségű résztvevői, és mint közszereplőt, fokozottabb tűrési kötelezettség terheli.

[39] Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a Fővárosi Ítélőtábla által indokolása alapjául felhívott 36/1994. (VI. 24.) AB határozat a közhatalmat gyakorló személyekkel és intézményekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatban írta elő alkotmányos követelményként, hogy esetükben a szabad véleménynyilvánításhoz való jog által alkotmányosan védett, így nem büntethető, véleménynyilvánítás köre tágabb legyen, mint más személyeknél. Az ügyvédként eljáró személy azonban önmagában ügyvédi minősége miatt nem tekinthető sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak. A Büntető Törvénykönyvről szóló jelenleg hatályos 2012. évi C. törvény - a régi Btk.-val szó szerint egyezően - az értelmező rendelkezések körében rögzíti, hogy a bírósági vagy más hatósági eljárásban a védő, vagy jogi képviselő közfeladatot ellátó személy. Ezzel szemben a bíró, és az ügyész hivatalos személynek minősül, illetve hatóságnak tekintendő.

[40] Nem helytálló tehát a Fővárosi Ítélőtábla azon megállapítása miszerint az ügyvédként bejegyzett személy az igazságszolgáltatás más jogi végzettségű résztvevőivel azonos minőségben szerepelne. Ezen túlmenően, a konkrét, alapügybeni esetet tekintve, a panaszos sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak nem minősült, tehát nem volt alkotmányos indoka annak, hogy az egyébként büntetendő cselekmény a sértett-magánvádló ügyvédi minőségére tekintettel ne lett volna szankcionálandó.

[41] Fentieken túlmenően az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban is foglalkozott a közéleti szereplők személyiségi jogainak védelmével, azaz a közügyek szabad vitathatóságának és a személyiségi jogok egymáshoz való viszonyával. E határozatában az Alkotmánybíróság az akkor még hatályba nem lépett a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:44. §-ának „méltányolható közérdekből” szövegrésze alkotmányossági vizsgálatát végezte el, absztrakt normakontroll keretében. A vizsgálat alapjául szolgáló ombudsmani indítvány az alkotmányossági probléma a polgári jogi keretek elvi jellegű, a jövőre nézve kivetített kérdéseinek megválaszolására irányult, tehát nem a jelen ügyhöz hasonló konkrét egyedi tényállás alapján kellett az Alkotmánybíróságnak döntést hoznia.

[42] A 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban büntetőjogi aspektusból, és a jelen ügyhöz hasonlóan az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban vizsgálta az Alkotmánybíróság a közügyek szabad vitathatóságát, illetve a közszereplők bírálhatóságát biztosító véleménynyilvánítás szabadságát. E határozatában az Alkotmánybíróság - utalva korábbi 7/2014. (III. 7.) AB határozatára - kimondta, hogy „[a]z Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdéséből is kitűnően az emberi méltóságból fakadó becsületvédelem, jó hírnév és az állami intézményekbe vetett közbizalom a véleményszabadság és így a közügyeket érintő szólás alkotmányosan igazolható korlátját jelenti. Nyilvánvaló emellett az is, hogy nem a közéleti véleménynyilvánítás szabadságával él, aki a másik személy emberi mivoltában való megalázása érdekében használ súlyosan bántó, vagy sértő kifejezéseket.” {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [29]}.

[43] A Fővárosi Ítélőtábla ítéletében utalt arra, hogy a polgári bírói gyakorlat eltér a büntetőjogi megítéléstől, más aspektusú vizsgálat eredményeként, peres félként olyan személy marasztalására is sor kerülhet, akit a büntetőbíróság bűncselekmény hiányában felmentett. Ezért hasonló ügyekben célszerűbb megoldásnak tartja a polgári per kezdeményezését, mint büntető eljárás indítását.

[44] Az Alkotmánybíróság e tekintetben összevetette az alapjaiban hasonló tényállásokra épülő büntető jogi illetve polgári jogi szabályozás - jelen ügyre vetített - lényegi elemeit. A büntető jogi szabályozás, bár a sértett személyét, becsületét védi, azt a társadalom egy tagjának sérelmeként, a társadalom által elítélendő, az egész társadalomra veszélyes cselekményként fogja fel, és a szankcionálás elsősorban az erkölcsi elégtételt, valamint a prevenciót szolgálja. Az egyén pedig éppen azért mond le bizonyos egyéni jogainak korlátlan gyakorlásáról, hogy adott esetben az őt sérelemért a társadalom útján vehessen elégtételt, a társadalom megvédje őt. A polgári jogi szabályozás ugyan szintén nem kívánatosnak tekinti a személyiségi jogok sérelmét, azonban alapvetően a sértő magatartás abbahagyása, illetve a sértett kártalanítása a cél. Ugyanakkor jelentős eltérések mutatkoznak a büntető eljárás (esetleg szabálysértési eljárás) és a polgári eljárás között, pl. a garanciális szabályok, vagy a bizonyítási eszközök, illetve azok igénybevételének lehetőségét tekintve. Nem lehet tehát elhárítani a sértett-magánvádlónak az elkövető büntető jogi felelősségre vonása iránti igényét azzal, hogy a polgári jogi út célra vezetőbb lenne. A személyiségi jogok alkotmányos védelme ugyanis a különböző jogágak által párhuzamosan, akár egyidejűleg biztosított igényérvényesítési rendszeren keresztül valósul meg.

[45] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a Fővárosi Ítélőtábla sérelmezett ítélete alaptörvény-ellenesen terjesztette ki a véleménynyilvánítás szabadságát, mely révén a panaszosnak az emberi méltósága, és jó hírnévhez való joga szükségtelenül csorbult. Az Alkotmánybíróság ezért az ítéletet az Abtv. 43. § (1) bekezdése értelmében megsemmisítette.

[46] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában sérelmezte, hogy az ügyében előterjesztett bizonyítási indítványait a bíróság elutasította, és az eljárás elhúzódása miatt azok egy része már nem is lenne pótolható. Ezen túlmenően állítása szerint az ellentmondó tanúvallomások sem kerültek megfelelően értékelésre, ahogy a cselekmény elkövetését magára vállaló személy felelősségre vonása is elmaradt. Az alkotmányjogi panasz indítványban sérelmezett bizonyítási eljárás - ezen belül a bizonyítékok értékelése, illetve a panaszos által kezdeményezett bizonyítási indítványok elutasítása, illetve a bizonyítási eljárás elhúzódása -, az eljáró bíróságok konkrét ítélkező tevékenységének részét képezik. Az Alkotmánybíróság sem az Alaptörvény 24. cikke, sem az Abtv.-ben szabályozott hatáskörei révén nem tekinthető általános felülvizsgálati bíróságnak. Az alkotmányjogi panasz eljárásban is az alkotmányosság érvényesülésének biztosítása a feladata, és ebbe nem tartozik bele a konkrét ügyekben való ítélkező tevékenység, kizárólag arra van hatásköre, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja felül az eléje tárt bírói döntést, és kiküszöbölje az azt érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, ezért az alkotmányjogi panaszt e részében hatáskör hiánya miatt visszautasította. {3029/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [16]}

[47] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítélőtábla alkotmányjogi panasszal támadott ítéletét alaptörvény-ellenesnek minősítette, és az Abtv. 43. § (1) bekezdése értelmében azt megsemmisítette, egyebekben az Abtv. 64. § *a)* pontja értelmében az indítványt visszautasította.

[48] 2. A Magyar Közlönyben való közzétételt az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján rendelte el.

|  |
| --- |
|  *Dr. Paczolay Péter* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke |
|  *Dr. Balsai István* s. k., előadó alkotmánybíró |  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k., alkotmánybíró |
|  *Dr. Juhász Imre* s. k., alkotmánybíró |  *Dr. Kiss László* s. k., alkotmánybíró |
|  *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., alkotmánybíró |  *Dr. Lévay Miklós* s. k., alkotmánybíró |
|  *Dr. Salamon László* s. k., alkotmánybíró |  *Dr. Stumpf István* s. k., alkotmánybíró |
|  *Dr. Sulyok Tamás* s.k., alkotmánybíró |  *Dr. Szalay Péter* s. k., alkotmánybíró |
|  *Dr. Szívós Mária* s. k., alkotmánybíró |  *Dr. Varga Zs. András* s. k. alkotmánybíró |

***Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

[49] Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor annak Indokolását az alábbi észrevételeim figyelembe vétele esetén tudtam volna támogatni.

[50] 1. Álláspontom szerint a rendelkező rész 2. pontjához tartozó Indokolás nem megfelelően határozza meg a visszautasítás jogalapját.

[51] Az ügyben előterjesztett indítvány az Alaptörvény XXIV. cikkét jelöli meg sérülni vélt alaptörvényi rendelkezésként, és az indítványozó idézi is a konkrét alaptörvényi cikket.

[52] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, így a panasszal támadott bírósági határozatok és ezen alaptörvényi rendelkezés között nincs érdemi összefüggés.

[53] Az Indokolás vonatkozó része az indítvány ezen elemét azért tekintette visszautasíthatónak, mert az Alkotmánybíróság konkrét döntés kapcsán „nem tekinthető általános felülvizsgálati bíróságnak”. Ezzel szemben a fentiek alapján úgy vélem, hogy a visszautasító rendelkezést az érdemi összefüggés hiányára kellett volna alapítani.

[54] 2. Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság kimondja: „önmagában a sértetti pozíció nem biztosít alapot a személyes érintettség megállapítására a tekintetben, hogy az állam miként gyakorolja büntető igényét”. A megállapítással kapcsolatos kifogásaim az alábbiak.

[55] *a)* Az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezései alapján bírói döntés ellen - egyéb feltételek teljesülése esetén - akkor lehet alkotmányjogi panasszal fordulni, ha az „az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”. Az állam büntető igényének teljesítése vagy elmaradása miatt - alapjogi sérelem megfogalmazása híján - alkotmányjogi panasz előterjesztésének nincs helye. Az alkotmányjogi panaszos kizárólag azon az alapon terjeszthet elő indítványt, hogy valamely Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét állítja, ahogyan azt az indítványozó a konkrét esetben is tette. Nem vitás, hogy a vélelmezett sérelem az állami büntető igény érvényesítésére irányuló eljárásban bekövetkezhetett, de a panaszos célja nem lehet az, hogy ezt az igényérvényesítést az Alkotmánybíróság előtt megkérdőjelezze. Ezért nem találom helyesnek, hogy az érintettséget a döntés utalt szövegrésze az állami büntető igény érvényesítésének kontextusába helyezi.

[56] *b)* Az Abtv.-nek a törvény 26-31. §-hoz fűzött indokolása szerint „[a]z érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne a lehetőség nyitva”. A „részes fél” fogalma büntetőeljárásokban nem használatos, hiszen az eljárás nem a felek közötti jogvita rendezése, hanem az állam büntető igényének érvényesítése céljából folyik. Ilyesfajta definiálásra ugyanakkor az indokolás értelmében nincs is szükség, hiszen az érintettség fogalmához fűzött magyarázat épp arról szól, hogy a jogalkotó az érintett alanyok körét nem kívánta a lehetségesnél szűkebbre szabni.

[57] A fentiek alapján úgy vélem, hogy valamennyi olyan személyt vagy szervezetet, akit/amit a Be. a büntetőeljárás alanyaként nevesít, az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszok befogadása során érintettnek kell tekintenie. Ez azt jelenti, hogy a befogadási eljárásban vizsgálni kell a panaszos büntetőeljárásbeli szerepét, pozícióját, de csupán azt szükséges megállapítani, hogy a panaszos a konkrét büntetőeljárásnak - a Be.-ben nevesített alanyi kört figyelembe véve - alanya volt-e. Sem az Indokolás utalt megállapítása, sem pedig az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján nem lenne helyénvaló „önmagában a sértetti pozíció” vagy bármely más büntetőeljárási pozíció miatt megvonni egy büntetőeljárás alanyától azt a jogot, hogy alkotmányjogi panaszt érintettként előterjeszthessen. Ebből pedig az következik, hogy nem tehető különbség az érintettek között azon az alapon, hogy a büntető bíróság ítélete a büntetőjogi felelősség megállapításáról és a terhelt elítéléséről vagy a terhelt felmentéséről rendelkezik.

[58] A konkrét ügyben az alkotmányjogi panaszos a büntetőeljárás sértettje, aki ezen felül magánvádlóként is eljárt. Azt gondolom, hogy esetében az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna döntésében rögzítenie, hogy a panaszos az egyedi ügyben érintett, és ezen megállapítását a fentiekkel összhangban kellene megindokolnia.

[59] *c)* A konkrét ügy megítélését tovább árnyalja, hogy jelen esetben az alkotmányjogi panasz előterjesztője a büntetőeljárásban magánvádlóként lépett fel, és kifogásait egy felmentő ítélet kapcsán fogalmazta meg.

[60] Nem tudom támogatni a határozat azon megállapítását, amely különbséget tesz a sértetti és a magánvádlói pozíció között - „a panaszos azonban sértetti minőségén túl magánvádlóként lépett fel az alapügyben” - abból a szempontból, hogy ki jogosult alkotmányjogi panasz előterjesztésére.

[61] A magánvádló a büntetőeljárásban kettős szerepet tölt be: egyrészt ő a bűncselekmény sértettje, megilletik a sértett jogai, másrészt a közvádló helyébe lépve gyakorolja a vádhatóság jogosítványait. A magánvádló jogosítványainak a köre a sértetti jogosítványokhoz képest ezért kétségtelenül szélesebb. A különbség pedig a jogalkotó azon elhatározásából fakad, amelynek eredményeként a sértettek meghatározott körét az állami büntető igény érvényesítésének a lehetőségével ruházza fel. A magánvádlói minőség tehát az állami büntető igény érvényesítésére való állami felhatalmazás által válik tartalmasabbá, erősebbé, mint a sértetti minőség. Fellépésének célja azonban nem lehet valamiféle személyes elégtétel vagy kompenzáció, tevékenységét kizárólag az állami büntető igény érvényesítése érdekében gyakorolhatja.

[62] Ez a szempont az alkotmányjogi panaszosok körének vizsgálatakor sem hagyható figyelmen kívül. Alkotmányjogi panaszeljárás ugyanis valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozással kezdeményezhető, az állami büntető igény érvényesítésének az elmaradása (vagy adott esetben akár annak érvényesítése) miatti sérelem nem lehet a panasz alapja.

[63] A magánvádló azon többletjogosítványai, amelyek a sértetti pozícióhoz képest megilletik őt, az ügyész szerepébe lépéshez, a vád képviseletéhez kötődnek, azokkal a magánvádló az állami büntető igény érvényesítése érdekében élhet. Amikor tehát a magánvádló alkotmányjogi panaszt terjeszt elő, ezt megteheti egyrészt sértetti, másrészt magánvádlói jogosítványaival összefüggésben. A magánvádló tehát a sértetthez képest több olyan jogosítvánnyal bír az eljárásban, amelyek korlátozása alaptörvény-ellenes helyzetet teremthet, így a magánvádlói minőség az Alaptörvényben biztosított jogokat érintően szélesebb körében teszi lehetővé alkotmányjogi panaszindítvány előterjesztését. Ugyanakkor nem gondolom azt, hogy a magánvádlói minőség - különös figyelemmel a jogintézmény fent utalt céljára - olyan többletet jelentene, amely a sértett lehetséges - az Abtv. értelmében vett - érintettségét megkérdőjelezhetővé tenné.

[64] Kétségtelen, hogy az érintettség vizsgálata a befogadási eljárásnak csupán egyetlen eleme, és az érintettség fennállása mellett az Alkotmánybíróságnak számos egyéb formai és tartalmi követelmény meglétét is értékelnie kell. Nincs tehát szó arról, hogy az érintettség a panasz befogadását önmagában eldöntené. Az is nyilvánvaló, hogy az érintettség vizsgálata más-más megközelítést igényel a különböző típusú eljárások esetében, így sajátos értelmezésre van szükség a büntető ügyekben született bírósági döntések esetében is. Azt gondolom ugyanakkor, hogy az Alaptörvény és az Abtv. vonatkozó passzusai alapján nem lehet az érintettséget olyan szűken értelmezni büntetőbírósági döntésekkel összefüggésben, ahogyan az jelen határozat általam vitatott bekezdéséből kiolvasható.

Budapest, 2015. január 12.

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

[65] Egyetértek azzal, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés a releváns alkotmányos mércéket nem helyesen alkalmazta, ugyanakkor jelen esetben az Alkotmánybíróság határozatának indokolása sem segíti a jó hírnévhez való jog és a szólásszabadság ütközésének világos, alkotmányos feloldását.

[66] Elengedhetetlennek tartottam volna, hogy a határozat indokolása illeszkedjék az Alkotmánybíróság korábbi, hasonló tárgykörben hozott döntéseinek elvi tételeihez. Az Alkotmánybíróság ugyanis az Alaptörvény hatálybalépése után is több esetben foglalkozott már a személyiségvédelem és a szólásszabadság ütközésének kérdésével, és a meghozott határozataiban - mindenekelőtt a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban (Abh1.), valamint a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban (Abh2.) - kifejtett elvi jellegű értelmezési szempontokat jelen esetben sem tehette volna félre. A korábbi gyakorlatban fellelhető tételek abban az esetben is kötelező viszonyítási pontként szolgálnának, ha a testület az előtte fekvő ügyben e gyakorlat továbbfejlesztésére vagy akár felülírására vállalkozna. A határozat erre nem vállalkozik, de mégsem követi a korábbi értelmezéseket, ami azt eredményezi, hogy az alkotmányos jogbiztonság kívánalmaival szemben olyan érvelést fejt ki, amely a bírói gyakorlat számára nehezen értelmezhető kereteket nyújt. Párhuzamos indokolásomban azokra a legfontosabb kérdésekre mutatok rá, amelyekben a korábbi gyakorlat a jelen határozatnál koherensebb válaszokat adott a jogalkalmazás számára.

[67] 1. A határozat - a felülvizsgált bírói ítélet érvelésének logikáját követve - önmagában azt a kérdést vizsgálja és tartja perdöntőnek a szólásszabadság személyiségvédelmi határainak meghatározásakor, hogy az ügyben magánvádlóként fellépő ügyvéd az eset körülményei alapján közszereplőnek tekinthető-e vagy sem. Ezzel szemben a jelen ügyben nagy szerepe van annak a korábban több esetben kifejtett elvi tételnek, mely szerint - bár nyilvánvalóan fontos szempont marad a véleménynyilvánítással érintett személy státusza is - mindenekelőtt annak a kérdésnek van döntő jelentősége, hogy a megszólaló közügyek vitájában fogalmazta-e meg álláspontját. Ezt a pontosítást az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései is tükrözik [vö. pl. Bladet Tromsø és Stensaas kontra Norvégia (21980/93), 1999. május 20.]. A jogértelmezést sok esetben jelentős mértékben segítő és tisztázó tételt a hivatkozott alkotmánybírósági határozatok több helyen is megfogalmazzák:

[68] „A közügyek megvitatása körében elhangzó véleménynyilvánítás és a rá vonatkozó védelem fókuszában elsődlegesen nem a szólással érintett személyek státusza áll, hanem az, hogy a megszólaló valamely társadalmi, politikai kérdésben fejtette ki nézeteit.” {Abh1., Indokolás [47]}

„A jogalkalmazás során mindenekelőtt arra kell tekintettel lenni, hogy mivel a politikai véleményszabadság fókuszában elsősorban maguk a közügyek, nem pedig a közszereplők állnak, a közügyekre vonatkozó szólások mindegyike fokozott védelem alá tartozik, és ezáltal korlátozza az általa érintettek személyiségi jogainak védelmét.” {Abh1., Indokolás [57]}

„A közhatalmat gyakorló személyeket és a közszereplő politikusokat is megilleti a személyiségvédelem, ha az értékítélet a személyüket nem a közügyek vitatása körében, nem közéleti tevékenységükkel, hanem magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti.” {Abh1., Indokolás [62]}

„A nyilvános közlés megítélése során elsőként arról szükséges dönteni, hogy az adott közlés a közügyekben való megszólalást, közérdekű vitában kifejtett álláspontot tükröz-e, vagyis a közügyek szabad vitatásával áll-e összefüggésben.” {Abh2., Indokolás [39]}

[69] Az érintett személy státuszáról, közszereplői minőségéről szóló (sok esetben bizonytalan) mérlegelés tehát önmagában nem dönti el az alkalmazandó alkotmányossági mércék kiválasztásának kérdését. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csupán a közhatalmat gyakorlók és a közszereplő politikusok esetében állapítható meg státuszuk alapján, hogy a tevékenységüket, személyiségüket érő bírálat tipikusan (főszabály szerint) a közügyek vitájához tartozik, ám még e körben is releváns kérdés marad, hogy a konkrét esetben valóban a közügyek szabad megvitatásához kapcsolódott-e a szóban forgó véleménynyilvánítás {Abh1., Indokolás [48], [57] és [62], valamint Abh2., Indokolás [25]-[27]}. Más személyeknél, vagyis más esetben pedig - és a jelen ügy álláspontom szerint ilyen eset - az érintett személy státusza, annak közszereplői jellege még kevesebb támpontot ad a mérlegeléshez, és sokkal inkább meghatározóvá válik a közügyekkel való konkrét összefüggés megléte vagy hiánya. Az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági ítélet azért téves, mert nem vizsgálta meg, hogy az ügyvéd hivatású személyt érintő véleménynyilvánítás bármilyen módon kötődik-e közvitához; az ítéletben foglalt tényállásból semmi nem utal arra, hogy a kifogásolt megjegyzések közügyek megvitatásához kapcsolódtak volna, márpedig ennek hiányában a jelen esetben nem hívhatók föl alkotmányosan a közéleti szereplők fokozott bírálhatóságának mércéi. Az Alkotmánybíróság érvelésében tehát - a bírósági ítéletre reagálva - lehet szerepe annak a kérdésnek, hogy az ügyvédi hivatás gyakorlása önmagában közéleti szereplésnek minősül-e, a jelen döntés ratio decidendi-jének ugyanakkor mindenekelőtt a közügyek megvitatásával való kapcsolat megvizsgálása hiányának kellett volna lennie. Az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági ítélet ezt, a közügyek vitatásával való kapcsolatot nem vizsgálta, hanem önmagában a vitatott közléssel érintett személy ügyvédi jogállásának tulajdonított ügydöntő jelentőséget.

[70] 2. Nem illeszthető össze az eddig kidolgozott értelmezésekkel a határozat indokolásának az a része, mely szerint a tényállítások alkotmányos védelme „céljuktól, megjelenési formájuktól” vagy attól függ, hogy „hatóságok felé vagy hatósági eljárásban” fogalmazódnak-e meg. Ezzel szemben a tényállítások alkotmányos védelme mindenekelőtt azok valóságtartalmától függ, és a valóságnak megfelelő tényállítások védelme nyilvánvalóan nem szorítkozhat a határozatban jelzett körre.

[71] 3. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz bevezetésétől kezdve tudatosan tartózkodik attól, hogy önmagában mérlegelési kérdések felülvizsgálatába bocsátkozzék. Az Alkotmánybíróság a tényállás megállapítására, illetve a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette pl. 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ezzel szemben a jelen határozat több esetben is olyan megállapításokat tesz, amelyek a konkrét bírói mérlegelés körébe sorolandók. Így különösen nem lenne helye annak alkotmánybírósági meghatározásának, hogy a terhelt a büntetőeljárásban vizsgált elkövetési magatartással, egyes megnyilvánulásaival - mint „gyalázkodó értékítéletekkel” - becsületsértést valósított-e meg. Hasonlóképpen nem az Alkotmánybíróság feladata lenne annak eldöntése, hogy a konkrét tényállás körülményei között az ügyvédi hivatás gyakorlója közszereplőnek minősül-e vagy sem; amellett, hogy a közügyek megvitatásával való kapcsolat - vagy ennek hiánya - a perdöntő, ennek a kérdésnek a tényállás tükrében történő eldöntésére a rendes bíróság rendelkezik hatáskörrel.

[72] Összefoglalva: az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet a releváns alkotmányossági mércéket nem helyesen alkalmazta, az Alkotmánybíróság döntését követően a bíróság feladata az elmulasztott vizsgálat elvégzése, azaz annak meghatározása, hogy a szóban forgó véleménynyilvánítás közügyek vitatását szolgálta-e.

Budapest, 2015. január 12.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,
alkotmánybíró

[73] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró

[74] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

*Dr. Stumpf István* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

[75] A határozathoz képest alaposabb vizsgálatot igényelt volna, hogy a büntető bíróság ítélete sértheti-e egyáltalán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, ha az indítványozó a vád képviselője, aki az állam büntető igényét érvényesíti a bíróság előtt. Az Abtv. 27. §-a alapján vizsgálni kellett volna azt, hogy a vád képviselője, adott esetben a magánvádló nyújthat-e be a büntető bíróság döntését érintően az Alaptörvényben biztosított jogai sérelmét állító alkotmányjogi panaszt, s ha igen, alkotmányjogi panaszában milyen alkotmánysértést érvényesíthet a büntető bírósággal szemben.

[76] Az Alkotmánybíróság jelen határozata szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásához elégséges, ha a panaszos az alapügyben „magánvádlóként” - azaz a vád képviselőjeként - „lépett fel”, s a büntető ítélettel a vádló „személyére vonatkozóan alapjogát érintő bírósági döntés született”. A határozat ezáltal minden magánvádló előtt tágra nyitja a kaput, hogy a büntető bíróság döntésével szemben alkotmányjogi panaszt terjesszen elő. A határozat alapján az Alkotmánybírósághoz forduló panaszosnak voltaképpen nem is kellene mást előadnia a büntetőügyben született döntés megtámadásához, mint azt, hogy magánvádló volt. A büntető bíróság döntése a magánvádló alapjogát ugyanis gyakorlatilag mindig érinti, mivel minden magánvádas eljárás végeredményben valamelyik alapjoggal kapcsolatba hozható [lásd: könnyű testi sértés, magántitok megsértése, levéltitok megsértése, rágalmazás, becsületsértés és kegyeletsértés; a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 52. § (1) bekezdés].

[77] Kiindulópontja kellett volna, hogy legyen a határozatnak: alapvetően senkinek sincs alkotmányos alapjoga a büntetőhatalom gyakorlására. Alapjogsérelmet ezért az állami büntetőigény bírói-közhatalmi érvényesítésének megtagadása, önmagában a vád alól felmentő ítélet a vád képviselőjének általában nem okozhat. A vád képviselője által állított ilyen sérelem orvoslására az alkotmányjogi panasz nyilvánvalóan nem szolgálhat. A magánvádló által az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán így e szempontból kellett volna vizsgálni, hogy fennállnak-e a befogadhatóság törvényben előírt tartalmi feltételei. Kiváltképpen pedig azt, hogy a magánvádló panaszos által támadott büntető ítélet egyáltalán sértheti-e a felhívott alapjogait [Abtv. 27. § *a)* pont]. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról csak ennek függvényében lehetett volna megalapozott döntést hozni.

[78] Az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában vizsgálta már a büntető igazságszolgáltatás, különösen pedig a büntető hatalom érvényesítésének kérdéseit. E körültekintő vizsgálat megállapításait a jelen ügyben is figyelembe kellett volna venni.

[79] Az Alkotmánybíróság e korábbi határozatában hangsúlyozta, hogy „demokratikus jogállamban a büntetőhatalom az állam alkotmányosan korlátozott közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek felelősségre vonására.”

[80] Rámutatott arra is, hogy „A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés joga kizárólag az államot mint közhatalmat illeti.”

[81] Majd a határozat további részében az Alkotmánybíróság a „vádló” oldaláról megközelítve összevetette a magánvádas és a közvádas ügyeket: „A pótmagánvád intézményére is érvényes a magánvádas és a közvádas ügyek összehasonlítása kapcsán hangsúlyozott álláspont: a »vádló« oldaláról megközelítve a kérdést a közvádas és a magánvádas ügyek közötti különbség abban áll, hogy az ügyész a vádemelés, a vádképviselet során a közérdeket képviseli és közvádlói funkciójának gyakorlása során az ügyészi szakmai felelősség követelményeit is szem előtt tartva köteles eljárni. A magánvádlóként fellépő sértett az ügyész általános feladataiból következő kötelezettségeket természetszerűleg nem teljesít. A közvádra üldözendő bűncselekmények esetén az ügyész szűrő szerepet tölt be, ezáltal biztosítja az indokolatlan vádemelések elkerülését. A magánvádlótól azonban csupán a megalapozottságot követelheti meg a törvény (34/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 849, 853.). A pótmagánvádló a bírósági eljárásban az ügyész jogait gyakorolja (Be. 236. §), ugyanakkor az ügyészi objektivitásnak az Alkotmányon és a Be.-n alapuló kötelezettsége [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 258.] a pótmagánvádlót értelemszerűen nem terheli.”

[82] Az Alkotmánybíróság továbbá a 40/1993. (VI. 30.) AB határozatára utalva kifejtette: „mivel a bűncselekmények a jogrend sérelmét jelentik és a büntetés jogát az állam gyakorolja, a bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága a büntető igény érvényesítésében csak korlátozott mértékben játszik szerepet (magánindítvány, magánvád). Mivel büntető igénye az államnak és nem az egyéneknek van, az Alkotmány 70/K. § rendelkezéseiből nem következik olyan szabályozás szükségessége, amely a sértetteknek feltétlen jogot adna a büntető igény bíróság előtt való érvényesítésének követelésére. (ABH 1993, 288, 290.)

[83] Az Alkotmánybíróság a 42/1993. (VI. 30.) AB határozatban kimutatta, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése sem biztosít alkotmányos jogot a büntető igény létének vagy hiányának kizárólagos bírósági eldöntésére. Az Alkotmánybíróság álláspontja e kérdésben megegyezik az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával, amely nem ismeri el a büntetőeljárás, ezen belül a bírósági tárgyalás kikényszerítésének jogát sem az eljárás alá vont, sem pedig harmadik személy - így a sértett - részéről. (ABH 1993, 300, 303.) Az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatban megismételte, hogy az állami büntető igény keletkezése és érvényesítése során a bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága csak korlátozott mértékben játszik szerepet. (ABH 2001, 177, 187.)

[84] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a funkciómegosztás alkotmányossági kérdéseit tárgyaló 14/2002. (III. 20.) AB határozatban elismerte, hogy az ügyész közvádlói monopóliuma járhat olyan hátrányos következményekkel (pl. a vádemelés elmulasztása, vagy indokolatlan vádelejtés), amelyek a sértettek érdekeit hátrányosan befolyásolhatják. Az ilyen hibák elhárítása és hiányosságok kiküszöbölése lehetséges a jogalkotó által létrehozott vádkorrektívumok rendszere útján. (ABH 2002, 101, 113.)

[85] Az Alkotmánybíróság a korábbi határozatokban kifejtett álláspontját a pótmagánvád intézményének »felélesztése« után is fenntartja. A bűncselekmény elkövetésekor az államnak és nem a sértettnek keletkezik büntető igénye az elkövető megbüntetésére. Önmagában az, hogy az állam a Be.-ben törvényi alapot teremtett meghatározott feltételek esetén a hiányzó közvád pótlására, és így esélyt adott a sértetteknek, hogy a büntetőeljárás, illetve a vád megalapozottsága tekintetében az ügyésztől eltérő álláspontjukat a bíróság elé vigyék, nem teremtett egyben alkotmányos alapjogot a sértettek számára a jogaikat vagy jogos érdekeiket sértő, illetve veszélyeztető, büntetendő magatartások bírósági elbírálásához. Azaz: a pótmagánvád intézményének bevezetésére a törvényhozónak nem volt alkotmányos kötelezettsége, az nincs összefüggésben sem az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, sem pedig a 70/K. §-ával.” [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 519-522.]

[86] A fentiek értelmében senkinek sincs alkotmányos alapjoga a jogát vagy jogos érdekét sértő, illetve veszélyeztető, büntetendő magatartások bírósági elbírálásához. Egyenesen adódik így a következtetés, hogy amiatt sem sérülhet senkinek az alapjoga (Alaptörvényben biztosított joga), mert az állam büntető igénye nem érvényesült (a terheltet felmentették), hiszen az államnak van büntető igénye és nem a magánvádlóként fellépő sértettnek. Ha pedig eleve nem jöhet létre alapjogsérelem azért, mert az állam büntető igénye nem érvényesült, akkor ez okból a büntetőügy érdemében hozott döntés alkotmányjogi panasszal nem lenne támadható.

[87] Értelmezést igényelt volna azonban, hogy ha maga a büntetőigény érvényesítése, illetve annak hiánya, kiváltképpen pedig a vád alóli felmentésről rendelkező ítélet alapjogsérelmet nem okozhat, egyéb okból sértheti-e a magánvádló Alaptörvényben biztosított jogát a büntető bíróság ítélete (pl. pusztán a döntés indokolása, vagy a bíróság eljárása, stb).

[88] Ennek kapcsán figyelembe lehetett volna venni a német gyakorlatot. Az irányadó gyakorlat szerint a magánvádas eljárásban - hasonlóan a közvádas eljáráshoz - az egyénnek (sértettnek) nincs alkotmányból származó joga az állam büntető igényének érvényesítésére. („Wie auch im Offizialverfahren gilt im Privatklageverfahren der Grundsatz, dass der Einzelne keinen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf Strafverfolgung eines anderen durch den Staat hat.” Jahn/Krehl/Löffelmann/Güntge: Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2011. Rn. 791) A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ezt többször megerősítette [BVerfGE 51,176 (187); Beschluß vom 30. 1. 2002 - 2 BvR 1451/01]. A jogi szakirodalom ehhez hozzáteszi: nem indokolja az előbbiektől eltérő megítélést, ha adott esetben a bűncselekmény a sértettet emberi méltóságában érintette, s mint köztudott a Grundgesetz garantálja az emberi méltósághoz való jogot, amelyből következően az állam kötelessége az emberi méltóság aktív védelme. Az állam ugyanis már azáltal teljesíti e védelmi kötelezettségét, hogy bizonyos sértő magatartásokat általános jelleggel büntetendővé nyilvánít, s speciális, a büntető igény érvényesítésére felhatalmazott, legalitás-elvhez kötött hatóságokat állít fel, valamint egy olyan jogállami követelményeknek megfelelő eljárást hoz létre, amelyben a sértett jogvédelmi eszközökkel rendelkezik (Jahn/ Krehl/Löffelmann/Güntge: Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2011. Rn. 771).

[89] A bírói jogalkalmazással szemben a magánvádas eljárásokban egyedül az ún. Willkürverbot lehet az alkotmányjogi vizsgálat alapja. („Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaβstab für die Rechtsanwendung der Fachgerichte im Privatklageverfahren ist deshalb allein das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Willkürverbot.” Jahn/Krehl/Löffelmann/ Güntge: Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2011. Rn. 791) E követelményt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a törvény előtti egyenlőség alkotmányos követelményéből (Art. 3 Abs. 1 GG) alakította ki. Egy bírói döntés anyagi jogi értelemben akkor önkényes („willkürlich”), ha a döntés semmilyen elképzelhető szempontból sem igazolható jogilag, s ezért megállapítható, hogy tárgyidegen megfontolásokon alapul („unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss afdrängt, dass er auf sachfremden Erwägungen beruht”; Rüdiger Zuck: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. München 20063) Rn. 407). Ez objektív kritériumok szerint ítélendő meg. Önkényes a döntés, ha az ügy jogi megítélése feltűnően rossz [BverfGE 4, 1 (7); 62, 189 (192); 80, 48 (51); 86, 59 (62); 87, 273 (278); 67, 90 (94)]. Nem lehet azonban önkényes a döntés, ha a bíróság behatóan vizsgálja az ügy jogi megítélését, a jogi helyzetet, s álláspontja nem nélkülöz minden tárgyilagos alapot (Rüdiger Zuck: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. München 20063) Rn. 407). Egy pusztán hibás jogértelmezés még nem önkényes (Pieroth/ Silberkuhl (Hrsg.): Die Verfassungsbeschwerde. Münster 2008. Art. 3 GG Rn. 11). Önkényessé csak akkor válik, ha a bíróság a jogesetre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normát nem alkalmazza, az alkalmazott jogi normát teljesen félremagyarázza, vagy az ellentétes magasabb fokú bírósági gyakorlatot abszolút figyelmen kívül hagyja (Jahn/ Krehl/Löffelmann/Güntge: Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2011. Rn. 791; Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.): Die Verfassungsbeschwerde. Münster 2008. Art. 3 GG Rn. 11.)

[90] E szempontokat érdemes lett volna megfontolni, hogy ne pusztán a magánvádlói minőség és az alapjogi érintettség (ami a legtöbb sértett által valószínűleg felhozható lesz) legyen az alkotmányjogi panasz befogadásának indoka. A jelen esetben a megsemmisített ítélet érdemét befolyásoló, a közszerepléssel összefüggésben a szólásszabadság személyiségvédelmi határait nem megfelelően meghatározó, jogilag nem igazolható jogértelmezés szolgálhatott alapot az alkotmányjogi panasz befogadásához.

Budapest, 2015. január 12.

*Dr. Stumpf István* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása***

[91] A többségi határozat rendelkező részével egyetértek, ugyanakkor a határozat indokolását az alábbiakkal tartom szükségesnek kiegészíteni:

[92] 1. Az eljáró bíróság az Alaptörvény 28. cikknek megfelelően felismerte és foglalkozott az alapul fekvő ügy alkotmányjogi összefüggéseivel, ugyanakkor az alapjogi mérlegelés alapján véleményem szerint is téves következtetésekre jutott. Álláspontom szerint a jelen ügy is azt támasztja alá, hogy a bíróságok szükségképpen foglalkoznak ítélkezési tevékenységük során alapjogi kérdésekkel, és az Alkotmánybíróság feladata az, hogy az alkotmányjogi panaszok elbírálása során orientálja, alkotmányos keretek között tartsa az ítélkezési tevékenységet, ezen keresztül a bírósági joggyakorlatot.

[93] 2. A vizsgált ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként jelenik meg a közszereplőség kérdése; az ítélet szerint az ügyvéd közszereplő, és ennek megfelelően magasabb tűrési kötelezettsége van. E körben a többségi határozat indokolásával egyetértek, azonban fontosnak tartom kiemelni azt, hogy álláspontom szerint a Fővárosi Ítélőtábla az Alkotmánybíróság irányadó esetjogán túlmenően az Európai Unió Bíróságának (EUB) esetjoga alapján is tévesen terjesztette ki a közszereplőkre vagy közhatalmat gyakorlókra vonatkozó magasabb tűrési kötelezettséget az ügyvédekre. Az Európai Unióról szóló szerződések értelmezésére hivatott EUB-nak azt kellett értelmeznie, hogy a letelepedési jog fényében alkalmazható-e a közhivatal gyakorlásáról szóló korlátozás az ügyvédek esetében. Az EUB döntése szerint: „A feltett kérdésre adandó válasz tehát az, hogy a letelepedés szabadsága alól az 55. cikk első bekezdésben meghatározott kivétel az 52. cikk hatálya alá tartozó azon tevékenységekre korlátozódik, amelyek önmagukban közvetlen és sajátos részvételt jelentenek a közhatalom gyakorlásában. Semmiképp nem lehet ezt a minősítést az ügyvédi szakmához hasonló szabad foglalkozás keretében olyan tevékenységekre alkalmazni, mint amilyen a jogi tanácsadás és segítségnyújtás, vagy a bíróság előtti képviselet és védelem, még akkor sem, ha a törvény kötelező jogi képviseletet ír elő, vagy törvény alapján e tevékenységek ellátására kizárólag ügyvéd jogosult.” (Reyners-ügy, 54, 55. pont)

[94] 3. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozhatósága kérdésében fontosnak tartom leszögezni azt, hogy a jelen ügyben nem pusztán a jó hírnév sérelme merül fel, hanem közvetlenül magának az emberi méltóságnak, az „emberi mivoltnak” (az alapjog érinthetetlen magjának) a sérelme is. Emiatt a véleménynyilvánítás jelen ügyben vizsgált korlátozásának a szükségessége és arányossága tekintetében fontosnak tartom hangsúlyozni azt, hogy a lealacsonyító, az emberi méltóságot megkérdőjelező ábrázolást még a politikusok (közszereplők) esetében sem tartotta elfogadhatónak az Alkotmánybíróság. „Az Alkotmánybíróság osztja az NVB és a Kúria álláspontját, miszerint a jelöltek állatokkal való azonosítása dehumanizálja az érintett személyeket, mivel így a megjelenített állathoz kötődő esetleges negatív tulajdonságok közvetlenül a kampányfilmben kritizált személyekhez kötődnek. Bár a fentebb kifejtettek szerint az Alaptörvény által védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében tágabb, mint más személyeknél, az emberi méltóságuknak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, melyet az esetleges kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani.” {3122/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [17]}.

[95] 4. Kiemelten fontosnak tartom az ügyvédi hivatásnak a jogállamban elfoglalt, a tisztességes eljáráshoz való jogból levezetett alkotmányjogilag releváns helyzetét, amelyet az Alkotmánybíróság korábban az ügyvédi hivatás alapjogvédelmi funkciójában foglalt össze. Az ügyvédi hivatás alapjogvédelmi funkciójának biztosítása - az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján - az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakad annak érdekében, hogy a jogállami igazságszolgáltatás rendes működésének alkotmányos alapértéke gyakorlati érvényesülést nyerhessen.

[96] A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása körében a szükségességi és arányossági mérlegelés tekintetében egyik alapvető kiindulópontnak kell lennie, hogy az ügyvédi hivatás „minden egyéb hivatástól eltér abban a tekintetben, hogy az Alkotmány XII. Fejezetében felsorolt valamennyi alkotmányos joggal - azok érvényesítésének garanciális jellegű eszközeként - szoros kapcsolatban áll, a védelemhez való joggal pedig közvetlenül az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés fűzi össze. Az Ütv. rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatakor figyelembe kell venni az ügyvédnek az Alkotmány kifejezett védelme alatt álló - a büntetőeljárásban érvényesülő, annak nélkülözhetetlen elemét képező - közjogi természetű helyzetét, illetőleg a további alkotmányos alapjogokkal különösen széles körben fennálló, szintén közvetlen kapcsolatot, továbbá az ügyvédség hagyományosan kialakult függetlenségét. Ezek a vonások alkotmányjogi szempontból együttesen adják az ügyvédi tevékenység sajátos jegyeit” (428/B/1998. AB határozat, ABH 2004, 1236, 1242.). Az ügyvédség alkotmányos helyzete és az ügyvédi hivatás alapjogokkal fennálló kapcsolata szempontjából fontosnak tartom az Alkotmánybíróság alábbi megállapításait is: „szakszerű jogi képviselet nélkül nem lehet a siker reményével eljárásba bocsátkozni, illetőleg abban részt venni, ezért az ügyvédi képviselet lehetőségétől való megfosztás a bírósághoz fordulásnak az Alkotmány 57. § (1) bekezdése által biztosított jognak akadályát is képezheti” [8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 157.]. „Az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magántevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magántevékenységként különül el a közhatalomtól” [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 131.]. „Az Alkotmánybíróság szerint az ügyvédet, a közjegyzőt, az egyházi személyt foglalkozásuk szabályainál fogva titoktartási kötelezettség terheli. Ez a titoktartási kötelezettség működésük megszűnése után is fennmarad. A titoktartási kötelezettség a megbízó, a fél, az egyházi személlyel kapcsolatban álló polgár adataira, az említett hivatás gyakorlása során megismert tényekre vonatkozik. Megállapítható az is, hogy a titoktartási kötelezettség mellett e személyek másokkal össze nem hasonlítható közbizalmi tisztséget is betöltenek” [31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 368.].

[97] Összefoglalva tehát álláspontom szerint megállapítható, hogy az ügyvédség a jogállami igazságszolgáltatás rendes működése alapértékének és az alapjogok tényleges érvényesüléséhez nélkülözhetetlen intézmény, amely nélkül sem az igazságszolgáltatás rendes működése, sem az alapjogok védelme nem biztosítható. Az ügyvédi hivatás és az ügyvédség intézményének alkotmányjogi értelemben vett alapvető garanciális jellegű sajátossága a függetlenség, amelynek legfőbb biztosítéka az, hogy mind az ügyvédség mint intézmény, mind az egyes ügyvéd egzisztenciális fenntartása a piacon kerül megmérettetésre és finanszírozásra. Az ügyvédi hivatás megfelelő ellátásának feltétele az, hogy az állam biztosítsa az ügyvédség intézményének a működéséhez és ezen keresztül az ügyvédi tevékenységhez szükséges közbizalom fennmaradását.

[98] Az alapul fekvő ügyben eljáró ügyvéd jó hírnevét - sőt emberi méltóságát - az általa képviselt ügyféllel ellenérdekű fél a bírósági eljárással összefüggésben sértette meg. Ez a jogsérelem a jogállami igazságszolgáltatás rendes működésének alapértékét veszélyezteti annyiban, hogy ha az ügyvédnek tartani kell attól, hogy ügyvédi jó hírnevét, emberi méltóságát a törvény nem védi meg az ellenérdekű fél jogsértése esetén, akkor Alaptörvény által védett alapjogvédelmi funkcióját nem tudja megfelelően gyakorolni. A jelen ügyben további érv a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának szükségessége mellett az is, hogy az ügyvéd jó hírneve nemcsak saját személyiségi jogát, hanem az ügyvédi piacon való érvényesülését (egzisztenciáját) is meghatározza, és ez a piaci érvényesülés (egzisztencia) az ügyvédi függetlenség alkotmányos garanciája. Ugyancsak korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága az ügyvédséggel szemben az állam intézményvédelmi kötelezettsége alapján biztosítandó közbizalom fenntartása érdekében is. Az ügyvéd ugyanis joggal várja el a törvénytől azt, hogy ha jogszerűen végzi ügyvédi tevékenységét, akkor az állam minden rendelkezésére álló eszközzel védje meg őt a vele szemben megnyilvánuló közbizalmat sértő vagy kizáró minden jogellenes magatartástól. Az előzőekben levezetettek szerint a vizsgált ügyben a jogállami igazságszolgáltatás rendes működését sértő magatartás büntetőjogi szankcionálása nemhogy szükségtelen volna, ahogyan ezt a bíróság megállapítja, hanem éppen egy szükséges és egyben arányos jogi eszköz arra, hogy a megsértett közbizalomért és az ügyvéd megsértett jó hírneve miatti piaci (egzisztenciális) hátrányért megfelelő törvényes joghátrányt alkalmazzon. Álláspontom szerint a bíróságnak a jelen ügyben ítélkező tevékenysége során fel kellett volna ismernie az ügyvédi hivatás alapjogokkal fennálló szoros kapcsolatát, a hivatás Alkotmánybíróság által korábban már megállapított alkotmányos alapértékeit valamint az eljáró ügyvéd emberi méltósághoz való alapjogát és erre is figyelemmel kellett volna elvégeznie az alapjogi mérlegelést.

Budapest, 2015. január 12.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,
alkotmánybíró

**19/2016. (X. 28.) AB határozat**

**a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről[[15]](#footnote-15)**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában - *dr. Czine Ágnes, dr. Pokol Béla, dr. Stumpf István, dr. Sulyok Tamás* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzése az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése vonatkozásában alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

***Indokolás***

I.

[1] 1. Az indítványozó műsorszolgáltató 2016. október 15-én érkeztetett beadványában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 1. § (1) bekezdése és 79. § (3) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

[2] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

[3] 2. Az alkotmányjogi panasz előzményeként, 2016. október 2-án megtartott országos népszavazást megelőzően, 2016. szeptember 27-én 22:50 perckor az indítványozó műsorszolgáltató az alábbi, 22 másodperces műsorszámot adta közre:

„00:00:00 - 00:00:02 Társadalmi célú reklám

00:00:02 - 00:00:05 Egy fiatal férfi a következőket mondja:

»Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án«.

00:00:06 - 00:00:09 Egy idősebb úr a következőket mondja:

»Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án«.

00:00:10 - 00:00:13 Egy fiatal hölgy a következőket mondja:

»Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án«.

00:00:13 - 00:00:16 Kék háttéren fehér betűkkel kiírva és alatta narráció:

»Szavazzon október 2-án!«

00:00:16 - 00:00:22 Fehér alapon szöveg és a magyar címer

»Készült Magyarország Kormánya megbízásából«.

00:00:19 - 00:00:22 Társadalmi célú reklám.”

[4] 3. Egy magánszemély kérelmező 2016. szeptember 28-án kifogást nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB). Kifogásában előadta, hogy a műsorszolgáltató lineáris média-szolgáltatásában 2016. szeptember 27-én 22:50-kor társadalmi célú reklámként közzétett, a 2016. október 2-án megtartott népszavazáson való részvételre buzdító műsorszám Ve. 2. § (1) bekezdés *a)*, *c)* és *e)* pontjába, 146. § *a)* pontjába és 147/F. § (2) bekezdésébe, az Nsztv. 69. §-ába, valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 203. § 55. pontjába ütközően törvénysértő volt. Álláspontja szerint a műsorszám politikai reklámnak volt tekinthető, amelyet ezért a Kormány 50 perces időkerete terhére lehetett volna csupán közzétenni.

[5] Az NVB a 111/2016. számú határozatában a kifogást elutasította. Határozata indokolásában célja szerint megkülönböztette a társadalmi célú reklámot a politikai reklámtól azzal az érveléssel, hogy az előbbi közérdekűsége kizárja valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány, illetve ezek céljának, tevékenységének népszerűsítését, támogatására való ösztönzését. A Kúria és az Alkotmánybíróság jogértelmezésére hivatkozással a népszavazáson való részvételre a Kormány megbízása alapján ösztönző médiatartalom közérdekűsége nem vonható kétségbe.

[6] Az NVB a konkrét tényállás alapján arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott médiatartalom nem a választói akarat befolyásolását célozta, hanem az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti alapjog gyakorlását szorgalmazta, így nem hordozott politikai üzenetet. A műsorszám közérdekű üzenetnek minősült, amely közvetetten azt a célt szolgálta, hogy a népszavazás intézménye töltse be funkcióját, az adott kérdésben megvalósulhasson a közvetlen demokrácia.

[7] Az NVB határozata indokolásában azt is kifejtette, hogy a népszavazási kampányban résztvevők eltérő álláspontja miatt, bizonyítékok nélkül nem volt köztudomású ténynek tekinthető az, hogy a Kormánnyal ellentétes álláspontot képviselők a népszavazástól való távolmaradásra szólítottak fel. Ezért a kérelmező bizonyításának hiányában nem fogadta el azt a kérelmezői álláspontot, amely szerint a vitatott műsorszámot az ellentétes politikai álláspont összefüggésében politikai reklámnak, ezért a Kormány 50 perces időkeretének terhére kellett volna közzétenni.

[8] 4. A magánszemély kérelmező felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzésében a Nemzeti Választási Bizottság 111/2016. számú határozatát megváltoztatta; megállapította, hogy az indítványozó műsorszolgáltató 2016. szeptember 27-én 22:50 perckor három alkalommal, „Szeretem Magyarországot és szavazok október 2-án.” jelmondatú, valamint a „Szavazzon október 2-án!” jelmondatú műsorszám közlésével megsértette a választási eljárás politikai reklám közzétételére vonatkozó rendelkezését; illetve kötelezte a szolgáltatót, hogy a végzés rendelkező részét a közlésétől számított három napon belül a jogsértő közlésekkel azonos napszakban és ahhoz hasonló módon tegye közzé.

[9] A Kúria végzése indokolásában kifejtette, hogy hivatalos tudomása van arról, hogy a kampánynak nem csak a feltett kérdés mikénti megválaszolása, hanem a részvétel vagy a távolmaradás is részét képezte, a választópolgári döntést tehát a kampányban résztvevők részéről többirányú befolyás érte. A népszavazási kampányban a politikai diskurzus részét képezte a részvételre és a népszavazástól való távolmaradásra ösztönző kampánytartalom. Ebben a kontextusban a Kormány megbízásából készült, a részvételre ösztönző reklám nem függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától. Ezáltal a közlésben megjelent a Kormány támogatására való ösztönzés, ami azonban a politikai reklám ismérve. Mivel az Mttv. 203. § 64. pontja esetén a műsorszám akkor minősül társadalmi célú reklámnak, ha az nem politikai reklám, ezért a műsorszám önmagában vett közérdekű célját a népszavazási kampány tartalma és iránya felülírta. A Kúria mindezek alapján a közzétett műsorszámot politikai reklámnak minősítette. Ezt követően megállapította, hogy a vitatott műsorszám nem a megfelelő idősávban került adásba, ezért sérült az Mttv. 32. § (3) bekezdése folytán alkalmazandó Ve. 147/A. § (4) bekezdése, majd a döntése rendelkező részében foglalt jogkövetkezményt alkalmazta. A Kúria azt is rögzítette, hogy a magánszemély kérelmező kifogásában és felülvizsgálati kérelmében sem bizonyította, hogy a műsorszolgáltató a helytelenül társadalmi célú reklámként közölt műsorszámot a Kormány 50 perces időkeretét túllépve sugározta, ezért a Ve. 147/F. § (2) bekezdésének megsértését, valamint a Ve. alapelvi szabályainak megsértését nem lehetett megállapítani.

[10] 5. A Kúria végzése ellen a műsorszolgáltató fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Indítványában az Alaptörvény IX. cikk (1)-(2) bekezdésében, a XXIII. cikk (7) bekezdésében, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogainak sérelmére hivatkozott.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.”

„XXIII. cikk (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[12] 2. A Ve. alkalmazott rendelkezései:

„146. § E fejezet alkalmazásában

*a)* politikai reklám a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 203. § 55. pontjában meghatározott politikai reklám, azzal az eltéréssel, hogy a párt, politikai mozgalom és kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni.

[...]

147. § (1) A médiaszolgáltató egyenlő feltételek mellett - különös tekintettel a politikai reklámok számára, megjelenési sorrendjére, időtartamára és az adásba kerülés időpontjára - teheti közzé a jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek és a független jelöltek politikai reklámjait. Közös jelölt, illetve közös lista esetén a jelölő szervezetek együttesen jogosultak a politikai reklám megrendelésére.

(2) A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.

(3) A politikai reklám közzétételéért a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el.

(4) Az audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni.

(4a) A szavazás napján politikai reklámot nem lehet közzétenni.

(5) A politikai reklám közzétételére egyebekben az Mttv. rendelkezéseit kell alkalmazni.

147/A. § (1) Az országgyűlési képviselők általános választását megelőző kampányidőszakban a közszolgálati médiaszolgáltatók lineáris médiaszolgáltatásukban a Nemzeti Választási Bizottság által - valamennyi országos lista jogerős nyilvántartásba vételét követően - a (2) bekezdésben foglaltak szerint meghatározott időtartamban kötelesek közzétenni az országos listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait.

(2) Az országgyűlési képviselők általános választását megelőző kampányidőszakban a pártlistát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésre álló időtartam négyszázhetven perc, a nemzetiségi listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésre álló időtartam százharminc perc. A jelölő szervezetek rendelkezésére álló időtartamot az egyes pártlisták, illetve az egyes nemzetiségi listák között egyenlő arányban kell felosztani. A jelölő szervezet rendelkezésére álló időtartamot közszolgálati médiaszolgáltatónként egyenlő arányban kell felosztani.

(3) A politikai reklámot a közszolgálati médiaszolgáltató a legnagyobb éves átlagos közönségaránnyal bíró médiaszolgáltatásában teszi közzé.

(4) A közszolgálati médiaszolgáltató naponta három alkalommal, a 6-8, 12-14 és 18-20 óra között kezdődő idősávokban, megszakítás nélkül köteles biztosítani a politikai reklámok közzétételét. A pártlistát állító jelölő szervezetek, illetve a nemzetiségi listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait egymást követően kell közzétenni. A politikai reklámok megjelenési sorrendjét az esélyegyenlőség biztosítása érdekében naponta változtatni kell.

(5) A közszolgálati médiaszolgáltató a jelölő szervezet által megjelölt napon és idősávban köteles a politikai reklámot közzétenni. A jelölő szervezet politikai reklám közzétételét egy idősávban naponta csak egyszer, legfeljebb egyperces időtartamban kérheti.

(6) A médiaszolgáltató abban az esetben köteles a politikai reklámot közzétenni, ha a jelölő szervezet legkésőbb a közzétételt megelőző második napon átadja az általa készített politikai reklámot.

147/B. § A 147/A. §-ban foglalt rendelkezéseket az Európai Parlament tagjainak választásán is alkalmazni kell azzal, hogy a rendelkezésre álló műsoridő tartama az összes lista és az összes közszolgálati médiaszolgáltató tekintetében együttesen háromszáz perc.

147/C. § A 147/A. §-ban foglalt rendelkezéseket a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán is alkalmazni kell azzal, hogy

*a)* annak a nyolc jelölő szervezetnek a politikai reklámjait kell közzétenni, amelyek országos összesítésben a legtöbb képviselő- és polgármesterjelöltet állították; a közös jelölteket és listákat a jelölés arányában kell figyelembe venni,

*b)* a rendelkezésre álló műsoridő tartama az összes lista és az összes közszolgálati médiaszolgáltató tekintetében együttesen háromszáz perc.

147/D. § A nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választásán a szavazás napját megelőző napon a közszolgálati médiaszolgáltató lineáris médiaszolgáltatásában az országos listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait egy alkalommal, politikai reklámonként legfeljebb 30 másodperces időtartamban köteles közzétenni. A közzétételre a 147/A. § (3) és (6) bekezdését alkalmazni kell.

147/E. § A közszolgálati médiaszolgáltató a 147/A-147/D. §-ban foglaltakon túl további politikai reklámot nem tehet közzé.

147/F. § (1) Az általános választást megelőző kampányidőszakban a 147/A-147/E. § szabályozása alá nem tartozó, országosan elérhető lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltató - a politikai reklám közlésére szolgáló országos lineáris médiaszolgáltatásának vagy médiaszolgáltatásainak megjelölésével - legkésőbb a választást megelőző ötvenedik napon közli a Nemzeti Választási Bizottsággal, ha biztosítani kívánja politikai reklám közzétételének lehetőségét. Amennyiben a határidőig nem nyilatkozik, politikai reklámot nem tehet közzé. A Nemzeti Választási Iroda a választások hivatalos honlapján a nyilatkozatot tett médiaszolgáltatót és a médiaszolgáltatások megnevezését, illetve a közzétételre biztosított időtartamot közzéteszi.

(2) A politikai reklám közzétételére a 147/A-147/E. § rendelkezéseit - a 147/A. § (3) bekezdése kivételével - kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az országgyűlési képviselők általános választásán, az Európai Parlament tagjainak választásán és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán

*a)* a politikai reklámok közzétételére szánt, az egy médiaszolgáltatásra eső időtartamot a médiaszolgáltató határozza meg, de az nem lehet kevesebb, mint az egy közszolgálati médiaszolgáltatóra eső időtartam fele,

*b)* a médiaszolgáltatónak az (1) bekezdés szerinti bejelentésben az *a)* pont szerinti időtartamot is meg kell jelölnie,

*c)* ha az *a)* pont szerinti időtartam eltér az egy közszolgálati médiaszolgáltatóra eső időtartamtól, a Nemzeti Választási Bizottság az egyes jelölő szervezetek rendelkezésére álló időtartamot arányosan csökkentett, illetve megnövelt mértékben állapítja meg.”

[13] 3. Az Nsztv. alkalmazott rendelkezései:

„69. § Országos népszavazási kampányidőszakban politikai reklámot a kezdeményezés szervezői, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok tehetnek közzé. A politikai reklámok közzétételére az Európai Parlament tagjainak választásán irányadó szabályokat kell alkalmazni.”

[14] 4. Az Mttv. alkalmazott rendelkezései:

„32. § (1) A politikai reklám, közérdekű közlemény és társadalmi célú reklám közzétételének megrendelője, továbbá az, akinek ezek közzétételéhez érdeke fűződik a közzététel időpontja kivételével nem gyakorolhat szerkesztői befolyást a médiaszolgáltatásra.

(2) A politikai reklámnak, a közérdekű közleménynek és a társadalmi célú reklámnak - e jellegét tekintve - azonnal felismerhetőnek és más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lennie. A más médiatartalmaktól való megkülönböztetés módja a lineáris médiaszolgáltatásban

*a)* audiovizuális médiaszolgáltatás esetében optikai és akusztikus módon történő,

*b)* rádiós médiaszolgáltatás esetében akusztikus módon történő

figyelemfelhívás.

(3) Választási kampányidőszakban a választási eljárásról szóló törvény szabályai szerint lehet politikai reklámot médiaszolgáltatásban közzétenni. Választási kampányidőszakon kívül politikai reklám kizárólag már elrendelt népszavazással összefüggésben közölhető. A politikai reklám tartalmáért a médiaszolgáltató nem felel. Amennyiben a politikai reklám közzétételére irányuló igény megfelel a választási eljárásról szóló törvényben foglaltaknak, úgy mérlegelés nélkül köteles közzétenni azt.

(4) Politikai reklám, közérdekű közlemény és társadalmi célú reklám közzétételekor a közzététel megrendelőjét egyértelműen meg kell nevezni.

(5) A közérdekű közlemény közzétételéért a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet.

(6) A közszolgálati, a közösségi és a jelentős befolyásoló erejű médiaszolgáltató köteles közzétenni a hivatásos katasztrófavédelmi szerv közérdekű közleményét, amennyiben az az emberi életet vagy vagyonbiztonságot veszélyeztető vagy károsító események várható bekövetkezéséről, a már bekövetkezett ilyen események következményeinek enyhítéséről, elvégzendő feladatokról tájékoztat. A közzétételre a médiaszolgáltató legnagyobb éves átlagos közönségaránnyal rendelkező médiaszolgáltatásában, és - a 36. § (6) bekezdésben foglalt esetet kivéve - a médiaszolgáltató által meghatározott módon kerül sor. A közzétételi kötelezettség ezen események helyszíne szerinti vételkörzetben működő helyi médiaszolgáltatás médiaszolgáltatóját is terheli.

(7) A közérdekű közlemény időtartama az egy percet nem haladhatja meg. E korlátozás nem vonatkozik a 15. §, illetve a (6) bekezdés szerinti közérdekű közleményre.

(8) A médiaszolgáltató kérelmére a Médiatanács - a kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül, igazgatási szolgáltatási díj ellenében - hatósági határozatában dönt, hogy a kérelem tárgyát képező közlemény közérdekű közleménynek, társadalmi célú reklámnak vagy politikai reklámnak minősül-e.

(9) Nem minősül burkolt kereskedelmi közleménynek valamely vállalkozás társadalmú célú, közérdekű szerepvállalásáról történő tájékoztatás, azonban az ilyen beszámolókban kizárólag a vállalkozás neve, logója és védjegye tüntethető fel, valamint - amennyiben a társadalmi szerepvállaláshoz szorosan kapcsolódik - terméke, szolgáltatása jeleníthető meg. Nem jelenhet meg a beszámolóban a vállalkozás jelszava, kereskedelmi közlemény részlete, és a tájékoztatás nem ösztönözhet kifejezetten a vállalkozás termékének megvásárlására, vagy szolgáltatásának igénybevételére.”

„203. § [...] 55. *Politikai reklám:* valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám. [...]

64. *Társadalmi célú reklám:* politikai reklámnak nem minősülő, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló, ellenérték fejében vagy anélkül közzétett felhívás vagy közérdekű üzenet, amely valamely közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára.”

III.

[15] 1. Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa az Abtv. 56. § (1) bekezdésében foglaltak alapján elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó formai és tartalmi törvényi követelményeknek.

[16] Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz megfelelt az előterjesztésére vonatkozó formai követelményeknek.

[17] Az Abtv. 27. §-ában meghatározott egyedi ügyben érintett az indítványozó, hiszen az alkotmányjogi panasszal támadott ügy kötelezettje. A panasz az Abtv. 27. § *b)* pontjában foglaltaknak is eleget tett: az indítványozó részére további jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre.

[18] Az alkotmányjogi panasz - az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító részében - az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)-f)* pontjaiban foglalt feltételeknek is megfelelt. Az indítványozó megjelölte az Abtv. 27. §-át, az Nsztv. 79. § (3) bekezdését, valamint a Ve. 233. § (1) bekezdését, amelyek megalapozzák az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására; megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést; megjelölte az Alaptörvény megsértett rendelkezését; kifejtette az Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét, előadta a támadott döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtését; előterjesztett kifejezett kérelmet a támadott bírói döntés megsemmisítésére.

[19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz a törvényes határidőn belül érkezett.

[20] 2. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

[21] A jelen alkotmányjogi panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa úgy ítélte meg, hogy a támadott végzésnek a véleménynyilvánítás és a médiatartalom-szerkesztés szabadságát érintő jogértelmezése felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét, ezért a panaszt a IX. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító részében - a 2016. október 19-i ülésén meghozott korábbi döntésével - befogadta.

[22] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a XXIII. cikk (7) bekezdésében, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogainak sérelmére is hivatkozott.

[23] Az Alkotmánybíróság azonban azt állapította meg, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogával [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben nem adott elő megfelelő indokolást, a népszavazáshoz való jog [Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés] pedig jogi személy létére nem illeti meg.

[24] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt ezen részeiben az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

IV.

[25] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[26] 1. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben azt vizsgálta, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, jelen esetben a médiatartalom-szerkesztés szabadságát megsértette-e a Kúria döntése azáltal, hogy az Mttv.-ben és a Ve.-ben előírt szabályok betartásán túl egy társadalmi célú reklám közlése előtt azt is elvárta az indítványozó műsorszolgáltatótól, hogy a népszavazási kampány aktuális állásának tartalmát és irányát is figyelembe vegye, és az alapján döntsön egy közérdekű célt tartalmazó műsorszám társadalmi célú reklámként való közreadásáról.

[27] 2. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van, mert az Abtv. 26-27. §-ai értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított alkotmányos alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen.

[28] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d)* pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja.

[29] 3. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény érintett rendelkezéseit, az indítványozó műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó jogi környezetnek az ügy eldöntése szempontjából legfontosabb szabályait és alkotmánybírósági gyakorlatát.

[30] 3.1. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban átfogóan foglalkozott az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt szólás- és sajtószabadság értelmezésével, és kifejtette, hogy a sajtószabadság, amely felöleli valamennyi médiatípus szabadságát, kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében, mivel a sajtó a véleménynyilvánításnak, a véleményformálásnak és a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információszerzésnek az eszköze, amelynek egyik legfontosabb alkotmányos küldetése a közügyek alakulásában releváns körülmények bemutatása (Indokolás [40] és [48]).

[31] Az Mttv. 3. §-a az Alaptörvény rendelkezéseit szem előtt tartva írja elő, hogy „Magyarországon a médiaszolgáltatások szabadon nyújthatók, a sajtótermékek szabadon közzétehetők, az információk és a vélemények a tömegkommunikációs eszközök útján szabadon továbbíthatók, a nyilvános vételre szánt magyarországi és külföldi médiaszolgáltatások szabadon elérhetők. A médiaszolgáltatás és a sajtótermék tartalmának meghatározása szabad, a médiaszolgáltató és a sajtótermék kiadója felelősséggel tartozik e törvényben foglaltak betartásáért.”

[32] A médiaszolgáltatás tartalmának szabad meghatározása magában foglalja az adott műsorszolgáltató reklámpolitikájának szabadon történő kialakítását is. A népszavazási kampány során a műsorszolgáltató szabadon dönthet arról, hogy egyrészt a Ve. 147/F. § (1) bekezdése alapján biztosítani kívánja-e politikai reklám közzétételének lehetőségét, másrészt az Mttv. 32. §-a alapján közzétesz-e társadalmi célú reklámot.

[33] Az Alkotmánybíróság jelen üggyel összefüggésben megállapította, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága védi a műsorszolgáltatót társadalmi célú reklámok közzététele esetében is.

[34] 3.2. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének az Alaptörvény negyedik módosításával elfogadott szövege úgy rendelkezett, hogy „[a]z országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.”

[35] Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének jelenleg hatályos - az Alaptörvény ötödik módosításával elfogadott - szövege értelmében bármilyen médiaszolgáltatás útján közzétehető politikai reklám, feltéve továbbra is, hogy a közzététel ellenérték nélkül történik. A politikai reklám közzétételére vonatkozó további feltételek meghatározását az Alaptörvény sarkalatos törvényre utalja, azzal, hogy a sarkalatos törvénynek biztosítania kell a politikai reklámot közzétevők esélyegyenlőségét.

[36] Az Alaptörvény a politikai reklám fogalmát nem határozza meg szövegszerűen. Ugyanakkor egyrészt egyértelműen a demokratikus közvélemény kialakulásához köti azt, a véleményszabadság alapjogába ágyazva, másrészt közvetlenül összekapcsolja a választással, ezen belül a jelölő szervezetekkel, harmadrészt összekapcsolja a politikai reklám fogalmát a választási kampányidőszakkal. Abból, hogy az Alaptörvény a politikai reklám fogalmát a kampányidőszakhoz és a jelölő szervezetekhez köti, az következik, hogy a politikai reklám az Alaptörvény e rendelkezései értelmében az a közlés, amely a jelölő szervezetek jelöltjeit, népszavazáskor a kérdés mikénti eldöntését támogatja. Ezt az értelmezést támasztja alá az esélyegyenlőségre utaló szövegrész is az Alaptörvény e rendelkezésében.

[37] A jelen ügyben nem választáson, hanem népszavazáson való közlésről van szó, azonban az Alaptörvény a népszavazás alapjogi szabályai között visszautal a választójogra [lásd Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés]. Ebből az következik, hogy a népszavazás idején sem lehet más tartalmat tulajdonítani az Alaptörvény szerinti politikai reklám fogalomnak, mint amilyen tartalmat annak a választások idején tulajdonítani kell.

[38] Abból, hogy a hatalom forrása a nép, aki a hatalmát választott képviselői útján vagy közvetlenül gyakorolja, az következik, hogy önmagában sem az e jog gyakorlására való felhívás, sem az attól való tartózkodásra felhívás az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében nem minősül politikai reklámnak.

[39] A politikai reklám fogalmi eleme az Alaptörvény alapján a jelölő szervezetek és jelöltek érdekében, a képviselővé válásért való közlés, a közvélemény befolyásolása a választáson induló jelölteket, népszavazáskor pedig a feltett kérdést illetően.

[40] 3.3. A politikai reklám és a társadalmi célú reklám fogalmát az Mttv. 203. § 55., illetve 64. pontjai határozzák meg. Ez alapján a politikai reklám valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám. A társadalmi célú reklám pedig a politikai reklámnak nem minősülő, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló, ellenérték fejében vagy anélkül közzétett felhívás vagy közérdekű üzenet, amely valamely közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára.

[41] A társadalmi célú reklám és a politikai reklám között tehát az a leglényegibb különbség, hogy míg a társadalmi célú reklám közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére, a politikai reklám célja a párt, mozgalom vagy a kormány népszerűsítése, illetve a támogatására való ösztönzés.

[42] A médiaszolgáltató - így az indítványozó műsorszolgáltató is - felelősséggel tartozik az Mttv.-ben foglaltak betartásáért, tehát egy adott műsorszám közzététele előtt vizsgálnia kell, hogy a közlésre szánt reklám politikai vagy társadalmi célú reklámnak minősül-e, és a közzététel során az adott reklám-típusra vonatkozó egyéb rendelkezéseket (pl. politikai reklám esetén az előírt idősávokat és időtartamokat) is be kell tartania.

[43] 3.4. A konkrét esetben az indítványozó műsorszolgáltató elfogadta a közzétenni kívánt reklám társadalmi célú minősítését. Az Alkotmánybíróság ezért azt is vizsgálta, hogy egyértelműen azonosítható-e a társadalmi célú reklám legfőbb jellemzőjének mondható közérdekű cél a támadott kúriai végzés által vizsgált műsorszámban.

[44] Az Alaptörvény *B)* cikk (3) bekezdése szerint „[a] közhatalom forrása a nép”, a (4) bekezdés értelmében pedig „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” A demokratikus jogállam működésének alapja a hatalomgyakorlás legitim módon történő megvalósulása. Egy országos népszavazás, vagyis a kivételesen alkalmazott közvetlen hatalomgyakorlási forma alkalmazása esetén elsőrendű közérdek, hogy az állampolgárok részt vegyenek a népszavazáson, és a népszavazás érvényes legyen. A vizsgált műsorszám semmilyen formában nem utal a népszavazáson eldöntendő kérdés mikénti megválaszolására és nem irányul a népszavazás során megnyilvánuló választói akarat befolyásolására. A műsorszám a népszavazáshoz való jog gyakorlására, a választópolgári részvételre bíztat, amivel a döntés legitimitását mint közérdekű célt kívánja elősegíteni.

[45] 4. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.

[46] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e {lásd 3/2015. (II. 2.) AB határozat Indokolás [17]-[18]}.

[47] 5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján azt vizsgálta, hogy a Kúria döntése összhangban áll-e az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésével.

[48] A Kúria a támadott végzése szerint egy társadalmi célú reklám közzététele során nem elegendő önmagában a közérdekű cél meglétének vizsgálata, a népszavazási kampány aktuális tartalmát és irányát is vizsgálnia kell a műsorszolgáltatónak, ami alapján a társadalmi célú reklámnak szánt műsorszám politikai reklámnak minősülhet.

[49] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint minden közérdekű céllal szemben megfogalmazhatóak ellenérvek és ellenvélemények. Egy társadalmi célú reklám közzététele előtti vizsgálat során nem várható el a műsorszolgáltatótól az Mttv. előírásain túl olyan többlettartalom vizsgálata, ami alapján egy kampány pillanatnyi állásából következtetve esetlegesen valamilyen mögöttes politikai tartalom állapítható meg. Ez ugyanis könnyen eredményezheti azt is, hogy egy közérdekű céllal ellentétes politikai vélemény megakadályozza a közérdekű cél elérését szolgáló társadalmi célú reklám közzétételét.

[50] A politikai reklám fogalmát, ha az a tételes jogban megjelenik, az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni a IV.3.2. pontban (Indokolás [34]-[39]) kifejtettek szerint. A politikai reklám olyan közlés, amelynek a lényeges tartalma a jelöltek, jelölő szervezetek, illetve népszavazási kérdés esetén az „igen” vagy „nem” válaszok közötti választás.

[51] Az Alkotmánybíróság elfogadta a Kúriának azt a megállapítását döntése alapjául, hogy a vitatott közlés a tartalma alapján önmagában nézve nem irányul a népszavazási kérdésre adható lehetséges válaszok („igen”-„nem”- „érvénytelen”) közül egyiknek sem a támogatására, hanem csupán közérdekű célt szolgál. Az a körülmény, hogy a részvételre ösztönzés a népszavazás érvényességét szolgálja, nem ad alapot arra az értelmezésre, hogy az Alaptörvény értelmében a közlés a kérdésnek a Kormány - mint kezdeményező - által kívánt módon való megválaszolására irányulna.

[52] A Kúria végzésével az Mttv. által előírt szabályoknál lényegesen szélesebb körű vizsgálatot igénylő, és objektív módon be nem határolható többletkötelezettséget telepített a műsorszolgáltatóra. A Kúria döntése alkalmas arra, hogy - mintegy öncenzúraként - a műsorszolgáltatót visszatartsa társadalmi célú reklámok közzétételétől. A Kúria a végzésében foglalt jogértelmezésével ennek következtében megsértette a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadságát.

[53] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. számú végzését megsemmisítette.

[54] 6. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2016. október 25.

|  |
| --- |
|  *Dr. Sulyok Tamás* s. k.,az Alkotmánybíróság elnökhelyettese |
|   |
|  *Dr. Balsai István* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Czine Ágnes* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Juhász Imre* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Pokol Béla* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Salamon László* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Stumpf István* s. k.,alkotmánybíró |  *Dr. Szalay Péter* s. k.,alkotmánybíró |
|   |   |
|  *Dr. Szívós Mária* s. k.,előadó alkotmánybíró |  *Dr. Varga Zs. András* s. k.,alkotmánybíró |

***Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye***

[55] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.

[56] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontján alapuló hatásköre annak lehetőségét teremtette meg, hogy a támadott bírói döntést alkotmányossági szempontból felülvizsgálja. Ez magában foglalja azt is, hogy az Alkotmánybíróság egyedi ügyekben felülvizsgálja a bíróság jogértelmezését. Ennek azonban szigorú korlátai vannak.

[57] A felülvizsgálat korlátait mindenekelőtt az jelöli ki, hogy a hatalommegosztás rendszerében a jogszabályok önálló, a konkrét tényállásra vonatkoztatott értelmezése a rendes bíróságok feladata (iura novit curia) {3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az Alkotmánybíróság ezért rendszerint hangsúlyozza, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését - különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg - el kell ismernie {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ez következik a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 6. §-ából is, amely szerint „[a] bíróság határozata mindenkire kötelező”.

[58] A hatalommegosztás elvéből fakadó korlátok mellett az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét szűkíti, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a értelmében kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja a bírói döntést, mert az alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az Alkotmánybíróság ezért nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontján (Abtv. 27. §-án) alapuló hatásköre is - az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül - az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.

[59] A fentiekből következően a bírói döntésben megjelenő jogértelmezés kizárólag akkor támadható alkotmányjogi panasszal, ha az valamely az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezet {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]}. Ilyen alapjogi (Alaptörvényben biztosított jogi) érintettség nélkül az Alkotmánybíróságnak nincs jogköre a bírói jogértelmezés felülvizsgálatára.

[60] 2. Az adott ügy alapjogi relevanciája a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben merül fel.

Az Alkotmánybíróság erre tekintettel vizsgálhatta a Kúria jogértelmezését, és arra a következtetésre jutott, hogy a támadott végzésben foglalt jogértelmezés megsértette a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésére vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadságát. Az Alkotmánybíróság döntését arra alapította, hogy a politikai reklám fogalmának meghatározásakor a Kúria az irányadó törvényi rendelkezések által előírt szabályoknál lényegesen szélesebb körű vizsgálatot igénylő, és objektív módon be nem határolható többletkötelezettséget telepített a műsorszolgáltatóra.

[61] Álláspontom szerint a Kúria jogértelmezése ilyen hibában nem szenved, és az irányadó szabályozás tartalmán alapul. A Kúria ugyanis egyértelműen rámutatott, hogy az adott esetben a Kormány megbízásából készült - a részvételre ösztönző - reklám „nem függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától”. Erre tekintettel „a közlésben megjelent a Kormány támogatására való ösztönzés”, ami a politikai reklám ismérve. A Kúria ezért hangsúlyozta, hogy az adott ügyben vizsgált műsorszám politikai reklámnak minősül, és nem az Mttv. 64. §-a szerinti társadalmi célú reklámnak, még akkor is, ha valóban van közérdekű üzenete.

[62] 3. Összegezve álláspontomat, úgy gondolom, egy ügy alapjogi relevanciája nem adhat alapot arra, hogy a bíróság eltérjen az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogi norma egyértelmű tartalmától. (Még akkor sem, ha az olyan kiemelten védett alapjoggal áll összefüggésben, mint a véleménynyilvánítás szabadsága). Emiatt nem értek egyet a Kúria végzésének megsemmisítésével.

Budapest, 2016. október 25.

*Dr. Czine Ágnes* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye***

[63] Nem támogatom a kúriai döntés megsemmisítését, mert megítélésem szerint a Kúria helyesen ismerte fel a vitatott médiaközlés politikai reklám jellegét a most lefolyt népszavazási eljárás menetében az egymással szembeni főbb politikai alternatívák és állítások elemzése alapján. A népszavazás kapcsán egymásnak feszülő politikai táborok a közérdeknek és a társadalom átfogó érdekének ellentétes víziói alapján eltérő politikai magatartást tartottak ésszerűnek, és ezek egyike volt a népszavazástól távolmaradásra ösztökélés, a népszavazási bojkott hirdetése, az erre való felhívás. Ezzel feszült szembe a népszavazásra felhívás mint több, máskülönben egymással is szembenálló politikai tábor népszavazásra ösztökélése, és így a Kúria nem tehette meg, hogy az ezt a fajta médiaközlést ne minősítse a politikai reklám kategóriájába tartozónak. Ezt megfontolva az Alkotmánybíróság sem tehetett volna mást, mint elfogadva a Kúria érvelését elutasítsa az indítványozó panaszát.

[64] Egy további ellenvetésem a többségi határozat indokolására vonatkozik. Az indítványt a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése, továbbá az itt meghatározott három napos határidőt a népszavazási eljárásoknál öt napra felemelő 2013. évi CCXXXVIII. törvény 79. § (3) bekezdése alapján, valamint az alkotmánybírósági törvény (Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján nyújtották be. A választási eljárási törvényben létrehozott speciális alkotmányjogi panasz lehetőségét - melyet némi változtatásokkal továbbvitt a népszavazási eljárási törvény 79. § (3) bekezdése is - az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének *g)* pontja teremtette meg, amikor az Alkotmánybíróság számára további sarkalatos törvényben lehetővé tette további hatáskörök megállapítását. A Ve. 233. § (1) bekezdése ez alapján hozta létre a választási eljárás során felmerült viták ügyeiben keletkezett kúriai döntések ellen az Alkotmánybíróság előtti speciális alkotmányjogi panaszt, nagyon rövid határidőt (kétszer három napot, illetve a népszavazási eljárási ügyekben kétszer öt napot) adva ennek eldöntésére. Ezért helytelennek tartom, hogy a kialakult alkotmánybírósági gyakorlatunk megköveteli a Ve. 233. § (1) bekezdése és a népszavazási törvény 79. § (3) bekezdésére alapozás mellett az alkotmánybírósági törvény 27. §-ára alapozást is, ahogy itt az Indokolás III. részében (Indokolás [15]-[24]) ennek ellenőrzése meg is történik.

[65] Ez a nagyon rövid idő alatt benyújtandó, és a Kúria, illetve az Alkotmánybíróság alatt gyorsítottan eldöntendő speciális alkotmányjogi panasz nem mosható össze az alkotmánybírsági törvény 26. és 27. §-aiban rögzített rendes alkotmányjogi panasztípusokkal.

Budapest, 2016. október 25.

*Dr. Pokol Béla* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye***

[66] Az Alkotmánybíróság nem járhat el burkoltan negyedfokú bíróságként; ez ellentétben áll mind a hatalommegosztás elvével, mind pedig a testületnek az Alaptörvényben meghatározott feladatkörével. A most elbírált alkotmányjogi panaszában az indítványozó tulajdonképpen azt vitatta, hogy a Kúria az irányadó jogszabályi rendelkezéseket az ő konkrét ügyében - annak körülményeire, tényállására tekintettel - helyesen, jogszerűen alkalmazta-e. Az indítványt így álláspontom szerint az Abtv. 29. §-a szerinti valódi alkotmányjogi kérdés hiányában az Alkotmánybíróságnak vissza kellett volna utasítania.

[67] 1. A Kúria megsemmisített végzésében politikai reklámnak minősítette az Mttv. 203. § 55. pontja alapján a Kormánynak az általa kezdeményezett népszavazáson való részvételre ösztönző, az indítványozó médiaszolgáltatónál többször közölt felhívását. Az Mttv. irányadó rendelkezése szerint: „[p]olitikai reklám: valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám.”

[68] A Kúria a megállapított tényállás alapján a fenti rendelkezést a kérdéses reklámra azért tartotta alkalmazandónak, mert arra a következtetésre jutott, hogy „kampányidőszakban a Kormány megbízásából készült, részvételre ösztönző reklám nem függetleníthető a népszavazás szervezőjének céljától. Ezáltal a közlésben megjelent a Kormány támogatására való ösztönzés, ami azonban a politikai reklám ismérve.”

[69] A többségi határozat helyesen rögzíti: „[a]z Alaptörvény a politikai reklám fogalmát nem határozza meg szövegszerűen.” (A mondatban az utolsó szó már igazából szükségtelen, hiszen másként, mint szövegszerűen, nem is lehetséges egy fogalmat normában meghatározni.) Ezt követően azonban a határozat - támaszkodva részben az Alaptörvény már nem hatályos IX. cikk (3) bekezdésére - mégis definiálni próbálja a politikai reklám fogalmát. A definíciót (a negatív definíciót) lényegében az Alaptörvény *B)* cikk (3)-(4) bekezdése alapján gyártja le: „[a]bból, hogy a hatalom forrása a nép, aki a hatalmát választott képviselői útján vagy közvetlenül gyakorolja, az következik, hogy sem az e jog gyakorlására való felhívás, sem az attól való tartózkodásra felhívás az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében nem minősül politikai reklámnak.”

[70] A határozatot jegyző többség valójában csak állítja, de ténylegesen nem bizonyítja be azt, hogy az Alaptörvény alapján le lehetne szűkíteni a (népszavazási) kampányban közzétett politikai reklám fogalmát úgy, ahogy azt a Kúria végzését megsemmisítő határozat az előbb idézett módon teszi. Nem bizonyítja, nem is tudja bebizonyítani azt, hogy az Alaptörvény felhívott *B)* cikke (3)-(4) bekezdésének - a népszuverenitás elvét, s ennek kapcsán a közvetlen és közvetett hatalomgyakorlást rögzítő - szabályából kiolvasható lenne, hogy ténylegesen melyik közlés „nem minősül politikai reklámnak”.

[71] Az Alkotmánybíróság többször hangsúlyozta, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését - különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg - el kell ismernie {lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.

[72] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó kifejezetten egyetlen jogszabályi rendelkezésnek egyetlen konkrét alkotmányos értelmezési tartalmát sem kifogásolta. Alkotmányjogi panasza a Kúria döntésébe foglalt jogértelmezés felülbírálatára irányult, anélkül, hogy az alkalmazott rendelkezés alkotmányos értelmezési tartományának kérdését komolyan felvetette volna. Az indítvány sem, de a Kúria végzését megsemmisítő határozat sem tudta meggyőzően bizonyítani, hogy az Alaptörvény alapján az alapügyben alkalmazott törvény által definiált politikai reklám fogalmát olyan szűken kell értelmezni, mint ahogy azt az Alkotmánybíróság tette. A Kúria által megállapított tényállásnak az irányadó törvényi szabályok alapján történő jogi minősítésének megváltoztatására pedig az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre. Az Alaptörvény alapján az adott indítványi kérelemre tehát az Alkotmánybíróság nem bírálhatta volna felül a Kúriának a politikai reklám törvényi fogalmával kapcsolatos konkrét jogértelmezését, s így nem volt indok a Kúria végzésének a megsemmisítésére sem. A konkrét alkotmányjogi panasz alapján az indítvány visszautasítását tartottam volna indokoltnak.

[73] 2. Megjegyzem azonban, hogy megfelelően indokolt indítvány alapján az Alkotmánybíróság - álláspontom szerint - vizsgálhatja, vizsgálnia is kell, miután az Alaptörvény hatályos IX. cikk (3) bekezdése - annak kifejezett meghatározása nélkül - a politikai reklám közzétételét lehetővé teszi, hogy az Alaptörvény helyes értelmezésével mi ennek a rendelkezésnek a jelentéstartalma. Alapos vizsgálat eredményeként - a többségi határozattól eltérően - meg kellene állapítani, hogy a politikai reklám jelentése nem feltétlenül azonos (nem feltétlenül kell azonosnak lennie) a választójog, illetve a népszavazáson való részvételhez való jog kapcsán. Vitathatatlan, hogy a közhatalmat gyakorló népképviseleti szerv választására ösztönzés - biztosítandó az érvényes és eredményes szavazás útján a hatalom legitim módon való gyakorlását, mely elengedhetetlen egy demokratikus jogállam működéséhez - alapvetően közérdekű célt szolgáló közlés [s ekként az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése alkalmazásában aligha lehet politikai reklám]. Népszavazás esetén azonban a szavazáson való részvételre ösztönzés - különös tekintettel az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdésében foglaltakra - elsődlegesen a kezdeményező célját szolgáló közlés. Az általa kezdeményezett népszavazáson az általa megfogalmazott kérdést illetően elengedhetetlen a választói akarat legális megnyilvánulásához az, hogy a népszavazás az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdésében megkövetelt módon érvényes is legyen. Ez tehát az előfeltétele annak, hogy a kezdeményezett döntés (ami a kezdeményező számára kedvező esetben meghozza az általa áhított eredményt), legálisan szülessen meg. Éppen ezért népszavazás esetén - eltérően a választásoktól - a szavazáson való részvételre ösztönzés a kezdeményező részéről aligha értékelhető másként, mint politikai reklámnak. Mindennek figyelembe vételével határozott indítványi kérelem alapján lefolytatott megfelelően átgondolt érdemi vizsgálattal sem juthatott volna megalapozottan az Alkotmánybíróság arra a - Kúria jogértelmezésétől eltérő - következtetésre, hogy a népszavazás esetén a szavazáson való részvételre ösztönzés a kezdeményező részéről ne minősülne az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése értelmében politikai reklámnak.

Budapest, 2016. október 25.

*Dr. Stumpf István* s. k.,
alkotmánybíró

[74] A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Szalay Péter* s. k.,
alkotmánybíró

***Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye***

[75] 1. A rendelkező rész első pontjába foglalt döntést nem támogattam.

[76] Úgy vélem, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasza alkotmányjogilag releváns indok nélkül a Kúria jogértelmezésének felülvizsgálatára irányult. Ezzel összefüggésben nem értek egyet azzal sem, hogy a vizsgált ügyben a többségi határozat a műsorszolgáltató tartalomszerkesztési tevékenységét - alkotmányjogi érvekkel alá nem támasztottan - bevonja a véleménynyilvánítás szabadságához való alapjog alkotmányos védelmi körébe. Véleményem szerint az indítvány visszautasításának lett volna helye.

[77] 2. Alapvetően úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak nem szabad elzárkózni a rendes bíróságok jogértelmezésének, sőt közvetlen alapjogi kihatás esetén a ténymegállapításainak az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatától akkor, ha azt az alapjogi védelem a konkrét ügyben megköveteli. Megítélésem szerint az ítélkező bíróság bizonyítékértékelési és jogértelmezési szabadságához tartozik, hogy a bizonyítékokat meggyőződése szerint mérlegelje és jogági minősítésüket illetően szabadon alakíthassa ki jogi álláspontját. A bizonyítás és a bírói jogértelmezés ilyetén felülvizsgálatától pedig az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik, amíg a bíróság bizonyítékértékelése, a bizonyítékok felhasználása, avagy jogértelmezése pontosan körülírt, Alaptörvényben védelmezett jogot nem sért {vö. 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [19]}. Számos ügyben a tényállás rekonstruálása és a jogszabályok értelmezése közvetlen és jelentős alkotmányjogi relevanciával bír, és kihat az érintett személyek alapjogi helyzetére. Ezért az Alaptörvény védelme érdekében az Alkotmánybíróság kötelessége, hatásköre és felelőssége, hogy az esetleges eltérő ténymegállapításának, illetve jogértelmezésének döntésével, mindenkire kötelező erővel, érvényt szerezzen.

[78] A jelen esetben azonban megítélésem szerint a Kúria jogértelmezése nem bírt olyan közvetlen alkotmányjogi vonatkozásokkal, alapjogi kihatásokkal, amely annak érdemi (tartalmi) alkotmánybírósági felülvizsgálatát lehetővé tette volna. A vizsgált ügyben a Kúria megállapította, hogy az indítványozó műsorszolgáltató megsértette a választási eljárás politikai reklám közzétételére vonatkozó rendelkezését azzal, hogy egy politikai reklámot társadalmi célú hirdetésként tett közzé, és kötelezte a szolgáltatót, hogy a végzés rendelkező részét a közlésétől számított három napon belül a jogsértő közlésekkel azonos napszakban és ahhoz hasonló módon tegye közzé.

[79] Úgy vélem, hogy a műsorszám közzétételének mikéntjével kapcsolatos döntés az indítványozó műsorszolgáltató véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát nem érintette, hiszen az adott műsorszám jogi minősítésének kérdése nem tartozik a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog alkotmányos védelmi körébe, hanem jogszabályilag kötött, a műsorszolgáltató felelősségi körébe és üzleti kalkulációjába (megfontolásába) tartozó döntés. E jogi minősítés helyessége, az irányadó jogszabályoknak való megfelelése nem a minősítő szubjektív megítélésétől függ, annak pontos kereteit a jogalkalmazásnak végső sorban a rendes bíróságok jogalkalmazói tevékenységének (ítélkezésének) kell kialakítania.

[80] Nem osztom a többségi határozat álláspontját a tekintetben, hogy a Kúria döntése alkalmas lenne arra, hogy - mintegy „öncenzúraként” - a műsorszolgáltatókat a jövőben visszatartsa társadalmi célú reklámok közzétételétől. Véleményem szerint a többségi határozat egy alkotmányjogilag sokkal veszélyesebb műsorszolgáltatói gyakorlatot rejthet magában, nevezetesen azt, hogy a műsorszolgáltatók a jövőben kisebb gondossággal fognak eljárni, és hajlamosabbak lesznek politikai reklámot társadalmi célú hirdetésként közzétenni, kikerülve ezzel az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésében foglalt esélyegyenlőségre vonatkozó követelményt.

[81] A véleménynyilvánítás szabadságához való alapjog alkotmányos védelmi körének az érintettsége hiányában az Alkotmánybíróságnak véleményem szerint a vizsgált ügyben nem volt hatásköre arra, hogy a Kúria törvényértelmezési kérdésben elfoglalt és alapjogi kihatással nem bíró jogértelmezését felülvizsgálja.

Budapest, 2016. október 25.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,
alkotmánybíró

[82] A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Szalay Péter* s. k.,
alkotmánybíró

1. Alkotmánybírósági ügyszám: 20/B/1993/7. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5. [↑](#footnote-ref-1)
2. Alkotmánybírósági ügyszám: 1236/B/1993. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ebbe az esetkörbe tartozik az is, ha a korlátozottan cselekvőképes, illetve cselekvőképtelen beteg helyett - annak korábban, az Eütv. 22. §-a alapján tett nyilatkozata szerint - más személy dönt az életfenntartó, életmentő kezelések visszautasításáról. A beteg korábban, nyilatkozata megtételekor élt önrendelkezési jogával, amikor is általános érvénnyel visszautasította azokat a kezeléseket, amelyek a halálos betegség természetes lefolyását megakadályozva, őt - számára már - méltatlan életre kényszerítenék. Az általa megnevezett helyettes döntéshozó [Eütv. 22. § (2) bekezdése] arról dönt, hogy a konkrét élethelyzet olyan-e, amelyet a beteg saját maga számára már elfogadhatatlan, emberhez méltatlan életnek tartana, s ezért - a beteg korábbi felhatalmazása alapján - a beteg helyett visszautasítja az életmentő és az életfenntartó kezeléseket. [↑](#footnote-ref-3)
4. Alkotmánybírósági ügyszám: 1358/B/1991/10. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5. [↑](#footnote-ref-4)
5. Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2478/2012. [↑](#footnote-ref-5)
6. Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3338/2015. [↑](#footnote-ref-6)
7. Alkotmánybírósági ügyszám: III/1452/2014. [↑](#footnote-ref-7)
8. Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3085/2012. [↑](#footnote-ref-8)
9. Alkotmánybírósági ügyszám: IV/656/2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. Alkotmánybírósági ügyszám: IV/609/2014. [↑](#footnote-ref-10)
11. Alkotmánybírósági ügyszám: 12/B/1993/8. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5. [↑](#footnote-ref-11)
12. Az eljárást megszüntette: 25/1996. (VII. 3.) AB végzés. [↑](#footnote-ref-12)
13. Alkotmánybírósági ügyszám: II/3012/2012. [↑](#footnote-ref-13)
14. Alkotmánybírósági ügyszám: IV/141/2014. [↑](#footnote-ref-14)
15. Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1754/2016. [↑](#footnote-ref-15)