



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

24/2014. (VII . 22.) AB határozat	az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 22. § (3) bekezdésének szövegrésze, valamint az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet mellékletének 2. pontja és az ahhoz kapcsolódó lábjegyzet alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1128
25/2014. (VII. 22.) AB határozat	a Kúria Pfv.IV.20.015/2012/4. számú ítélete, valamint a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 1.Pf.20.361/2011/4. számú jogerős ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1157
26/2014. (VII . 23.) AB határozat	a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 6. §-a és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 22. § (3a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 17. §-a egyes szövegrészeinek és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 2. § (4) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1166
27/2014. (VII . 23.) AB határozat	a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos alaptörvény-ellenes 34. § (1) bekezdése folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról	1196

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/2014. (VII. 22.) AB HATÁROZATA

az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 22. § (3) bekezdésének szövegrésze, valamint az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet mellékletének 2. pontja és az ahhoz kapcsolódó lábjegyzet alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre és dr. Salamon László* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 22. § (3) bekezdése „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 [...] két évente meg kell újítani, és azt [...]” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 22. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „Az (1)–(2) bekezdés szerinti nyilatkozatot a beteg bármikor – cselekvőképességére, illetve alaki kötöttségre tekintet nélkül – visszavonhatja.”

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 22. § (3) bekezdése „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 [...] két évente meg kell újítani, és azt [...]” szövegrésze e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet mellékletének 2. pontja és az ahhoz kapcsolódó lábjegyzet alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet mellékletének 2. pontja és az ahhoz kapcsolódó lábjegyzet e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát.

3. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 22. § (2) bekezdésben második helyen szereplő „cselekvőképes” szövegrésze, az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdés „illetve a helyettes döntéshozó rendelkezik-e belátási képességgel” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 20. § (4) bekezdés „háromtagú” szövegrésze, 20. § (5) bekezdés „valamint egy pszichiáter szakorvos” szövegrésze, valamint az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés „pszichiáter szakorvos tagja” szövegrésze, továbbá 4. § második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény II. cikke tekintetében elutasítja, egyebekben visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 21. § (1) és (2) bekezdés „és korlátozottan cselekvőképes” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 16. § (2) bekezdése, 20. § (2) bekezdés „csak” szövegrésze, 20. § (3) bekezdés „vagy életmentő”, továbbá „illetve életmentő” szövegrészei, 21. § (3) bekezdése, valamint az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet 1. § a) pont „életmentő [...] (a továbbiakban együtt: életfenntartó)” szövegrésze, 2. § (1) bekezdés „ismételten” szövegrésze, 2. § (2) bekezdés „azonban a közokirat elkészíttetésének költségei a beteget terhelik” szövegrésze, 3. § (4) bekezdés „akkor a visszautasított ellátást meg kell szüntetni, illetve azt meg sem lehet kezdeni” szövegrésze, 4. §-a második mondata, 9. § (1) bekezdés „illetve ismételten javasolni kell számára az életfenntartó beavatkozás elvégzéséhez történő beleegyezést” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 16. § (2) bekezdése, 20. § (2) bekezdés „csak” szövegrésze, 20. § (3) bekezdés „vagy életmentő”, továbbá „illetve életmentő” szövegrészei, 20. § (4) bekezdés „háromtagú” szövegrésze, 20. § (5) bekezdés „valamint egy pszichiáter szakorvos” szövegrésze, 21. § (1) és (2) bekezdés „és korlátozottan cselekvőképes” szövegrésze, 21. § (3) bekezdése, 22. § (2) bekezdésben másodikként szereplő „cselekvőképes” szövegrésze, 22. § (3) bekezdés „a nyilatkozatot két évente meg kell újítani” szövegrésze, valamint az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 1. § a) pont „életmentő [...] (a továbbiakban együtt: életfenntartó)” szövegrésze, 2. § (1) bekezdés „ismételten” szövegrésze, 2. § (2) bekezdés „azonban a közokirat elkészíttetésének költségei a beteget terhelik” szövegrésze, 3. § (3) bekezdés „pszichiáter szakorvos tagja” szövegrésze, 3. § (4) bekezdés „akkor a visszautasított ellátást meg kell szüntetni, illetve azt meg sem lehet kezdeni” szövegrésze, 4. § második mondata, 5. § (2) bekezdés „illetve a helyettes döntéshozó rendelkezik-e belátási képességgel” szövegrésze, 9. § (1) bekezdés „illetve ismételten javasolni kell számára az életfenntartó beavatkozás elvégzéséhez történő beleegyezést” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések együttesen és külön-külön is sértik a jogbiztonságot, ellentétesek a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban foglaltakkal, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.) rendelkezéseinek mellőzésével kerültek megalkotásra, továbbá sérülni véli az emberek önrendelkezési jogát is.
- [3] 2. Az összegző-áttekintő jellegű bevezetés után az indítványozó az egyes rendelkezések alaptörvény-ellenességét kifogásolja a következők szerint.
- [4] 2.1. Az indítványozó szerint az Eütv. 16. § (2) bekezdés a) ponttól kezdve a bekezdés végéig sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, III. cikkét, IV. cikk (1) bekezdését, valamint a XV. cikk (1)–(2) bekezdését.
- [5] Állítása szerint a megjelölt rendelkezés több szempontból is alaptörvény-ellenes: egyrészt, mert nem nevesíti, hanem indokolás nélkül kihagyja a felsorolásból a dédszülőket és a dédunokákat, mint a beteg helyett a kezelés visszautasítása okán nyilatkozattételre jogosult személyeket, ezáltal indokolatlan különbséget tesz életkor és lényegében leszármazási, illetve felmenői sor szerint.
- [6] Másrészt a kifogásolt szabályt összeveti a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 610. §-ával is, amelynek értelmében, ha sem az örökhatározó nagyszülője, sem a nagyszülőktől

leszármazó nem örökölhet, törvényes örökösök fejenként egyenlő részekben az örökhagyó távolabbi felmenői. Így az Eütv. fenti rendelkezésével szemben – mely csak a nagyszülőkig, illetve az unokáig nevezi meg a beteg helyett nyilatkozattételre jogosultakat – nem hagyják ki a távolabbi felmenőket vagy leszármazókat sem.

- [7] Az ellátás visszautasítására (a jövőbeni lehetséges cselekvőképtelenség esetére) vonatkozó nyilatkozat (a továbbiakban: élő végrendelet) szerinte rokon vonásokat mutat a végrendelettel; erre utal a köznyelvben ekként meghonosodott elnevezése is, így az Eütv. nem térhet el a régi Ptk.-ban megfogalmazottaktól, és nem tehet különbséget a lehetséges örökösök, illetve a beteg helyett döntéshozatalra jogosultak között. Véleménye szerint tehát a jelenlegi szabályozás indokolatlan különbséget tesz életkor és leszármazási, illetve felmenői sor szerint, hátrányos módon szűkítve a beteg helyett nyilatkozattételre jogosultak körét azáltal, hogy nem nevesíti, hanem kihagyja a helyettes döntéshozók közül a dédszülőket és a dédunokákat, ezért alaptörvény-ellenes.
- [8] Kifogásolja azt is, hogy a régi Jat. 18. §-ába ütköző módon nem került sor a jogszabály megalkotása során társadalmi hatásvizsgálatra. Arra is hivatkozik, hogy az idős korosztály létszámának gyors növekedését, társadalmi súlyát a jogalkotó nem hagyhatja figyelmen kívül, velük a jogalkotás során is számolni kell.
- [9] Az indítványozó kérelmében megjelöli az Alaptörvény több rendelkezését, illetve annak alátámasztásául idéz több AB határozatot is, azonban tényleges, értékelhető indokolást csak a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében ad elő.
- [10] 2.2. Az indítványozó szerint az Eütv. 20. § (2) bekezdés „csak” szövegrésze sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint I. cikkét, illetőleg megalkotásakor a régi Jat. 18. § (2) bekezdése figyelmen kívül maradt.
- [11] Úgy véli, a „csak” határozószó értelemzavaró és akadályozza a jogszabály érvényesülését, hiszen azt a benyomást kelti, mintha kizárólag közokiratban lenne megtehető az ellátás visszautasítására vonatkozó nyilatkozat, ezért sérül a normavilágosság, és ezen keresztül az önrendelkezési jog olyan korlátozása valósul meg, ami sérti az Alaptörvény I. cikkét.
- [12] 2.3. Az indítványozó szerint az Eütv. 20. § (3) bekezdés „vagy életmentő” és „illetve életmentő” szövegrészei, valamint a Kr. 1. § a) „életmentő”, illetve „(a továbbiakban együtt: életfenntartó)” szövegrészei sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, valamint II. cikkét, továbbá a jogalkotó nem tartotta be a régi Jat. 18. § (1)–(2) bekezdésében és 23. §-ában foglaltakat.
- [13] Előadja, hogy az Eütv. az ellátás visszautasításának joga című fejezetben, a 20–23. §-okban foglalkozik az életmentő, illetve életfenntartó ellátásokkal, ezek visszautasításával. Az életmentő és az életfenntartó beavatkozások szerinte más-más orvosi döntési folyamatot és különböző célú intézkedéseket jelentenek, ehhez képest az Eütv. kifogásolt rendelkezésében a jogalkotó az „illetve” szó használatával azt a benyomást kelti, mintha a két fogalom mintegy felsorolásszerűen, szinonimaként szerepelne, amit a Magyar Értelmező Kéziszótár „illetve” szóra adott magyarázata is alátámaszt. Ezáltal sérül a normavilágosság követelménye, ezen keresztül pedig a jogbiztonság elve. Az indítványozó szerint a fogalmak összemossa az Eütv. súlyos hibája, ő maga a törvényhez képest több fogalmat különböztet meg, így a sürgős életmentést közvetlen életveszélyben, az életfenntartást, a sürgős életmentést és életfenntartást, valamint az életveszélyes helyzetet és elhárítását. Szerinte a jogalkotó a jogszabályban meghatározott fogalmakat nem határolja el megfelelően egymástól, azaz az Eütv.-ben nem különül el az életveszély elhárításának fogalma a sürgős életmentés fogalmától. Mivel a törvényhozó az életmentés fogalmának meghatározásánál a „sürgős szükség” kifejezést használja, a sürgős szükség meghatározásánál pedig közvetlen életveszély bekövetkeztét írja elő, értelmezhetetlenné válik életmentő beavatkozás visszautasítása esetén az orvosi bizottság összehívása, majd a visszautasító nyilatkozat harmadik napon történő ismételt kinyilvánítása, ezt követően pedig az orvosi bizottság ismételt összehívása.
- [14] Az indítványozó szerint amikor az Eütv. az életmentő beavatkozás visszautasításáról rendelkezik, akkor ez azokra az esetekre is vonatkozik, melyek azonnali, késlekedés nélküli cselekvést követelnek, ez pedig a gyakorlatban megvalósíthatatlan helyzetet teremt. Véleménye szerint az Eütv. beavatkozik a beteg magánszférájába, és sérti az emberi méltóságát, valamint az önrendelkezési jogát is. Az indítványozó úgy véli, a jelenlegi szabályozás alkotmányellenes helyzetet eredményez, hiszen a sürgős életmentés esetében kivitelezhetetlen, ezért túlzottan korlátozza a beteg önrendelkezési jogát.
- [15] Ugyancsak az „életmentő” kifejezést használja a Kr. 1. § a) pontja is, amelyet szintén alaptörvény-ellenesnek, a normavilágosság követelményét sértőnek tart az indítványozó. Úgy véli, hogy a fogalmak felsorolásszerű feltüntetése félreérthető, azt a benyomást kelti, mintha az életmentő beavatkozás az életfenntartó szinonimája

lenne, ezért mint tartalmilag hibásat, kéri az „életmentő”, és „(a továbbiakban együtt: életfenntartó)” kifejezések megsemmisítését.

- [16] 2.4. Az indítványozó kéri az Eütv. 20. § (4) bekezdés „háromtagú” valamint a 20. § (5) bekezdés „valamint egy pszichiáter szakorvos” szövegrészei megsemmisítését is, mert ellentétesnek tartja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I. cikkével, és a XV. cikk (1)–(2) bekezdésével.
- [17] 2.4.1. Előadja, hogy sok egészségügyi intézménynek nincsen pszichiáter szakorvosa, különösen nem olyan, aki rövid időn belül rendelkezésre állna, és döntési helyzetbe hozható lenne, így sok esetben nincs lehetőség a háromtagú bizottság összehívására. Az intézmények ilyen eltérő szakorvosi ellátottsága a betegek esélyegyenlősége megvalósulásának akadálya, ezért alaptörvény-ellenes [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés].
- [18] Az indítványozó szerint a bizottságban a kezelőorvos a legmeghatározóbb: ő ismeri a beteget, ő az, akivel a beteg először ismerteti a kezelés visszautasítására vonatkozó szándékát, ezt a kezelőorvos terjeszti a bizottság elé, és nélküle a bizottság sem tud határozatot hozni. Szerinte a bizottság létrehozására a beteg életének és érdekeinek védelme, a törvényes garanciák betartása, valamint a kezelőorvos ellenőrzése érdekében került sor, azonban az ellenőrzés egyetlen módja az utólagos jelentési kötelezettség lehet. Ahogy az indítványozó fogalmaz, „hiba esetén” pedig a megfelelő következmények alkalmazására kerülhet sor.
- [19] 2.4.2. Az indítványozó szerint az Eütv. nem tartalmaz kellő garanciát a beteg védelmében az életmentő beavatkozások visszautasítása esetére, így nem tartalmaz (legkésőbbi, a beteg számára még elfogadható) határidőt a bizottság megalakítására, összehívására vonatkozóan, nem szabályozza a bizottság összehívása, működése rendjét, ami sérti a beteg – az Eütv. 15. § (1) bekezdésében rögzített – önrendelkezési jogát.
- [20] Álláspontja szerint a jogállamiság elvét sérti, hogy nincs szabályozva az ellátás visszautasítására vonatkozó okiratok nyilvántartása és az azokhoz való hozzáférés, továbbá sérelmezi azt is, hogy az orvosok, a közjegyzők és a közvélemény számára alig ismert az élő végrendelet tételére vonatkozó lehetőség. Előadja azt is, hogy a bizottság összehívásának rendjét, a működési feltételei meghatározását az egészségügyi intézmények SZMSZ-ének kellene szabályoznia, azonban szerinte ez szinte sehol nem történt meg, szerinte éppen a határidők és szankciók megfelelő szabályozásának elmulasztása miatt. A Kr. 6. § (1) bekezdése a „haladéktalanul” kifejezést használja a bizottság döntés meghozatalával kapcsolatosan, ami szerinte „azonnal elvégzendőt” jelent, erre azonban a sürgős életmentés eseteiben nincs mód. Ugyancsak nem szabályozza az Eütv. a bizottságban a pszichiáter szakorvos feladatát sem.
- [21] Az indítványozó szerint tehát a megjelölt rendelkezések sértik mind a beteg, mind a kezelőorvos emberi méltóságát.
- [22] 3. Az indítványozó szerint a Kr. 3. § (3) bekezdés „pszichiáter szakorvos tagja” szövegrésze sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, és XV. cikk (1)–(2) bekezdését.
- [23] Nem vitatja, hogy a belátási képességről a bizottságnak nyilatkoznia kell, ha annak hiánya felmerül, kizárólag a pszichiáter általi vizsgálatot kifogásolja. A támadott rendelkezés szerint ugyanis a bizottság pszichiáter szakorvos tagja nyilatkozik arról, hogy a beteg rendelkezik-e a döntés meghozatalához szükséges belátási képességgel, ami az indítványozó szerint azt jelenti, hogy a pszichiáter szakorvos feladatává teszi azt, amit az Eütv. más rendelkezései a kezelőorvos feladatai közé utalnak. Szerinte a belátási képesség megítélése a mindennapi orvosi munka része, minden leendő orvos szigorlatozik is az egyetemen pszichiátriából, és maga az Eütv. is több helyen a kezelőorvosra bízta a belátási képesség megítélését, erre több – felsorolás-szintű – példát is hoz az indítványozó. Arra hivatkozik, hogy – többek között – az Eütv. 13. §-ában szabályozott tájékoztatáshoz való jog érvényre juttatása a másik oldalról a kezelőorvos kötelezettsége, neki tehát meg kell tudni ítélni betege belátási képességét is annak érdekében, hogy megfelelően tájékoztathassa. Ugyancsak a kezelőorvos feladata meggyőződni a beteg belátási képességéről a betegnek az Eütv. 15. §-ban rögzített önrendelkezési joga gyakorlása során, különösen abban az esetben, ha invazív beavatkozáshoz [(5) bekezdés] való hozzájárulásról (mint amilyenek az életmentő és az életfenntartó beavatkozások is) vagy annak elutasításáról kell döntenie. Az indítványozó szerint, ha a beavatkozás engedélyezéséhez elegendő az, hogy a beteg az általa „megértett és tudomásul vett kockázatú” kezeléshez adja beleegyezését (invazív beavatkozás esetén írásban, vagy ha erre nem képes, két tanú jelenlétében mindezt), akkor a beavatkozás elutasítására sem vonatkozhat más feltételrendszer. Indokolása alátámasztásául konkrét példákat is felhoz.

- [24] Szerinte a jelenlegi szabályozás – amellet, hogy a beteg önrendelkezési jogát súlyosan korlátozza – a pszichiáter szakorvos kötelező bizottsági bevonásával „a kezelőorvos szakmai kompetenciáját támadja”, ezáltal sérti az Alaptörvény II. cikkében megfogalmazott emberi méltóságát is. Szerinte a pszichiáter szakorvos bizottsági jelenlétének és vizsgálatának előírása azt a benyomást kelti, hogy a kezelőorvos nem képes megítélni a beteg belátási és ítélőképességét, annak ellenére sem, hogy azt az Eütv. egyéb rendelkezései (így többek között 12–18. §-ai is) – mintegy általános szabályként – a kezelőorvos feladatává teszik.
- [25] 4. Az indítványozó támadja a Kr. 4. §-ának azt a részét is, mely a beteg belátási képességének bizottsági felmérésére vonatkozó előírásokat tartalmaz, mert szerinte ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I. cikkével, II. cikkével, XV. cikk (1)–(2) bekezdésével, valamint a régi Jat. 18. § (1)–(2) bekezdése mellőzésével került megalkotásra.
- [26] E rendelkezéssel összefüggésben a korábban kifejtettekre hivatkozva előadja az indítványozó, hogy a bizottság olyan feladatot kap, ami lényegében a kezelőorvos mindennapi tevékenységének a része, ami nélkül egyetlen orvosi döntés sem lenne meghozható. Azáltal, hogy a beteget a bizottsági, azon belül is pszichiáter szakorvosi vizsgálatnak teszi ki, sérti a beteg, de egyúttal a kezelőorvos emberi méltóságát is, kétségbe vonva utóbbi szakmai hozzáértését is.
- [27] 5. Az Eütv. – az indítvány benyújtásakor hatályos – 21. § (1) bekezdés „és korlátozottan cselekvőképes” szövegrésze, valamint – indítvány benyújtásakor hatályos – 21. § (2) bekezdés „és korlátozottan cselekvőképes” szövegrésze az indítványozó szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, XV. cikk (1)–(2) bekezdését.
- [28] Az Eütv. – az indítvány benyújtásakor hatályos – 21. §-a értelmében cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes betegek az – Eütv. 20. § (2) bekezdés szerinti – ellátást nem utasíthatják vissza. Az indítványozó e rendelkezés kapcsán is felveti, hogy a törvény nem határozza meg, kinek a feladata a korlátozott cselekvőképesség vagy a cselekvőképtelenség megállapítása (ha nincsen erre vonatkozó papírja a betegnek), ami sérti a jogállamiság – Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített – elvét. Konkrét szabályozás híján ez szerinte „értelemszerűen” a kezelőorvos feladata (itt ismét visszautal a kérelmében fentebb ismertetettre).
- [29] Az indítványozó e rendelkezéssel összefüggésben azt is kifogásolja, hogy a jogalkotó nem tesz különbséget az életkora és a szellemi állapota miatt cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes betegek között, azaz például egy elmebeteg és egy csak életkora okán korlátozottan cselekvőképes beteg között, holott nem sorolhatók egy csoportba, ezzel pedig sérti az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését. Indokolásul a 36/2000. (X. 27.), valamint a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatra is hivatkozik, bőségesen idézve azokat.
- [30] Az indítványozó úgy véli, azok a korlátozottan cselekvőképes betegek, akik csak életkoruk miatt nem cselekvőképesek, valójában rendelkeznek azzal a belátási képességgel, ami a beavatkozásokhoz való hozzájárulásukhoz, illetve elutasításukhoz szükséges. Az Eütv. 21. §-a szerinte azáltal, hogy mind a cselekvőképtelenekre, mind pedig a fiatal felnőttekre (csak életkoruk okán korlátozottan cselekvőképesekre) azonos előírásokat tartalmaz, sérti – az Alaptörvény XV. cikkén túl – utóbbiak emberi méltóságát is. A korlátozottan cselekvőképes, ámde belátási képességgel rendelkező beteg jogainak cselekvőképtelenekkel azonos szabályozása az indítványozó szerint tehát többszörösen alaptörvény-ellenes.
- [31] A régi Ptk. 85. § (1) bekezdésének megfelelően a személyhez fűződő jogokat csak személyesen lehet érvényesíteni; a korlátozottan cselekvőképes személy személyhez fűződő jogai érvényesítése érdekében maga is felléphet. Az indítványozó szerint – mivel az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasítása az önrendelkezési jog része, utóbbi pedig a személyhez fűződő jogok egyike –, ebből levonható a következtetés, hogy a korlátozottan cselekvőképes személyeknek is joguk kellene, hogy legyen a fenti beavatkozások visszautasítására; az ezzel ellentétes szabályozás pedig sérti az Alaptörvényben is megfogalmazott alapvető jogok korlátozásának tilalmát.
- [32] A támadott rendelkezéssel összefüggésben kifogásolja az indítványozó azt is, hogy nem tartalmaz garanciális elemeket az eljárás megkezdésére, befejezésére, ami szintén sérti a jogállamiság elvét és a korlátozottan cselekvőképes beteg alapvető jogait.
- [33] Összességében a szabályozást ellentétesnek tartja az Alaptörvény megjelölt rendelkezésein túl az „egészségügyi és orvosi szemlélettel”, valamint a polgári jogi szabályokkal is.

- [34] 6. Alaptörvény-ellenesnek tartja az indítványozó az Eütv. 21. § (3) bekezdését is; úgy véli, a gyógyítás nem történhet rendőri erőszak alkalmazásával. Elfogadhatatlannak tartja, hogy (életkora okán) korlátozottan cselekvőképes beteg esetén a visszautasított életmentő vagy életfenntartó ellátást rendőrséggel kellene kikényszeríteni; szerinte ez ellentétes a jogállamisággal és az emberi méltósággal. Ellentmondásosnak is tartja a szabályozást, hiszen az Eütv. nem határozza meg, hogyan történik a rendőri közreműködés, ilyen esetben ki hajtja végre az orvosi beavatkozásokat.
- [35] 7. Az indítványozó szerint az Eütv. 22. § (2) bekezdés harmadik részében szereplő „cselekvőképes” kifejezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, XV. cikk (1)–(2) bekezdését.
- [36] Álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti a jogállamiságot, az alapvető jogok korlátozásának tilalmát, a koruk okán korlátozottan cselekvőképes személyek emberi méltóságát, illetve a jogegyenlőséget azért, mert kizárja a beteg helyett döntésre jogosult személyek közül az életkoruk miatt korlátozottan cselekvőképes személyeket, annak ellenére is, hogy a végleges döntést mindenképpen a háromtagú bizottság hozza meg. Lényegében tehát azt kifogásolja, hogy cselekvőképes személy nem jelölhet – még közokiratban sem – korlátozottan cselekvőképes személyt maga helyett akkor sem, ha a korlátozás oka csupán a helyettes döntéshozónak kijelölni kívánt személy életkorában rejlik.
- [37] 8. Az indítványozó szerint az Eütv. 22. § (3) bekezdése – különös tekintettel „[a] nyilatkozatot kétévente meg kell újítani.” szövegrészre – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, XV. cikk (1)–(2) bekezdését. Szerinte előfordulhat, hogy a beteg egészségi állapota annyira leromlik, hogy nem képes a nyilatkozat megismétlésére közjegyző előtt, így korábban tett nyilatkozata érvényét veszíti. Az időkorlát miatt nem érvényesülhet az értékrendjét tükröző (vég)akarata, így sérül emberi méltósága és a jogegyenlőség is. Ha nem nevezett meg cselekvőképtelensége esetére helyettes döntéshozót (ami kötelező egyébként sem lehet), a kétévenkénti ismétlési kötelezettség önrendelkezési jogát korlátozza, megfoszthatja akarata érvényesítésétől, holott például a nyilatkozat visszavonása nincs időben korlátozva. A közjegyzői eljárás ezen felül súlyos anyagi terhet jelent, az indítványozó a nyilatkozat ismétlésére vonatkozó előírást értelmetlennek is tartja.
- [38] Az indítványozó később kiegészítette alkotmányjogi panaszát; újabb beadványában kéri az Eütv. elmeorvosi szakvélemény beszerzésére vonatkozó rendelkezésének a megsemmisítését, mert ellentétesnek tartja az Alaptörvény II. cikkével. Emberi méltóságát sértőnek tartja, hogy élő végrendelete kizárólag akkor érvényes, ha pszichiáter szakorvos – egy hónapnál nem régebbi – szakvéleményben igazolja, hogy (a még egészséges, jövőbeni lehetséges beteg) döntését annak – esetlegesen előálló – következményei tudatában hozta meg.
- [39] Kérése alátámasztásul több gyakorlati példára is hivatkozik, valamint utal arra is, hogy mind a pszichiáter szakvéleményének, mind a közokirat közjegyző általi elkészítésének olyan költségei vannak, amelyek akár el is lehetetleníthetik az élő végrendelet tételét.
- [40] 9. A Kr. 2. § (1) bekezdése, valamint a 9. § (1) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben a beteg az ellátást visszautasítaná/visszautasította, őt ismételten tájékoztatni kell döntése következményeiről, illetőleg ismételten javasolni kell számára az életfenntartó beavatkozás elvégzéséhez történő beleegyezést.
- [41] Az ismételt tájékoztatásra, illetve ismételt beleegyezési javaslatra vonatkozó rendelkezéseket az indítványozó ellentétesnek tartja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I. cikkével, II. cikkével, XV. cikk (1)–(2) bekezdésével.
- [42] Szerinte a megjelölt rendelkezések indokolatlan beavatkozást jelentenek a beteg személyiségébe, sértik önrendelkezési jogát – melynek részeként az ellátás visszautasítására vonatkozó jogát gyakorolni kívánja, vagy az ellátást már vissza is utasította.
- [43] Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezések több szempontból is ellentmondásosak: nincs meghatározva, hogy hányszor kell „ismételten” javasolni a kezelést, kinek kell javasolni, amennyiben „értelemszerűen” a kezelőorvosnak kell ismételten tájékoztatni a beteget, vagy ismételten javasolni a kezelés elfogadását, akkor a jogalkotó ezzel a kezelőorvost olyan helyzetbe hozza, hogy a beteggel együtt kialakított döntését hagyja figyelmen kívül, ami az indítványozó szerint sérti a kezelőorvos emberi méltóságát is.
- [44] 10. Az indítványozó a megfogalmazása miatt félreérthetőnek, ellentmondásosnak tartja a Kr. 2. § (2) bekezdésében a közokirat készítés költségeire vonatkozó mondatrészt, szerinte ez felesleges túlszabályozás, az Eütv. erre

utalást nem tartalmaz, és a közokirat megnevezéséből is következik, hogy nem ingyenes, nem társadalombiztosítási szolgáltatás.

- [45] A Kr. 2. §-a többek között kimondja, hogy amennyiben a beteg gyakorolni kívánja az ellátás visszautasítására vonatkozó jogát, és szándékát az ismételt tájékoztatást követően is fenntartja, haladéktalanul biztosítani kell számára joga gyakorlásához szükséges feltételeket. Az indítványozó szerint ez csak az egészségügyi intézményben történő nyilatkozattételre vonatkozhat, hiszen a közjegyző előtt tett nyilatkozat feltételezi a törvényi feltételek meglétét. A kifogásolt mondatrész azonban azt a téves benyomást kelti, hogy a visszautasítás jogát az egészségügyi intézményben kizárólag közokiratban lehet gyakorolni, így megtörténhet, hogy magánokiratba foglalt nyilatkozatot nem fogad el az egészségügyi intézmény.
- [46] Másrészt úgy véli az indítványozó, hogy aki nem tudja kifizetni a közjegyző és esetlegesen a pszichiáter költségeit (ha az egészségügyi intézménynek nincsen pszichiáter szakorvosa, és máshonnan kell hívni), el van zárva a visszautasításra vonatkozó nyilatkozattétel lehetőségétől, ami a „jogegyenlőség és esélyegyenlőség elvét” sérti.
- [47] 11. Az indítványozó szerint a Kr. 3. § (4) bekezdése „akkor a visszautasított ellátást meg kell szüntetni, illetve” szövegrésze alaptörvény-ellenes, mert aktív eutanázia végrehajtására utasít. Ismét megjelöli az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, valamint a XV. cikk (1)–(2) bekezdését.
- [48] Előadja, hogy az életfenntartó beavatkozás visszautasítása az életmentő beavatkozás visszautasítását is jelenti [lásd: Kr. 1. § a) pontja]. A támadott rendelkezés értelmében, 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 meg sem lehet kezdeni. Az indítványozó szerint az ilyen beavatkozások megszüntetése halált eredményez, ami bűncselekmény. Ugyanakkor nem határozza meg a jogszabály, hogy kinek kell végrehajtani, rá nézve milyen következményei lesznek, ha a beavatkozást megszünteti, hogy viszonyul a rendelkezés a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényhez (a továbbiakban: régi Btk.), különösen a 168. §-ához (öngyilkosságban közreműködés). Összességében úgy véli, a rendelkezés sérti a jogállamiság elvét, ezen keresztül a normavilágosság követelményét, illetve ellentétes a 22/2003. (IV. 28.) AB határozattal, valamint az élet védelmére vonatkozó kötelezettséggel is.
- [49] 12. Végül kéri az indítványozó a Kr. 5. § (2) bekezdés „illetve a helyettes döntéshozó rendelkezik-e belátási képességgel” szövegrésze megsemmisítését is, mert ellentétesnek tartja az Alaptörvény korábban már megjelölt cikkeivel.
- [50] Az Eütv. 22. § (4) bekezdése értelmében azt vizsgálja a Bizottság, hogy a beteg döntését annak következményei ismeretében hozta-e meg. A Kr. e rendelkezés alkalmazási körét terjeszti ki a helyettes döntéshozókra is, ami az indítványozó szerint nem lehet a Bizottság feladata, hiszen az Eütv. maga kizárólag cselekvőképes személyt enged helyettes döntéshozónak. Szerinte ez súlyosan sérti a helyettes döntéshozó emberi méltóságát, az indokolatlan elmeorvosi vizsgálat súlyos beavatkozást jelent a magánszférájába, ezen felül az állam túlhatalmát szolgálja.
- [51] A fent kifejtett indokokra tekintettel kéri a megjelölt rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

[52] Az Alkotmánybíróság a határozathozatal során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

[53] 1. Az Alaptörvény indítványozó által megjelölt rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(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.”

„III. cikk (1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.”

„IV. cikk (1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.

(2) Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, foglalkozás, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[54] 2. Az Eütv. támadott rendelkezései:

„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.”

„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.”

„21. § (1) Cselekvőképtelen beteg, korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott beteg esetén a 20. § (2) bekezdése szerinti ellátás nem utasítható vissza.

(2) Ha cselekvőképtelen beteg, továbbá korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott 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.

(3) A kezelőorvos a (2) bekezdésben foglalt kötelezettsége teljesítése érdekében – szükség esetén – igénybe veheti a rendőrhatalóság közreműködését.

(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 kétfévente meg kell újítani, és azt a beteg bármikor – cselekvőképességére, illetve alaki kötöttségre tekintet nélkül – visszavonhatja.”

[55] 3. A Kr. sérelmes rendelkezései:

„1. § E rendeletet kell alkalmazni

a) életmentő, életfenntartó (a továbbiakban együtt: életfenntartó) beavatkozások visszautasítására [Eütv. 20. § (3) bekezdés], valamint”

b)

„2. § (1) Amennyiben a beteg az egészségügyi ellátás visszautasítására irányuló jogát gyakorolni kívánja, őt ismételten tájékoztatni kell döntésének várható következményeiről, illetve e jog gyakorlásának feltételeiről.

(2) Ha a beteg az ellátás visszautasítására irányuló szándékát továbbra is fenntartja, haladéktalanul biztosítani kell számára e jog gyakorlásához szükséges törvényi feltételeket, azonban a közokirat elkészíttetésének költségei a beteget terhelik. Ennek keretében intézkedni kell annak érdekében, hogy a beteg nyilatkozatát az Eütv. által megkívánt alakiságok [Eütv. 20. § (2)–(3) bekezdés, 22. §] megtartásával tehesse meg. A betegnek az ellátás visszautasításáról szóló nyilatkozata, valamint a korábban tett – visszautasításról szóló – nyilatkozatának visszavonása az egészségügyi dokumentáció részét képezi.”

„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. [...]

(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.”

„4. § A beteget az életfenntartó beavatkozás visszautasítása jogának gyakorlása során belátási képességgel rendelkezőnek kell tekinteni, ha képes döntése következményeinek megértésére. Ennek során a Bizottságnak azt kell vizsgálnia, hogy a beteg képes-e

- a) megérteni a döntéséhez szükséges információkat,
- b) mérlegelni döntésének esetleges következményei között,
- c) döntése következményeinek megértésére, valamint
- d) döntésének megfelelő formában, érthető módon való közlésére.”

„5. § (1) Amennyiben a beteg az Eütv. 22. §-ában foglalt nyilatkozatot tett, a kezelőorvosnak az abban foglaltaknak megfelelően, illetve az abban megnevezett személy (a továbbiakban: helyettes döntéshozó) nyilatkozata alapján kell eljárnia.

(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].”

„9. § (1) Amennyiben a beteg az ellátás visszautasításának jogát gyakorolta, a tájékoztatáshoz való jog (Eütv. 13. §) továbbra is megilleti, illetve ismételten javasolni kell számára az életfenntartó beavatkozás elvégzéséhez történő beleegyezést.”

„Melléklet a 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelethez

Az Eütv. 22. §-ának (1) bekezdésében megjelölt közokirat kötelező tartalmi elemei

[...]

2. A közjegyző nyilatkozata arról, hogy az érintett személy bemutatta egy pszichiáter szakorvos egy hónapnál nem régebbi szakvéleményét arról, hogy az érintett személy cselekvőképes és belátási képessége teljesen ép.*

* Az eredeti közokirat mellékletét képezi a pszichiáter szakorvos szakvéleménye.”

III.

[56] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról.

[57] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérelem a befogadhatóság formai feltételeinek megfelel: az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett az Alkotmánybíróságra, az indítványozó szabályszerűen meghatalmazott jogi képviselő útján járt el [Abtv. 51. § (2)–(3) bekezdése], valamint a kérelem az Abtv. 52. § (1) bekezdés

- a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek a következő kiegészítéssel, az indokolásban lejjebb, a IV. pontjában ([66]–[80]) részletesen kifejtettek szerint részben eleget tesz.
- [58] Az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás során vizsgálta az indítványozó érintettségét, és a következő megállapításokat tette.
- [59] Az Eütv. szerint a beteg két módon utasíthatja vissza az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozást: az Eütv. 22. § alapján tett ún. élő végrendeletben, vagy az Eütv. 20. § (3)–(8) bekezdése szerinti eljárásban. A kettő között szembeötlő különbség, hogy az elsőt a beteg a bizonytalan jövőre nézve egészségesen, de legalábbis nem a törvényben leírt súlyos beteg állapotban, míg a 20. § szerinti nyilatkozatot már betegsége idején, saját aktuális állapota ismeretében, eleve életveszélyben, és a törvény követelménye szerint gyógyíthatatlan betegségben szenvedő emberként teszi.
- [60] Ennek megfelelően az indítványozó személyes és közvetlen érintettsége is kétféle lehet. Az egyik általános: minden ember halandó lévén bármikor kerülhet, akár váratlanul is (egyik pillanatról a másikra), abba a helyzetbe, hogy döntenie kelljen életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításáról (ha egyáltalán képes erre). Az ilyen helyzet előreláthatatlansága és az ember halandó mivolta együttesen megalapozzák minden ember érintettségét. Ez az érintettség közvetlenné válik, ha valaki, mint az indítványozó, élő végrendeletet kíván tenni, tehát jó előre kinyilvánítja akaratát.
- [61] Az indítványozó – előadása szerint – élő végrendeletet kívánt volna tenni, de a nyilatkozat megtételének számára elfogadhatatlan anyagi és eljárási korlátai miatt végül nem tett. Ennek okait, melyeket alkotmányos jogait korlátozóknak tart, indítványában részletesen kifejtette.
- [62] Az érintettség harmadik eleme, hogy az indítványozót a jelenben kell érintenie a támadott szabályozásnak. A kezelés visszautasítása esetében a fentebb vázolt okokból ez a jelen idő többféleképpen értelmezhető. Az egyik lehetséges értelmezés szerint az Eütv. 20. §-a csak akkor érinti a jelenben és közvetlenül az indítványozót, ha súlyos, életveszéllyel járó gyógyíthatatlan betegségben szenved, tehát amikor éppen abban a helyzetben van, hogy dönthet az életmentő vagy -fenntartó kezelés visszautasításáról. Mivel ennek lehetősége minden ember számára minden pillanatban fennáll, érintettségnek elfogadható, hogy senki nem tudhatja előre, mikor éri betegség vagy baleset, amelynek következtében gyakorolhatná az Eütv.-ben biztosított kezelés-visszautasítási jogát.
- [63] A fentebb vázolt értelmezés elvetése kizárná, hogy az érintett egyáltalán alkotmányjogi panaszt nyújtson be, még inkább azt, hogy tényleges jogvédelmet kapjon. A jogértelmezés, amely eleve lehetetlenné teszi a jogi norma érvényesülését ésszerűtlen és ezért elfogadhatatlan lenne („*effet utile*”).
- [64] Egyszerűbb a jelenidejűség igazolása annál, aki (mint az indítványozó) élő végrendeletet kíván tenni, vagy éppen tett is. Az élő végrendelet megtétele vagy ennek szándéka – az indítványozó állítása szerint a nyilatkozattétel alaptörvény-ellenes feltételei miatt nem tehetett nyilatkozatot –, elegendő alap a jelenbeli érintettség megállapítására.
- [65] Aki élő végrendeletet kíván tenni, számol azzal, hogy olyan betegség, melynél a kezelések elfogadásáról vagy visszautasításáról kell döntenie, életében valamikor, egy előre nem látható – esetleg előre látott, vagy valószínűnek tartott – időpontban bekövetkezhet. Ezt az eseményt anticipálva, előre kíván élni a törvényben biztosított önrendelkezési jogával. Mivel élő végrendelet megtételére bármikor van lehetőség, az indítványozó érintettségnek tekinthető annak ellenére, hogy végül nem tett élő végrendeletet.

IV.

- [66] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.
- [67] 1. Az Alkotmánybíróság az indítvány befogadása során megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasza egyes, jól elkülöníthető részeiben – többek között – az Alaptörvény B) cikkére, a jogállamiság, azon belül a normavilágosság sérelmére hivatkozott az alábbiak szerint: az Eütv. és a Kr. több rendelkezése tekintetében állította a normavilágosság sérelmét, így értelmezési problémákat vet fel az Eütv. 20. § (2) bekezdése „csak” szövegrészével, az Eütv. 20. § (3) bekezdés „vagy életmentő”, és „illetve életmentő” szövegrészeivel, valamint a Kr. 1. § a) „életmentő”, illetve „(a továbbiakban együtt életfenntartó)” szövegrészeivel, a Kr. 2. § (1) bekezdése „ismételten” szövegrészével, a Kr. 2. § (2) bekezdése „azonban a közokirat elkészíttetésének költségei a beteget terhelik” szövegrészével, a Kr. 3. § (4) bekezdése „akkor a visszautasított ellátást meg kell szüntetni, illetve”

szövegrészével, végül a Kr. 9. § (1) bekezdése „illetve ismételtén javasolni kell számára az életfenntartó beavatkozás elvégzéséhez történő beleegyezést” szövegrészével összefüggésben. Az indítványozó e rendelkezések tekintetében ugyan az Alaptörvény több cikkét is sérülni véli, indokolása tartalma azonban minden esetben a jogszabály ellentmondásaira, értelmezési problémákra vonatkozik.

- [68] Az Alkotmánybíróság 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatában összefoglalta a jogállamiság és az alkotmányjogi panasz kapcsolatát elemző gyakorlatát, és kimondta, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz keretében a jogbiztonság sérelmére való hivatkozásokat a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, azaz a jogállamiság követelményének sérelmére önmagában – Alaptörvényben biztosított jog megjelölése nélkül – nem lehet hivatkozni. Mivel ebben a határozatban az indítványozók a jogbiztonság követelményének a sérelmét önmagában és nem valamely, az Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben kérték vizsgálni, az Alkotmánybíróság a panaszt ebben a részében visszautasította {Indokolás [171]}.
- [69] A 3033/2013. (II. 12.) AB végzés Indokolásában – egyéb határozatok mellett – a fentieket megerősítette: „»az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.« [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.] Ebből következően az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jogállamiság részét képező jogbiztonság – és az abból fakadó normavilágosság – követelménye önmagában nem minősül a polgárok Alkotmányban biztosított jogának, ezek alapján konkrét alapjogsérelem nem állapítható meg. [676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 712/D/2004. AB végzés, ABH 2007, 2708, 2711–2712.; 1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580.] A jogbiztonság követelményének sérelmére való hivatkozást alapvetően két esetben, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálta (összefoglalóan: 1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580.) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvén alapuló jogbiztonság sérelmére alapozott alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetekben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – vizsgálja.” {Indokolás [7]}
- [70] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint tehát alkotmányjogi panaszban a jogállamiságra való hivatkozásnak csak kivételes esetekben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – van helye.
- [71] Jelen alkotmányjogi panasz ismertett részei tekintetében az Alaptörvény B) cikkére – lévén alapérték, alkotmányos elv, nem pedig alapvető jog – mindezek alapján szintén nem lehet alappal hivatkozni. Az indítványozó a fenti rendelkezésekkel összefüggésben az Alaptörvény további cikkeire is hivatkozott, ezekre vonatkozóan azonban értékelhető indokolást nem adott elő, így érdemi elbírálásra ezek tekintetében sem volt mód.
- [72] 2. Az indítványozó érvei a fentiekén túl is alapvetően a jogalkotó mulasztására (a jogszabályi rendelkezések hiányosságaira), illetve a jogalkalmazás során eldöntendő jogértelmezési kérdésekre vonatkoznak. A kifogásolt jogértelmezési problémák azonban nem abból fakadnak, hogy az Eütv. megjelölt rendelkezései eleve értelmezhetetlenek a törvény címzettjei és a jogalkalmazók számára. Önmagában az, hogy az Eütv. egyes rendelkezéseinek alkalmazása jogértelmezési kérdéseket vethet fel, nehézségeket okozhat, nem sérti a normavilágosság követelményét, így nem eredményez alaptörvény-ellenességet sem. Az orvosi gyakorlatban előforduló probléma az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata tárgyát nem képezheti; ezenfelül a kifogásolt rendelkezések megsemmisítésével sem oldódna meg.
- [73] Különösen áll ez a Kr. 3. § (4) bekezdése „akkor a visszautasított ellátást meg kell szüntetni, illetve” szövegrésze tekintetében: sem a jogszabályból, sem a jogszabályi környezetből nem olvasható ki olyan értelmezés, amely – ahogy az indítványozó állítja – aktív eutanáziát eredményezne; ezt egyébként a törvény mellett a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe külön is határozottan tiltja:
„Az orvos gyógyításra és a beteg szenvedésének enyhítésére tett esküt és kapott felhatalmazást és nem arra, hogy más ember életét kioltsa.
- (17) Az ember életének kioltását célzó tevékenység mind az orvosi hivatással, mind az orvosi etikával összeegyeztethetetlen, egyben kirívóan súlyos etikai vétség.” (II. 2.2.: „Kapcsolat a betegekkel”)
- [74] Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ezekben a részeiben az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [75] 3. Alaptörvény-ellenesnek tartja az indítványozó az Eütv. 21. § (3) bekezdését is; úgy véli, a gyógyítás nem történhet rendőri erőszak alkalmazásával. Elfogadhatatlannak tartja, hogy (életkora okán) korlátozottan cselekvőképes beteg esetén a visszautasított életmentő vagy életfenntartó ellátást rendőrséggel kellene kikényszeríteni; szerinte ez ellentétes a jogállamisággal és az emberi méltósággal. Ellentmondásosnak is tartja a szabályozást, hiszen az Eütv. nem határozza meg, hogyan történik a rendőri közreműködés, ilyen esetben ki hajtja végre az orvosi beavatkozásokat.
- [76] Az Alkotmánybíróság e rendelkezés vizsgálata során megállapította, hogy az indítványozó érintettnek nem tekinthető: az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal az élhet, akinek Alaptörvényben biztosított jogát az egyedi ügyben alkalmazott, illetőleg hatályosuló jogszabályi rendelkezés sérti, és az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, valamint nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. A kérelem elbírálhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {lásd például: 3265/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [18]}.
- [77] Az indítványozó az Eütv. 21. § (3) bekezdését kifogásolja, azonban nem igazolja, hogy akár korlátozottan cselekvőképes, vagy cselekvőképtelen betegként, vagy ezek törvényes képviselőjeként, vagy akár kezelőorvosként lépne fel. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [78] Az Alkotmánybíróság mindazonáltal megjegyzi: az Eütv. 21. § (3) bekezdése – ahogy arra az indítványozó is hivatkozik – a kezelőorvos számára lehetővé teszi a rendőrhatalóság közreműködésének igénybe vételét, az Eütv. 21. § (2) bekezdésében megfogalmazott kötelezettség teljesítése körében. Az Alkotmánybíróság a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban már vizsgálta az Eütv. 21. § (3) bekezdését, és rámutatott arra, hogy „[a]z Eütv. 21. § (2)–(3) bekezdésével kapcsolatos indítványozói felvetés félreértésen alapul. Az indítványozó szerint e szabályok lehetővé teszik, hogy a kezelőorvos a beteggel szemben az indokolt orvosi ellátások megtételére, illetve a szükséges beavatkozások elvégzésére vonatkozó kötelezettsége teljesítése érdekében a rendőrhatalóság közreműködését is igénybe vegye. [...] A kezelőorvos viszont a bíróság jogerős határozatának meghozataláig köteles a beteg egészségi állapota által indokolt ellátások megtételére, »szükség esetén« – a törvényes képviselő vagy az erre feljogosított más személy fellépésével szemben – rendőrhatalósági közreműködés igénybevételével [Eütv. 21. § (2)–(3) bekezdései]. Megállapítható tehát, hogy e szabály – az indítványozó értelmezésével ellentétben – nem a beteggel, hanem a helyette nyilatkozó személlyel szemben teszi lehetővé a rendőrhatalóság közreműködését akkor, ha a kezelőorvos és a törvényes képviselő között keletkezik másként fel nem oldható ellentét.” [ABH 2000, 241, 264.]
- [79] A jelen kérelem szintén abból indul ki, hogy a rendőrség bevonására a korlátozottan cselekvőképes, vagy cselekvőképtelen beteggel szemben kerül sor, azonban erről a fentiekben kifejtettek szerint nincs szó.
- [80] Az indítványozó azt is kifogásolja, hogy az Eütv. nem határozza meg, hogyan történik a rendőri közreműködés, ilyen esetben ki hajtja végre az orvosi beavatkozásokat. Az orvosi beavatkozásokat értelemszerűen az orvos hajtja végre, a rendőri közreműködés szabályait pedig nyilvánvalóan nem az Eütv., hanem a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) tartalmazza. Minthogy azonban ez az indítványrész tartalmában mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányult (ami egyébként nem áll fenn, hiszen az Rtv. részletes szabályokat tartalmaz a rendőri intézkedésekre vonatkozóan), az indítványozó érintettsége fennállása esetén sem lett volna elbírálható.

V.

- [81] 1. Az indítványozó az egészségügyi önrendelkezési joggal kapcsolatos alkotmányjogi aggályokat vet fel alkotmányjogi panaszában: az indítvány egyrészt a (cselekvőképes, korlátozottan cselekvőképes, vagy cselekvőképtelen) beteg embereknek az egyes ellátások visszautasításához fűződő jogának gyakorlati problémáit, e jog gyakorlásának korlátait, másrészt a még egészséges, cselekvőképes emberek későbbi betegségük esetére kiterjedő önrendelkezési jogának élő végrendeletben történő érvényesítése nehézségeit elemezte, kifogásolva a pszichiáteri szakvélemény beszerzésére vonatkozó kötelezettséget, gyakorlatban előforduló esetekkel is szemléltetve az állításait, továbbá az egészségügyi önrendelkezési joggal szoros összefüggésben a visszautasítás jo-

gát gyakorló beteg esetében felállított bizottság tevékenységét, összetételét, azon belül a pszichiáter szakorvos közreműködését kifogásolta.

- [82] 2. Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése”. Az Alkotmánybíróság a korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [30]–[34]}.
- [83] Az Alkotmánybíróság 22/2003. (IV. 28.) AB határozatában rendkívül részletesen vizsgálta az Eütv. egyes, az indítványozó által is kifogásolt rendelkezéseit, az e határozatban foglalt megállapításokat az Alkotmánybíróság a jelen eljárás során sem hagyhatta figyelmen kívül.
- [84] A 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a gyógyíthatatlan betegségben szenvedők életük méltó befejezéséhez való jogával kapcsolatos indítványokat vizsgálta, és elutasította 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 (vagyis az aktív eutanázia alkalmazását).
- [85] Szintén elutasította azt az indítványt is, amely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet állt elő annak folytán, hogy a jogalkotó az emberölés és az öngyilkosságban közreműködés törvényi tényállásait nem hozta összhangba az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével.
- [86] Az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat is, melyek szerint az Eütv. 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, illetve a további, az Eütv. és Kr. egyes rendelkezéseit kifogásoló indítványok tekintetében is hasonló eredményre jutott.
- [87] A határozatban vizsgált egyes rendelkezések részben a jelen ügynek is tárgyát képezik; ezekre az Alkotmánybíróság az adott konkrét rendelkezés vizsgálatánál tér ki.
- [88] 3. Az Eütv. 1997-ben jelentős, a betegjogok terén komoly előrelépést jelentő változásokat vezetett be a korábbi szabályozáshoz képest. A törvény általános indoklása utalt azokra a folyamatokra, melyek Európa-szerte már korábban szemléletváltást hoztak az egészségügy területén, így többek között a megelőzés, az egészséges életmód, az alternatív gyógymódok előtérbe kerülése, a fertőző betegségek visszaszorulása, a lakosság elöregedése, a betegek és hozzátartozóik tájékoztatás iránti igénye, a már megszerzett tájékozottsága stb., amelyeket a jogalkotó igyekezett beépíteni az Eütv.-be is. Ugyanakkor a gazdasági, politikai és társadalmi változások mellett számos jogi tényező is indokolta az új törvény megalkotását. Nagyon fontos előrelépést jelentett a korábbi törvényhez képest a betegek jogainak rendezése, ahogy az indoklás 5. pontja fogalmaz: „[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 jelentős 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).
- [89] 4. Az Alkotmánybíróság röviden áttekintette az Eütv. alkotmányjogi panasz által érintett rendelkezéseit, amelyek a „A betegek jogai és kötelezettségei” cím alatt, az Eütv. 15–23. §-aiban szabályozzák az önrendelkezéshez való jog, illetőleg az ellátás visszautasításának joga fő kérdéseit.
- [90] A beteg önrendelkezési jogának fő biztosítója a tájékozott beleegyezés: a betegnek minden orvosi beavatkozáshoz – a jelentősebb (invazív) beavatkozásokhoz írásban – hozzá kell járulnia. Ez az önrendelkezési jog nem terjed ki az életmentő és az életfenntartó beavatkozásokra, melyeket az orvos köteles elvégezni. Ez alól kivételt tesz az Eütv. 20. § (1) bekezdés: eszerint a cselekvőképes beteget – önrendelkezési joga részeként – megilleti

az ellátás visszautasításának joga. Ezt a szabályt a (2) bekezdésben formai követelmények beiktatásával szűkíti a jogalkotó abban az esetben, ha a kezelés elmaradása a beteg egészségi állapotában súlyos vagy maradandó károsodást okozna; míg a (3)–(6) bekezdés az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasítására további feltételeket szab: a beteg oldalán olyan súlyos betegséget, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül halálhoz vezet és gyógyíthatatlan, míg az egészségügyi intézménynek ezzel párhuzamosan kötelezettségévé teszi, hogy egy háromtagú bizottság a beteget megvizsgálja, és három napon belül írásban nyilatkozzon a beteg belátási képességéről, azaz arról, hogy döntését annak lehetséges következményei tudatában hozta-e meg. Ezt követően (az orvosi bizottság nyilatkozatát követő harmadik napon) a betegnek ismét ki kell nyilvánítania az életmentő vagy életfenntartó kezelés visszautasítására vonatkozó akaratát (két tanú előtt).

- [91] Az Eütv. 21. §-a a korlátozottan cselekvőképes kiskorú, a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott betegek és a cselekvőképtelen betegek visszautasítási jogáról tartalmaz további rendelkezéseket (korlátokat): esetükben a 20. § (2) bekezdés szerinti ellátás nem utasítható vissza, a 20. § (3) bekezdés szerinti életmentő, illetve életfenntartó beavatkozások visszautasítása esetén a beleegyező nyilatkozat bíróság általi pótlása iránt keresetet indít az egészségügyi szolgáltató.
- [92] A 20–21. §-okban megfogalmazott szabályok azokra az esetekre vonatkoznak, amikor a beteg olyan helyzetbe kerül, hogy az ellátás igénybevételéről, vagy annak visszautasításáról kell döntenie. Ezekről a szabályokról különböző helyzetről szólnak az Eütv. 22. §-ában foglaltak. E rendelkezések tartalmazzák ugyanis az indítványozó által – a szakmai nyelvvel egyezően – élő végrendeletnek nevezett (előzetes) nyilatkozatokat, amelyeknek két lehetséges verziója különböztethető meg a nyilatkozat tartalma szerint. Közös vonása a nyilatkozatoknak, hogy kötelező alakiságokhoz kötöttek: így mindkét esetben cselekvőképes személy közokiratba foglalt nyilatkozatáról van szó, melyben jövőbeni cselekvőképtelensége esetére rendelkezik, azzal, hogy a nyilatkozat érvényességének feltétele egy – egy hónapnál nem régebbi – pszichiáteri szakvélemény.
- [93] Az első esetben, amelyről az Eütv. 22. § (1) bekezdése szól, a cselekvőképes személy későbbi cselekvőképtelensége esetére közokiratban visszautasíthat egyes vizsgálatokat, beavatkozásokat, életmentő, életfenntartó beavatkozásokat; míg a (2) bekezdés szerinti esetben a cselekvőképtelensége esetére közokiratban megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki az (1) bekezdés szerinti (visszautasítási) jogát helyette gyakorolhatja.
- [94] Az Eütv. 22. §-ának az indítványozó által kifogásolt (3) bekezdése mindkét esetben a közokirat érvényességéhez egy hónapnál nem régebbi, pszichiátertől származó szakvéleményt követel meg, valamint kimondja, hogy a nyilatkozatot két évente meg kell újítani.
- [95] Az Eütv. szerint tehát (mint arról fentebb a III. pontban már szó volt, Indokolás [59]–[60]) a beteg két módon utasíthatja vissza súlyos betegsége esetén az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozást: az Eütv. 22. § alapján tett (előzetes) nyilatkozatban, vagy az Eütv. 20. § (3)–(8) bekezdése szerinti eljárásban. A kettő között szembeéltető különbség, hogy az elsőt a beteg a bizonytalan jövőre nézve egészségesen, de legalábbis nem a törvényben leírt súlyos beteg állapotban, míg a 20. § szerinti nyilatkozatot már betegsége idején, saját aktuális állapota ismeretében, eleve életveszélyben, és a törvény követelménye szerint gyógyíthatatlan betegségben szenvedő emberként teszi.

VI.

- [96] Mivel az indítványozó az Eütv. és a Kr. számos rendelkezését támadta, az egyes – egymással szorosan össze nem függő – kérelmeket az Alkotmánybíróság ezek sorrendjében – elsőként a korlátozottan cselekvőképes és cselekvőképtelen emberek egészségügyi önrendelkezési (beleegyezési, visszautasítási, helyettes döntéshozó megnevezési) jogával kapcsolatosakat – vizsgálta.
- [97] 1. Az indítványozó szerint az Eütv. 16. § (2) bekezdés *a* *ba*) pont „ennek hiányában” szövegrészétől kezdve a bekezdés végéig sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, III. cikkét, IV. cikk (1) bekezdését, valamint a XV. cikk (1)–(2) bekezdését. Álláspontja szerint a jelenlegi szabályozás indokolatlan különbséget tesz életkor és leszármazási, illetve felmenői sor szerint, hátrányos módon szűkítve a beteg helyett nyilatkozattételre jogosultak körét azáltal, hogy nem nevesíti, hanem kihagyja a helyettes döntéshozók közül a dédszülőket és a dédunokákat, ezért alaptörvény-ellenes.

- [98] Az Alkotmánybíróság szerint ez az indítványrész – annak ellenére, hogy a megjelölt rendelkezés megsemmisítését kéri az indítványozó – tartalmában ténylegesen mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul, hiszen az indítványozó azt tartja sérelmesnek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek, hogy az Eütv. a helyettes döntéshozók lehetséges körének felsorolásából kihagyja a dédszülőt, vagy a dédunokát.
- [99] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának indítványozására a panaszos nem jogosult, erre az Abtv. 46. §-a értelmében kizárólag hivatalból („hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban”), amennyiben az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes helyzetet észleli, van mód. Erre a kifogásolt rendelkezés esetén nincs indok, az alaptörvény-ellenesség megállapításának nem lenne helye akkor sem, ha a fenti kérelemmel szemben a törvényi feltételek teljesülnének, hiszen a jogalkotónak a helyettes döntéshozó személyi körének meghatározásában széleskörű (bár nem korlátlan) mérlegelési joga van, ezzel szemben a betegnek nincsen arra Alaptörvényből levezethető joga, hogy korlátlan felmenői és/vagy leszármazói kört jelölhessen helyettes döntéshozónak.
- [100] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében, mint nem jogosulttól származót, az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította, hivatalbóli eljárásra pedig nem látott okot.
- [101] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi: az indítványozó által támadott szabály kivételes a 16. § (1) bekezdésében megfogalmazotthoz mint főszabályhoz képest; alkalmazására eleve csak akkor kerülhet sor, ha egyrészt a beteg cselekvőképtelen, másrészt nincsen az Eütv. 16. § (1) bekezdés a) pontja alapján nyilatkozattételre jogosult személy a beleegyezés és a visszautasítás jogának gyakorlására. Azaz a (cselekvőképes) beteg megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki jogosult helyette a beleegyezés, illetve a visszautasítás jogát gyakorolni, illetve akit tájékoztatni kell; ez a személy tehát bárki (vagyis dédszülő vagy dédunoka is) lehet, azzal a megszorítással, hogy cselekvőképesnek kell lennie. A támadott szabály arra a kivételes helyzetre vonatkozik, amikor is a beteg cselekvőképtelen, és ezért nem volt módja az Eütv. 16. § (1) bekezdés nyújtotta lehetőséggel élni, vagy korábban, még egészségesen, az Eütv. 22. § (2) bekezdése szerinti élő végrendeletet tenni, amely lehetővé teszi, hogy cselekvőképes személy – későbbi cselekvőképtelensége esetére – maga helyett közokiratban megnevezzen más, cselekvőképes személyt, aki helyette a visszautasítás jogát gyakorolhatja.
- [102] A helyettes döntéshozó meghatározásával a törvényhozó csak akkor korlátozná a beteg önrendelkezési jogát – melyet nem képes maga gyakorolni –, ha nyilvánvalóan alkalmatlan személyt jelölne ki. Az alaptörvény-ellenes mulasztás abban állhatna, hogy az Eütv. 16. § (2) bekezdés szerinti személyek hiányában elmarad a helyettes döntéshozatal.
- [103] A 16. § (2) bekezdésében megjelöltek tehát kizárólag akkor lehetnek helyettes döntéshozók, ha a beteg cselekvőképtelen, és korábban nem tett az Eütv. 22. § (2) bekezdés szerinti tartalmú élő végrendeletet, illetőleg nincsen az Eütv. 16. § (1) bekezdés a) pontja alapján a beteg által választott nyilatkozattételre jogosult személy a beleegyezés és a visszautasítás jogának gyakorlására.
- [104] 2. Az indítványozó kérelmében a XV. cikken túl az Alaptörvény több rendelkezését is megjelölte, így a B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, III. cikkét, IV. cikk (1) bekezdését, azonban tényleges indokolást a fent ismertettek szerint csak a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében adott elő, ezért az Alkotmánybíróság az Eütv. 16. § (2) bekezdés meghatározott szövegrészének alaptörvény-ellenességét – határozott kérelem híján – egyébként is csak az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben vizsgálhatta volna. Az indítványozó kérelme tehát ebben a részében nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek: az Alaptörvény egyes cikkeinek felsorolásán túl nem ad elő alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást arra vonatkozóan, hogy miként és mennyiben sérülnek a megjelölt rendelkezések a kifogásolt szabályozás által. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – figyelemmel az Abtv. 64. § d) pontjára – az alkotmányjogi panaszt ebben a részében visszautasította.

VII.

- [105] 1. Az indítványozó szerint az Eütv. 21. § (1) bekezdés „és korlátozottan cselekvőképes” szövegrésze, valamint 21. § (2) bekezdés „és korlátozottan cselekvőképes” szövegrésze sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, valamint XV. cikk (1)–(2) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta a korlátozottan

cselekvőképes és cselekvőképtelen személyek ellátás visszautasítására vonatkozó jogát, annak korlátozása alkotmányosságát.

- [106] Az indítványozó e rendelkezésekkel összefüggésben azt kifogásolja, hogy a jogalkotó nem tesz különbséget az életkora és a szellemi állapota miatt cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes betegek – azaz például egy elmebeteg és egy tizenhét éves beteg – között, holott nem sorolhatók egy csoportba, ezzel pedig sérti az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését. Indokolásul a 36/2000. (X. 27.) AB határozatra, valamint a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatra is hivatkozik. Úgy véli továbbá, hogy a csak életkoruk miatt korlátozottan cselekvőképes betegek valójában rendelkeznek azzal a belátási képességgel, ami a beavatkozásokhoz való hozzájárulás, illetve azok elutasítása esetén szükséges. Az Eütv. 21. §-a szerinte azáltal, hogy mind a cselekvőképtelenekre, mind pedig a fiatal felnőttekre (csak életkoruk okán korlátozottan cselekvőképesekre) azonos előírásokat tartalmaz, sérti az Alaptörvény XV. cikkén túl utóbbiak emberi méltóságát is. A korlátozottan cselekvőképes, ámde belátási képességgel rendelkező beteg jogainak cselekvőképtelenekkel azonos szabályozása az indítványozó szerint tehát többszörösen alaptörvény-ellenes.
- [107] 2. Az Eütv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos 21. § (1) bekezdése értelmében a cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes betegek az Eütv. 20. § (2) bekezdés szerinti ellátást – azt, amelynek elmaradása súlyos vagy maradandó károsodást okoz a betegnek – nem utasíthatják vissza érvényesen. A (2) bekezdés szerint pedig ha a cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes beteg a 20. § (3) bekezdése szerinti ellátást utasít vissza, 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 a nyilatkozat bírósági pótlására nincs szükség.
- [108] Az Eütv. 21. § (1)–(2) bekezdését az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 8. § (9) bekezdése 2014. március 15-ével módosította; a hatályos szabályozás a korábbinál differenciáltabban szabályozza meghatározott ellátások visszautasításának jogát a nem cselekvőképes betegek esetében: e jog gyakorlását kizárják a cselekvőképtelen beteg, korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott beteg esetén. Vagyis az életkoruk miatt korlátozottan cselekvőképes betegek továbbra sem utasíthatják vissza az Eütv. 20. § (2) bekezdés szerinti ellátást (törvényes képviselőjük hozzájárulása nélkül), azonban az egyéb okból korlátozottan cselekvőképes személyek közül a nem az egészségügyi ellátással összefüggő jognyilatkozatok tekintetében korlátozottan cselekvőképes betegek igen. Az Eütv. tehát már nem általános tilalmat tartalmaz a korlátozottan cselekvőképes betegekre nézve, hanem lehetőséget teremt a differenciálásra [ahogyan a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) is árnyaltabban szabályozza a korlátozott cselekvőképességet].
- [109] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Eütv. 21. § (1)–(2) bekezdés hatályos előírásai az indítványozó által kifogásoltak egy részét rendezik, más részük tekintetében a megváltozott jogszabályi környezetben az indítványozó által felhozott alkotmányossági probléma már nem áll fenn. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 26.§ (2) bekezdésében foglalt hatáskörében egyébként sincs lehetősége arra, hogy az alkotmányossági vizsgálatot a módosult rendelkezésekre is kiterjessze.
- [110] Az indítványozó az Eütv. 21. § (1)–(2) bekezdés „és korlátozottan cselekvőképes” szövegrésze megsemmisítését kérte. Amennyiben az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtásakor hatályos támadott szövegrészt megsemmisítette volna, a korlátozottan cselekvőképes betegek vonatkozóan egyáltalán nem maradt volna szabályozás. Az indítványozó által felvetett alkotmányjogi problémát nem az Eütv. 21. §-a okozza, hanem az Eütv. 20. § (1) bekezdése; ez mondja ugyanis ki, hogy a cselekvőképes beteget illeti meg – a törvényben meghatározott kivételekkel – az ellátás visszautasításának joga. Ez a rendelkezés zárja ki mind a korlátozottan cselekvőképes, mind a cselekvőképtelen betegek nézve az ellátás visszautasítását. Ahogy azt az Alkotmánybíróság a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban kimondta, az Eütv. 20. § (1) bekezdésének megsemmisítése – akár csak a „cselekvőképes” szövegrésze – az indítványozó által felvetett kérdést nem orvosolná, a visszautasítási jogok különböző (életkori, és egyéb) sajátosságokhoz igazítása, illetve a különféle csoportok eltérő szempontjait figyelembe vevő szabályok alkotása jogalkotói feladat.
- [111] Az Abtv. 59. §-a szerint az Alkotmánybíróság – az ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan oka fogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti; az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében oka fogyottá válik az indítvány különösen, ha az eljárás folytatására okot adó

körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján az indítványnak ebben a részében az eljárást megszüntette.

VIII.

- [112] Az Alkotmánybíróság ezt követően az ellátás visszautasítását elbíráló bizottság összetételével, illetve a pszichiáter szakorvos bizottsági szerepével összefüggésben benyújtott kérelmeket vizsgálta meg.
- [113] Az indítványozó az Eütv. 20. § (4) bekezdés „háromtagú” valamint a 20. § (5) bekezdés „valamint egy pszichiáter szakorvos” szövegrészei, továbbá a Kr. 3. § (3) bekezdés „pszichiáter szakorvos tagja” szövegrésze, valamint a Kr. 4. § a beteg belátási képességének bizottsági felmérésére vonatkozó előírásai megsemmisítését is kéri, mert ellentétesnek tartja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I. cikkével, II. cikkével, és a XV. cikk (1)–(2) bekezdésével.
- [114] 1. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá: az indítványozó által az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésére vonatkozóan előadott indokolás tartalmában részben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul, részben az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérelmet nem tartalmaz.
- [115] Az indítványozó szerint az egészségügyi intézmények eltérő szakorvosi ellátottsága a betegek esélyegyenlősége megvalósulásának akadálya, ami alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság szerint azonban annak, hogy az egyes egészségügyi intézmények milyen szakorvosi gárdával működnek, illetve hogy pszichiáter szakorvos rendelkezésre áll-e, alkotmányjogi jelentősége a jogszabály elleni alkotmányjogi panasz vizsgálatában nincs. Más lenne a helyzet, ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján járna el. A törvények végrehajtása – ebben végrehajtásuk anyagi és személyi feltételeinek megteremtése – a törvényhozó és a közigazgatás feladata. E feltételek hiánya vezethet konkrét esetben alkotmányos jogok sérelméhez, de ez csak a jogi norma alkalmazása során derülhet ki.
- [116] Az, hogy az indítványozó szerint az Eütv. nem tartalmaz kellő garanciát a beteg védelmében az életmentő beavatkozások visszautasítása esetére, így nem tartalmaz (a beteg számára elfogadható) határidőt a bizottság megalakítására, összehívására, nem szabályozza a bizottság összehívása, működése rendjét, ezáltal sértve a beteg – az Eütv. 15. § (1) bekezdésében rögzített – önrendelkezési jogát, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul, melynek kezdeményezésére az indítványozónak nincsen jogosultsága. Az Abtv. korábban már hivatkozott 46. §-a értelmében mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság kizárólag hivatalból („hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában”) állapíthat meg.
- [117] Szintén alaptörvény-ellenes mulasztás megállapítására irányul az az érv is, mely szerint a jogállamiság elvét sérti, hogy nincs szabályozva az ellátás visszautasítására vonatkozó okiratok (köztük az élő végrendeletek) nyilvántartása és az azokhoz való hozzáférés; hiányzik a bizottság összehívásának rendjére, működési feltételei meghatározására vonatkozó szabályozás. Maga az indítványozó is arra hivatkozik, hogy ezeket az egyes intézmények SZMSZ-ei kellene, hogy meghatározzák, ezek tartalmát, esetleges hiányosságait azonban az Alkotmánybíróság – ebben az ügyben – nem vizsgálhatja.
- [118] Az Alkotmánybíróság ezzel az indítványrészrel összefüggésben előterjesztett indokolás kapcsán tehát megállapította, hogy tartalmában részben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul, amelynek kezdeményezésére az indítványozó nem jogosult, részben nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérelmet tartalmaz. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Abtv. 64. § a) és b) pontja alapján visszautasította.
- [119] 2. A fentiekén túl a támadott rendelkezésekkel kapcsolatban az emberi méltóság sérelmét is állította az indítványozó: szerinte a jelenlegi szabályozás a pszichiáter szakorvos kötelező bizottsági bevonásával a kezelőorvos szakmai hozzáértését vitatja, miáltal sérti az Alaptörvény II. cikkében alapvető jogként védett emberi méltóságát is. Szerinte a pszichiáter szakorvos kötelező bevonása a bizottságba azt a benyomást kelti, hogy a kezelőorvos nem képes megítélni a beteg belátási és ítélnőképességét, annak ellenére sem, hogy azt az Eütv. egyéb rendelkezései (így többek között 12–18. §-ai is) a kezelőorvos feladatává teszik.

- [120] Az Alkotmánybíróság a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban az Eütv. 20. § (4) bekezdését az akkor hatályban levő Alkotmány 54. § (1) bekezdésével összefüggésben már vizsgálta. A korábban idézett 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra is tekintettel a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban foglaltakat a jelen indítvány elbírálásánál is figyelembe vette. E határozatában az Alkotmánybíróság az Eütv. 20. § (4) bekezdését a beteg önrendelkezési jogával összevetve vizsgálta, és nem találta alkotmányellenesnek. Vizsgálata során az Alkotmánybíróság kimondta, 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.” [ABH 2003, 235, 274–275.]
- [121] 3. Az Alkotmánybíróságnak jelen eljárásban más aspektusból kellett vizsgálnia az Eütv. kérdéses rendelkezését. Most nem a beteg önrendelkezési joga a vizsgálat tárgya, hanem a kezelőorvos emberi méltósága, e tekintetben tehát nem vonható párhuzam a korábbi és a jelenlegi indítvány között, azonban az Alkotmánybíróságnak az állam életvédelmi kötelezettsége körében tett megállapításai az adott ügyben is helytállóak.
- [122] Az Alkotmánybíróság szerint a pszichiáter szakorvos bizottsági jelenléte és a kezelőorvos emberi méltósága, és ezen keresztül az Alaptörvény II. cikke között alkotmányjogi összefüggés nem állapítható meg.
- [123] A vitatott szabály nem vonja kétségbe a kezelőorvos szakmai hozzáértését, hanem különleges szakmai-eljárási szabályokat – tulajdonképpen kötelező konzíliumot – határoz meg, amely éppen feltételezi a résztvevő orvosok szakmai hozzáértését. A kezelőorvost (és a pszichiáter szakorvost is) szakmai szabályok kötik, amelyek figyelembe vétele, alkalmazása a beteg érdeke, ugyanakkor magának a kezelőorvosnak is biztosítékot jelent, ha nem egyetlen orvosnak kell a beteg belátási képességéről, és a törvényben meghatározott egyéb feltételekről dönteni. Az Eütv. a bizottság összetételét úgy határozza meg, hogy a kezelőorvoson túl tagja egy, a kezelőorvossal azonos szakterületen működő, a beteg gyógykezelésében részt nem vevő, a betegség jellegének megfelelő szakorvos, valamint egy pszichiáter szakorvos. A bizottság ilyen összetétele részben a szakmai felkészültség, szakértelem, a megalapozott orvosi döntések, másrészt a függetlenség biztosítéka, vagyis a bizottság garanciát jelent arra, hogy a törvényben foglalt eljárás szerint kerülhessen sor az ellátás visszautasítására.
- [124] Az értékelhető alkotmányjogi összefüggés hiányára tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében elutasította.
- [125] 4. Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdését, valamint I. cikkét, de ezekre vonatkozóan értékelhető indokolást nem adott elő, ezért az indítvány ebben a részében nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – figyelemmel az Abtv. 64. § d) pontjára – az alkotmányjogi panaszt ebben a részében visszautasította.

IX.

- [126] 1. Az indítványozó az emberi méltóságot sértőnek, így az Alaptörvény II. cikkébe ütközőnek tartja azt, hogy amennyiben az Eütv. 22. § (1)–(2) bekezdésben rögzített nyilatkozattételi jogával élni kíván (élő végrendelet tenne), ennek előfeltételeként – a nyilatkozattétel érvényességi kellékeként – pszichiáter szakvéleményét kell beszereznie, illetve alaptörvény-ellenesnek tartja azt is, hogy élő végrendelete kizárólag két évig érvényes. Úgy véli, a szakvélemény megkövetelése – azon túl, hogy az emberi méltóságot sérti – ellehetetleníti az ilyen nyilatkozatok megtételét. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy az Eütv. – alaptörvény-ellenesnek állított követelményeket tartalmazó – 22. § (3) bekezdése sérti-e az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltóságot.
- [127] 1.1. Az élő végrendelet tartalma szerint kétféle lehet, melyek szabályait az Eütv. 22. §-a rögzíti: az (1) bekezdés értelmében a cselekvőképes személy – későbbi esetleges cselekvőképtelensége esetére – közokiratban visszautasíthat egyes vizsgálatokat, beavatkozásokat, valamint egyes életfenntartó, életmentő beavatkozásokat, ha gyógyíthatatlan betegségben szenved és betegsége következtében önmagát fizikailag ellátni képtelen, illetve fájdalmai megfelelő gyógykezeléssel sem enyhíthetők. A (2) bekezdés szerint a cselekvőképes személy – cselekvőképtelensége esetére – közokiratban megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki a fenti visszautasítási jogát helyette gyakorolhatja.
- [128] Az élő végrendelet 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 két évente meg kell újítani, és azt a beteg bármikor – cselekvőképességére, illetve alaki kötöttségére tekintet nélkül – visszavonhatja [Eütv. 22. § (3) bekezdés].
- [129] 1.2. Az Alkotmánybíróság az Eütv. 22. § (3) bekezdésére vonatkozó kérelem elbírálása kiindulópontjaként először összevetette az Alaptörvény II. cikkét és a korábban hatályban volt Alkotmány emberi méltóságot rögzítő 54. § (1) bekezdését. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése értelmében minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, melyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.
- [130] Az Alkotmánybíróság már több esetben is megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikke és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyező tartalommal rögzíti minden ember jogát az emberi méltósághoz, így az Alkotmánybíróság nem látja indokát annak, hogy az emberi méltóság és az abból levezethető önrendelkezési jog értelmezése tekintetében a korábbi határozataiban szereplő érvek és megállapítások alkalmazhatóságától eltérjen. Ezért az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban az emberi méltóságra és az önrendelkezési jogra vonatkozóan megfogalmazott álláspontját jelen ügyben is irányadónak tekinti.
- [131] Az Alkotmánybíróság – többek között – a jelen ügyben is releváns 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban összefoglalta az emberi méltósághoz való jogból levezetett részjogosultságok korlátozhatóságáról kialakított gyakorlatát. E határozatban is utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság már működése legelején megkezdte az emberi méltósághoz való jog tartalmának kibontását, így már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban megállapította, hogy az emberi méltóság mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához, vagy a magánszférához való jogot, továbbá az önrendelkezés szabadságához való jogot, a cselekvési autonómiát is (ABH 1990, 42.). A 23/1990. (X. 31.) AB határozatban pedig megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jog elválaszthatatlan egységet jelent, és e minőségükben oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog. Az Alkotmánybíróság későbbi határozataiban ezt árnyalva kifejtette azt is, hogy az emberi méltóság csak az élethez való joggal egységben korlátozhatatlan, azonban egyes részjogosítványai – így az önrendelkezési jog is –, más alapjogokhoz hasonlóan korlátozhatók [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376.; 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390.].
- [132] Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről [lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297.; lásd még: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [63]]. Az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelessége alapján tehát az államnak meg

kell teremtenie azon kereteket, amelyek az emberi méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják.

- [133] Megállapítható, hogy mind az Alaptörvény, mind pedig az Alkotmány széleskörű védelemben részesíti a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember rendelkezési jogát.
- [134] Az alapjogok korlátozása az Alkotmánybíróság gyakorlatában azt jelenti, hogy alapjog tartalma csak más alapjog védelme érdekében, csak a szükséges mértékben és csakis az elérni kívánt céllal arányos módon lehetséges. Az alapjog korlátozása ennek megfelelően lehet az Alaptörvénynek megfelelő vagy alaptörvény-ellenes. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának a feltételeit általában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alaptörvényi szintre emelve – tartalmazza. Eszerint 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 Alkotmánybíróság ennek kapcsán kimondta: „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, 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 alapvető jog 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., legutóbb: 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [35]–[39]}
- [135] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a kifogásolt szabályozás szükséges és arányos volt-e, azaz a korlátozás nem haladja meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván.
- [136] 1.3. A kifogásolt rendelkezés értelmében a cselekvőképes személy jövőbeni cselekvőképtelensége esetére közokiratban a fentebb már ismertetett tartalmú nyilatkozatot tehet, ennek érvényességéhez azonban szükséges pszichiáter szakorvos szakvéleménye, amely igazolja, hogy a nyilatkozattevő döntését a lehetséges következmények tudatában hozta meg. A rendelkezési jog gyakorlásához a cselekvőképesség és közokirati forma szükséges, míg a nyilatkozat érvényességéhez a jogszabály megkívánja a pszichiáter szakorvos szakvéleményét. Ezen feltételek közül a cselekvőképesség az a kiinduló elem, amely a nyilatkozattételt megalapozza, míg a közokirati forma a nyilatkozatnak megfelelő bizonyító erőt nyújt.
- [137] Az Eütv. élő végrendelet megtételét kizárólag cselekvőképes személyek számára teszi lehetővé. Az Eütv. a cselekvőképesség fogalmát nem határozza meg, értelmező rendelkezései között, a 3. § t) pontjában a cselekvőképtelen személyt úgy jelöli meg, mint akit a bíróság a Ptk. szerint cselekvőképességét teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett, továbbá cselekvőképtelen a tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú és a cselekvőképtelen állapotban lévő személy. Az Eütv. tehát nem határoz meg külön cselekvőképesség-fogalmat, hanem a Ptk.-ban meghatározottakat veszi alapul. A 22. § (1) bekezdésnek megfelelően tehát élő végrendeletet kizárólag cselekvőképes személy tehet, azaz olyan személy, aki sem életkoránál fogva, sem egyéb okból cselekvőképességet (bármilyen tekintetben) korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt nem áll.
- [138] Az új Ptk. 2:8. §-a értelmében minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét a törvény vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza. Aki cselekvőképes, maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. A cselekvőképességet korlátozó jognyilatkozat semmis.
- [139] A régi Ptk. 11. §-a szerint mindenki cselekvőképes, akinek cselekvőképességét a törvény nem korlátozza, vagy nem zárja ki [(1) bekezdés]; aki cselekvőképes, maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot [(2) bekezdés]. Az új Ptk. 2:8. §-ában a régi Ptk. rendelkezéseivel tartalmilag lényegében azonos módon határozza meg a cselekvőképességet: mind a régi, mind az új Ptk. a jogügylet létrehozására vonatkozó képességként közelíti meg a cselekvőképességet, azaz kifejezi, hogy a személy polgári jogi jogviszonyoknak részese lehet – amennyiben belátási képessége, vagy életkora nem korlátozza vagy zárja ki.
- [140] A cselekvőképesség meghatározásának kiindulópontja a cselekvési autonómia, melyen keresztül az önrendelkezési jog kifejezésre jut. A cselekvési autonómia a befolyásolástól mentes döntési jogot jelenti, amely kifeje-

zésre juthat jogügyletek létrehozásában, szerződéskötésben, különböző jognyilatkozatok tételében, házasságkötésben, végrendekezésben stb.

- [141] Az Eütv. 22. § (3) 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 két évente meg kell újítani, és azt a beteg bármikor – cselekvőképességére, illetve alaki kötöttségre tekintet nélkül – visszavonhatja. A cselekvőképes személyek nyilatkozattételben megtestesülő cselekvési autonómiáját érvényesen csak az orvosi szakvélemény birtokában gyakorolhatják, nyilatkozatuk érvényességét két éves időtartamban korlátozza a jogszabály, s ennek megfelelően az orvosi szakvélemény is ezen időpontban újból beszerzendő.
- [142] A cselekvési autonómia fejeződik ki tehát az Eütv. 22. §-a által biztosított nyilatkozattételi lehetőségben is: ez az előzetes nyilatkozat, avagy élő végrendelet a tájékozott ember (későbbi beteg) számára biztosít lehetőséget arra vonatkozóan, hogy sorsáról egészségi állapota romlása esetére is szabadon gondoskodjon.
- [143] Az intézmény megfelel az Európa Tanács 2002. évi VI. törvénnyel kihirdetett, „Az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről” szóló, Oviedóban 1997. április 4-én kelt Egyezménye (a továbbiakban: Oviedói Egyezmény) előzetesen kinyilvánított szándék című 9. cikkének, melynek értelmében az orvosi beavatkozás időpontjában szándéka kinyilvánítására képtelen állapotban lévő beteg beavatkozással kapcsolatos, előzetesen kinyilvánított szándékát figyelembe kell venni.
- [144] Az élő végrendelet jogintézménye alkotmányos jog gyakorlását teszi lehetővé. A nyilatkozattétel feltételeinek meghatározása ennek korlátozása, amelyet az alapjogok korlátozásának feltételei szerint kell elbírálni.
- [145] A panasz több feltételt is alaptörvény-ellenesnek tart. Az egyik a pszichiáter szakvéleményének kötelező beszerzése, a másik, hogy a nyilatkozat csak két évre érvényes, ha a nyilatkozattevő nem ismétli meg, érvényét veszti.
- [146] A pszichiáter szakvéleményének beszerzése a magyar jogrendszerben egyedülálló feltétel. A magyar jog számos komoly jogi következménnyel jár egyoldalú (vagy kétoldalú, de nem szinallagmatikus) jognyilatkozatot, illetve jogügyletet ismer, és egyetlen más esetben sem kívánja meg a nyilatkozattevő belátási képességének igazolását, holott ennek komoly jelentősége van vagy lehet. A házasságkötés, az örökbefogadás, az apasági elismerő nyilatkozat, a végrendekezés vagy akár a nagy értékű ajándékozás példák erre. Az egészségügyi jogban is számos nyilatkozatot tehet a beteg, de egyetlen más esetben sem kell ilyen módon igazolni belátási képességét.
- [147] Ezért vizsgálni kellett, igazolható-e a korlátozás szükségessége. Emellett szól, hogy az ellátás visszautasítása súlyos, sokszor visszavonhatatlan következménnyel járó döntés, amely a beteg halálához vezethet. Amely különben a nyilatkozat alkalmazandósága esetén *ex hypothesi* egyébként is belátható időn belül bekövetkezik. Az élő végrendelet ennek módjáról szól. Az objektív életvédelmi kötelezettség, mint alkotmányosan igazolható cél, ezért itt nem jöhet szóba, mert a beteg életét semmilyen beavatkozás nem tudja (az orvostudomány állása szerint) megmenteni.
- [148] Nincs sok gyakorlati jelentősége annak, hogy az élő végrendeletet tevő ember beszámítási képességét külön igazolni kelljen. Az új Ptk. 2:8. §-a szerint minden nagykorú, aki nem áll cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt, minden igazolás nélkül cselekvőképes, így minden jognyilatkozatot megtehet, hatása is van. Ezenkívül az élő végrendelet előzetes nyilatkozat, amely a nyilatkozó életfelfogását, morális meggyőződését fejezi ki, amelynek tiszteletben tartásához alkotmányos joga van. Az élő végrendeletben foglalt nyilatkozat alkalmazása, legalább ami az ellátás visszautasítását illeti, nem feltétlen: az élő végrendeletben foglalt ellátás visszautasításának alkalmazásához továbbra is szükség van az általános szabályok szerinti orvosi bizottság állásfoglalására, továbbá a már ismertetett kötelező eljárás sem maradhat el.
- [149] Az alkotmányjogi panasz szerint alaptörvény-ellenes, hogy az élő végrendeletben foglalt nyilatkozat érvényességi ideje két év. Az Alkotmánybíróság ezzel egyetértve megállapította, hogy az önrendelkezési jognak ez a korlátozása alaptörvény-ellenes, mert szükségtelen. Nincs ugyanis ésszerű indoka, hogy egy bármikor visszavonható nyilatkozat érvényességét a törvény határozott idejűvé tegye. Egyáltalán, egy ilyen nyilatkozat érvényességének korlátozása meghatározott, különben elég rövid időtartamra alkotmányos jogot korlátoz. Az élő végrendeletet tevő személy, mint szó volt róla, saját értékrendje szerint rendelkezik. Semmi nem indokolja, hogy ez az értékrend két éven belül érvényét veszítse, mintegy elavuljon – különben nem kellene a nyilatkozatot megújítani. A korlátozás szükségtelen azért is, mert a nyilatkozó bármikor visszavonhatja, vagy megváltoztathatja élő végrendeletét – akár két évnél rövidebb időn belül is.

- [150] 1.4. Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy az Eütv. cselekvőképes – tehát (jog)ügyletei során belátási képességgel rendelkező – embereknek kötelezővé teszi a pszichiáteri szakvélemény beszerzését, a (bizonytalan jövőre vonatkozó) nyilatkozatát tartalmazó közokirat készítésének előfeltételül szabva, a cselekvési autonómia, így az önrendelkezési jog korlátozását jelenti.
- [151] Az alapjogi korlátozás arányossága a fent már idézetteknek megfelelően azt követeli meg, hogy a korlátozás ne legyen nagyobb, mint amennyit az alkotmányosan igazolt cél elérése megkíván. Ebben az esetben tehát azt kell vizsgálni, van-e az alkotmányos cél elérésére kevesebb alapjogi korlátozással járó megoldás, mint amit adott esetben a törvényhozó választott.
- [152] Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált szabályozás aránytalan, az alábbiak szerint.
- [153] A rendelkező nyilatkozat megtételének kiinduló feltétele a cselekvőképesség megléte. A pszichiáter szakvéleménye készítése során maga sem vizsgál mást, mint amit a cselekvőképesség feltételez: azt, hogy képes-e a nyilatkozatot tevő személy felmérni döntése következményeit. A cselekvőképesség megléte eleve feltételezi, hogy az ember képes előre látni és felmérni (belátni) cselekedeteit, annak következményeit, és képes eszerint mérlegelni, döntést hozni. Ezt figyelembe véve a pszichiáter szakvéleményének megkövetelése nem más, mint kizárólag a cselekvőképesség meglétének bizonyítása, holott a magyar jogban általában a cselekvőképességet nem, hanem annak hiányát kell bizonyítani.
- [154] A „következmények tudata” adott esetben nem jelenthet mást, mint hogy a nyilatkozó valóban saját erkölcsi meggyőződését fejezte ki. Ha ez igaz, akkor ennek vizsgálatát nem lehet orvos(tudomány)i kérdésnek tekinteni. Ennek megítélésére a közjegyző éppúgy alkalmas. Az élő végrendelet megtétele komoly elhatározást igényel, hiszen közjegyző előtti jognyilatkozatot nem szokás megfontolás nélkül tenni; illet nem ésszerű feltételezni. Előfordulhat, hogy a beteg saját betegsége korai stádiumában azért rendelkezik, mert okkal tart attól, hogy később már nem lesz képes az önrendelkezésre. Ilyen esetben a személyiség biológiai leépülése elleni védekezés indokolja az előzetes nyilatkozatot.
- [155] A szabályozás a személyiség folyamatosságán alapul: azon, hogy az ember személyiségének alapvető elemei (és benne erkölcsi meggyőződése, világfelfogása) viszonylag állandó; ezek adják az egyén identitását (önazonosságát), melynek megőrzése az Eütv. 1. § c) pontja szerint a törvény egyik célja.
- [156] A szakvélemény megkövetelése az – egyébként cselekvőképes személyek – önrendelkezési joga gyakorlásának olyan akadályát képezi, hogy az már nem lehet arányos, ahhoz mérten sem, mint amit a belátási képesség igazolása megkíván. A szabályozás ezen pontja cselekvőképes személyekről feltételezi a(z akár bizonyos ügyekre) korlátozott cselekvőképességük, vagy cselekvőképtelenségük fennállását, holott ebben az esetben egyébként sem lennének jogosultak a nyilatkozat megtételére.
- [157] A nyilatkozattételhez a jogalkotó több követelményt támaszt: ilyen a nyilatkozatot tevő személy cselekvőképessége, a belátási képességet igazoló (egy hónapnál nem régebbi) pszichiáteri nyilatkozat, ezen felül kötelező a közokirati forma. A közokirat fogalmát a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 195. § (1) bekezdése olyan papír alapú vagy elektronikus okiratként határozza meg, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a megszabott alakban állított ki, mint közokirat teljesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját.
- [158] A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 111. § (2) bekezdése értelmében a közjegyző által a Kjt.-ben előírt alakszerűségek megtartásával elkészített közjegyzői okirat, ennek hiteles kiadmánya és hiteles másolata: közokirat. A közjegyző eljárása során a feleket kioktatással segíti jogaik gyakorlásában és kötelezettségeik teljesítésében, továbbá a 120. § (1) bekezdésének megfelelően okirat készítésekor köteles meggyőződni a fél ügyleti képességéről és jogosultságáról, továbbá valódi szándékáról, köteles tájékoztatni a felet a jogügylet lényegéről és jogi következményeiről, és – többek között – köteles meggyőződni arról, hogy a közjegyzői okiratban foglaltak megfelelnek a fél akaratának.
- [159] Az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében tehát megfelelő biztosítékot nyújt a nyilatkozattevő személy cselekvőképességének vizsgálatára, azaz annak megállapítására, hogy képes-e a nyilatkozatot tevő személy felmérni döntése következményeit. Lényeges itt kiemelni, hogy az így megtett nyilatkozat megtételének időpontjában semmilyen közvetlen jogkövetkezményt nem eredményez, hiszen ehhez további tények bekövetkezésére és feltételek teljesülésére van szükség.
- [160] A nyilatkozat tényleges alkalmazására ugyanis csak akkor kerülhet sor, ha a nyilatkozattevő személy a későbbiekben cselekvőképtelenné válik, s önrendelkezési jogát gyakorolni nem lesz képes (ami lehet, hogy egyáltalán nem is következik be, azaz a nyilatkozat soha nem kerül alkalmazásra). A szabályozás erre az esetre is biztosítja

a nyilatkozattevő érdekeinek védelmét, amikor a fentiekén túl az Eütv. 22. § (4) bekezdése értelmében a cselekvőképes személy beavatkozást visszautasító nyilatkozata esetén a háromtagú orvosi bizottság (melynek egyik tagja pszichiáter) nyilatkozik, hogy a 22. § (1) bekezdésben foglalt feltételek fennállnak, továbbá a nyilatkozó személy döntését annak következményei tudatában hozta meg. Ebben az időpontban tehát újból vizsgálatra kerül az a tény, hogy a nyilatkozattevő a fenti nyilatkozatot annak következményei tudatában, azaz cselekvőképesen hozta meg. Ez tehát nem mást jelent, mint kétszeres pszichiáteri vizsgálatot: először a cselekvőképes személy esetében, majd már tényleges betegként (aki szintén lehet, betegsége ellenére, cselekvőképes). A szabályozásból nem vezethető le olyan más alkotmányos alapjog, vagy érdek érvényesülésének szükségessége, amely a nyilatkozattétel érvényességi feltételeként meghatározott pszichiátriai szakorvosi vélemény alkalmazását alátámasztaná.

- [161] A fenti szabályokat is figyelembe véve olyan felesleges korlátozás a pszichiáter vizsgálatának az előírása, amely részben az ismertetett közokirati követelmények és a közjegyzői eljárás által már biztosításra kerül, hiszen a közjegyző bármely közokirat elkészítésekor köteles vizsgálni a nyilatkozattevő személy cselekvőképességét, másrészt a nyilatkozattétel szabad gyakorlása ellen hat – részben felmerülő költségként is – a pszichiáter ilyen irányú vizsgálata.
- [162] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen esetben – mivel kizárólag cselekvőképes személy tehet az Eütv. 22. § szerinti nyilatkozatot – a közokirati forma megkövetelése, valamint az Eütv. 20. § (4) bekezdés szerinti bizottsági vizsgálat elegendő feltétel, és ekként arányos alapjog-korlátozás, a pszichiáteri szakvélemény azon túli megkövetelése sérti az emberi méltóságot, így az Alaptörvény II. cikkét is – figyelembe véve különösen azt is, hogy a nyilatkozat kizárólag egy jövőben esetleg bekövetkező, bizonytalan állapot (a beteg cselekvőképtelensége) esetén hatályosul.
- [163] 1.5. Az Eütv. 22. § (3) bekezdése értelmében a nyilatkozat bármikor, formai kötöttség nélkül visszavonható. Az Alkotmánybíróság szerint a támadott rendelkezésen belül az alaki kötöttségek nélküli visszavonhatóság a beteg önrendelkezését erősítő szabály, ezért megsemmisítése nem indokolt. [Figyelembe véve különösen azt is, hogy például az új Ptk.-val bevezetett, az élő végrendelettel rokon vonásokat mutató előzetes nyilatkozat esetében mind annak módosítására, mind a visszavonására megfelelően alkalmazni kell a megtételére vonatkozó rendelkezéseket. Lásd: új Ptk. 2:39. § (4) bekezdés]
- [164] Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Eütv. 22. § (3) bekezdés „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. [...] két évente meg kell újítani, és azt [...]” szövegrészét megsemmisítette.
- [165] 1.6. 2014. március 15-én hatályba lépett az új Ptk., melynek második, „Az ember mint jogalany” című könyve X. címe 2:39–2:41. §-ában új jogintézményként lehetőséget teremt a cselekvőképesség jövőbeli (részleges vagy teljes) korlátozása esetére előzetes jognyilatkozatban való rendelkezésre. Az előzetes jognyilatkozat közokiratban, ügyvéd által ellenjegyzett magánokiratban vagy gyámhatóság előtt személyesen tehető, benne a nyilatkozó megnevezheti azt (egy vagy több személyt), akit gondnokául rendelni javasol, illetőleg a gondnokok köréből egy vagy több személyt ki is zárhat, és meghatározhatja, hogy egyes személyes és vagyoni ügyeiben a gondnok milyen módon járjon el. A személyes ügyek körében most már előzetes jognyilatkozat formájában is lehetőség van tehát megnevezni egy (vagy több) olyan személyt, aki a nyilatkozó bizalmát élvezzi, és jövőbeni gondnokaként akár egészségügyi kérdésekben is dönthet majd. Az Eütv. 22. §-a tehát ehhez képest ma *lex specialis*, vagyis ha nem lenne az Eütv. rendelkezése, valószínűleg az új Ptk. 2:39. §-ban foglalt előzetes nyilatkozat töltené be az élő végrendelet szerepét.
- [166] Az Alkotmánybíróság szerint az Eütv.-ben szabályozott és az új Ptk.-beli előzetes nyilatkozat rokon vonásokat mutat, azzal, hogy az új Ptk. hatályba lépésével létrehozott intézmény ilyen, a nyilatkozattételt – akár anyagi, akár emberi okból – ellehetlenítő követelmény nem támaszt.
- [167] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítványozó nem támadja a Kr. mellékletét, melyben felsorolja az előzetes nyilatkozat kötelező tartalmi elemeit, köztük a pszichiáter szakvéleményét, ezért erről az Alkotmánybíróság főszabályként nem rendelkezhetne. Viszont az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésének megfelelően az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálata nem kért rendelkezését akkor vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha szoros tartalmi összefüggés áll fenn a vizsgált rendelkezéssel. Mivel a jelen esetben erről

van szó, lévén a Kr. az Eütv. végrehajtási rendelete, az Alkotmánybíróság a Kr. mellékletének a pszichiáter nyilatkozatával összefüggő részeit is megsemmisítette.

- [168] 3. Az indítványozó az élő végrendelettel megnevezhető helyettes döntéshozóra vonatkozó további rendelkezéseket is alaptörvény-ellenesnek tart az alábbiak szerint: egyrészt úgy véli, az Eütv. 22. § (2) bekezdés harmadik mondatrészében szereplő „cselekvőképes” kifejezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, XV. cikk (1)–(2) bekezdését; másrészt ezzel összefüggésben kifogásolja a Kr. 5. § (2) bekezdés „illetve a helyettes döntéshozó rendelkezik-e belátási képességgel” szövegrészét is.
- [169] Az indítványozó ezekkel a rendelkezésekkel összefüggésben egyrészt azt kifogásolja, hogy a helyettes döntéshozó kizárólag cselekvőképes személy lehet, azaz a helyettes döntéshozók közül az életkoruk okán korlátozottan cselekvőképes személyek ki vannak zárva, ami sérti az emberi méltóságukat és a jogegyenlőséget. Másrészt sérelmesnek tartja az indítványozó azt is, hogy amikor a tényleges döntésre kerül sor a nyilatkozatot tevő, immár cselekvőképtelen, beteg ember helyett, a háromtagú bizottság a helyettes döntéshozó belátási képességét vizsgálja meg, ami szerinte sérti a helyettes döntéshozó emberi méltóságát, súlyos beavatkozást jelent a magánszférájába.
- [170] Az Alkotmánybíróság szerint a cselekvőképesség megkövetelése a helyettes döntéshozói pozícióban nem alaptörvény-ellenes (és nem is példa nélküli, hiszen gondnok is kizárólag cselekvőképes személy lehet): a helyettes döntéshozónak ugyanis a már cselekvőképtelen, beteg ember helyett kell döntenie az ellátásról, annak visszautasításáról, és képesnek kell lennie ennek következményei belátására. Ugyanezen okból kerül sor a Kr. 5. § (2) bekezdésben foglalt, a háromtagú bizottság által végzett vizsgálatra is, melynek során a bizottság állást foglal arról, hogy az élő végrendelet törvényi feltételei fennállnak-e, illetve a helyettes döntéshozó rendelkezik-e belátási képességgel. Mivel a helyettes döntéshozó a nyilatkozatot tevő személy helyébe lép, vele szemben úgy kell eljárni, ahogy adott esetben a nyilatkozatot tevő személlyel szemben kellene, ha nem lenne cselekvőképtelen beteg, ebben az esetben ugyanis az ő belátási képességét vizsgálná az orvosi bizottság, amennyiben valamely, az Eütv. 22. § (1) bekezdésében felsorolt ellátás visszautasítására kerülne sor.
- [171] Ebben az esetben tehát nem tekinthető a vizsgálat megkövetelése az önrendelkezési jog indokolatlan korlátozásának, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.
- [172] 4. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2014. július 14.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs 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. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye

- [173] 1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával és az azokat alátámasztó indokolással. Mivel az Eütv. 22. §-ban szabályozott „élő végrendelet” (*living will*) vagy a magyar szakirodalomban használt terminológiával előzetes jognyilatkozat (cselekvőkép telenség esetére szóló egészségügyi rendelkezés) az életmentő vagy életfenntartó ellátás visszautasítására (passzív eutanázia) irányul, különösen fontos garanciális elemek beépítése a jogi szabályozásba. Az Eütv. 22. § (3) bekezdésében foglalt garanciális elemek megsemmisítése azt eredményezi, hogy az előzetes jognyilatkozatnak csupán egy formai feltétele marad: a közokirati forma. A többségi véleménnyel ellentétben álláspontom szerint ez a feltétel önmagában nem biztosítja a méltósággal rendelkező EMBER életének mint az Alaptörvény legfőbb értékének védelmét.
- [174] 2. Kiindulópontként hangsúlyozni szeretném, hogy értelmezésemben az emberi méltósághoz való jogból levezetett önrendelkezési jog az egészségüggyel kapcsolatos döntések meghozatala vonatkozásában azt jelenti, hogy a beteg az életét, egészségét érintő legfontosabb döntéseket – megfelelő tájékoztatást követően – maga hozza meg a saját értékrendje alapján. Így egyetértek azzal, hogy nem csupán a gyógyíthatatlan beteg életmentő vagy életfenntartó ellátás visszautasítására (passzív eutanázia) irányuló döntése képezi az önrendelkezési jogának részét [22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 261.], hanem az egyén autonómiája fejeződik ki az Eütv. 22. §-a által biztosított egészségügyi rendelkezésben is. Az önrendelkezési jog tiszteletben tartása az előzetes nyilatkozat körében is megköveteli, hogy az egyén mások számára akár irracionálisnak tűnő döntéseit is – amelyek az ő értékrendjét tükrözik – figyelembe vegyék.
- [175] Ezt a kötelezettséget rögzíti a többségi határozat által hivatkozott Oviedói Egyezmény (Biomedicina Egyezmény) 9. cikke, amely egy nagyon általános megfogalmazással csupán arra utal, hogy a beleegyezési képességgel nem rendelkező személy előzetes nyilatkozatát a 6. cikkben megjelölt személyeknek (beleegyezés jogát gyakorló képviselő, hatóság vagy a törvény által kijelölt személy vagy testület) figyelembe kell venni. Fontos hangsúlyozni, hogy az Egyezmény az előzetes nyilatkozatot olyan eszköznek tekinti, amely a beteg vélhető akaratára nézve útmutatást ad, de ebből még nem következik, hogy az kötelező lenne az orvos számára. A magyar szabályozás szerint viszont amennyiben a beteg az Eütv. 22. §-ában foglalt nyilatkozatot tett, a kezelőorvosnak az abban foglaltaknak megfelelően, illetve az abban megnevezett személy (helyettes döntéshozó) nyilatkozata alapján kell eljárnia [Kr. 5. § (1) bekezdés].
- [176] Az előzetes rendelkezésnek a magyar szabályozásban két fajtája van: a cselekvőképes személy – későbbi cselekvőkép telensége esetére – közokiratban maga utasíthat vissza egyes vizsgálatokat, beavatkozásokat, valamint egyes életfenntartó, életmentő beavatkozásokat [Eütv. 22. § (1) bekezdés], illetve közokiratban megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki a fenti visszautasítás jogát helyette gyakorolja [Eütv. 22. § (2) bekezdés]. Az utóbbi esetben a cselekvőképes személy azzal, hogy ő maga nevez ki cselekvőkép telensége esetére egy olyan cselekvőképes személyt, akire „átruházza” a döntés jogát, közvetett módon az ellátás visszautasítására irányuló önrendelkezési jogát gyakorolja, vagyis az ún. helyettesített döntés az önrendelkezési jog gyakorlásának egy speciális esete.
- [177] 3. Előzetes jognyilatkozat tétele esetén – tekintettel arra, hogy az közvetlenül vagy közvetve az életről (annak befejezéséről) való döntést jelenti – konfliktusba kerül a betegek élethez való jogának védelme és a konkrét előzetes nyilatkozatot tevő egyének önrendelkezési joga, illetve az orvos segítségnyújtási kötelezettsége és a beteg önrendelkezési joga. Ezért az államnak az élet védelmére vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettsége garanciális elemek beépítését követeli meg a jogi szabályozásba.
- [178] 3.1. Bár az egyes európai országok jogszabályai különbözőképpen szabályozzák az előzetes jognyilatkozat intézményét, garanciális elemeket az utóbbi években – a magyar jogi kultúrával évszázadok óta szoros kapcsolatban álló országokban – Ausztriában, Németországban és Svájcban elfogadott jogszabályok is tartalmaznak.
- [179] Az osztrák törvény [*Patientenverfügungs-Gesetz (PatVG)*] két típusú előzetes nyilatkozatot ismer: egyikről – ez a szigorúbb feltételekhez kötött – az orvos nem térhet el, a másik csak útmutatást ad az orvos számára, de attól indokolt esetben eltérhet. A nyilatkozat csak abban az esetben minősülhet az orvos számára kötelező rendelkezésnek, ha kielégíti a törvény által előírt következő formai és tartalmi feltételeket. Formai feltétel, hogy azt ügyvéd, közjegyző, vagy a beteg érdekeit képviselő társadalmi szervezet jogban jártas munkatársa előtt tegyék. Tartalmi követelmény az előzetes nyilatkozat lényegére és orvosi következményeire vonatkozó megelőző orvosi

tájékoztatás és a belátási képesség orvos általi vizsgálata, annak dokumentálása, valamint az elutasított ellátás konkrét meghatározása. A kötelező jognyilatkozat öt évig érvényes, de a tájékoztatás megismétlését követően megújítható (PatVG § 4–7.). Abban az esetben, ha a nyilatkozat nem felel meg a fenti feltételeknek, elveszti jogi kötőerejét és csak az orvos, illetve a hozzátartozók tájékoztatására szolgál, vagyis figyelembe vehető a döntéshozatal során (PatVG § 8–9.).

- [180] Az osztrák Ptk. (ABGB) összeférhetetlenségi szabályok meghatározása és a jogi következményekre vonatkozó tájékoztatás mellett lehetőséget biztosít ügyvéd, közjegyző vagy bíróság előtt tett egészségügyi rendelkezésre is kiterjedő tartós meghatalmazásra (*Vorsorgevollmacht* – § 284 f ABGB). A meghatalmazottnak a meghatalmazó – meghatalmazásban rögzített – akaratának megfelelően kell eljárnia, figyelembe véve a meghatalmazó belátási képességének elvesztését követő döntési szituációban tett kijelentéseit és a konkrét körülményeket is (§ 284 h ABGB).
- [181] A német Ptk. (BGB) szerint az előzetes jognyilatkozat a beleegyezési képességgel rendelkező nagykorú személynek a beleegyezési képességének elvesztése esetére tett írásos nyilatkozata, amelyben bizonyos, a nyilatkozat megtételekor még nem közvetlenül bekövetkező vizsgálatok, kezelések, beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, illetve azt visszautasítja. Ha a betegnek van ilyen nyilatkozata, akkor a gondnokának vizsgálnia kell, hogy az abban foglaltak az aktuális szituációra vonatkoztathatók-e, és amennyiben igen, a gondnoknak kötelessége, hogy a gondnokolt akaratát kifejezésre juttassa (BGB § 1901 a). Ha nem áll rendelkezésre a fentiek szerinti nyilatkozat, illetve van, de annak megállapításai nem vonatkoztathatók az aktuális élet-, és kezelési szituációra, a gondnoknak a beteg kívánságát vagy vélhető akaratát – konkrét viszonyítási pontok alapján (pl. vallás) – kell megállapítania, és ez alapján kell meghoznia a döntést arról, hogy beleegyeznek-e a kezelésbe (BGB § 1901 b).
- [182] A gondnoknak a vizsgálatba, kezelésbe történő beleegyezése vagy a beleegyezés megtagadása főszabályként csak a bíróság jóváhagyásával érvényes abban az esetben, ha alaposan feltételezhető, hogy a gondnokolt az orvosi beavatkozás elvégzése vagy annak megszakítása, illetve elmaradása következtében meghal. Abban az esetben nincs szükség a bíróság jóváhagyására, ha a gondnok és a kezelőorvos között egyetértés van abban, hogy a beleegyezés megadása vagy megtagadása a gondnokolt akaratának megfelel [BGB § 1904 (3)]. Ezek a rendelkezések tartós meghatalmazott megnevezése esetén (BGB § 1901 c) a helyettes döntéshozóra is vonatkoznak, amennyiben a meghatalmazás kifejezetten kiterjed az ilyen döntések meghozatalára is [BGB § 1904 (5)].
- [183] A svájci Ptk. (ZGB) szerint az ítéloképes személy előzetes jognyilatkozatot tehet ítéloképességének elvesztése esetére arra vonatkozóan, hogy milyen orvosi kezelésekre egyezik bele vagy utasít vissza, illetve megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki a kezelőorvossal történő megbeszélést követően a beteg nevében meghozza a döntést. Az ítéloképes személy a helyettes döntéshozó döntésére vonatkozóan iránymutatást adhat (§ 370 ZGB). Az előzetes nyilatkozatot írásba kell foglalni, dátummal kell ellátni és alá kell írni. Az ítéloképes személy az előzetes nyilatkozat tételének tényét valamint a nyilatkozat leelőhelyét feltüntetheti a társadalombiztosítási kártyáján (külön jogszabály rendelkezik ezen adatokhoz való hozzáférésről).
- [184] Az orvos a beteg ítéloképességének hiánya esetén, ha nem áll rendelkezésre az előzetes jognyilatkozat, a fentiek szerint ellenőrzi annak létezését. Az előzetes nyilatkozat betartása az orvosra nézve kötelező, kivéve, ha annak tartalma törvénybe ütközik vagy alapos kétség (*begründeter Zweifel*) merül fel arra vonatkozóan, hogy az előzetes nyilatkozat szabad elhatározásból született, vagy aktuálisan is megfelel a beteg feltehető akaratának. Az orvosnak ez utóbbi esetben rögzítenie kell az orvosi dokumentációban, hogy miért nem vette figyelembe az előzetes nyilatkozatot (§ 372 ZGB). Az előzetes nyilatkozatot az annak elkészítésére előírt formában lehet visszavonni, avagy az előző nyilatkozat hatályon kívül helyezése vagy megsemmisítése hiányában olyan új nyilatkozatot kell tenni, amely nem csupán az előző kiegészítését képezi (§ 362 ZGB).
- [185] 3.2. A magyar jogrendszerben az államnak az élet védelmére vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségét valósítják meg az előzetes nyilatkozat megtételének az Eütv. 22. § (3) bekezdésében előírt formai (közokirati forma, érvényesség időbeli korlátozása) és tartalmi feltételei (pszichiáter szakorvos szakvéleménye). Ezért a többségi határozatnak a kifogásolt garanciális elemek vizsgálata során arra kellett volna választ adnia, hogy az egyén önrendelkezési jogának korlátozása a méltósággal rendelkező EMBER életének mint legfőbb értéknek a védelme érdekében szükséges-e, és amennyiben igen, az elérni kívánt céllal arányos-e.

- [186] 4. Álláspontom szerint a vizsgálat során nem lehet figyelmen kívül hagyni az előzetes nyilatkozat tartalmát, különösen, hogy az előzetes nyilatkozatban a kezelés visszautasítására szélesebb körben van lehetőség, mint amikor a cselekvőképes személy személyesen eljárva dönt.
- [187] Az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasításának két módja van: az Eütv. 22. § alapján tett előzetes nyilatkozat és az Eütv. 20. § (3)–(8) bekezdése szerinti eljárás. A kettő között a leginkább szembeötlő különbség, hogy amíg a cselekvőképes beteg – ha a döntés meghozatalakor is cselekvőképes – az Eütv. 20. § (3) bekezdése értelmében csak akkor utasíthatja vissza a kezelést, ha terminális állapotú (olyan betegségben szenved, amely megfelelő ellátás mellett is rövid időn belül halálhoz vezet), addig az előzetes nyilatkozatban az Eütv. 22. § (1) bekezdés c) pontja szerint arra az esetre is visszautasíthat egyes életfenntartó, életmentő beavatkozásokat, ha gyógyíthatatlan betegségben szenved és betegsége következtében önmagát fizikailag ellátni képtelen, illetve fájdalmai megfelelő gyógykezeléssel sem enyhíthetők.
- [188] Külön szeretném hangsúlyozni, hogy a helyettes döntéshozó – mivel az Eütv. 22. § (2) bekezdése értelmében a cselekvőképes személy 22. § (1) bekezdés szerinti jogát gyakorolja – szélesebb körben utasíthat vissza életfenntartó, életmentő kezelést, mint maga a személyesen eljáró cselekvőképes beteg. Ennek megfelelően ebben az esetben az Eütv. 20. § (4) bekezdése szerinti Bizottság nem a terminális állapot fennállását, hanem az Eütv. 22. § (1) bekezdése c) pontja szerinti feltételek fennállását vizsgálja.
- [189] A kifogásolt törvényi garanciák szükségességét a fentiekre tekintettel a jövőre szóló saját döntést tartalmazó előzetes rendelkezés esetén úgy kell megítélni, hogy az előzetes jognyilatkozat e típusa [Eütv. 22. § (1) bekezdés] esetén a konfliktus az előzetes nyilatkozatot tevő önrendelkezési joga és orvos segítségnyújtási kötelezettsége között különös súllyal merül fel, mivel ilyen esetekben a beteg élete megfelelő kezelés mellett megmenthető lenne. Az előzetes jognyilatkozat utóbbi típusa esetén [Eütv. 22. § (2) bekezdés] – a helyettes döntéshozónak a cselekvőképes betegnél szélesebb körű döntési joga miatt – különösen éles a konfliktus a betegek élethez való jogának védelme és a konkrét beteg előzetes nyilatkozatban átruházott önrendelkezési joga között.
- [190] Ezért különösen fontos, hogy az állam az önrendelkezési jog védelme során egyrészt biztosítsa a döntési folyamat zavartalanságát: a döntés a beteg saját, valódi, befolyástól mentesen kialakított akaratát testesítse meg. Másrészt megadja az önrendelkezési jog gyakorlásához szükséges – saját döntés esetén az orvosi következményekre, helyettes döntéshozó nevezése esetén a jogi következményekre vonatkozó – tájékoztatást. A közjegyző – többségi határozat által hivatkozott – kioktatási és tájékoztatási kötelezettsége a jogügylet lényegére és jogi következményeire (elvileg a helyettes döntéshozó cselekvőképes személynél tágabb körű döntési jogára is) kiterjed, de a közjegyző szakmai ismeretek hiányában nem tudja megadni az előzetes nyilatkozatot tevő személynek a döntés orvosi következményeire vonatkozó tájékoztatást, és értelemszerűen nem is képes megítélni, hogy az érintett tisztában van-e ezekkel a következményekkel.
- [191] Nem értek egyet a többségi határozat azon megállapításával, hogy a „következmények tudata” adott esetben nem jelenthet mást, mint hogy a nyilatkozó valóban saját erkölcsi meggyőződését fejezte ki. A Kr. mellékletének a határozat rendelkező rész 2. pontja által megsemmisített rendelkezése értelmében az Eütv. 22. §-ának (1) bekezdésében megjelölt közokirat kötelező tartalmi elemét képezte a közjegyző nyilatkozata arról, hogy az érintett személy bemutatta egy pszichiáter szakorvos egy hónapnál nem régebbi szakvéleményét arról, hogy az érintett személy cselekvőképes és belátási képessége teljesen ép. Az eredeti közokirat mellékletét képezte a pszichiáter szakorvos szakvéleménye. Álláspontom szerint az orvosi vizsgálat előírásának nyilvánvaló oka a belátási képesség vizsgálatára vonatkozó speciális (az orvosi következmények tudatára is kiterjedő) szabály beiktatása volt. Annak eldöntése, hogy a fenti orvosi vizsgálatot a háziorvosnak, a kezelőorvosnak vagy pszichiáter szakorvosnak kell elvégeznie, nem alkotmányjogi kérdés.
- [192] Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy az Eütv. 22. § (4) bekezdése csak a helyettes döntéshozó belátási képességének, valamint nyilatkozatának – az Eütv. 20. § (4) bekezdés szerinti – orvosi bizottság általi vizsgálatára vonatkozik. Az Eütv. 20. § (4) bekezdés pedig a cselekvőképes beteg belátási képességének orvosi vizsgálatát írja elő. Mivel az előzetes nyilatkozat hatályosulásakor az előzetes nyilatkozatot tevő immár cselekvőképtelen, a bizottság pszichiáter tagjának vizsgálata cselekvőképtelenség esetén pusztán annak konstatálására irányulhat. A cselekvőképesen megtett előzetes nyilatkozat pontosan a cselekvőképtelen beteg nyilatkozatát pótolja. Az Eütv.-ből nem derül ki egyértelműen, hogy az előzetesen nyilatkozó immár cselekvőképtelen beteg esetében az Eütv. 22. § (1) bekezdés c) pontja szerinti feltételek fennállását ki vizsgálja. Így a jövőre vonatkozó saját döntés esetén nem megalapozott a Bizottság garanciális szerepére való hivatkozás.
- [193] Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének vizsgálata körében nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Ptk. 2:43. §-a értelmében az élet, testi épség és az egészség megsértése a személyhez fűződő jogok sérelmét

jelenti. E személyiségi jogsérelmek kapcsán a „sértett” beleegyezése (annak dokumentálása, terjedelme) mint jogellenességet kizáró körülmény, különös jelentőséggel bír. Az orvos tevékenysége szükségszerűen megvalósítja a Btk. különös részi tényállásait is, így a büntetendőség kizárása a büntetőjogban is a jogellenesség szintjén történik meg.

- [194] Ebben a körben van jelentősége annak, hogy a magyar szabályozás nem ismeri a cselekvőképtelenség esetére szóló egészségügyi rendelkezésre vonatkozó speciális nyilvántartást, csupán azt a lehetőséget szabályozza, hogy a beteg az előzetes nyilatkozatot átadhatja választott háziorvosának, aki azt a beteg egészségügyi dokumentációjában megőrzi [Kr. 8. § (1) bekezdés]. Ennek fényében kell megítélni a nyilatkozat érvényességének két éves időbeli korlátozását, amely a megújítási kötelezettséggel kellő megfontolásra készíti a beteget. Igaz ugyan, hogy az egyén értékrendje elvileg állandó, de a gyógyulás esélye az orvostudomány fejlődésével változhat. Hasonlóképpen az egyén helyettes döntéshozóhoz fűződő személyes kapcsolata is változhat (pl. házasság felbontása, élettársi kapcsolat megszűnése). Bár a nyilatkozatot a beteg bármikor – cselekvőképességére, illetve alaki kötöttségre tekintet nélkül – visszavonhatja, a cselekvőképtelenség esetére szóló egészségügyi rendelkezések kötelező nyilvántartásának, illetve a visszavonás dokumentálásának hiánya a nyilatkozattal történő visszaéléshez vezethet.
- [195] Ezért a jogalkotónak a fentieket figyelembe véve át kell tekintenie a cselekvőképtelenség esetére szóló egészségügyi rendelkezés jogi szabályozását.

Budapest, 2014. július 14.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

- [196] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [197] A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával nem értek egyet.
- [198] Álláspontom szerint a határozat a jog gyakorlása feltételeinek és a jog korlátozásának fogalmát szinonimaként kezeli. A két fogalom közötti különbségtétel alkotmányjogilag lényeges distinkció. Egy jog gyakorlását a jogalkotó bizonyos határok között szabadon kötheti feltételekhez; ez nem jelenthet alkotmányossági problémát (pl. adott vállalkozás gyakorlásának meghatározott feltételekhez kötése) kivéve, ha a feltétel teljesítése lehetetlen, vagy diszkriminatív.
- [199] A jog korlátozása: a jog birtoklásának vagy gyakorlásának részleges, feltétlen (vagy teljesíthetetlen feltételhez kötéssel történő) kizárása.
- [200] A támadott rendelkezések feltételek, azokat a jogalkotó különböző, alkotmányossági szempontból nem kifogásolható megfontolások alapján (az élet, mint abszolút érték objektív védelme, az életfenntartó kezelés visszautasítását tartalmazó nyilatkozat megfontoltságának, teljesen ép szellemi állapotban történő megtételének biztosítása, az orvostudomány fejlődési lehetőségének számbavétele, esetleges tévedések, netáni visszaélések lehetőségének kizárása) határozta meg.
- [201] A feltételek szigorúak, de nem teljesíthetetlenek. (A jog korlátozására példaként az önrendelkezési jog világából a rabszolgaságba szegődés vagy a jogképességről való lemondás tilalmát említem. Ilyen tartalommal például senki sem gyakorolhatja önrendelkezéshez való jogát.)
- [202] A határozat a rendelkező rész vitatott pontjaiban elfoglalt álláspontját az alapjogi korlátozás oldaláról vizsgálta (mely megközelítést a fentebb kifejtettek szerint vitatom), a diszkrimináció tilalmának sérelme a határozat indokolásában nem jelenik meg.

- [203] A fentiekre tekintettel a megsemmisített rendelkezések alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg.
- [204] A teljességhez tartozik, hogy álláspontom szerint az indítványozó érintettsége sem áll fenn. A határozat ezirányú kiterjesztő értelmezése burkoltan az *actio popularis*-ként működő utólagos normakontroll előtt nyitott utat.

Budapest, 2014. július 14.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2712/2012.
Megjelent a Magyar Közlöny 2014. évi 100. számában



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 25/2014. (VII. 22.) AB HATÁROZATA

a Kúria Pfv.IV.20.015/2012/4. számú ítélete, valamint a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 1.Pf.20.361/2011/4. számú jogerős ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Pfv.IV.20.015/2012/4. számú ítélete a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 1.Pf.20.361/2011/4. számú jogerős ítéletére is kiterjedő hatállyal alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

- [1] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó a 2012. szeptember 14-én érkezett alkotmányjogi panaszában a Kúria Pfv.IV.20.015/2012/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó előadta, hogy 2010. szeptember 27-én közérdekű adatigényléssel fordult a Vértesi Erőmű Zrt.-hez. Az indítványozó adatkérése a Vértesi Erőmű Zrt.-nek a System Consulting Zrt.-vel kötött ügyleteire vonatkozott. (A közérdekű adatigénylés a következő adatok kiadására irányult: 1. A Vértesi Erőmű Zrt. és a System Consulting Zrt. között 2008-ban aláírt szerződések; 2. A Vértesi Erőmű Zrt. által 2008-ban megkötött áramvásárlási szerződések; 3. A Vértesi Erőmű Zrt. 2009 tavaszán indított kártérítési perei és büntetőfeljelentést megalapozó, a System Consulting Zrt. privatizációs és áramvásárlási ügyében lezajlott belső vizsgálat során született dokumentumok, és a belső vizsgálat költsége.)
- [3] A Vértesi Erőmű Zrt. az adatok kiadását megtagadta, ezért az indítványozó keresetet nyújtott be a Tatabányai Városi Bírósághoz. Az elsőfokú bíróság 2011. február 8-án kelt ítéletében – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. § (1) bekezdése és 2. § 5. pontja, valamint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 1. § (2) bekezdése és 5. § (1)–(2) bekezdése alapján – kötelezte az alperest a felperes által kért adatok kiadására. Ítéletének indokolásában kifejtette, hogy a Vértesi Erőmű Zrt. részvényeinek 98,53%-a a Magyar Villamos

Művek Zrt. (a továbbiakban: MVM Zrt.) tulajdonában áll, s az MVM Zrt.-ben a magyar államnak legalább 75% + 1 szavazatnyi tartós részesedése van. Ezt figyelembe véve az elsőfokú bíróság az Avtv. és a Vtv. szabályai alapján közérdekből nyilvános adatoknak minősítette a kiadni kért adatokat. Kifejtette továbbá, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 81. §-ában az üzleti titokra vonatkozó rendelkezések nem adnak alapot „a szerződésekre mint közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó adatközlés megtagadására”.

- [4] Fellebbezés alapján a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, és a felperes keresetét elutasította. Ítéletének indokolásában kifejtette, hogy a Vtv. tárgyi hatályáról rendelkező 1. § (1) és (2) bekezdését szűken kell értelmezni. A másodfokú bíróság szerint a Vértesi Erőmű Zrt. nem tartozhat a Vtv. 1. § (2) bekezdés c) pontjának hatálya alá, s ezért „nem mondható ki, hogy az alperes [Vértesi Erőmű Zrt.] olyan állami vagyonnal gazdálkodó szervezet, amely közfeladatot ellátó szervként állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő közérdekből nyilvános adatok kiadására köteles.” A másodfokú bíróság szerint tehát a Vértesi Erőmű Zrt. a Vtv. szerinti „egyéb közfeladatot ellátó szervnek nem minősíthető”, az Avtv. 19. § (1) bekezdése alapján „nem minősül közérdekű adatkezelőnek”.
- [5] A jogerős ítélettel szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Kifejtette, hogy a Legfelsőbb Bíróság, illetve a Kúria korábbi ítéletei értelmében (Pfv.IV.21.048/2009/6., Pfv.IV.20.197./2012/4.) az MVM Zrt. cégcsoportjába tartozó, attól azonban társasági jogilag elkülönülő Vértesi Erőmű Zrt. az Avtv. 19. § (1) bekezdése és a Vtv. 5. § (2) bekezdése alapján nem minősül közfeladatot ellátó szervnek, ezért a „kért adatok kiadását [...] jogszerűen tagadhatta meg”.
- [6] Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz a Kúria felülvizsgálati ítéletével szemben. Álláspontja szerint az ítélet ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével. Kifogásolta ugyanis, hogy a Kúria az Avtv. 19. § (1) bekezdésében foglaltakat (közfeladat; közfeladatot ellátó szerv) szűken értelmezte, s ezáltal az információszabadság érvényesülését korlátozottan biztosította. Az indítványozó hivatkozott a 32/1992. (V. 29.) AB határozatra, illetve a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatra, amelyek értelmében az „információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni”. Szerinte az Avtv.-t, valamint az Avtv. hatályon kívül helyezését követően az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) ennek megfelelően kellett volna, illetve kell értelmezni.
- [7] Az indítványozó azzal is érvelt továbbá, hogy az ún. közvetett és a közvetlen állami vagyonnal gazdálkodó szervezetek egyaránt közfeladatot ellátó szervezetnek minősülnek. A Kúria szűk jogértelmezése végső soron azt eredményezi, hogy még a közvetlen állami tulajdonban álló vagyonnal való gazdálkodásra, azzal való rendelkezésre vonatkozó adatok sem minősülnének nyilvánosnak. Az indítványozó szerint a Vtv. 1. § (2) bekezdés c) pontja szerinti társasági részesedés is vagyonelemnek tekintendő, a gazdasági társaság az egységes vagyonnal gazdálkodik, nincs tehát olyan vagyona, amely ne képezne a társasági részesedéssel bíró tulajdonos vagy tulajdonosok vagyonát.
- [8] Az indítványozó hivatkozott még az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésére és 39. cikk (2) bekezdésére is. Az indítványozó e rendelkezések alapján kifogásolta, hogy a Kúria nem minden állami tulajdonú és közpénzekkel gazdálkodó szervezetet minősít a közpénzek gazdálkodásával összefüggésben közérdekű adat kiadására kötelestnek.
- [9] Az indítványozó a Kúria által hatályában fenntartott jogerős ítélet kapcsán kifogásolta azt a jogértelmezést, amely szerint a jogalkotó az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 100/K. §-ának hatályon kívül helyezésével azt a szándékát juttatta volna kifejezésre, hogy „a Vtv.-ben nem nevesített állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok átláthatatlanul és ellenőrizhetetlenül működhetnek tovább”. Az indítványozó egyebekben hivatkozott a régi Ptk. 81. § (3) bekezdésére is, annak alátámasztásaként, hogy az állami vagy önkormányzati költségvetést érintő vagyon bármilyen jellegű felhasználása, megterhelése nem minősül üzleti titoknak.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:
 „VI. cikk (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

„39. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyontra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

[11] 2. Az Avtv. vonatkozó, az adatigényléskor hatályos rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazása során:

[...]

4. *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;

5. *közérdekből nyilvános adat*: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;”

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közzéteszik, továbbá erre irányuló igény esetén a 20. § rendelkezései szerint hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajta meghatározásával – törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel

korlátozza.

(4) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.”

[12] 3. A Vtv. érintett rendelkezései:

„1. § (1) E törvény szabályozza a Magyar Állam tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: állami vagyon) feletti tulajdonosi joggyakorlás módját és szervezetét, valamint e vagyonnal való gazdálkodást.

(2) E törvény alkalmazásában állami vagyonnak minősül:

- a) az állam tulajdonában lévő dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő,
- b) az a) pont hatálya alá nem tartozó mindazon vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti,
- c) az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés,
- d) az államot megillető olyan immateriális, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít,
- e) az állam tulajdonában lévő pénzügyi eszközök.”

„5. § (1) Közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat. Külön törvény az adat megismerhetőségét korlátozhatja.

(2) Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.”

III.

[13] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[14] 1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai követelményeinek az alábbiak szerint eleget tesz.

[15] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve kell benyújtani. A Kúria Pv.IV.20.015/2012/4. számú ítéletét az indítványozónak 2012. július 18-án kézbesítették. Alkotmányjogi panasz 2012. szeptember 14-én, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül érkezett az elsőfokú bíróságra.

[16] Az indítványozó hivatkozott az Abtv. hatáskörét megjelölő 27. §-ára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pontja].

[17] Az indítványozó megjelölte az eljárás megindításának okait, kifejtette az Alaptörvényben biztosított jogai sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont].

[18] Az indítványozó megjelölte a támadott bírói döntést (a Kúria Pfv.IV.20.015/2012/4. számú ítéletét) és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [VI. cikk (2) bekezdését], illetve indokolta az alaptörvény-ellenesség mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c)–e) pontjai].

[19] Az indítványozó határozott kérelmet terjesztett elő a bírói ítélet megsemmisítése iránt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pontja].

[20] 2. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság tartalmi feltételeinek is eleget tesz.

[21] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti tartalmi követelményeket. 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 a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[22] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a és az 51. § (1) bekezdése szerinti jogosultnak tekinthető, nyilvánvalóan érintett, hiszen a jelen ügyre okot adó jogvitában félként szerepel.

[23] Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget kimerítette.

[24] 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. A jelen ügy befogadását mindkét szempont alátámasztja. Az alkotmányjogi panasz ugyanis annak vizsgálatára irányul, hogy az eljáró bíróság a támadott ítéletben olyan jogértelmezést követett-e, amellyel az indítványozó információszabadsághoz való alapjogát korlátozta. Az indítvány ezáltal alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, ami egyúttal a bírói döntést érdemben befolyásolta.

IV.

[25] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[26] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Ezen túlmenően az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetben a nemzeti vagyona, a közpénzekre kiterjedően rögzíti az átlátható gazdálkodás követelményét [38. cikk (4) bekezdés, 39. cikk]. Külön meghatározza továbbá, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok [39. cikk (2) bekezdés].

[27] Az Alaptörvénynek ezek a részben új, a közérdekű adatok nyilvánosságát nyomatékosabban biztosító rendelkezései az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett elvek megfelelő alkalmazására adnak alapot. Az Alkotmánybíróság – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontja kapcsán 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzített szempontokat figyelembe véve – már több határozatában megállapította: az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [26]}.

[28] 2. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az Alkotmánybíróság kezdettől fogva információszabadságként fogta fel {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [24]}.

[29] Az információszabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25]}.

[30] Kötelezettek az alapjog alapján általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek. Figyelembe véve azonban az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését is, nem kétséges, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – az ilyen adatot kezelő szervezetnek is biztosítani kell {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]}. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése kinyilvánítja ugyanis, hogy a „közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”, ezeket tehát „az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”, s a nyilvánosság előtti elszámolást a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” kötelességévé teszi.

[31] 3. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján az információszabadság érvényesülését sarkalatos törvény, jelenleg az Infotv. biztosítja, illetve az alkotmányjogi panasz tárgyát képező eljárás adatigénylés útján történő megindításakor az alapjog érvényesüléséhez szükséges alapvető törvényi szabályokat az Avtv. tartalmazta.

[32] Az Infotv.-t az Országgyűlés az információszabadság (és az információs önrendelkezési jog) biztosítása érdekében, az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján alkotta. Sem az Alaptörvénynek, sem az Infotv.-nek nincs olyan szabálya, amely az információszabadság eddigi értelmezésének megváltoztatását eredményezhetné a jelen ügyben; mind az Avtv.-ben, mind az Infotv.-ben jelentős részben a 2012. január 1-je előtt született, az előző Alkotmány megfelelő rendelkezésein alapuló, korábbi határozatokban kifejtett elvek jelennek meg {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [16]}.

[33] 4. Jelen eljárásában az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálata során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti jelen eljárásban a bírói döntésnek, s az abban foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját – a fentiekben kifejtetteket figyelembe véve – vizsgálta.

- [34] 5. Az alapügyben a Vértesi Erőmű Zrt. által kezelt iratok megismeréséről volt szó. Az Avtv. 20–21. §-ai alapján arról kellett döntenie, hogy a Vértesi Erőmű Zrt. megfelelően járt-e el az adatigénylés teljesítésének megtagadásakor. Ennek keretében elsődlegesen eldöntendő kérdésként az merült fel, hogy a Vértesi Erőmű Zrt. az Avtv. 19. § (1) bekezdés hatálya alá tartozó szervezetnek minősül-e, s ilyen módon köteles volt-e az adatigénylést teljesíteni.
- [35] A Kúria a jelen ügy tárgyát képező Pfv.IV.20.015/2012/4. számú ítéletében úgy foglalt állást, hogy bár az MVM Zrt. jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervként köteles az általa kezelt közérdekű adatokat megismerhetővé tenni, a közvetlen irányítást biztosító befolyása alatt álló Vértesi Erőmű Zrt.-t azonban ilyen kötelezettség nem terheli. A Kúria ezt az alábbiak szerint indokolta: „A Magyar Villamos Művek Zrt. cégcsoportjába tartozó, attól társasági jogilag elkülönülő alperes nem minősül az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott jogszabály szerinti egyéb közfeladatot ellátó szervnek, az általa kezelt adatok közérdekű adatoknak nem minősíthetők, mert állami vagyonnal a Vtv. vonatkozó szabályai szerint nem gazdálkodik. Ha az állami vagyon körét, jogszabály, nevezetesen a Vtv. 1. § (2) bekezdésének c. pontja határozza meg, mely szerint a törvény alkalmazásában állami vagyonnak minősül az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés, illetve a törvény melléklete kifejezetten felsorolja azokat a gazdasági társaságokat, amelyek tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működnek, akkor jogszabály maga a jogalkalmazó ellentétes értelmezésének lehetősége nélkül határozza meg az állami vagyon fogalmát és ezzel az állami vagyonnal gazdálkodók körét.
- Fentieknél megfelelően téves a felülvizsgálati kérelem azon álláspontja, miszerint a jogerős ítélet az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatához képest az információszabadságot, a közérdekű adatok megismerését biztosító jogszabályokat indokolatlanul szűkítően értelmezi. A Kúria jogi álláspontja szerint az állami vagyon fogalma nem a jogerős ítélet jogszabály értelmezésével szűkül, hanem maga a jogalkotó döntött úgy, hogy csak a Vtv. állami vagyonra vonatkozó szabályai alkalmazhatók a Vtv. 5. § és az Avtv.-nek a közérdekű adatok nyilvánosságra vonatkozó rendelkezései vonatkozásában. Következésképpen az állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek között nem nevesített alperes, a Vtv. 5. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az Avtv. 19. § (1) bekezdése alkalmazásában jogszabály rendelkezésénél fogva nem minősül egyéb közfeladatot ellátó szervnek.”
- [36] 6. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog érvényesülése nem válhat annak függvényévé, hogy a megismerés lehetőségét más jogszabály is biztosítja-e az Avtv.-n, az alapjoghoz kapcsolódó alapvető törvényi szabályozáson kívül, illetve külön jogszabály kifejezetten előírja-e az adatkezelőnek a nyilvánosságra hozatal kötelezettségét. Tartalmazhat természetesen más jogszabály is olyan rendelkezést, amelynek alapján valamely konkrétan meghatározott jogalany adatnyilvánosság biztosítására kötelezett. Így az alapügyben alkalmazott Vtv. rendelkezik az 5. § (2) bekezdésében arról, hogy az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül, s ennek megfelelően adatnyilvánosság biztosítására kötelezett. Vizsgálándó azonban az Alaptörvény alapján, hogy az alapjog érvényesülése érdekében ki minősül az adatnyilvánosság biztosítására köteles közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek. Ennek alapján állapítható meg, hogy az alapügyben érintett Vértesi Erőmű Zrt. is e körbe tartozik-e.
- [37] 7. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság a Vtv. alkalmazott rendelkezéseinek az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével és 39. cikk (2) bekezdésével összhangban álló értelmezésével vizsgálta, hogy a Vértesi Erőmű Zrt. állami feladatot, vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek, illetve személynek minősül-e, s ekként vonatkozik-e rá az Avtv. 19. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség.
- [38] 7.1. A Vtv. 1. § (1) bekezdése értelmében e törvény szabályozza a Magyar Állam tulajdonában álló vagyon (állami vagyon) feletti tulajdonosi joggyakorlás módját és szervezetét, valamint e vagyonnal való gazdálkodást. A Vtv. 1. § (2) bekezdés c) pontja alapján e törvény alkalmazásában állami vagyonnak minősül az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés.
- [39] Az alapügyben eljáró bíróságok megállapították, hogy az MVM Zrt. legkevesebb 75%+1 szavazat tartós állami tulajdonban álló gazdasági társaság.

- [40] A Vtv. 3. § (1) bekezdése alapján az állami vagyon felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét tulajdonosi joggyakorlóként alapvetően az MNV Zrt. gyakorolja. A Vtv. 29. § (3) bekezdése alapján gazdálkodó szervezet alapítására, illetve abban tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogok gyakorlására – ha törvény, illetőleg a miniszter a 3. § (2) bekezdése szerint eltérően nem rendelkezik – a Magyar Állam nevében az MNV Zrt. jogosult. A MVM Zrt.-ben tehát az MNV Zrt. a Magyar Államot megillető 75%-ot meghaladó társasági részesedéssel rendelkezik.
- [41] A felhívott jogszabályi rendelkezések alapján az MVM Zrt. vonatkozásában – a Vtv. 5. § (2) bekezdésében foglaltakkal is összevetésben (ami szerint az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül) – a Kúria fenntartotta a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.21.148/2009/6. számú és a Kúria Pfv. IV.20.197/2012/4. számú határozatában foglalt korábbi álláspontját, amely szerint az MVM Zrt., mint tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő gazdasági társaság „jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervként köteles az általa kezelt közérdekű adatokat megismerhetővé tenni”. Az MVM Zrt. közfeladatot ellátó szervnek minősül tehát függetlenül attól, hogy tevékenységét versenykörülmények között végzi.
- [42] 7.2. Az alapügyben eljáró bíróságok egybehangzóan megállapították, hogy a Vértesi Erőmű Zrt. részvényeinek valamivel több, mint 98%-a az MVM Zrt. tulajdonában áll. Ennek kapcsán az alapügyben eljáró bíróságok kiemelték ugyanakkor, hogy az elismert vállalatcsoportban részvevő gazdasági társaság jogi értelemben megtartja önálló jogalanyiságát.
- [43] Az alapügyben kérdéses volt, hogy egy olyan gazdasági társaság, mint amilyen az alperes Vértesi Erőmű Zrt., amelyben az MVM Zrt. 98%-ot meghaladó tulajdoni részesedéssel bír, az MVM Zrt.-hez hasonlóan szintén állami vagyont kezelő, közfeladatot ellátó jogalanynak minősül-e, a Vtv. 5. § (2) bekezdésére is figyelemmel.
- [44] Önmagában abból, hogy a Vtv.-nek az alapügyben hivatkozott melléklete (jelenleg a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 2. számú melléklete) a Vértesi Erőmű Zrt.-t nem sorolja a tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő gazdasági társaságok közé, nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a Vtv. 5. § (2) bekezdése értelmében ne lenne közfeladatot ellátó személy. Maga a Vtv. 5. § (2) bekezdése is, figyelemmel a Vtv. 1. § (2) bekezdés c) pontjára, a tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő gazdasági társaságok körénél szélesebben határozza meg a közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősített jogalanyok körét.
- [45] A közérdekű adatok megismerhetővé tételére kötelezett közfeladatot ellátó szerv vagy személy megállapításakor lényeges szempont, hogy az alapügyben közfeladatot ellátó szervként kezelt MVM Zrt. a tulajdoni részesedése révén az adatigénylés időpontjában hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 685/B. §-a értelmében meghatározó befolyással rendelkezett a Vértesi Erőmű Zrt.-ben. A régi Ptk. 685/B. § (3) bekezdése szerint a meghatározó befolyás a közvetett részesedés esetén révén is fennáll. Az MVM Zrt. meghatározó befolyása a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számv. tv.) alapján is megállapítható. A Számv. tv. 3. § (2) bekezdésének 1. pont a) pontja értelmében anyavállalat „az a vállalkozó, amely egy másik vállalkozónál (a továbbiakban: leányvállalat) közvetlenül vagy leányvállalatán keresztül közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni”, konkrétan azért, mert „a tulajdonosok (a részvényesek) szavazatának többségével (50 százalékot meghaladóval) tulajdoni hányada alapján egyedül rendelkezik”. A Számv. tv. 3. § (2) bekezdés 2. pontja szerint pedig leányvállalat „az a gazdasági társaság, amelyre az 1. pont szerinti anyavállalat meghatározó befolyást képes gyakorolni”. Ehhez hasonló rendelkezést tartalmaz a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kgttv.) is. A Kgttv. 1. § a) pontja alapján köztulajdonban álló gazdasági társaságnak minősül „az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik”. Többségi befolyás pedig a Kgttv. 1. § b) pontja értelmében „az olyan kapcsolat, amelynek révén a befolyással rendelkező egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával – közvetlenül vagy a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személy (köztes vállalkozás) szavazati jogán keresztül – rendelkezik, azzal, hogy a közvetett módon való rendelkezés meghatározása során a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyt (köztes vállalkozást) megillető szavazati hányadot meg kell szorozni a befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban, illetve vállalkozásokban fennálló szavazati hányadával, ha azonban a köztes vállalkozásban fennálló szavazatainak hányada az ötven száza-

lékot meghaladja, akkor azt egy egészként kell figyelembe venni. A befolyás számításánál nem kell figyelembe venni a huszonöt százalékot el nem érő közvetett befolyást”.

- [46] Társasági részesedése alapján az MVM Zrt. a Vértesi Erőmű Zrt.-ben az adatigénylés időpontjában hatályos régi Ptk., továbbá a Számv. tv., illetve a Kgttv. szerinti meghatározó befolyással rendelkezik. A Vértesi Erőmű Zrt. így lényegében a vállalatcsoport uralkodó tagjának számító anyavállalat irányított leányvállalataként működik. Az MVM Zrt., mint ahogy azt az alapügyben eljáró bíróságok elismerték, jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervként az általa kezelt közérdekű adatok megismerhetővé tételére köteles; e kötelezettsége mindazonáltal csak korlátozottan érvényesülne, ha a meghatározó befolyása alatt álló, általa stratégiaileg irányított leányvállalatára kiterjedően a nyilvánosságot, az átláthatóságot nem kellene biztosítani. A Vtv. 5. § (2) bekezdésének a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjog érvényesülésére figyelemmel történő értelmezéséből következik tehát, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása szempontjából a tartós állami tulajdonban lévő anyavállalat 98%-os mértékű tulajdonában álló, s ennél fogva az anyavállalat meghatározó befolyása alatt álló leányvállalatot is olyan gazdasági társaságnak kell tekinteni, amely közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó személynek minősül. Ezért az olyan gazdasági társaság, mint a Vértesi Erőmű Zrt. – a Vtv. 5. § (2) bekezdésének a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjoggal összhangban történő értelmezése szerint – közfeladatot ellátó jogi személyként az adatnyilvánosság biztosítására köteles.
- [47] 7.3. Az Alkotmánybíróság már a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy az információszabadság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése kényesítően indokolja.
- [48] Az Alkotmánybíróság a fentiekben megállapította, hogy a Kúria ítéletében a Vtv. 5. § (2) bekezdésében foglaltakat (közfeladatot ellátó szerv, személy) indokolatlanul szűken értelmezte. Ezáltal nem alkalmazta az Avtv. 19. § (1) bekezdését az olyan gazdasági társaságra, mint amilyen a Vértesi Erőmű Zrt., amelyben közfeladatot ellátó szervként az általa kezelt közérdekű adatok megismerhetővé tételére köteles MVM Zrt. 98%-ot meghaladó tulajdoni részesedéssel bír, s így az adatigénylés időpontjában hatályos régi Ptk., továbbá a Számv. tv., illetve a Kgttv. értelmében meghatározó befolyással rendelkezik. Ezzel pedig az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjogot az I. cikk (3) bekezdésével ellentétes, az információszabadság érvényesülését indokolatlan korlátozó értelmezését érvényesítette. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Pfv.IV.20.015/2012/4. számú ítélete a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 1.Pf.20.361/2011/4. számú jogerős ítéletére is kiterjedő hatállyal e vonatkozásban alaptörvény-ellenes, s így azokat megsemmisítette.
- [49] 8. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2014. július 14.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
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. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [50] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indokolásával.
- [51] 1. A határozat megállapítása szerint a Kúria ítéletében indokolatlanul szűken értelmezte az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 5. § (2) bekezdésében foglaltakat és nem alkalmazta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. § (1) bekezdését. Következésképpen döntése alaptörvény-ellenes, mert nem minősítette a Vértesi Erőmű Zrt.-t olyan közfeladatot ellátó jogi személyként, amely az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjoggal összhangban történő értelmezés szerint az adatnyilvánosság biztosítására köteles (lásd a határozat Indokolásának [42]–[49] bekezdéseit).
- [52] 2. A határozat indokolásával szemben véleményem szerint a jelen ügyben a Kúria Pfv.IV.20.015/2014/4. számú ítéletében kinyilvánított álláspont helytálló. Abban a tekintetben ugyanis, hogy a közérdekű adatok kezelése szempontjából a Magyar Villamos Művek Zrt. cégcsoportjába tartozó Vértesi Erőmű Zrt. miért nem minősíthető az Avtv. 19. § (1) bekezdése szerinti „egyéb közfeladatot ellátó szervnek”, a Kúria helyesen hivatkozik arra, hogy a társaság „állami vagyonnal a Vtv. szabályai szerint nem gazdálkodik.”
- [53] Álláspontom szerint, az a jogi tény, hogy a Vtv. – az ellentétes értelmezés lehetősége nélkül – maga határozza meg az állami vagyon fogalmát és az állami vagyonnal gazdálkodók körét, amelyben a Vértesi Erőmű Zrt. nincs nevesítve, nem csak a jogalkalmazót köti, hanem alkotmányjogi megközelítésben sem kifogásolható.
- [54] Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyért e cikk (2) bekezdése szerint elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. Ezekből az alkotmányos rendelkezésekből egyfelől következik az ésszerű és az állampolgárok által is meghatározott szabályok szerint ellenőrizhető közpénzekkel való gazdálkodás követelménye. Másfelől azonban – az Alaptörvény M) cikkével is összhangban – értelemszerűen levezethető és az az Alkotmánybíróság gyakorlatával megerősíthető az államhatalmi és kormányzati szerveinek nagyfokú szabadsága a szociális piacgazdaság szervezésében és irányításában. Ez a szabadság magában foglalja az állam gazdasági szerepvállalásának lehetőségét is, amelynek indokoltságát, szükségességét és arányosságát ugyancsak az Alaptörvény N) cikkéből, a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdálkodás követelményéből kiindulva és állami felelőssége alapján lehet és kell megítélni.
- [55] Mindezek figyelembevételével nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek az, ha az állam legfőbb hatalmi és irányító szervei a közpénzek felhasználásánál – törvényben éles határvonalat húzva a tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő gazdasági társaságok és a közvetetten közpénzekből is gazdálkodó, de az állami vagyonnal a Vtv. vonatkozó szabályai szerint nem rendelkező gazdasági társaságok között – utóbbit nem sorolják az előzőleg említett cégek közé és ezáltal nem tekintik közfeladatot ellátó gazdálkodó szervezetnek.
- [56] A közvetve állami pénzből alapított vagy működtetett (egyébként világszerte elterjedt) és közjogi immunitást a magánjogi viszonyok között nem élvező, ugyanakkor a piaci nyomásnak kitett gazdasági társaságok nyilvánosság előtti, bárki által igényelhető közérdekű adatszolgáltatási kötelezettséget követelni – véleményem szerint – mindenekelőtt irreális, gazdasági versenyhátrányt jelentő álláspont. Ezen túlmenően – ugyancsak véleményem szerint – az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének és 39. cikk (2) bekezdésének egyoldalú, – kizárólag a közpénzek ellenőrzésére összpontosító – jogértelmezésnek tekinthető.

Budapest, 2014. július 14.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3442/2012.
Megjelent a Magyar Közlöny 2014. évi 100. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 26/2014. (VII. 23.) AB HATÁROZATA

a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 6. §-a és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 22. § (3a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 17. §-a egyes szövegrészeinek és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 2. § (4) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabályok alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *Dr. Stumpf István, Dr. Szalay Péter és Dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával, valamint *Dr. Balogh Elemér, Dr. Bragyova András, Dr. Kiss László, Dr. Kovács Péter, Dr. Lévay Miklós, Dr. Paczolay Péter és Dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 17. § (1), (2), (3) és (5) bekezdéseinek „a (4) bekezdés szerint” szövegrészei, továbbá „a fővárosi kerületek lakosság száma szerint súlyozott” szövegrészei, valamint a teljes (4) bekezdése alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

A 17. § (1)–(5) bekezdései a következő szöveggel maradnak hatályban:

„17. § (1) A fővárosi kompenzációs lista a fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltekre leadott, fővárosi szinten összesített töredékszavazatok arányában kap mandátumot.

(2) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölő szervezet polgármesterjelöltjére leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a jelölő szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek.

(3) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a közös polgármesterjelöltre leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a közös polgármesterjelöltet állító jelölő szervezetek közös fővárosi kompenzációs listájára kerülnek.

(4)

(5) A fővárosi kompenzációs mandátum számításának módja:

a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista szavazatainak száma, a számoszlop következő számai az adott lista szavazatainak száma elosztva kettővel, hárommal, négyvel, öttel, rendre az egymást követő egész számokkal.

b) A táblázat segítségével kell kiosztani a mandátumokat. Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.

c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik még addig nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 2. § (4) bekezdésének második mondata: „Az ilyen adatokról a jelölt, illetve lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhető tájékoztatás.” alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A 2. § (4) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„A választási iroda az ajánlóíveken szereplő személyes adatok közül az érintett kérelmére csak azokról köteles tájékoztatást adni, amelyek ellenőrzését a 125. § (3) bekezdése alapján elvégezte.”

3. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 6. §-a, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 22. § (3a) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi. A megsemmisített törvényi rendelkezések az e határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő napon hatályukat veszítik.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján 2014. június 24-én ötvenhét országgyűlési képviselő jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben elsődlegesen az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. §-a és 12. §-a; másodlagosan a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) 6. §-a, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 22. § (3a) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és hatálybalépésükre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérték arra tekintettel, hogy a hivatkozott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével. Ezen túlmenően és ettől függetlenül az országgyűlési képviselők indítványozták a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és a hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését, mivel az – nézetük szerint – ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében elismert, a személyes adatok védelméhez való joggal.
- [2] Az indítványozók kezdeményezték továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a szoros tartalmi összefüggés okán állapítsa meg, hogy ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével – elsődlegesen – a Tv. 1. §-a, 3. §-a, 5–11. §-a, 13–14. §-a, 16. §-ának az Mötv. 47. § (3)–(4) bekezdését megállapító rendelkezése, 17. §-a, 24–27. §-a, 28. § c)–e) pontja és 29. § (2) bekezdése; másodlagosan pedig az Övjt. 8. § (3) bekezdés b) pontjában a „kompenzációs” szövegrész, 8. § (3) bekezdés c) pontjában a „fővárosi kompenzációs listáról” szövegrészből a „kompenzációs” szövegrész, 8. § (4) bekezdés b) pontjában a „kompenzációs” szövegrész, 8. § (5) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrész, 8. § (6) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrész, 10. § (2) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrész, 10. § (2a) bekezdése, 11. § (2) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrész, 4. alcímének címe, 17–18. §-a, 21. § (2) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrész, 21. § (3) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrész, 21. § (4) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrész, a Ve. 307/I. § (1) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrész, 307/I. § (2) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrész, 307/K. §-a és 307/O. § (3) bekezdése, ezért azokat a hatálybalépésükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.
- [3] 2. Az indítványozók utólagos normakontroll kérelmének indokolása szerint a Tv. 2. §-ában és 12. §-ában, illetve az Övjt. 6. §-ában és az Mötv. 22. § (3a) bekezdésében foglalt szabályozás sérti az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében foglalt, az önkormányzati képviselők közvetlen szavazással történő választására vonatkozó követelményt.
- [4] A Tv. elfogadását követően – szemben az addigi szabályozással, mely szerint a közgyűlés tagjait a választópolgárok a fővárosban mint egy egységes választókerületben állított listákra leadott szavazataikkal választották –, a huszonhárom kerületi polgármester automatikusan a fővárosi közgyűlés tagjává válik, míg kilenc mandátumot a vesztes kerületi polgármester-jelöltekre leadott szavazatokkal, kompenzációs listáról lehet megszerezni. Az indítványozók álláspontja az, hogy a fővárosi közgyűlés huszonhárom tagját a választópolgárok nem közvetlen

(külön) szavazással, hanem kerületi polgármesterré választják meg, amely tisztség egyben fővárosi közgyűlési mandátumot is eredményez, nem tekinthető a fővárosi közgyűlés ezen tagjai közvetlen megválasztásának. A választópolgárnak nincsen ugyanis lehetősége arra, hogy a kerületi polgármester-jelöltek közül az egyik jelöltet polgármesternek, a másik jelöltet pedig fővárosi közgyűlési képviselőnek válassza meg; sőt, választópolgár egyáltalán nem ad le szavazatot a fővárosi közgyűlés tagjainak választása során. Nézetük szerint a szabályozás következtében a kerületi polgármester „mintegy kooptálással válik egy másik helyi önkormányzati tisztség birtokosává”, ez pedig sérti a közvetlenség elvét. Az indítványozók álláspontjuk alátámasztására hivatkoztak az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatára.

- [5] 3. Az indítványozók nézete szerint a Tv. 2. §-ában és 12. §-ában, illetve az Övj. 6. §-ában és az Mötv. 22. § (3a) bekezdésében foglalt szabályozás az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének a választójog egyenlőségét rögzítő rendelkezésével, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével is ellentétes.
- [6] Huszonhárom fővárosi közgyűlési képviselő az egyes kerületek választópolgárainak a kerületi polgármester-választáson leadott szavazataival nyeri el a fővárosi közgyűlési mandátumot, az egyes kerületek a fővárosi közgyűlés huszonhárom tagjának megválasztása szempontjából ténylegesen egy-egy választókerületet alkotnak, mivel az adott kerület választópolgárainak szavazatával – a többi kerület választópolgárai szavazatától függetlenül – egy jelölt szerez fővárosi közgyűlési képviselői mandátumot. A fővárosi közgyűlés tagjainak választása során ugyanakkor az egyes kerületek választópolgárainak szavazatai különböző súllyal esnek latba, mivel az egyes kerületekben élő választópolgárok száma jelentős eltérést mutat. A választójog egyenlősége – amint arra az Alkotmánybíróság a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatában is rámutatott – az alapvető jellegén túl egyben speciális egyenlőségi szabály is, ekként az az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből is következik. A 22/2005. (VI. 17.) AB határozat szerint „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki.” Mivel az egyes fővárosi kerületekben a névjegyzékbe vett választópolgárok száma között a kétszeres jóval meghaladó, akár ötszörös eltérés is kimutatható, ezért sérül az Alaptörvénynek a választójog egyenlőségét rögzítő rendelkezése, valamint a választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése. Az indítványozók álláspontja szerint ezt az alkotmányossági problémát az sem oldja meg, hogy az Mötv. 47. § (3) bekezdése bevezeti a kettős többség követelményét a fővárosi közgyűlés döntéseinek meghozatala során, mivel az a fővárosi közgyűlés tagjai fejenkénti szavazása során is többséget követel meg, vagyis az aránytalanság a döntéshozatalban megmarad.
- [7] 4. Az indítványozók nem fogalmaztak meg külön indokolást azoknak a rendelkezéseknek a kapcsán, amelyeknek a megsemmisítését a szoros összefüggésre tekintettel kérték; arra hivatkoztak, hogy a Tv. 2. § és 12. §-ához, illetve az Övj. 6. §-ához és az Mötv. 22. § (3a) bekezdéséhez az Övj. és a Ve. több rendelkezése közvetlenül kapcsolódik, amelyek a támadott rendelkezések végrehajtását szolgálják, ezért ezek alaptörvény-ellenessége azokra is közvetlenül kihat.
- [8] 5. Az indítványozók álláspontja szerint a választójog egyenlőségét a Tv. 8. §-ának az Övj. 17. § (4) bekezdését megállapító rendelkezésében, illetve az Övj. 17. § (4) bekezdésében szabályozott súlyozási szabály is sérti. Azzal ugyanis, hogy az egyes kerületekben a vesztes polgármester-jelöltekre leadott szavazatok súlyozását írja elő a törvény, a nagyobb lélekszámú kerületekben élő választópolgárok szavazatának sokszoros súlyt adott az Országgyűlés. Ez a súlyozás lényegében azt jelenti, hogy egyes választópolgárok öt szavazatot adhatnak le, míg más választópolgárok csak egyet, ami egyértelműen és világosan sérti a választójog egyenlőségére vonatkozó alaptörvényi követelményeket.
- [9] 6. Az indítványozók azt kérték, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság megalapozottnak látja az alaptörvény-ellenességet, elsősorban a Tv. (módosító jogszabály) rendelkezéseit semmisítse meg, és ne a módosított jogszabályokat. Bár az Alkotmánybíróság az állandó gyakorlata szerint a módosító jogszabályok esetében az alapjogszabályba beépült jogszabályi rendelkezések alaptörvény-szerűségének vizsgálatát folytatja le, nézetük szerint az indítványuk kapcsán az alaptörvény-ellenesség orvoslására a leghatékonyabban úgy kerülhet sor, ha az Alkotmánybíróság a módosító jogszabályi rendelkezéseket a hatálybalépésükre visszamenőlegesen megsemmisíti. Az alapjogszabály támadott rendelkezéseinek megsemmisítése esetén az Övj.-ből hiányoznának a

fővárosi közgyűlés megválasztására vonatkozó szabályok, ami viszont a fővárosi önkormányzat alaptörvény-szerű működését veszélyeztetné. Ezért, a jogbiztonság érdekében elsődlegesen a Tv. támadott rendelkezéseinek a visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték és csak másodlagosan kezdeményezték az Övjt., az Mötv. és a Ve. támadott rendelkezéseinek a visszaható hatályú megsemmisítését.

- [10] 7. Az indítványozók álláspontja szerint az, hogy a Tv. 21. §-a a Ve. 2. §-át olyan tartalmú (4) bekezdéssel egészíti ki, amely szerint a választópolgár az ellenőrzött ajánlóíveken szereplő személyes adatairól csak a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhet tájékoztatást, ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével, és ezért kérték annak megsemmisítését. Az Alaptörvény ezen rendelkezésében elismert, a személyes adatok védelméhez való jog részét képezi az a jogosultság is, hogy az érintett természetes személy a rá vonatkozó személyes adatokról az adatkezelőtől tájékoztatást kérhet. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből következően ez a jog csak másik alapvető jog vagy alkotmányos érték érdekében korlátozható. Az indítványozók nézete szerint az alapjog-korlátozásnak a szükségessége sem áll fenn, mivel nincsen olyan konkuráló alapjog vagy alkotmányos intézmény, amely a személyes adatok védelméhez való jog korlátozását elengedhetlenné tenné. A jelöltek nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedése mint határidő arra utal, hogy a jelöltté válás megkérdőjelezhetetlenségét tekinti olyan alkotmányos intézménynek a jogalkotó, amelyre tekintettel az érintettek tájékoztatáshoz fűződő jogát korlátozni kívánja, azonban – az indítványozók álláspontja szerint – a jogerő (ráadásul anyagi jogi jogerő) megfelelően biztosítja a választás zökkenőmentes lebonyolítását, ahhoz a személyes adatok védelméhez való jog korlátozására nincs szükség.

II.

- [11] Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [12] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

„VI. cikk (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

„35. cikk (1) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

[13] 2. A Tv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„1. § A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) 3. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»3. § A települési önkormányzat képviselő-testülete és a megyei közgyűlés tagjainak számát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei lakosság száma alapján kell meghatározni.«

2. § Az Övjt. 6. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»6. § A fővárosi közgyűlés

a) 1 tagja a főpolgármester-választás eredményeképpen,

b) 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen,

c) 9 tagja a fővárosi kompenzációs listáról jut mandátumhoz.«

3. § (1) Az Övjt. 8. § (1) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

»(1) A választópolgár jelölési fajtánként több jelöltet vagy listát is ajánlhat, de csak egy településen, fővárosi kerületben, megyében fogadhat el jelölést.«

(2) Az Övjt. 8. § (3) bekezdés c) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(A vegyes választási rendszerben a választópolgár egyidejűleg:)

»c) ha Budapesten a jelölt fővárosi kerületi kompenzációs listáról és fővárosi kompenzációs listáról egyaránt mandátumot szerez, a szavazást követő 3 napon belül nyilatkoznia kell, hogy melyiket fogadja el. Amelyik listáról nem fogadta el a mandátumot, arról a listáról a jelöltet törölni kell.«

(3) Az Övjt. 8. § (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(6) A választópolgár a fővárosi kompenzációs listán és megyei listán egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár megyei listán és megyei jogú városban egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár egyidejűleg nem lehet megyei listán jelölt és megyei jogú városban polgármesterjelölt.«”

„5. § (1) Az Övjt. 10. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(2) Fővárosi kompenzációs listát az a jelölő szervezet állíthat, amely a fővárosi kerületek több mint felében polgármesterjelöltet állított.«

(2) Az Övjt. 10. §-a a következő (2a) bekezdéssel egészül ki:

»(2a) A fővárosi kompenzációs listán a fővárosi kompenzációs listát állító jelölő szervezet a fővárosi kerületi polgármesterjelöltjeit és a főpolgármester-jelöltjét állítja jelöltként. A közös fővárosi kompenzációs listán a közös fővárosi kompenzációs listát állító jelölő szervezetek a közös jelöltként állított fővárosi kerületi polgármesterjelölteket és a közös főpolgármesterjelöltet állítják jelöltként.«

6. § Az Övjt. 11. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(2) Azok a jelölő szervezetek, amelyek a fővárosi kerületek több mint felében közös polgármesterjelöltet állítottak, közös fővárosi kompenzációs listát állíthatnak.«

7. § Az Övjt. 4. alcímének címe helyébe a következő cím lép:

»A fővárosi közgyűlés nem fővárosi kerületi polgármester és nem főpolgármester tagjainak választása«

8. § Az Övjt. 17. §-a és 18. §-a helyébe a következő rendelkezések lépnek:

»17. § (1) A fővárosi kompenzációs lista a fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltekre leadott, fővárosi szinten a (4) bekezdés szerint összesített, a fővárosi kerületek lakosság száma szerint súlyozott töredékszavazatok arányában kap mandátumot.

(2) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölő szervezet polgármesterjelöltjére leadott, a fővárosi kerületek lakosság száma szerint súlyozott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a (4) bekezdés szerint a jelölő szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek.

(3) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a közös polgármesterjelöltre leadott, a fővárosi kerületek lakosság száma szerint súlyozott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a (4) bekezdés szerint a közös polgármesterjelöltet állító jelölő szervezetek közös fővárosi kompenzációs listájára kerülnek.

(4) A fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltre leadott szavazatokat az alábbi eljárás szerint súlyozni kell:

a) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása évének január 1-jei fővárosi kerületi lakosság száma alapján meg kell határozni az egyes fővárosi kerületek lakosság számát.

b) Az egyes fővárosi kerületek lakosság számát el kell osztani a legkisebb lakosság számmal rendelkező fővárosi kerület lakosság számával. Az így kapott számot századra kerekítve kell meghatározni (arány szám).

c) A fővárosi kerületben keletkezett töredékszavazatok a b) pontban meghatározott arányszámmal megszorozva kerülnek a fővárosi kompenzációs listára.

(5) A fővárosi kompenzációs mandátum számításának módja:

a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista (4) bekezdés szerint számított szavazatainak száma, a számoszlop következő számai az adott lista (4) bekezdés szerint számított szavazatainak száma elosztva kettővel, hárommal, négyvel, ötten, rendre az egymást követő egész számokkal.

b) A táblázat segítségével kell kiosztani a mandátumokat. Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.

c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik még addig nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

(6) Ha egy fővárosi kompenzációs lista több mandátumot kap, mint a listán szereplő személyek száma, a mandátum betöltetlen marad.

18. § (1) A fővárosi kompenzációs listáról a jelöltek a bejelentés sorrendjében kapnak mandátumot.

(2) Ha a fővárosi kompenzációs lista jelöltjét főpolgármesternek vagy fővárosi kerület polgármesterének választották, a fővárosi kompenzációs listáról törölni kell, helyébe a sorrendben utána következő jelölt lép.«

9. § Az Övjt. 21. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(2) Ha a megyei, a kompenzációs vagy a fővárosi kompenzációs listáról megválasztott képviselő kiesik, helyére az eredetileg bejelentett listáról a jelölő szervezet által bejelentett jelölt lép. Ha a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerző képviselőt időközi választás eredményeképpen főpolgármesterré vagy fővárosi kerületi polgármesterré választják, helyére az eredetileg bejelentett fővárosi kompenzációs listáról a jelölő szervezet által bejelentett jelölt lép. Ha a jelölő szervezet a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 207/A. §-ában meghatározott határidőig nem jelenti be a jelöltet, a megüresedett helyre a listán soron következő jelölt lép.«

10. § Az Övjt.

a) 8. § (3) bekezdés b) pontjában, 8. § (4) bekezdés b) pontjában és 8. § (5) bekezdésében a »fővárosi listás« szövegrész helyébe a »fővárosi kompenzációs listás«,

b) 19. § (1) bekezdésében a »17. § (2) bekezdésében« szövegrész helyébe a »17. § (5) bekezdésében«,

c) 21. § (3) és (4) bekezdésében a »fővárosi listán« szövegrész helyébe a »fővárosi kompenzációs listán« szöveg lép.

11. § Hatályát veszti az Övjt.

a) 2. §-ában az »a főváros,« szövegrész,

b) 16/A. §-a.”

„12. § A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 22. §-a a következő (3a) bekezdéssel egészül ki:

»(3a) A fővárosi közgyűlés tagjai a főpolgármester, a fővárosi kerületek polgármesterei, valamint a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerző kilenc képviselő.«

13. § Az Möt. A megbízatás keletkezése és megszűnése alcíme a következő 31/A. §-sal kiegészülve lép hatályba:

»31/A. § A fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármester tagja megbízatása megszűnik, ha a fővárosi kerületi polgármesteri megbízatása megszűnik.«

14. § Az Möt. 35. §-a a következő (1a) bekezdéssel kiegészülve lép hatályba:

»(1a) A fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármester tagjai számára közgyűlési tagságukért tiszteletdíjat, költségtérítést, költségátalányt és egyéb juttatást nem állapíthat meg.«”

„16. § Az Mötv. 47. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»[...]»

(3) A fővárosi közgyűlésben a (2) bekezdést úgy kell alkalmazni, hogy a javaslat elfogadásához a (2) bekezdés szerinti szavazatarány mellett a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges.

(4) A (3) bekezdés szerinti esetben a lakosságszám megállapításakor a fővárosnak, valamint a fővárosi kerületeknek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jén meglévő lakosságszámát kell figyelembe venni.«

17. § Az Mötv. »Polgármester« alcíme a következő 70/A. §-sal kiegészülve lép hatályba:

»70/A. § A fővárosi kerületi polgármester megbízatása megszűnik, ha fővárosi közgyűlési képviselői megbízatása megszűnik.«

„21. § A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. §-a a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

»(4) A választási iroda az ajánlóíveken szereplő személyes adatok közül az érintett kérelmére csak azokról köteles tájékoztatást adni, amelyek ellenőrzését a 125. § (3) bekezdése alapján elvégezte. Az ilyen adatokról a jelölt, illetve lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhető tájékoztatás.«

„24. § A Ve. 307/K. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»307/K. § (1) A fővárosi kompenzációs lista állításánál a jelölő szervezet – a lista nyilvántartásba vételéig bejelentett – polgármesterjelöltjeinek számát kell figyelembe venni, kivéve azt a polgármesterjelöltet, akinek nyilvántartásba vételét a helyi választási bizottság elutasította.

(2) A területi választási bizottság törli a nyilvántartásból a fővárosi kompenzációs listát, ha a jelölő szervezet jogerősen nyilvántartásba vett, valamint a bejelentett, de még jogerősen el nem bíralt polgármesterjelöltjeinek száma együttesen nem éri el a törvényben foglalt minimumot.«

25. § A Ve. 307/L. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(1) Külön szavazólap szolgál az egyéni listás, az egyéni választókerületi, a polgármester-, a megyei listás és a főpolgármester-választásra.«

26. § A Ve. 307/O. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:

»(3) A fővárosi kerületi polgármester-választás eredményéről a helyi választási bizottság által kiállított jegyzőkönyv egy példányát a helyi választási iroda annak jogerőssé válását követő napon 10 óráig a területi választási irodához szállítja. A területi választási bizottság a fővárosi kerületek polgármester-választásának eredményéről kiállított jogerős jegyzőkönyvek alapján megállapítja a fővárosi kompenzációs listás választás eredményét.«

27. § A Ve. 143. alcíme a következő 315. §-sal egészül ki:

»315. § A nemzetiségi szavazóköri névjegyzékbe azt a választópolgárt kell felvenni, aki legkésőbb a szavazást megelőző tizenhatodik napon benyújtott kérelme alapján szerepel nemzetiségi választópolgárként a központi névjegyzékben.«

28. § A Ve.

[...]

c) 307/I. § (1) bekezdésében a », valamint a megyei és a fővárosi listát« szövegrész helyébe a », a fővárosi kompenzációs listát és a megyei listát« szöveg, a »huszonhatodik napon« szövegrész helyébe a »harmincharmadik napon« szöveg,

d) 307/I. § (2) bekezdésében a »megyei, illetve a fővárosi listát« szövegrész helyébe a »megyei listát, illetve a fővárosi kompenzációs listát« szöveg,

e) a 307/O. § (1) és (2) bekezdésében a »megyei, illetve a fővárosi« szövegrész helyébe a »megyei« szöveg lép.”

„29. § (2) Hatályát veszti a Ve. 307/M. §-ában a »vagy fővárosi« szövegrész.”

[14] 3. Az Övjt.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„6. § A fővárosi közgyűlés

a) 1 tagja a főpolgármester-választás eredményeképpen,

b) 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen,
c) 9 tagja a fővárosi kompenzációs listáról
jut mandátumhoz.”

„8. § (3) A vegyes választási rendszerben a választópolgár egyidejűleg:

[...]

b) a fővárosban egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs listás és egy fővárosi kompenzációs listás jelöltséget fogadhat el,

c) ha Budapesten a jelölt fővárosi kerületi kompenzációs listáról és fővárosi kompenzációs listáról egyaránt mandátumot szerez, a szavazást követő 3 napon belül nyilatkoznia kell, hogy melyiket fogadja el. Amelyik listáról nem fogadta el a mandátumot, arról a listáról a jelöltet törölni kell.

(4) A vegyes választási rendszerben a polgármesterjelölt egyidejűleg:

[...]

b) a fővárosban egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs listás és egy fővárosi kompenzációs listás jelöltséget fogadhat el.

(5) A főpolgármester jelölt csak fővárosi kompenzációs listás jelöltséget fogadhat el.

(6) A választópolgár a fővárosi kompenzációs listán és megyei listán egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár megyei listán és megyei jogú városban egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár egyidejűleg nem lehet megyei listán jelölt és megyei jogú városban polgármesterjelölt.”

„10. § (2) Fővárosi kompenzációs listát az a jelölő szervezet állíthat, amely a fővárosi kerületek több mint felében polgármesterjelöltet állított.

(2a) A fővárosi kompenzációs listán a fővárosi kompenzációs listát állító jelölő szervezet a fővárosi kerületi polgármesterjelöltjeit és a főpolgármester-jelöltjét állítja jelöltként. A közös fővárosi kompenzációs listán a közös fővárosi kompenzációs listát állító jelölő szervezetek a közös jelöltként állított fővárosi kerületi polgármesterjelöltek és a közös főpolgármester-jelöltet állítják jelöltként.”

„11. § (2) Azok a jelölő szervezetek, amelyek a fővárosi kerületek több mint felében közös polgármester-jelöltet állítottak, közös fővárosi kompenzációs listát állíthatnak.”

„4. A fővárosi közgyűlés nem fővárosi kerületi polgármester és nem főpolgármester tagjainak választása

17. § (1) A fővárosi kompenzációs lista a fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltekre leadott, fővárosi szinten a (4) bekezdés szerint összesített, a fővárosi kerületek lakosság száma szerint súlyozott töredékszavazatok arányában kap mandátumot.

(2) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölő szervezet polgármesterjelöltjére leadott, a fővárosi kerületek lakosság száma szerint súlyozott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a (4) bekezdés szerint a jelölő szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek.

(3) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a közös polgármesterjelöltre leadott, a fővárosi kerületek lakosság száma szerint súlyozott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a (4) bekezdés szerint a közös polgármester-jelöltet állító jelölő szervezetek közös fővárosi kompenzációs listájára kerülnek.

(4) A fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltre leadott szavazatokat az alábbi eljárás szerint súlyozni kell:

a) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása évének január 1-jei fővárosi kerületi lakosság száma alapján meg kell határozni az egyes fővárosi kerületek lakosság számát.

b) Az egyes fővárosi kerületek lakosság számát el kell osztani a legkisebb lakosság számmal rendelkező fővárosi kerület lakosság számával. Az így kapott számot századra kerekítve kell meghatározni (arány szám).

c) A fővárosi kerületben keletkezett töredékszavazatok a b) pontban meghatározott arányszámmal megszorozva kerülnek a fővárosi kompenzációs listára.

(5) A fővárosi kompenzációs mandátum számításának módja:

a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista (4) bekezdés szerint számított szavazatainak száma, a számoszlop következő

számai az adott lista (4) bekezdés szerint számított szavazatainak száma elosztva kettővel, hárommal, négyvel, ötrel, rendre az egymást követő egész számokkal.

b) A táblázat segítségével kell kiosztani a mandátumokat. Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.

c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik még addig nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

(6) Ha egy fővárosi kompenzációs lista több mandátumot kap, mint a listán szereplő személyek száma, a mandátum betöltetlen marad.

18. § (1) A fővárosi kompenzációs listáról a jelöltek a bejelentés sorrendjében kapnak mandátumot.

(2) Ha a fővárosi kompenzációs lista jelöltjét főpolgármesternek vagy fővárosi kerület polgármesterének választották, a fővárosi kompenzációs listáról törölni kell, helyébe a sorrendben utána következő jelölt lép.”

„21. § (2) Ha a megyei, a kompenzációs vagy a fővárosi kompenzációs listáról megválasztott képviselő kiesik, helyére az eredetileg bejelentett listáról a jelölő szervezet által bejelentett jelölt lép. Ha a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerző képviselőt időközi választás eredményeképpen főpolgármesterré vagy fővárosi kerületi polgármesterré választják, helyére az eredetileg bejelentett fővárosi kompenzációs listáról a jelölő szervezet által bejelentett jelölt lép. Ha a jelölő szervezet a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 207/A. §-ában meghatározott határidőig nem jelenti be a jelöltet, a megüresedett helyre a listán soron következő jelölt lép.

(3) Ha az egyéni listán, a kompenzációs listán, a megyei listán, vagy a fővárosi kompenzációs listán nincs több jelölt, akkor időközi választást nem kell kiírni, a mandátum a következő általános választásig betöltetlen marad.

(4) Ha az egyéni listán, a megyei listán vagy a fővárosi kompenzációs listán megválasztott képviselők száma a képviselő-testület vagy a közgyűlés működéséhez szükséges létszám alá csökken, akkor az üres helyekre időközi választást kell kitűzni.”

[15] 4. Az Mötv.-nek az indítványban támadott, illetve hivatkozott rendelkezései:

„2. § (1) A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.”

„3. § (3) A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.”

„22. § (3a) A fővárosi közgyűlés tagjai a főpolgármester, a fővárosi kerületek polgármesterei, valamint a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerző kilenc képviselő.”

„47. § (2) A javaslat elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen levő önkormányzati képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén az önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. A betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni.

(3) A fővárosi közgyűlésben a (2) bekezdést úgy kell alkalmazni, hogy a javaslat elfogadásához a (2) bekezdés szerinti szavazatarány mellett a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges.”

[16] 5. A Ve.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„2. § (4) A választási iroda az ajánlóíveken szereplő személyes adatok közül az érintett kérelmére csak azokról köteles tájékoztatást adni, amelyek ellenőrzését a 125. § (3) bekezdése alapján elvégezte. Az ilyen adatokról a jelölt, illetve lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhető tájékoztatás.”

„307/I. § (1) A kompenzációs listát, a fővárosi kompenzációs listát és a megyei listát legkésőbb a szavazást megelőző harmincharmadik napon kell bejelenteni.

(2) A kompenzációs listát a helyi választási bizottság, a megyei listát, illetve a fővárosi kompenzációs listát a területi választási bizottság veszi nyilvántartásba.”

„307/K. § (1) A fővárosi kompenzációs lista állításánál a jelölő szervezet – a lista nyilvántartásba vételéig bejelentett – polgármesterjelöltjeinek számát kell figyelembe venni, kivéve azt a polgármester-jelöltet, akinek nyilvántartásba vételét a helyi választási bizottság elutasította.

(2) A területi választási bizottság törli a nyilvántartásból a fővárosi kompenzációs listát, ha a jelölő szervezet jogerősen nyilvántartásba vett, valamint a bejelentett, de még jogerősen el nem bíralt polgármester-jelöltjeinek száma együttesen nem éri el a törvényben foglalt minimumot.”

„307/O. § (3) A fővárosi kerületi polgármester-választás eredményéről a helyi választási bizottság által kiállított jegyzőkönyv egy példányát a helyi választási iroda annak jogerőssé válását követő napon 10 óráig a területi választási irodához szállítja. A területi választási bizottság a fővárosi kerületek polgármester-választásának eredményéről kiállított jogerős jegyzőkönyvek alapján megállapítja a fővárosi kompenzációs listás választás eredményét.”

III.

- [17] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, amely alapján az Abtv. 24. §-a szerinti utólagos normakontroll eljárást lefolytatja. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede jogosult. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ötvenhét országgyűlési képviselő által benyújtott utólagos normakontroll indítvány indítványozásra jogosultaktól érkezett, így az megfelel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjába foglalt feltételnek.
- [18] Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy van-e indoka eltérni attól az állandó, következetes gyakorlatától, hogy „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg” {legutóbb I. 5/2013. (III. 21.) AB határozat, Indokolás [12]}. Az indítványozók ezt arra tekintettel kérték, hogy – álláspontjuk szerint – a módosított törvényi rendelkezések megsemmisítése esetén nem lennének törvényi szabályok a fővárosi közgyűlés megválasztására, míg a módosító törvény (a Tv.) visszamenőleges hatályú megsemmisítése esetén az általuk állított alaptörvény-ellenesség megszűnne. A Tv. – két rendelkezésének a kivételével – 2014. június 18-án hatályba lépett, a módosítások beépültek a módosított törvényekbe. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy egy hatályon kívül helyező norma alkotmányellenességének a megállapítása sem vezet önmagában a hatályon kívül helyezéssel érintett rendelkezések hatályának automatikus feléledéséhez, mivel valamely jogszabály újbóli hatályba helyezése a jogalkotó kizárólagos kompetenciája [I. pl. 1437/B/1995. AB határozat, ABH 1998, 616, 618–619.]. Ebből a gyakorlatból az is következik, hogy a Tv.-nek *ex tunc* módon történő esetleges megsemmisítése esetén sem élednének fel a módosított törvényeknek azok a rendelkezései, amelyeknek a helyébe – az inkorporáció által – a Tv.-nyel megállapított egyes rendelkezések léptek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem látott indokot arra, hogy eltérjen korábbi gyakorlatától, így a vizsgálatát a módosításokat inkorporáló törvények vonatkozásában (az indítványozók másodlagos kérelme szerint) folytatta le.

IV.

- [19] Az indítvány részben megalapozott.
- [20] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Övjt. 6. §-át támadó indítvány-elemet vizsgálta. Az indítványozók az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének sérelmét részben arra hivatkozással állították, hogy álláspontjuk szerint nem

tekinthető a fővárosi közgyűlés tagjai közvetlen megválasztásának az a mód, miszerint a megválasztott kerületi polgármester a választással egyben a fővárosi közgyűlésben is mandátumot szerez.

- [21] A választás közvetlensége azt jelenti, hogy a választópolgárok közvetlenül a jelöltekre szavaznak a választások során. Közvetett választásnak az a választási mód minősül, amikor a választópolgárok nem közvetlenül a jelöltre szavaznak, hanem választási megbízottakat (elektorokat) választanak, akik majd maguk gyakorolják a választópolgárok nevében a betöltendő tisztségre történő megválasztás jogát. A választások tipikus formája kétségtelenül a közvetlen szavazás, ám a demokratikus országokban a közvetett választásra több példát találhatunk. Így például az Egyesült Államok elnökét is közvetett módon választják, ahol a választópolgárok választási megbízottakra, elektorokra szavaznak, és az elektorok lesznek jogosultak a tényleges választásra.
- [22] Példát a magyar közjog közelmúltbeli szabályozásában is találhatunk: az önkormányzati választások során 1990-ben az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló törvény két esetben is intézményesítette a közvetett választást. A fővárosi közgyűlés huszonnégy tagját a fővárosi kerületek képviselőtestületei választották meg, a megyei képviselőtestület tagjait pedig a községi és városi képviselőtestületek által választott küldöttgyűlés választotta meg.
- [23] A közvetett választásra további hazai példa: az 1993–2010. közötti időszakban a nemzeti és etnikai kisebbségi választásokon a területi és az országos önkormányzat tagjait ugyancsak elektorok közbejöttével, közvetett módon választották meg.
- [24] A jelenlegi közjogi szabályozás mind az országgyűlési, mind a helyi önkormányzati választásokra (de a nemzetiségi önkormányzati választásokra is) a közvetlen szavazással történő választást intézményesíti.
- [25] Az indítványozók által támadott szabályozás, tekintettel a közvetlen és a közvetett választás fogalmára, nem sérti a közvetlen választás alapelvét. Nem áll fenn ugyanis a közvetett választás azon fogalmi ismérve, hogy a választópolgárok által felhatalmazott személyek választanak a választópolgárok nevében képviselőket. A választópolgárok közvetlenül választják meg a kerületi polgármestereket, akik a megválasztásuk következtében – a törvényi konstrukció értelmében – egyben a fővárosi közgyűlés tagjai is lesznek.
- [26] Ennek a konstrukciónak a lényege abban áll, hogy a fővárosi kerületi polgármester egyszerre mind a fővárosi közgyűlés tagja is. A választópolgár – abból adódóan, hogy a két megbízatást a törvény szétválaszthatatlanul összekapcsolja – egy (közvetlenül leadott) szavazatával választja meg a fővárosi kerület polgármesterét és a fővárosi közgyűlés egyik – az Övjt. 6. § b) pontja körébe tartozó – tagját.
- [27] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy a jogalkotó kellően alátámasztott indokok alapján ne alkothasson olyan választási rendszert, amelynek következtében a választópolgár közvetlen szavazatával két különböző önkormányzati tisztségre ugyanazt a személyt, egyszeri szavazással választhassa meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fővárosi önkormányzati választási rendszer részbeni átalakítására megfelelő és elfogadható indok volt, hogy a jogalkotó a fővárosi önkormányzati rendszer két szintjének működési problémái orvoslására a fővárosi kerületi polgármestereket a fővárosi közgyűlésbe kívánta integrálni, s ezzel a főváros irányítását – a jövőre nézve – hatékonyabbá és egyszerűbbé kívánta tenni.
- [28] A kifejtettek tekintettel a közvetlenség elvének a sérelme nem áll fenn, az indítvány erre hivatkozó eleme megalapozatlan.
- [29] 2. Az indítványozók szerint sérti az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdését, a XXIII. cikk (1) bekezdését és a XV. cikk (2) bekezdését az Övjt. 6. §-a és az Mötv. 22. § (3a) bekezdése. Álláspontjuk szerint nem érvényesül a választójog egyenlősége, mert a fővárosi kerületek, melyek ténylegesen egy-egy választókerületet alkotnak, eltérő lakosságúak; s van olyan választókerület is, melyben ötször több választópolgár jogosult szavazni, mint egy másik választókerületben.
- [30] Hivatkoznak arra is, hogy sérti az egyenlőséget az Övjt. 17. § (4) bekezdésében előírt súlyozási szabály is, mert így a nagyobb lélekszámú kerületekben élő választópolgárok szavazatának sokszoros súlyt adott az Országgyűlés.
- [31] 2.1. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy korábban az országgyűlési választások kapcsán vizsgálta a választási rendszer egyes szabályozási megoldásainak alkotmányosságát. A választójogi alapelvek tekintetében azonban nem volt és jelenleg sincs különbség az országgyűlési és az önkormányzati választások között, ezért az országgyűlési választások tekintetében kialakított alkotmánybírósági határozatok elvi megállapításait az Alkotmánybíróság a jelen ügyben *mutatis mutandis* figyelembe vette. Az Alkotmánybíróság a hatályát veszített korábbi Alkotmány értelmezése körében létrejött állásfoglalások felhasználhatóságát illetően Magyarország

Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}.

- [32] A jelen ügyben az Alaptörvény 35. cikkének (1) bekezdését és az Alkotmány 71. § (1) bekezdését összevetve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok szövegszerűen megegyeznek: a helyi önkormányzati képviselők és polgármestereket „a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással” választják. Bár a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek megválasztásának szabályozása több tekintetben megváltozott az Alaptörvény és az erre vonatkozó sarkalatos törvény hatályba lépését követően, a módosítások nem érintették a választójog egyenlőségének követelményét. Erre a szövegszerű egyezésre, valamint az Alkotmánybíróságnak a fentebb kifejtett gyakorlatára tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is alkalmazhatónak találta a korábbi, 2012. január 1-je előtt született határozataiban kifejtett jogértelmezéseket.
- [33] Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről, és magáról a választási rendszerről néhány választási alapelv előírásán kívül, közvetlenül nem tartalmaz részletesebb rendelkezéseket; a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. Ezért továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság gyakorlatából származó azon alapvető tétel, amely szerint „[...] az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét” [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.], valamint, hogy e törvényhozói szabadságnak csak az Alaptörvény szab kereteket.
- [34] Ez utóbbi azt jelenti, hogy az Alaptörvény rendelkezéseiből egyértelműen következik néhány olyan követelmény, amely a választási rendszerre vonatkozó szabályok alkotmányossági mércéjéül szolgál. Az indítvánnyal érintett alkotmányjogi kérdés e követelmények közül azokat érinti, amelyek az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekintendő egyenlő választójogból fakadnak.
- [35] 2.2. Az Alkotmánybíróság – az országgyűlési képviselők választásával kapcsolatban – már korai határozataiban foglalkozott a választójog általánosságának és egyenlőségének a korlátozhatóságával [I. pl. 6/1991. (II. 28.) AB határozat]; jogértelmezését több későbbi határozatában is megerősítette és pontosította. E témakörben – és a jelen ügy kapcsán is – kiemelt fontosságú a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, amelyben a testület egyrészt összefoglalta a korábbi döntéseiből kijegecesedett álláspontját, másrészt pontosította, hogy a választójog egyenlőségének alkotmányi szabálya mely esetekben nem szenved sérelmet.
- [36] Az említett alkotmánybírósági határozat az alábbiakban idézettek szerint fogalmazza meg releváns megállapításait: „Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyenlő választójog elvéből következik-e, hogy az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma megegyezzen. Ehhez kapcsolódó alkotmányossági kérdés, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának pontos arányban kell-e állnia a névjegyzékbe vett választópolgárok számával. [...] Az alkotmányos demokráciákban az »egy ember – egy szavazat« elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít. [...] A választási rendszer kialakításának alkotmányos kereteit elsősorban az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt választási alapelvek – közöttük az egyenlő választójog elve – jelölik ki. Az Alkotmánybíróság a 809/B/1998. AB határozatban általános érvénnyel állapította meg: »A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.« (ABH 2000, 783, 784.)

A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő »egy ember egy szavazat« elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható. (A mai választási rendszerben ez a követelmény értelemszerűen külön-külön vonatkozik az egyéni jelöltre és a területi listára történő szavazásra.)

Az Alkotmánybíróság a szavazatok súlyával összefüggésben megállapította: »A választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselőik útján való, azaz közvetett érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez.« [3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17–18.] [...]

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság 2000-ben kimondta: »Az egyéni választókerületek eltérő nagysága (választási földrajz), illetőleg az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) miatt a választások után, a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában.« (809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.) A 33/2000. (X. 20.) AB határozat a választójog egyenlőségének elve alapján azt fogalmazta meg, hogy »a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kell lenniük.« (ABH 2000, 221, 226.) [...]

Másként ítélandó meg a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A kiindulópont itt is az, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ez alapján a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. [...]

A választójog egyenlőségéből származó alkotmányossági követelmények tartalmának meghatározásakor az Alkotmánybíróság figyelembe vette az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú véleményét, amelyben a *Code of Good Practice in Electoral Matters* a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősíti a választójog egyenlőségét. A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét, amely a következőket tartalmazza:

- a képviselői helyek elosztása kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténni, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élők aránya;
- földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők;
- az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében);
- a képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban;
- a választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogultatlanság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása. (A bizottságnak lehetőség szerint legyen földrajzi, illetve szociológiai szakember tagja, a pártok legyenek egyenlő arányban képviselve, illetve szükség esetén a nemzeti kisebbségek is.) [...]

A választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Minél jelentősebb az eltérés a választásra jogosultak száma, illetve – a területi listás rendszerben – a választókerületenként megszerezhető mandátumok száma között, annál erősebb alkotmányos indok szükséges az eltérés igazolásához. Megfelelő indok lehet – egyebek mellett – a földrajzi viszonyok, a közigazgatási határok, valamint a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek számarányának figyelembevétele. Ugyanakkor még a statisztikailag egyébként elhanyagolható

különbségek is alkotmányellenesek lehetnek, ha azok a választókerületek határaival való manipuláció eredményeként jönnek létre. [...]

Nyilvánvaló, hogy létezhet olyan rendkívüli eltérés az egyes választókerületek, illetve területi listák között, amely önmagában véve, azaz függetlenül az eltérés indokától, sérti az Alkotmány 71. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki. A kétszeres eltérést tartalmazó szabályozás nem az egyenlő választójog első elemét, a szavazatok egyenértékűségét befolyásolja, mert az ország más-más részein (különböző választókerületekben) élő minden egyes választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. Ugyanakkor a kétszeres eltérés olyan különbséget eredményez az egyenlő választójog második eleme, a választópolgárok különböző közösségeihez tartozó személyek szavazatainak súlya között, hogy az ellentétes az alkotmányos általános [Alkotmány 54. § (1) bekezdés, 70/A. § (1) bekezdés] és speciális [Alkotmány 71. § (1) bekezdés] egyenlőségi szabályaival. Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagy mértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá." [22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 248, 249–250, 251–253.]

- [37] A fenti egyenlőségi kritériumokat az Alkotmánybíróság a helyi és különösen a fővárosi önkormányzati rendszer sajátosságaira tekintettel értelmezte és alkalmazta.
- [38] Az utólagos normakontroll indítvány által megsemmisíteni kért Övjt. 6. §-ának *b)* pontját az Alkotmánybíróság úgy értelmezi, hogy az alapján a fővárosi közgyűlés kerületi polgármester tagjának megválasztásakor minden fővárosi kerületet egy-egy egymandátumos választókerületnek kell tekinteni. A szavazatok egyenlőségének (egyenlő súlyának) vizsgálatakor tehát az első kérdés az, hogy a fővárosi kerületek – mint a fővárosi közgyűlés megválasztása szempontjából egyéni választókerületek – megfelelnek-e annak a követelménynek, hogy közel azonos számú választópolgár alkot egy-egy választókerületet.
- [39] 2.3. Az Alkotmánybíróság a fővárosi kerületek 2014. január 1-jei lakónépessége számának közlése végett megkereste a Központi Statisztikai Hivatalt. A hivatal az alábbi adatokat tartalmazó táblázatot küldte meg az Alkotmánybíróságnak.

Budapest lakónépessége kerületenként 2014. január 1-jén	
Kerület	Összesen
Budapest 01. ker.	24 679
Budapest 02. ker.	89 339
Budapest 03. ker.	127 602
Budapest 04. ker.	100 282
Budapest 05. ker.	26 048
Budapest 06. ker.	38 286
Budapest 07. ker.	55 121
Budapest 08. ker.	75 294
Budapest 09. ker.	59 019
Budapest 10. ker.	78 986
Budapest 11. ker.	147 275
Budapest 12. ker.	58 068
Budapest 13. ker.	119 352
Budapest 14. ker.	124 300
Budapest 15. ker.	80 287
Budapest 16. ker.	72 639
Budapest 17. ker.	87 356

Budapest 18. ker.	101 317
Budapest 19. ker.	60 738
Budapest 20. ker.	65 569
Budapest 21. ker.	76 503
Budapest 22. ker.	54 348
Budapest 23. ker.	22 257
Összesen	1 744 665

- [40] A táblázatból megállapítható, hogy jelentős eltérés van az egyes fővárosi kerületek lakosságszáma között. Ez alapján önmagában nézve fennállhat a választójog egyenlőségének sérelme, ugyanakkor adott a kivételes szabályozás lehetősége is a főváros egysége és kerületi tagozódása körülményeire, valamint közigazgatási és történelmi határvonalaira tekintettel.
- [41] A jogalkotó – ennek mérlegelésével – olyan további szabályozási elemeket épített be a Tv.-be, melynek a funkciója az egyenlőség elve önmagában nézve fennálló sérelmének más jogi szabályokkal történő ellensúlyozása. Az Alkotmánybíróságnak ennek kapcsán arról kellett állást foglalnia, hogy ezek a kompenzációs szabályok alkalmasak-e az egyenlőség szűken vett sérelmének kiegyenlítésére. Azonban a választási szabályozást a maga egészében, komplexitásában kell értékelni, és az egyenlőség követelményének érvényesülését ebben az összefüggésben kell megítélni.
- [42] A Tv.-vel kialakított új választási szabályozásnak a kiegyenlítés funkciójára hivatott elemei a kompenzációs listás-mandátumszerzés lehetősége – különös tekintettel a töredékszavazatok súlyozott figyelembevételére –, illetve a fővárosi közgyűlésben történő határozathozatal módja (a kettős többség szabálya).
- [43] 2.4. A kompenzációs lista – azokban az országokban, ahol azt alkalmazzák – azt a célt szolgálja, hogy a mandátumot nem eredményező szavazatok se vesszenek kárba, az ezeket a szavazatokat leadó választópolgárok akaratát is tartsa tisztelben a választási rendszer, és lehetőség szerint juttassa képviselőhöz.
- [44] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Övjt. 17. §-ában a kompenzációs listás megoldáshoz kapcsolódó, a töredékszavazatok súlyozott számítását alkalmazó módszer önmagában matematikailag, és ezáltal alkotmányossági szempontból sem alkalmas eszköz az egyes fővárosi kerületek lélekszámából fakadó különbségek kiküszöbölésére. Ráadásul ez a megoldás a valóságban másfajta egyenlőtleniséget eredményez az egyes választópolgárok szempontjából. A súlyozási rendszer következtében ugyanis a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok a legnagyobb kerület választópolgárai esetében hatszoros szavazati értéket képviselnek a legkisebb kerület választópolgárai szavazatának értékéhez képest. Ez alapján az Övjt. 17. § (4) bekezdésében meghatározott súlyozási rendszer tehát önmagában nézve szemben áll a választójog egyenlő értékűségével, így ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság ezért az Övjt. 17. § (4) bekezdését teljes egészében megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság ugyancsak megsemmisítette az Övjt. 17. § (1)–(3) és (5) bekezdéseinek azokat a szövegrészeit, amelyek az Övjt. 17. § (4) bekezdésével – utaló szabályként – szoros összefüggésben állnak.
- [45] 2.5. A fővárosi kerületek eltérő lakosságszámából adódó, a választójog egyenlőségének sérelmét eredményező állapot kiegyenlítésére vezette be a törvényhozó az Mötv.-ben azt a döntéshozatali szabályt, amelynek értelmében a fővárosi közgyűlésben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha a meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármesterei is megszavazzák azt. Ez az Mötv. 47. § (3) bekezdésében rögzített, a fővárosi közgyűlés határozathozatalára vonatkozó speciális előírás hivatott biztosítani, hogy a fővárosi közgyűlés döntéséhez a főváros összlakosságának több mint felét képviselő polgármesterek támogatására legyen szükség. A kettős többségi rendszer célja annak biztosítása, hogy a fővárosi kerületek összességében a lakosságszámuk arányában legyenek képviselve a fővárosi közgyűlésben a döntések meghozatalakor. Így egyfelől a polgármesterek jelenléte biztosítja a történelmileg kialakult kerületek mindegyikének képviselőletét, másfelől azonban az eltérő lakosságszámú kerületeket figyelembe véve a jogalkotó a kettős többségi rendszer megalkotásával egyben megteremtette a garanciáját annak is, hogy a fővárosi közgyűlés a főváros lakosságának több mint felét képviselő polgármesterek egyetértésével dönthessen a jogszabályokban meghatározott tárgykörökben.

- [46] Ez a megoldás a fővárosi közgyűlési döntéshozatal szintjén alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére.
- [47] 2.6. Rátérve a komplexitás módszerének kérdésére, az Alkotmánybíróság a választópolgárok regisztrációjával kapcsolatosan meghozott 1/2013. (I. 7.) AB határozatban, az Indokolás [58] bekezdésében is rámutatott, hogy „[r]itkán lehet önmagában egyetlen választási szabályról vagy valamely választójogi jogintézményről megállapítani, hogy az a szabad választást korlátozza. A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy mindenek felett a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a helyi önkormányzati rendszer egyes elemeire vonatkozó, a fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztását szabályozó és az indítványozók által támadott jogszabályhelyek kapcsán sem lehet önmagukban megítélni az indítványban felvetett alkotmányossági problémákat. A rendszer egésze tekintetében kell állást foglalni, hogy az egyes korlátozások alkotmányosan indokolhatóak-e, továbbá ennek következtében a korlátozások – összefüggéseikre tekintettel – a rendszer egésze tekintetében lehetővé teszik-e a választójogi alapelvek sérelmének kompenzálása folytán a demokratikus közhatalom gyakorlását.
- [48] Az Alkotmánybíróság szerint a fővárosi önkormányzat hatékony és eredményes működése, a kerületi polgármesterek integrálása a fővárosi közgyűlésbe, a fővárosi kerületek történelmileg kialakult határai, mint adottság alkotmányosan elfogadhatóvá teszik az eltérést az egyes kerületek lakosságszámához igazodva, mert az eltéréstől adódó különbséget megfelelően ellensúlyozza a kettős döntéshozatali rendszer. Ezért az indítvány ezekre vonatkozó részeit elutasította.
- [49] 3. Az indítványozók a Ve. 2. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a jogszabályhely hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését is kérték. Álláspontjuk szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével, mert azzal, hogy a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig teszi lehetővé a tájékoztatás kérését, indokolatlanul korlátozza a természetes személynek a rá vonatkozó személyes adatokról való tájékoztatás kéréséhez fűződő jogát.
- [50] Figyelemmel arra, hogy az indítvány az alaptörvény-ellenességre vonatkozó indokolást csak a támadott bekezdés második mondata tekintetében tartalmazott, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a második mondat tekintetében folytatta le.
- [51] 3.1. E körben az Alkotmánybíróság áttekintette a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.
- [52] A Ve. 122. § (1) bekezdése értelmében az a választópolgár ajánlhat jelöltet, aki a választáson a választókerületben választójoggal rendelkezik. A (2) bekezdés szerint az ajánlóívre rá kell vezetni az ajánlást adó választópolgár nevét, személyi azonosítóját, magyarországi lakcímét és az anyja nevét. Az ajánlóívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja. Ezen rendelkezésekből egyértelműen megállapítható, hogy a felsorolt adatok az ajánló személyes adatai, melyek az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének védelme alatt állnak.
- [53] A Ve. 128. §-a rögzíti, hogy az ajánlóíveket az illetékes választási iroda a szavazást követő kilencvenedik nap utáni munkanapon megsemmisíti.
- [54] Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 14. § a) alpontja értelmében az érintett kérelmezheti tájékoztatását az adatkezelőnél személyes adatai kezeléséről.
- [55] 3.2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy 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.
- [56] A támadott jogszabályhely második mondatával kapcsolatban a törvény indokolása nem tartalmazta, hogy a személyes adatokhoz való alapjog korlátozásának mi az indoka. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem más alapjog érvényesülése, sem valamely alkotmányos érték védelme nem indokolja, hogy az érintett kérelmére csak a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig lehessen tájékoztatást kérni. Mindaddig, amíg a választási iroda nem semmisíti meg az ajánlóíveket, az érintetteket – az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése alapján – megilleti a tájékoztatás kérési jogosultság. Ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés második mondatát megsemmisítette. A megsemmisített jogszabályi rész az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható.

- [57] 4. Az indítványozók – a szoros összefüggésre tekintettel – elsődlegesen a Tv., másodlagosan az Övjt., és a Ve. számos rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól (részletesen I. Indokolás [2]). Az indítványozók elsődleges és másodlagos kérelme nem teljes mértékben ugyanazokat a törvényi rendelkezéseket érintette. Az indítványozók a szoros összefüggésen túl külön nem indokolták meg a hivatkozott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét.
- [58] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az 52. § (1b) bekezdésének e) pontja szerint a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ez az egyértelmű, alkotmányjogilag értékelhető indokolás a jelen esetben hiányzik. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt a részét az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [59] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2014. július 21.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályoztatott

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályoztatott

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályoztatott
Dr. Lenkócs Barnabás
alkotmánybíró helyett

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó 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. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [60] Egyetértek a többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontja szerinti megsemmisítéssel. A rendelkező rész 3. pontjában foglalt elutasítással kapcsolatban az alábbiakat jegyzem meg:
- [61] 1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja: Magyarország független, demokratikus jogállam.
- [62] A helyi önkormányzás szorosan összefügg a demokráciával, mivel a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében, a helyi választópolgároktól választás útján kapott megbízatás alapján működnek [Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés; XXIII. cikk (1)–(3) és (5) bekezdés].
- [63] Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását főszabályként a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani [35. cikk (2) bekezdés]; azonban az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választásukra speciális szabály vonatkozik, arra 2014 októberében kell sorra kerülnie [Záró és Vegyes Rendelkezések, 7. pont].
- [64] A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának konkrét rendszerét az Alaptörvény nem határozza meg, annak szabályozását sarkalatos törvényre utalja [35. cikk (1) bekezdés]. A törvényhozó mozgásterét az önkormányzati választási rendszer(ek) megalkotásában nem korlátlan: annak az Alaptörvény rendelkezései,

különösen is a 35. cikk (1) bekezdésében rögzített alapelvek, de B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság elvéből eredő jobbiztonság és kiszámíthatóság követelménye is keretet szabnak.

- [65] Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban a választási rendszer stabilitását kifejezetten alkotmányos értéként ismerte el, és – azzal együtt, hogy lehetségesnek, sőt adott esetben szükségesnek is ítélte az országgyűlési egyéni választókerületek határainak felülvizsgálatát, – alkotmányossági szempontból aggályosnak minősítette azt a jelenséget, ha a választókerületek területének módosítására a választásokat közvetlenül megelőző időszakban kerül sor, mivel ez felkelheti a politikai erőviszonyok megengedhetetlen módosításának gyanúját.
- [66] Az Alkotmánybíróság a fenti követelményt az idézett határozatában ugyan az országgyűlési választások összefüggésében és a választókerületi határokkal kapcsolatban fogalmazta meg, de az elviekben megfelelően vonatkoztatható a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választására, és a választási rendszernek egyéb olyan elemeire is, amelyek alkalmasak arra, hogy a választás eredményét nagymértékben befolyásolják.
- [67] A választójog tartalmának, illetve a választási rendszerekkel kapcsolatos demokratikus és jogállami követelményeknek a meghatározásakor az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban is figyelemmel volt az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú véleményére (*Code of Good Practice in Electoral Matters*). A dokumentum [63–66. pont] szerint:
- a választási szabályok stabilitása kulcsfontosságú a választás hitelességéhez, ami már önmagában is létfontosságú a demokrácia megerősítése szempontjából;
 - a gyakorlatban különösen is védelmet igényel magát a választási rendszert, a választókerületi határokat és a választási bizottságokat megállapító szabályozás; nem csak arra kell gondot fordítani, hogy a hatalmon lévő párt javára történő manipuláció elkerülhető legyen, hanem már a manipulációnak a pusztán látszata is;
 - a választási rendszerek megváltoztatása nem feltétlenül rossz dolog, ha az nem gyakran és nem közvetlenül a választások előtt (egy éven belül) történik; az ilyen változtatások ugyanis még akkor is rövidtávú politikai pártérdekek által motiváltnak tűnhetnek, ha nem áll mögöttük manipulációs szándék;
 - a manipuláció elhárításának egyik módja, hogy az alkotmány vagy más magasabb szintű törvény rögzítse a választási rendszer lényegi elemeit; a másik módja pedig, hogy az alkotmány rögzíti, hogy a választási törvény módosítása esetén az új választási rendszer már csak a következő utáni választáson lesz alkalmazható, legalábbis ha a következő választásra a módosítás elfogadását követő egy éven belül kerül sor.
- [68] A jelen ügyben vizsgálat tárgyát képező, az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény 2014. június 17-én került kihirdetésre, tehát a helyi önkormányzati választásoknak az Alaptörvény által előírt időpontja előtt hozzávetőlegesen négy hónappal. Magát a választási rendszer lényegi szabályait érintő, a választás időpontjához időben ilyen közeli módosítás nem felel meg az Alkotmánybíróság által korábban utalás szinten felvetett, valamint a Velencei Bizottság által kifejezetten is megfogalmazott, a választási rendszer stabilitásával kapcsolatos követelményeknek.
- [69] A jelen ügyben elbírált indítvány ezt az összefüggést nem problematizálta, ezért az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat érdemben nem foglalkozhatott vele [vö. Abtv. 52. § (2) bekezdés]; de a fenti követelményeket az Alkotmánybíróság a választásokat illetően általánosan, illetve a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választására vonatkozóan speciálisan még kifejezetten nem is vezette le az Alaptörvényből, ezért nem evidens, hogy mi lett volna egy ilyen vizsgálat eredménye. Bár – az előbbiekből kifejtettek értelmében – a fenti kérdés szűk értelemben véve nem képezte a jelen ügyben döntés tárgyát, fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a választási rendszer szabályozásának stabilitásával kapcsolatos követelmény az Alaptörvényből levezethető, és azt az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány esetén a jövőben vizsgált törvényen számon is kérheti. Mindazonáltal álláspontom szerint az garantálná leginkább a választási rendszer stabilitását, ha az ezt érvényesítő szabályok az Alaptörvényben kifejezetten is rögzítésre kerülnének; így különösen a választási rendszer lényegi elemei módosításának tilalma a választás időpontját megelőző egy éves időtartamon belül.
- [70] 2. Nincs elvi alkotmányos akadálya annak, hogy a fővárosi kerületi polgármesterek is részét képezzék a fővárosi közgyűlésnek, különösen, ha a fővárosi kerületi polgármestereket azonos nagyságú, pontosabban azonos számú választójogosultakat tartalmazó választókerületekben választják meg.
- [71] Köztudott azonban, hogy a fővárosi kerületek között mind lakosságszám szempontjából, mind pedig a választójogosultak számát illetően jelentős, sok esetben több mint kétszeres eltérés van. Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata szerint a választójog egyenlőségének elve ilyen jelentős eltérést nem enged meg. Amennyiben tehát a törvényhozó úgy dönt, hogy a fővárosi kerületi polgármestereket a fővárosi közgyűlés tagjává emeli,

akkor ezzel együtt köteles gondoskodni arról, hogy ne sérüljön a választójog egyenlősége, az egyéni választókerületek választójogosultjai szavazatának súlya között ne legyen jelentős eltérés.

- [72] Az Alkotmánybíróságnak az Övjt. 6. §, és az Mötv. 22. § (3a) bekezdésével kapcsolatban azt kellett megvizsgálnia, hogy a fővárosi kerületek – amelyek gyakorlatilag a fővárosi közgyűlés egyéni választókerületei – közötti eltérést, ami formálisan sérti a szavazatok lehetőleg azonos súlyának követelményét, a törvénymódosítás másik két eleme – elsősorban a fővárosi közgyűlésben történő határozathozatal módja (a kettős többség szabálya), másodsorban a kompenzációs listás mandátumszerzés lehetősége – a gyakorlatban ki tudja-e egyenlíteni. Tehát a fővárosi közgyűlésben történő képviselet, döntéshozatal szintjén tartalmilag is megjelenik-e a választójog, mint a képviselet létrehozására irányuló jog egyenlőségének sérelme.
- [73] A törvényhozó által intézményesített kiegyenlítő megoldások jogi elemzése alapján megállapítható volt, hogy azok a fővárosi közgyűlésben történő döntéshozatal szintjén a potenciálisan alkalmasak a fővárosi kerületek közötti eltérésekből eredő, a választópolgári szavazatok lehetőleg azonos súlyát formálisan érő sérelem elhárítására. További részletes elemzést igényelt volna, hogy az új választási-képviseleti rendszer a fővárosi kerületek közötti különféle választási részvételi arányok, illetve pártpreferenciák érvényesülése esetén reálisan eredményezhet-e olyan helyzetet, hogy esetleg viszonylag tartósan és stabilan eltérő többségek alakulnak ki a döntéshozatal két szintjén, ami egyrészt a gyakorlatban a közgyűlés működképességet sodorja veszélybe, másrészt alkotmányjogi szinten azt igazolja, hogy a kiegyenlítő mechanizmus nem volt alkalmas a választójog egyenlőségén esett formális sérelem tartalmi kiküszöbölésére. Az Alkotmánybíróságnak azonban a vizsgálat folyamán az előbbi kérdések mellett figyelembe kellett vennie azt a jogbiztonság és kiszámíthatóság szempontját is, azaz, hogy a tárgybeli döntés elhúzódása azt veszélyeztethette volna, hogy a köztársasági elnök a helyi önkormányzati választást a Ve.-ben meghatározott határidőben ki tudja írni az Alaptörvényben meghatározott hónapra, továbbá, hogy a jelöltek, jelölő szervezetek – a választáson végső soron alkalmazandó szabályok ismeretében – minél hamarabb elkezdhesék a felkészülést a választásra.

Budapest, 2014. július 21.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

- [74] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

- [75] Nem értek egyet a többséggel, a rendelkező rész második pontjában foglalt megsemmisítést leszámítva. Egyet-értek viszont Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleményével.
- [76] Szerintem az Övjt. 6. §-át és az Mötv. 22. § (3a) bekezdését meg kellett volna semmisíteni, mert az Alaptörvény 35. cikke (1) bekezdésébe ütköznek, legalább két okból. A Fővárosi Közgyűlés, ahogyan e törvényhelyek alapján létrejön, sem *nem választott*, sem *nem fővárosi*.
- [77] 1. Az Alaptörvény idézett rendelkezése megkívánja, hogy minden helyi önkormányzatnak, így Budapestnek is, legyen, egyebek között, *közvetlenül választott* képviseleti szerve. A vizsgált törvényhelyek alapján állítható, hogy a Fővárosi Közgyűlés egyáltalán nem választott testület – legalábbis, ami döntő többségét, a 23 kerületi polgármester tagot illeti; sőt, a fennmaradó kilenc tag választott mivolta is kétséges. A kerületi polgármester tagok ugyanis mint polgármesterek, tehát mint a kerületi önkormányzat ekként választott szervei tagjai a Fővárosi Közgyűlésnek. Másképpen: a Fővárosi Közgyűlés a 23 budapesti kerület polgármesteréből (mint önkormányzati szervekből) áll. A Közgyűlés tagjává nem választja őket senki, hanem a törvény erejénél fogva [Mötv. 22. § (3a) bekezdése] lesznek tagok. Ezért a Fővárosi Közgyűlés nem választott közgyűlési tagokból, hanem önkormányzati szervekből áll.
- [78] A kerületi polgármestereket valóban választják – Övjt. 12. § (1) bekezdése; Mötv. 22. § (4) bekezdése és 63. §-a –, de nem a Fővárosi Közgyűlés 23 tagját, csak a fennmaradó kilencet, azt is csak feltételesen. Ez ellen-

tétes az Alaptörvénnyel, mert a 35. cikk (1) bekezdése szerint minden tagot választani kell, mégpedig közvetlenül. Röviden, szerintem a mai rendszer nem választás, sem közvetett, sem közvetlen.

- [79] Az alapvető kérdés szerintem, hogy mi tekintendő választásnak, pontosabban a Fővárosi Közgyűlés választásának. A választás egy meghatározott állami tisztségbe – amely államszervek egyes hatásköreit gyakorló személyek meghatározása – annyit jelent, hogy a tisztség betöltéséről szavazási eljárással határoz/dönt egy testület, amely közvetlen választás esetén a választójogosultak összessége. Itt erről nincs szó, mert a választási (határozathozatali) eljárásnak nem tárgya a főváros képviseleti szervébe való választás. Az önkormányzatnak csak akkor van választott szerve, ha a szerv hatáskörét gyakorló tisztségviselők – a képviselők – e tisztségükbe választatnak, önálló választási eljárásban.
- [80] Ennek az lenne az előfeltétele, hogy legyen külön jelölés a Közgyűlésbe [amint az ún. kompenzációs listáknál van is [lásd: Övj. 8. § (3)–(4) bekezdései]], mert enélkül nem lehetséges szavazás sem a Közgyűlés tagjáról. Ugyanis minden választás (szavazási eljárás) egy indítványról – ezek esetünkben a tisztségre jelöltek – szól, amelyet elfogad vagy elvet. Itt erre a Fővárosi Közgyűlés tekintetében nincs lehetőség. Ezért a Fővárosi Közgyűlés nem választott testület, mert 23 tagját erre a tisztségükre nem választják.
- [81] Igaz, hogy a kerületi polgármestereket közvetlenül választják – a polgármesteri tisztségre. Ebből azonban nem következik, hogy a Fővárosi Közgyűlés tagjának is választanák őket. A határozat helyesen állapítja meg, hogy „a két megbízatást a törvény szétválaszthatatlanul összekapcsolja”. Csak azt lehet vitatni, hogy perszonalunióról van-e szó – ahol két tisztséget ugyanaz a személy tölthet be vagy tölt be, mint például annak idején a Legfelsőbb Bíróság elnöke egyben az OIT elnöke is volt a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) 35. § (1) bekezdése alapján – vagy inkább arról, hogy a polgármesterek mint monokratikus állami szervek alkotják a főváros képviseleti szervének kétharmadát. Mindkettő mellett hozhatók fel érvek, de egyik sem tekinthető a Közgyűlés választásának. Mint lentebb visszatérek rá, a második álláspont helyes: a polgármesterek a kerületi önkormányzat szerveként tagjai a közgyűlésnek. Ha ez igaz, akkor a Fővárosi Közgyűlés önkormányzati szervekből áll, nem választott képviselőkből. A kompenzációs listákon összesített töredékszavazatok sem a Fővárosi Közgyűlésbe jelöltekre leadott szavazatok, hanem a kerületi polgármester-jelöltekre. Ezért az így választott közgyűlési tagokat sem lehet minden további nélkül a Fővárosi Közgyűlés közvetlenül választott tagjainak nevezni.
- [82] Fentiek miatt az is kétséges, hogy a kerületi önkormányzat szerveire adott töredék – polgármesteri mandátumot nem eredményező – szavazatok tekinthetők-e a budapesti önkormányzat szervei választásánál figyelembe vehető szavazatnak; pontosabban, az így keletkező kompenzációs listán elosztott szavazatokból keletkező mandátumok mennyiben „fővárosiak”.
- [83] 2. Az Övj. 6. §-a és az Mötv. 22. § (3a) bekezdése megsemmisítését indokolta volna az is, hogy az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése – együtt értelmezve, Budapest esetében, az Alaptörvény F) cikkével – mindenképpen megköveteli, hogy a fővárosnak mint egésznek legyen saját választott közgyűlése. Ennek a két törvényhely nem felel meg. A Fővárosi Közgyűlés e konstrukció szerint a döntő részében, több mint kétharmadában, a főváros kerületi önkormányzatainak szerveiből, a polgármesterekből áll. A főváros egészére választott közgyűlési tagok nincsenek is (ha egyáltalán a fővárosba választottnak tekinthetők a kerületi polgármesterekre leadott töredék – inkább maradék – szavazatok). Ebben a rendszerben egyedül a főpolgármester tekinthető a főváros választott szervének, aki (vagy, államszervről lévén szó, amely) egyben a Közgyűlés tagja. Egyébként ő is önkormányzati szervként (főpolgármesteri tisztségében) tagja a Közgyűlésnek, nem mint a Közgyűlésbe választott képviselő.
- [84] Az Alaptörvény F) cikke világossá teszi, hogy Magyarország fővárosa Budapest (mint egész), amelyben kerületek alakíthatók. Az Alaptörvény szerint tehát a fővárosnak vannak (illetve lehetnek) kerületei; Budapest az egység, és nem a kerületek együttesen vagy külön-külön. Az Mötv. 22. § (3a) bekezdése szerinti képviseleti konstrukció alapján viszont legalább a Fővárosi Közgyűlés kétharmada a kerületek képviselője. Ez világosan következik abból, hogy a kerületi polgármesterek a kerületi önkormányzat szerveként tagjai a közgyűlésnek, nem személy szerint. Ezért nem is kaphatnak tevékenységükért a fővárostól semmilyen juttatást [Mötv. 35. § (1a) bekezdése]. A polgármester közgyűlési tagok helyzete semmit nem változna, ha nem a helyi választópolgárok, hanem például az önkormányzatok képviselő-testülete választaná őket. Ezért nincs jelentősége (ebből a szempontból) választásuk módjának. Budapest esetében az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének értelmezésénél figyelembe kell venni az F) cikket, hiszen Budapest az egyetlen magyar helyi önkormányzat, amelyről az Alaptörvény külön rendelkezést tartalmaz. A 35. cikk (1) bekezdésében említett „helyi önkormányzat” Budapestet és nem kerületeit jelenti. Vagyis Budapestnek (mint fővárosnak) kell helyi önkormányzattal rendelkeznie: ennek a

követelménynek a kerületeket képviselő polgármesterekből álló közgyűlés nem felel meg. Hiányoznak ugyanis a Budapest egészét képviselő közgyűlési tagok. Ilyennek legfeljebb a főpolgármester tekinthető, ámde ő is (mint említettem) a fővárosi önkormányzat első tisztségviselőjeként tagja a testületnek.

- [85] A kerületi önkormányzatok léte alkotmányosan nem szükségszerű: lehetne akár egyetlen fővárosi önkormányzat, a kerületekkel mint a főváros önkormányzat nélküli végrehajtó szervével. Viszont nem alkotmányos, ha a főváros képviseleti szerve –, amely az önkormányzati hatásköröket gyakorolja [Mötv. 23. § (4) bekezdése] – a kerületi (tehát az alaptörvény szerint rész-) önkormányzatok szerveiből áll, azaz a fővárosi kerületek végrehajtó bizottsága. Ezt igazolja – a többség szerint a választójog aránytalanságát ellensúlyozó – kettős többség-szabály [Mötv. 47. § (2)–(3) bekezdései]. A választójogi szabályok – választás híján inkább összetételt mondanék – aránytalanságán ez valóban nem változtat semmit, de mutatja, hogy maga a törvény a kerületi polgármestereket a kerület (és nem a főváros egésze) képviselőjének tekint. Ha nem ezt tenné, nem lenne szükség a főváros lakosságának együttesen több mint a felét kitevő lakosságú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazatára. A Fővárosi Közgyűlés ezért a kerületek képviselése, nem a fővárosé. Ez ellentétes az Alaptörvény 35. cikke (1) bekezdésével, mert Budapestnek nincs saját választott képviseleti szerve. A Fővárosi Közgyűlés nem választott, és nem fővárosi képviselőkből álló szerv, hanem a budapesti kerületek polgármestereiből álló néhány kompenzáló képviselővel bővített kompozit szerv.

Budapest, 2014. július 21.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

- [86] 1. Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. pontjába foglalt alaptörvény-ellenesség megállapításával és a megsemmisítéssel.
- [87] 2. Álláspontom szerint – szemben a többségi véleménnyel – az Övj.6. §-a, az Mötv. 22. § (3a) bekezdése ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével, ezért ezeket a rendelkezéseket az Alkotmánybíróságnak a hatálybelépésükre visszamenőleges hatállyal alaptörvény-ellenessé kellett volna nyilvánítania és meg kellett volna semmisítenie.
- [88] Ezzel egyidejűleg az Alkotmánybíróságnak – szoros tartalmi összefüggés okán – az alábbi törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét is meg kellett volna állapítania és hatálybalépésük napjára visszaható hatállyal meg kellett volna semmisítenie: az Övj. a 8. § (3) bekezdés *b*) pontjában a „kompenzációs” szövegrészt, a 8. § (3) bekezdés *c*) pontjában a „fővárosi kompenzációs listáról” szövegrészből a „kompenzációs” szövegrészt, a 8. § (4) bekezdés *b*) pontjában a „kompenzációs” szövegrészt, a 8. § (5) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrészt, a 8. § (6) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrészt, a 10. § (2) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrészt, a 10. § (2a) bekezdését, 11. § (2) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrészt, a 4. alcímének a címét, a 17–18. §-át, a 21. § (2) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrészt, a 21. § (3) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrészt, a 21. § (4) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrészt, a Ve. 307/I. § (1) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrészt, a 307/I. § (2) bekezdésében a „kompenzációs” szövegrészt, a 307/K. §-a és 307/O. § (3) bekezdését.
- [89] A fenti – *ex tunc* hatályú alaptörvény-ellenessé nyilvánításra és megsemmisítésre irányuló – álláspontomat alapvetően a választójog közvetlensége és egyenlősége alapelveinek súlyos alaptörvényi sérelmére alapítom.

II.

- [90] A választójog közvetlenségének alaptörvényi sérelme
- [91] Nézetem szerint – először is – e tekintetben a határozat többségi indokolása nem merítette ki az indítványt.

- [92] Az indítványozók álláspontja szerint ugyanis „a fővárosi önkormányzat az Mötv. 3. § (3) bekezdése szerint egyszerre minősül települési és területi önkormányzatnak, ezért az Mötv. 2. § (1) bekezdéséből következően az „helyi önkormányzatnak minősül, ennek megfelelően a fővárosi közgyűlés tagjai helyi önkormányzati képviselők”.
- [93] Az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése szerint ugyanakkor a „helyi önkormányzati képviselőket” a választópolgárok közvetlen szavazással választják.
- [94] Az indítványozók álláspontja szerint nem tekinthető a fővárosi közgyűlés tagjai közvetlen megválasztásának az a mód, miszerint a megválasztott kerületi polgármester a választással egyidejűleg a fővárosi közgyűlésben is mandátumot szerez. Nézetem szerint is a polgármesterek esetében csupán egyetlen „jelölés” történik (éspedig a polgármesteri tisztségre), a fővárosi közgyűlésbe ugyanakkor nincs külön „jelölés”: ez a pozíció nem más, mint a polgármesteri tisztséggel járó járulékos funkció.
- [95] Alapvető jelentőséget tulajdonítok tehát a „jelölés” kifejezés tartalmának, hiszen annak mikénti értelmezése a választás „közvetlenségének” megítéléséhez is elengedhetetlen. Közelebbről: a közvetlenség akkor érvényesül a maga teljességében, ha a választható jelöltek abban a minőségükben indulnak, amely pozíciót a választások eredményeként majd betöltik. Ez a vizsgált esetben nem érvényesül, mivel kerületi polgármester-jelöltekre szavaznak a fővárosi választók, nem pedig a fővárosi közgyűlés tagjaira, ugyanakkor a jelölteknek mégis egy választással két közjogi pozíció betöltésére nyílik lehetőségük: egyre, a kerületi polgármesterire közvetlenül, a másikra, a fővárosi közgyűlési tagságra pedig csak közvetetten, mivel ez utóbbi közjogi pozícióra a jelöltség nem terjed ki. Mindezekhez még hozzáteszem:
- [96] Egyetértek azzal, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz részletesebb rendelkezéseket a választójog gyakorlásának közelebbi kereteiről, s gyakorlatilag a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. Az Országgyűlésnek ez a széles döntési szabadsága azonban mégsem korlátlan, hiszen a törvényi rendelkezések meghatározásakor tekintettel kell lennie az Alaptörvény kereteire, másképpen szólva: e keretek között kell maradnia a törvényi regulációnak. Egyebek mellett ilyen alaptörvényi „beszámítási pont” a 35. cikk (1) bekezdése, amely szerint a fővárosi közgyűlés tagjait közvetlen szavazással kell megválasztani. S éppen ennek az alaptörvényi rendelkezésnek a sérelmét idézték elő az indítvánnyal támadott rendelkezések. Fontosnak tartom ugyanakkor annak hangsúlyozását is, hogy az európai uniós szabályozás és a nemzetközi jog ugyancsak korlátját képezi (képezheti) a választójogot érintő nemzeti törvényhozásnak.

III.

- [97] A választójog egyenlőségének alaptörvényi sérelme
- [98] 1. Egyetértek a határozat többségi indokolásában írtakkal, amely szerint: „[a] választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Minél jelentősebb az eltérés a választásra jogosultak száma, illetve – a területi listás rendszerben – a választókerületenként megszerezhető mandátumok száma között, annál erősebb alkotmányos indok szükséges az eltérés igazolásához.”
- [99] Jelen esetben a törvényhozó hatalom gyakorlatilag semminemű értékelhető alkotmányos indokot nem hozott fel. Valójában a határozat többségi indokolása is önmagával indokol, éppen azzal, ami az indítvány benyújtására is okot adott.
- [100] 2. A határozat többségi indokolása – helyesen – idézi a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatot: „[a]z Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki.” A „minden körülmények között” kitétel arra utal, hogy ilyen esetben már orvoslásra sincs mód, az abszolút határt szab a törvényhozónak. Ennek ellenére a határozat többségi indokolása úgy ítéli meg, hogy mégis van megoldás: „[a]z Alkotmánybíróság szerint a fővárosi önkormányzat hatékony és eredményes működése, a kerületi polgármesterek integrálása a fővárosi közgyűlésbe, a fővárosi kerületek történelmileg kialakult határai, mint adottság alkotmányosan elfogadhatóvá teszik az eltérést az egyes kerületek lakosság száma között, mert az eltéréstől adódó különbségtételt megfelelően ellensúlyozza a kettős döntéshozatali rendszer.” A határozat többségi in-

dokolása nem veszi be tehát az „ellensúlyozó egész rendszerbe” a kompenzációs listát és a töredékszavazatok számítási rendszerét. Marad hát a „kettős döntéshozatali rendszer”.

- [101] Álláspontom szerint ez az argumentáció több okból is kifogás tárgyává tehető. Először: mi az alkotmányos mércéje a „megfelelő ellensúlyozásnak”, másodsor: miért nem a szükségesség-arányosság alapjogi teszt szűrőjén át ellenőrzi a többségi indokolás a megállapításainak helyességét? A választójog egyenlősége – azon kívül, hogy van egy érintetlen abszolút magja – csak a szükségesség-arányosság mércéi szerint korlátozható, mivel ez utóbbi egy speciális (alapjog-gyakorlást biztosító) egyenlőségi szabály. Ennek indokolásával pedig a többségi határozat indokolása ugyancsak adós maradt. Végezetül: az idézett – támadott törvényi – rendelkezések mögötti indokok – nézetem szerint – nem alkotmányjogi, hanem mindössze metajurisztikus elemek pusztá foglalatként értékelhetők.

IV.

- [102] További alkotmányossági dilemmák

[103] Álláspontom szerint a kettős döntéshozatali rendszer (mint megmaradt harmadik „ellensúlyozó láb”) is kiesik, mivel alkalmatlan a cél elérésére. A kettős döntéshozatali rendszer (a kettős többségi elv) érvényesülése miként bizonyítható például a titkos szavazások során? A kérdés annál is inkább okszerű, mert az önkormányzati döntéshozatali mechanizmusban rendkívül fajsúlyos döntések születnek (szülehetnek) meg zárt tárgyalásokon, titkos szavazással. Az indokolás IV. 2.5. pontjában (Indokolás [45]–[46]) az Mötv. 47. § (3) bekezdése kapcsán a határozat többségi indokolása alkalmasnak tartja az egyenlőség elve önmagában fennálló sérelmének „gyakorlati” elhárítására az Övjt. 16. §-a által megállapított Mötv. 47. § (3) bekezdés szerinti szabályozást. Ha el is fogadnám, hogy az egyenlőség szabályaitól való eltérést nem a választási rendszer normatív szabályai-val, hanem a választójog gyakorlása révén létrejövő képvisleti döntéshozatal során lehet korrigálni (amelyből egyébként a vélhetően legnagyobb választói legitimitációval rendelkező főpolgármester ki van zárva), akkor is meg kell állapítanom, hogy ez azonban csak részben, konkrétan az Mötv. 48. § (1) bekezdésében meghatározott nyílt szavazás esetén szolgálhatna csak igazoló érvként. Ugyanakkor az Mötv. 48. § (4) bekezdésében meghatározottak szerint a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon titkos szavazást tarthat a Mötv. 46. § (2) bekezdésében foglalt ügyekben. Az Mötv. 48. § (5) bekezdése alapján az ülésvezető állapítja meg a szavazás eredményét (a vizsgált esetben a főpolgármester a fővárosi közgyűlés ülésén a napirend kapcsán tartott szavazás eredményét). Titkos szavazás esetén az Mötv. 47. § (3) bekezdése alkalmazhatatlan, mert ilyenkor nem lehet megállapítani, melyik kerületi polgármester szavazott igennel, így melyik kerületi polgármester szavazatát kell beleszámítani a „főváros lakosságának több mint a felét kitevő lakosságú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazatá”-ba. Ugyanakkor az Mötv. 46. § (2) bekezdése szerinti titkos szavazás olyan fajsúlyos ügyekben történik/történhet, mint amikor „[a] képviselő-testület a) zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén; b) zárt ülést tart az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor; c) zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.”

- [104] Ki képes megállapítani ilyen esetekben az önkormányzati döntés legitimitásának az erősségét? Mennyit ér ellensúlyként ilyenkor a „kettős döntéshozatali rendszer? Mi itt a megoldás? Remélhetőleg nem az, hogy a fővárosi közgyűlésben – diszkriminatív módon – a törvényhozó megtiltja a titkos szavazást?

[105] Az elfogadott határozat rendelkező részében ezért az Alkotmánybíróságnak legalább mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani az Mötv. 47. § (3) bekezdésével kapcsolatosan, felhívva egyidejűleg az Országgyűlést, hogy az erre vonatkozó szabályokat dolgozza ki, mert ezek hiányában a fővárosi közgyűlés titkos szavazásnál működésképtelenné/döntésképtelenné válik. A jogértelmezés korlátját jelenti az, ha egy norma alkalmazhatatlan, azaz a jogszabállyal szemben támasztható alapvető jogállami követelményeknek sem felel meg, mivel így joghatás kiváltására is alkalmatlan. Ezért álláspontom szerint ez a működésképtelenség/döntésképtelenség az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés b) pontját sértő alaptörvény-

ellenességet eredményez, mely alapján az Mötv. 47. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenessége – és ebből eredően megsemmisítése – is megállapítható lehetett volna.

V.

[106] Zárótétel

[107] A Velencei Bizottság „*Code of Good Practice in Electoral Matters*” című dokumentumához fűzött magyarázat 58. pontja szerint: „a választási törvények bizonyos stabilitással kell, hogy rendelkezzenek, megvédve azokat a pártpolitikai beavatkozással szemben”. Alapos a gyanú, hogy ez a „motívum” a magyar szabályozásból sem zárható ki. Mindenesetre elgondolkodtató, hogy sem a közvetlenség, sem az egyenlőség elvét sértő új törvényi rendelkezések mögött nincs kitapintható effektív alkotmányjogi indok. Az is felvethető, itt most miért csak a meg nem választott polgármesterjelöltre leadott szavazatok vehetők figyelembe töredékszavazatokként: az országgyűlési képviselő-választásnál viszont a győztes mögötti voksok is képviselői mandátumot eredményezhettek/újra a kalapba kerültek. Van-e hát állandó, objektív elem? Hogyan esik latba az alapul vett 22/2005. (VI. 17.) AB határozatnak az az elvárása, miszerint az országos választások során kiformalódott elvek – mutatis mutandis – irányadók a helyi választások során is?

[108] Mindezekre tekintettel az indítványban támadott törvényi rendelkezéseket a hatálybalépésük napjára visszaható hatállyal alaptörvény-ellenessé kellett volna nyilvánítani és meg kellett volna semmisíteni.

Budapest, 2014. július 21.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye

[109] Csatlakozom *Dr. Paczolay Péter* alkotmánybíró úr különvéleményéhez.

[110] Ugyanakkor azt is szeretném megjegyezni, hogy a többségi határozat Indokolása [33] bekezdésében szereplő „e törvényhozói szabadságnak csak az Alaptörvény szab kereteket” fordulatot ellentétesnek tartom Magyarország vállalt nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeivel.

[111] Ezek a kötelezettségek országgyűlési választások esetében mindenekelőtt 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) első Kiegészítő jegyzőkönyvének 3. Cikke, önkormányzati választások esetében a 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezményének 3. Cikke és a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 40. Cikke, az európai parlamenti választásokat illetően pedig ugyanennek a 39. Cikke. Mindezek a dokumentumok egy-egy nagyobb jogi koordináta komplexumba illeszkednek és az EJEE esetében az Emberi Jogok Európai Bírósága, az európai uniós szabályok esetében pedig az EU Bíróságának az értelmezése alatt maradnak. Ráadásul úgy az Európa Tanácsban, mint az Európai Unióban a helyi és a regionális önkormányzatiság elveinek betartására külön-külön intézményes monitoring jött létre és ezen elvek alapján jutnak a magyar önkormányzatok képviselői különböző pozíciókhoz.

[112] Mindezeket az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet választási szabályai és azok monitoring gyakorlata még tovább árnyalják.

[113] Nincs szó tehát abszolút jogalkotói szabadságról, ahogyan erre az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban, Indokolás [25]–[47] is rámutatott.

Budapest, 2014. július 21.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleménye

I.

- [114] Míg a határozat rendelkező része 2. és 4. pontját elfogadom, addig a 3. pontban foglalt elutasítással nem értek egyet.
- [115] Álláspontom szerint az indítvány elutasítása helyett az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) 6. §-a, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 22. § (3a) bekezdése alaptörvény-ellenességét, és egyúttal azokat *ex nunc* hatállyal meg kellett volna semmisítenie. A módosított, illetve kiegészített rendelkezések alapvetően megváltoztatják a fővárosi közgyűlés tagjainak eddigi arányos választási rendszerét; ezentúl a főpolgármester, a 23 fővárosi kerületi polgármester és 9 képviselő a fővárosi kompenzációs listáról kerül be a testületbe.
- [116] Az általam alaptörvény-ellenesnek tartott szabályozást az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. §-a és 12. §-a emelte be az említett törvényekbe. A Tv.-t az Országgyűlés a 2014. június 10-ei ülésnapján fogadta el, közzétételére 2014. június 17-én került sor, a 2. § 2014. június 18-án hatályba lépett, a 12. § pedig a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek októberben sorra kerülő 2014. évi általános választásának napján lép hatályba. Megállapítható tehát, hogy az Országgyűlés lényeges választási és helyi önkormányzati szabályokat a választásokat megelőző 4 hónapon belül módosított.
- [117] Miután a fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármester tagjainak választására vonatkozó szabályozást Alaptörvénybe ütközőnek tartom, a többségi határozat rendelkező része 1. pontját, vagyis a fővárosi kompenzációs listával kapcsolatos döntést sem tudom támogatni.

II.

- [118] Az Alaptörvény hatályba lépését követően első alkalommal fordult elő, hogy csaknem valamennyi parlamenti ellenzéki képviselő – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörükben – utólagos normakontroll kérelmet terjesztett elő. Ezt azért tartom fontosnak kiemelni, mert a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak szélesebb kontextusban lett volna lehetősége az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására, mint amikor választási ügyekben egyéni jogsérelmek alapján alkotmányjogi panaszokat bírál el. A magam részéről az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében deklarált, és az indítványozók által hivatkozott két választási alapelvre, a szavazás közvetlenségére és a választójog egyenlőségére, valamint a képviselői jogállás alapjául szolgáló szabad mandátum elemzésére térek ki különvéleményemben.
- [119] 1. A közvetlenség alapelvének lényege, hogy a választói döntés kinyilvánítása során a választók és a választottak közé nem kapcsolódhat be idegen akarat, vagyis mindenki személyesen, mások közbeiktatása nélkül adhatja le a jelöltekre a szavazatát. Kizárt tehát az indirekt, közvetett választás, amelyben a választók és a megválasztandó képviselőjelöltek között egy köztes grémium (elektori testület) található.
- [120] Az 57 országgyűlési képviselő azt állítja, hogy az általuk támadott szabályozás azért sérti a szavazás közvetlenségének alapelvét, mert a fővárosi közgyűlés 23 tagját a választópolgárok nem erre a posztra vonatkozóan választják meg. A fővárosi kerületi polgármesteri tisztségre történő megválasztás nem tekinthető a fővárosi közgyűlés tagjaira való szavazásnak. Azt is állítják, hogy a választópolgár ennek révén egyáltalán nem adhat le szavazatot a fővárosi közgyűlés tagjainak választása során.
- [121] A jelen határozatot támogató többség arra alapozva utasítja el ezt az indítványi kérelmet, hogy a választók szavazata közvetlenül eredményez/eredményezhet mandátumot, rögvést kettőt: a fővárosi kerületi polgármestert és egyúttal a fővárosi közgyűlésben tagságit. Nincs ugyanis külső, nevesített közvetítő a szavazás (a választópolgár akaratnyilvánítása) és a mandátumok elnyerése között (nincs elektori testület). Ha csak erre az egy szempontra szűkítjük a vizsgálatot, azt mondhatnám, hogy egyetértek a többséggel. Csakhogy szerintem ebben a konstrukcióban is van közvetítő, maga a (polgármesternek) megválasztott. Ezt egyébként akár úgy is fel lehet fogni, hogy tényleges, közvetlen szavazás nincs a fővárosi közgyűlés tagjaira. Ebből fakadóan az Övjt. 6. §-a nyilvánvalóan sérti a közvetlenség elvét, mert nincs is jelölt, akire a fővárosban választójoggal rendelke-

ző személy közvetlenül leadhatná voksát. Ezen túlmenően a támadott szabályozás elvonja a választópolgárt attól a lehetőségtől, hogy megossza szavazatát a két poszt között (más-más személyt tudjon választani fővárosi kerületi polgármesternek, illetve a fővárosi közgyűlés tagjának). Összességében mindez azt eredményezi, hogy a főváros választójoggal rendelkező közössége közvetlenül nem szólhat bele a főváros, mint különálló terület-szervezési egység, és önálló hatáskörű helyi önkormányzat népképviselési összetételébe.

- [122] Ide tartozó elvi kérdésnek tekintem a két helyi önkormányzat-típus (a fővárosi kerületi és a fővárosi) „összemoshatóságának” megengedhetőségét. Miután a határozatot támogató többség nem ismerte el a közvetlenség sérelmét, ezáltal az Alkotmánybíróság akaratlanul megerősítette azt a törvényi alapvetést, hogy nem a fővárosnak vannak kerületei, hanem a kerületeknek van fővárosuk (a fővárosi kerületek alkotják együtt a fővárost). Ez a megoldás figyelmen kívül hagyja az Alaptörvény F) cikk (1) és (2) bekezdését egyaránt. Budapest *sui generis* főváros [(1) bekezdés], amelyben kerületek alakíthatók [(2) bekezdés]; úgy vélem, hogy ezen alkotmányos szintre emelt területszervezési ténynek és rendező elvnek a jelen eljárásban lefolytatott alkotmányossági vizsgálatban is irányadónak kellett volna lennie.
- [123] 2. Az Alkotmánybíróság eddigi működése során a választójog egyenlősége elv alkotmányi deklarációjának tartalmát részletesen kifejtette. A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.
- [124] Összevetve a fővárosi kerületek (a fővárosi közgyűlés tagjainak választása szempontjából ezek egyéni választókerületek) választójoggal rendelkező népességszámát, megállapítható, hogy a hatszorost meghaladó különbség is adódik. A többségi határozat indokolása – kiindulva a fővárosi kerületek lakosságszámából – ugyanerre a következtetésre jut. Ennek alapján elismeri, hogy fennállhat a választójog egyenlőségének sérelme.
- [125] Ugyanakkor mégsem állapítja meg az alaptörvény-ellenességet, mert a jelen határozatot támogató többség szerint egyrészt a kompenzációs lista rendszerbe vonása, másrészt az ún. kettős többségi rendszer bevezetése a fővárosi közgyűlési döntéshozatalban elhárítja az alapjogi sérelmet (a fővárosi közgyűlés a főváros lakosság-számának együttesen több mint a felét képviselő polgármesterek egyetértése esetén hozhat csak döntést).
- [126] Álláspontom szerint a kettős többségi rendszer teljességgel alkalmatlan az alapjogi sérelem elhárítására, vagyis az eltérő súlyú szavazatokból adódó aránytalanság kiküszöbölésére. Az alkalmatlanságot megalapozó tényezők tételesen az alábbiak:
- [127] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIII. cikkéből fakadóan egy választójogi alapvető jogot (az egyenlő választójoghoz való alapjog) vizsgál a jelen eljárásban. A szó alkotmányos értelmében a választójogi relevancia a személyeket (választókat és választottakat) illetően a választási eljárásban meghatározó; ott együttesen kezelendő, és egymásra vonatkoztatható. A választási eljárás lezárultával azonban, az adott tisztségre megválasztott személy mandátumának igazolását követően már a szabad mandátum elve érvényesül. „A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza.” [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 200.]
- [128] A képviselő tehát nincs kötve a választói akarathoz, választói politikai vagy egyéb meggyőződéséhez, hatásköre gyakorlása során szabadon, a választói akarattól függetlenül hozhatja meg a döntéseket. A vizsgált Tv. 16. §-ában foglalt kettős többségi szabály (közgyűlési döntéshozatali rendelkezés, amelynek során a képviselők a szabad mandátumukból fakadó jogukat gyakorolják) éppen ezért nem képezhet ellensúlyt a választókat megillető alapjog alaptörvény-ellenes korlátozása vonatkozásában.
- [129] 2.2. A Tv. 16. §-a ráadásul nem is az adott képviselő személyéhez kapcsolt plusz jogosítványt állapít meg, hanem egy sajátos közgyűlési eljárási szabályt vezet be. Ebből fakadóan a fővárosi közgyűlés által az egyes fővárosi bizottságokra átruházott érdemi hatáskör-gyakorlás során ez a szabály nem is érvényesülhet. Vagy mégis? Feltehetően komoly jogértelmezési problémákat vet fel a jogalkalmazásban, alkalmas lehet számos döntés érvényességének megkérdőjelezésére.
- [130] 2.3. A jelen határozatot támogató többség által a választójog egyenlőségének kiküszöbölésére alkalmasnak tartott kettős döntéshozatali rendszer titkos szavazás elrendelése esetén nyilvánvalóan nem működhet, hisz

- biakban: Mötv.) 22. § (3a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasítását – a rendelkező rész 3. pontját – nem támogatom.
- [138] A jelen ügy nem egyszerűen alapjogi kérdést érint, hanem a demokrácia alapját jelentő választáshoz való jogot. Ezért az Alkotmánybíróságnak különös felelősséggel, az alkotmányos szempontok kizárólagos érvényesítésével kellett volna döntenie.
- [139] A határozat is arra az álláspontra helyezkedik, hogy az egyenlő választójog az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekintendő, valamint Budapest főváros kerületei egyben választókerületek is. Ezért tehát a választójogosult lakosság közel egyenlő száma lenne feltétele a választójog egyenlőségének. A 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban úgy foglalt állást az Alkotmánybíróság, hogy a választópolgárok közötti kétszeres eltérés már minden körülmények közt ellentétes az egyenlő választójog elvével. Egyetértek a határozattal, hogy „jelentős eltérés van az egyes fővárosi kerületek lakosság száma között. Ez alapján önmagában nézve fennállhat a választójog egyenlőségének sérelme”. Egyetértek azzal is, hogy „az Alkotmánybíróságnak ennek kapcsán arról kellett állást foglalnia, hogy ezek a kompenzációs szabályok alkalmasak-e az egyenlőség szűken vett sérelmének kiegyenlítésére. Azonban a választási szabályozást a maga egészében, komplexitásában kell értékelni, és az egyenlőség követelményének érvényesülését ebben az összefüggésben megítélni. A Tv.-vel kialakított új választási szabályozásnak a kiegyenlítés funkciójára hivatott elemei a kompenzációs listás mandátumszerzés lehetősége – különös tekintettel a töredékszavazatok súlyozott figyelembevételére –, illetve a fővárosi közgyűlésben történő határozathozatal módja (a kettős többség szabálya).”
- [140] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a jogalkotó eme sérelmet ki tudta-e egyenlíteni, azaz alkotmányosan elfogadhatóvá teszik-e az egyes kerületek lakosság száma közötti eltérésekből fakadó, a választójog egyenlőségét kirívóan sértő eltéréseket az alábbi tényezők: (1) a töredékszavazatok súlyozása, (2) a kompenzációs lista, (3) a kettős döntéshozatali rendszer.
- [141] A határozat meggyőzően igazolja, hogy a töredékszavazatok súlyozása jelenlegi formájában alaptörvény-ellenes és értelmetlen (ahhoz ugyanis, hogy a súlyozás kihasson a mandátumok elosztására, a 9 mandátumot 3–4-szeresére kellene felemelni – ez az, amit a szabályozás alapján, minden igazolható indok nélkül el akar kerülni). Az erre vonatkozó rendelkező részi pontot azért nem támogatom, mert az amúgy alaptörvény-ellenes súlyozási szabály eltörlése nem arányosabb, hanem még egyenlőtlenebb rendszerhez vezet. Ezzel együtt az aránytalanságot ellensúlyozó és igazoló érv a többségi határozat szerint is elesik.
- [142] A kompenzációs lista célja nem az aránytalanság kiigazítása, hanem a töredékszavazatok elosztása. A határozat logikája szerint elfogadhatók lennének – pl. az országgyűlési választásokon – kirívóan eltérő nagyságú választási körzetek, arra hivatkozva, hogy a töredékszavazatok elosztása ezt kompenzálja. Ez teljes egészében ellentétes a választójog egyenlőségének alapelveivel, és az ehhez kapcsolódó egyenlőséghez való alapjoggal. Így az aránytalanságot ellensúlyozó második érv is elesik.
- [143] Álláspontom szerint a határozat tehát nem vonta le azt a végkövetkeztetést, hogy az Öjtv. 6. §-ában [és az Mötv. 22. § (3a) bekezdésében] megjelenő aránytalanságot ellensúlyozni szándékozó érvek elestével az Öjtv. 6. §-ának [és az Mötv. 22. § (3a) bekezdésének] alkotmányellenessége fennáll.
- [144] A kettős döntéshozatali rendszer legitimitást kíván teremteni a fővárosi közgyűlés döntéseihez. E célnak és a választott eszköz alkalmasságának megítélése nem ennek az ügynek a tárgya. A fővárosi közgyűlésben a kettős többség intézménye egy, a már megválasztott képviselők közül álló testület későbbi működésére vonatkozó döntéshozatali eljárási szabály, mely a választójog egyenlőségének sérelmét nem csak hogy a gyakorlatban önmagában nem teljesen képes kiküszöbölni, de a választójoggal összefüggésben álláspontom szerint – dogmatikailag – nem is lenne vizsgálható. A választáshoz való jog mint alapjog a leadott szavazatoknak mandátumokká való alakításáig tart, és nem tovább. A kettős döntéshozatali rendszer a már kiosztott mandátumok alapján kijelölt képviselők döntéshozatalára vonatkozik, és nincs köze a választójog és a szavazatok egyenlőségéhez. Ezzel az alaptörvény-ellenesen aránytalan választási rendszer igazolására szolgáló harmadik érv is tarthatatlannak bizonyult. Így nem maradt érv az alaptörvény-ellenes választási rendszer igazolása mellett.
- [145] Az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére nem lett volna más eszköz, mint az Öjtv. 6. §, és az Mötv. 22. § (3a) bekezdése megsemmisítése.

Budapest, 2014. július 21.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

[146] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[147] A határozat rendelkező részének 1. pontjával nem értek egyet.

[148] A töredékszavazatok súlyozási szabályának megsemmisítése álláspontom szerint következetlen döntés; miközben a többségi álláspont az indítványozók által támadott törvényhelyek alkotta szabályozást a maga egészében, komplexitásában értékeli, a súlyozási szabályt ebből a komplexitásból kiemelve külön bírálja el, és annak megsemmisítése révén akaratlanul is – az egyenlőség elvének érvényesülését gyengíti.

[149] 1. Az indokolás nagy részével – különösen a kiindulási pontokkal – egyetértek. Egyetértek azzal, hogy a közvetlenség elve – a határozatban kifejtettek okán – nem sérült. Egyetértek azzal, hogy az egyes fővárosi kerületek – mint egymandátumos választókerületek – lakosság száma (és ebből következően választóinak száma) közötti jelentős eltérés folytán önmagában nézve fennáll a választói jog egyenlőségének sérelme. Magam is úgy ítélem meg, hogy a töredékszavazatok súlyozási szabálya önmagában nézve szemben áll a választójog egyenlő értékűségével.

[150] 2. Az Alkotmánybíróság többsége arra az álláspontra helyezkedett, hogy a választási szabályozást a maga egészében, komplexitásában kell értékelni és az egyenlőség követelményének érvényesülését ebben az összefüggésben kell megítélni.

[151] Ezt a megközelítést magam is vállalhatónak tartom, ugyanakkor ez evidenciának nem tekinthető. Az Alkotmánybíróság a választójog egyenlőségének alkotmányjogi problematikájával ilyen összefüggésben még nem találkozott; még nem volt asztalán olyan szabályozási komplexum, mely kérdésessé tehetné volna a választójog egyenlőségének elve önálló, önmagában való vizsgálatát. Gyakorlatot megalapozó előzmény, precedens hiányában az Alkotmánybíróság először szembesült a vizsgálat követendő módszerének kérdésével.

[152] A komplex módszer mellett alapvetően a szabályozás összetettsége hozható fel érvként. Mint azt a határozat indokolása is tartalmazza, a jogalkotó a választókerületek eltérő nagyságából fakadó egyenlőségi sérelem elhárítására építette be a konstrukcióba a kompenzációs listát – összekötve azt a töredékszavazatok súlyozott figyelembevételével –, illetve a közgyűlésben történő határozathozatal kettős többség szerinti szabályát. Ebből következik, hogy a szabályozás összehatása annak egésze vizsgálata útján mérhető fel.

[153] A többségi álláspont módszerbeli analógiaként okkal hivatkozik az 1/2013. (I. 7.) AB határozatra, amely jóllehet nem a választójog egyenlősége kérdése kapcsán, hanem általában a választási szabályok értékelésével kapcsolatosan maga is a szabályozás komplexitásában történő vizsgálata módszerének helyénvalóságát hangsúlyozza.

[154] 3. A szabályozás maga egészében, komplexitásában történő vizsgálatának elfogadása esetén a jelen ügy elbírálása szempontjából kulcsfontosságú minden olyan elem, amely a választókerületek eltérő nagyságából eredő egyenlőtlenség kompenzálására alkalmas. Ez akkor is így van, ha a Velencei Bizottság határozatban idézett véleményére is tekintettel a közigazgatási, történelmi határvonalak (a jelen esetre adaptáltan: a főváros nagyrészt történetileg kialakult kerületi tagozódása) következtében a választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés az irányadóként elfogadott mértéknél – bizonyos kereteken belül – nagyobb is lehet.

[155] A töredékszavazatok súlyozási szabálya jelentős mértékben ellentételezi a választókerületek nagysága közötti nagymértékű eltérést. Kétségtelen, hogy a súlyozás önmagában nézve sérti az „egy ember – egy szavazat” elvét, a szabályozásnak azonban éppen az a lényege, hogy a két – önmagában nézve az egyenlőség elvével ellentétben álló – megoldás egymással szemben állva és egymással szemben hatást kifejtve részlegesen kioltja egymást. Ebből következően a választókerületek nagyságának eltérő voltából eredő alkotmányos probléma mérséklése a súlyozási szabály alkalmazásának igazolásául szolgálhat.

[156] A töredékszavazatok súlyozási szabályát tehát – a szabályozás komplexitásában történő vizsgálata esetén – indokolatlan kiragadottan, önmagában nézve megítélni, hanem funkcióját; az egyenlőtlenség legalábbis részbeni ellensúlyozását kell alapvetően értékelni. Az ide vonatkozó rendelkezés megsemmisítése nem csökkenti, ha-

nem növeli az alkotmányossági problémát; a megmaradó, kiegyenlítést szolgáló elemek ellensúly szerepének kellő mértékű érvényesülése inkább kérdésessé tehető.

- [157] A kompenzációs lista ugyanis önmagában nem a választójog egyenlőségén esett sérelem orvoslására szolgál; funkcióját általában a többségi rendszerek természetéből fakadó szavazatvesztés mérséklése képezi. A kompenzációs lista (illetve a kompenzációs mandátum) létezése nem szolgálhat a választókerületek közötti egyenlőtlenségek igazolásául.
- [158] Ami a kettős többségű döntési szabályt, mint az egyenlőtlenséggel szembeni másik ellensúlyt illeti, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a szavazati jog a képviseletnek csak egyik részjogosítványa, amely a támadott konstrukció révén a döntéshozatal szintjén (de kizárólag csak a döntéshozatal szintjén) alkalmas az egyenlőség elve önmagában fennálló sérelmének gyakorlati elhárítására, ugyanakkor nem eredményezi a választópolgárok minden tekintetben való egyenlő képviseletét. Az sem lényegtelen, hogy a választási szabályok, illetve a fővárosi közgyűlés döntéshozatalának szabályai külön, önálló törvényben helyezkednek el.
- [159] A kifejtettek tekintettel álláspontom szerint a töredékszavazatok súlyozási szabályának megsemmisítése indokolatlan és diszfunkcionális, ezért azzal nem értek egyet.
- [160] 4. A szabályozás maga komplexitásában történő vizsgálatának elvetése esetén nyilvánvalóan más következtetések előtt nyílik meg az út. Fontosnak tartom azonban hangsúlyozni, hogy a támadott rendelkezések megsemmisítésének véleményem szerint ekkor sem lenne helye. (Ez alól ez esetben a súlyozás szabálya lehet kivétel.) A határozatban már említett 22/2005. (VI. 17.) AB határozat e tekintetben is követésre méltó precedensül szolgálhat, amikor arra hivatkozással, hogy az egyenlőtlenség nem minden választókerület vonatkozásában áll fenn (vagyis a jogszabályi rendelkezések a maguk egészében nem osztoznak az alkotmányossági hiátusban), mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával módot adott a jogalkotónak arra, hogy az Alkotmánybíróság operatív beavatkozása nélkül, nem érintve az államszervezet alkotmányos működése folyamatosságának zavartalanságát, jogalkotással maga orvosolja az alkotmányossági problémát.
- [161] Ezen túlmenően az Mötv. 22. § (3a) bekezdésének megsemmisítése szemben állna a határozat indokolásában implicite megjelenő, általam is osztott azon véleménnyel, mely szerint a jogalkotónak szabadságában állt kellően alátámasztott indokok alapján a fővárosi kerületi polgármestereket a fővárosi közgyűlésbe integrálni, és ezzel egy sajtóságos, a működési problémák kiküszöbölésére megfelelőnek ítélt fővárosi –fővárosi kerületi önkormányzati struktúrát kialakítani.
- [162] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Övjtv. 6. §-a, valamint az Mötv. 22. § (3a) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt nemcsak a többségi határozat alapelveként helyesen kezelt, a szabályozás komplexitásában történő vizsgálata eredményeként indokolt elutasítani, hanem az egyes szabályok elkülönült vizsgálata, illetve az egyenlőséggel kapcsolatos alkotmányossági hiátus megállapítása esetén sem lehetne más eredményre jutni.

Budapest, 2014. július 21.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1187/2014.

Megjelent a Magyar Közlöny 2014. évi 101. számában



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 27/2014. (VII. 23.) AB HATÁROZATA

a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos alaptörvény-ellenes 34. § (1) bekezdése folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése bírói kezdeményezések tárgyában – *Dr. Balsai István, Dr. Pokol Béla, Dr. Salamon László és Dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos alaptörvény-ellenes 34. § (1) bekezdése a 14.Pk.60.601/2012. számú ügyben nem alkalmazható.

2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VII. cikkéből és XV. cikkéből eredő alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy ha a 6/2013. (III. 1.) AB határozatot követően az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény – a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény 17. §-a által megállapított – 33. § (1) bekezdésében hivatkozott valamely alaptörvény-ellenes rendelkezés alkalmazásának kizárását rendeli el, akkor az egyházként történő elismerés kezdeményezésére előírt határidőt az adott vallási közösség vonatkozásában az Alkotmánybíróság alkalmazási tilalmat megállapító határozatának közzétételétől kell számítani.

3. Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. napja között hatályos 34. § (1) bekezdésének a 14.Pk.60.299/2012. számú ügyben történő alkalmazásának kizárására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék hatáskörében eljáró bírósági titkár az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján a 14.Pk.60.601/2012/6-II. és 14.Pk.60.299/2012/11-II. számú végzéseiben – az előtte folyamatban lévő, korábban egyházként működő szervezetek egyesületként történő nyilvántartásba vételére irányuló eljárások felfüggesztésével egyidejűleg – az Alkotmánybíróságra 2013. május 31-én érkezett indítványaiiban az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.
- [2] Az indítványozó végzéseiben a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) – 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. napja között hatályos – 34. § (1) bekezdése konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárását indítványozta.
- [3] A bíróság hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) kimondta az érintett jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, VII. cikkének, XXIV. cikkének, XV. cikkének és XXVIII. cikkének sérelme miatt és ezért az Abh. rendelkező részének 4. pontjában annak alkalmazását az ott megjelölt, befogadott alkotmányjogi panasszal élt szervezetek vonatkozásában hatályba lépéstől kezdve kizárta. A bíróság előtt folyamatban lévő tárgybeli ügyekben érintett szervezetek azonban nem nyújtottak be alkotmányjogi panaszt.

- [4] 1.1. A 14.Pk.60.601/2012. számú ügyben érintett egyházként nyilvántartásba vett szervezet 2011. december 20. napjáig nem kérte egyházkénti ismételt elismerését, ezért az Ehtv. – 2012. január 1-jén hatályos – 34. § (1) bekezdése alapján a törvény erejénél fogva egyesületnek minősült.
- [5] A 14.Pk.60.299/2012. számú ügyben érintett egyházként nyilvántartásba vett szervezet 2011. december 20. napjáig egyházkénti ismételt elismerésére irányuló kérelmet nyújtott be, amelyet azonban az Országgyűlés a 8/2012. (II. 29.) OGY határozatával (a továbbiakban: OGYh.) elutasított, ezért 2012. március 1-jén az Ehtv. – akkor hatályos – 34. § (4) bekezdése alapján a törvény erejénél fogva egyesületnek minősült.
- [6] Az *ex lege* egyesületnek minősült mindkét egyház változásbejegyzési eljárást indított az egyesületre vonatkozó szabályok szerint, ugyanakkor az eljárás folyamatban léte során, az Abh. meghozatalát követően egyaránt azt kérte a bíróságtól, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az Ehtv. 34. § (1), (2) és (4) bekezdése alkalmazhatóságának kizárását az ügyében.
- [7] A bíróság a kérelmeknek részben helyt adott, és az Ehtv. – 2012. január 1-jén hatályos – 34. § (1) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybírósághoz fordult.
- [8] 1.2. Az indítványozó bírósági titkár eljárási jogosultságát – az Abtv. 25. §-án kívül – az Abtv. 1. § b) pontjára, továbbá a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. §-ára, 5. § (1) és (2) bekezdésére, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 11. § (1) bekezdésére alapozta. Az Abtv. 1. § b) pontja szerint az Abtv. alkalmazásában a bírósági titkár is bírónak minősül, ha törvény rendelkezése alapján az egyesbíró hatáskörében bírósági titkár eljárhat.
- [9] A Tv. 5. § (2) bekezdése kimondja, hogy a bírósági titkár első fokon önállóan önálló aláírási joggal eljárhat, érdemi határozatot hozhat a törvényben szabályozott polgári nemperes eljárásokban.
- [10] 2.1. Az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elrendelte a jelen ügy tárgyát képező ügyek egyesítését.
- [11] 2.2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során észlelte, hogy a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ehtvmód.) 2013. augusztus 1-ei, illetve szeptember 1-ei hatállyal módosította az Ehtv. rendelkezéseit, köztük a törvény több, folyamatban lévő ügyekre vonatkozó átmeneti rendelkezését is.
- [12] Erre tekintettel az Abtv. 58. § (1) bekezdése alapján végzésben hiánypótlásra hívta fel az indítványozó bíróságot abban a tekintetben, hogy az Ehtv. 2012. január 1-e és augusztus 31-e között hatályos 34. § (1) bekezdését továbbra is alkalmazandónak tartja-e az indítványai tárgyát képező ügyekben.
- [13] A hiánypótlási felhívásra adott válaszában az indítványozó a 14.Pk.60.601/2012. számú ügy vonatkozásában az „indítványát fenntartotta” arra tekintettel, hogy az Ehtv. érintett rendelkezését az eljárásában továbbra is alkalmazandónak tartja.
- [14] Az 14.Pk.60.299/2012. számú ügy vonatkozásában azonban az indítványozó úgy nyilatkozott, hogy „az indítványát visszavonja” és a bírósági eljárást folytatja, mivel az érintett szervezetre az Ehtv. jelenleg hatályos 33. §-a következtében az Ehtv. – 2012. augusztus 31. előtt hatályos – 34. § (1) bekezdése már nem alkalmazható, ezért az indítvány további fenntartása is okafogyottá vált.
- [15] 2.3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján felhívta a 14.Pk.60.601/2012. számú ügyben érintett szervezetet, hogy nyilatkozzon arról, hogy különösen fontos érdeke indokolja-e az Ehtv. indítványban támadott rendelkezése alkalmazásának kizárását az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő ügyében.
- [16] Válaszában az érintett szervezet úgy nyilatkozott, hogy különösen fontos érdeke indokolja a kifogásolt rendelkezés alkalmazásának kizárását. Állításának alátámasztásaként előadta, hogy az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kimondta az érintett jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény VII. cikkének, XXIV. cikkének, XV. cikkének és XXVIII. cikkének sérelme miatt, ami alapján álláspontja szerint az érintett sem veszítette el egyházi státuszát, azt vissza kellene kapnia.

II.

[17] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett 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.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

„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, fogyatékoság, 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.”

[18] 2. Az Ehtv. – 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. napja között hatályos – érintett rendelkezése:

„34. § (1) A mellékletben meghatározott egyházak és a (2) bekezdés szerinti egyházak, valamint ezek vallásos célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.”

[19] 3. Az Ehtv. jelenleg hatályos érintett átmeneti rendelkezése:

„33. § (1) 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.”

III.

- [20] Az indítvány megalapozott.
- [21] 1. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.
- [22] A fenti rendelkezés alapján – értelemszerűen – a bíró csak olyan rendelkezés alkalmazásának kizárását kezdeményezheti, amelyet a konkrét ügyben alkalmazni kell {vö. 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [23] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a bírói függetlenség alapján a bíró feladata eldönteni, hogy mi az egyedi ügyben alkalmazandó jog {vö. 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [28], [33]}; ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az eljárásában főszabályként nem vizsgálja felül, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést az ügy tárgyát képező bírósági eljárásban (továbbra is) alkalmazni kell-e, hanem a benyújtott bírói kezdeményezésben, illetve annak kiegészítésében foglalt megállapítások alapján jár el.
- [24] Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező bíróság a 14.Pk.60.601/2012. számú ügy vonatkozásában az Ehtv. – 2012. augusztus 31. előtt hatályos – 34. § (1) bekezdését az eljárásában továbbra is alkalmazandónak ítélte, ezért fenntartotta az alkalmazásának kizárására irányuló indítványát.
- [25] 2. Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló indítvány elbírálásánál egyrészt megvizsgálta, hogy az Abh.-ban milyen alapon állapította meg a vitatott törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenességét; másrészt, hogy milyen szempontokra tekintettel mondta ki konkrét ügyekben történő alkalmazhatóságának a kizárását; harmadrészt, hogy a jelen ügyben milyen egyéb szempontokat kell mérlegelni a kérelem elbírálása során.
- [26] 2.1. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét azon az alapon állapította meg, hogy a rendelkezés megsértette az Alaptörvény VII. cikkébe foglalt vallásszabadsághoz való jogot, és ezzel összefüggésben a B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság követelményét {Abh. Indokolás [224]}. A szabályozás alaptörvény-ellenességét az Abh. az alábbiakkal indokolta:
- „Az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdése az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházakat és azok vallásos célra létrejött önálló szervezetét főszabályként a törvény erejénél fogva egyesületnek minősítette. A rendelkezés ugyanakkor – az Ehtv. Mellékletében meghatározott egyházak mellett – az átminősítés hatálya alóli kivételként határozta meg azokat az egyházakat is, amelyek az Ehtv.1. hatályvesztéséig a törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet nyújtottak be. Az Ehtv.1. 35–36. §-a rendelkezett a törvény hatálybalépéséről és az egyházi elismerés (továbbműködés) iránti kérelmek benyújtásáról. Az Alkotmánybíróság – az Ehtv.1.-et közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek minősítő 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban – ezeket a rendelkezéseket érintően azonban a normavilágosság hiánya miatt a jogbiztonság sérelmét állapította meg: »az a szabályozási helyzet, hogy a törvény rendelkezéseiből nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a 2012. január 1-je előtt egyházként nyilvántartásba vett szervezetek mely időponttól kezdődően milyen végső határidővel kötelesek, illetve jogosultak az egyházkénti nyilvántartásba vételt, illetve a – vélhetően az egyesületekről szóló – külön törvény szerinti bejegyzést kérelmezni, amelynek elmulasztása az egyház jogutód nélkül megszüntetésével jár, továbbá, hogy az egyházkénti elismerés országgyűlési megtagadása esetén mi lesz a szervezet jogi sorsa – figyelembe véve azt a körülményt is, hogy a vallási tevékenység meghatározása [Ehtv. 6. §], valamint az eljárási határidőket és kifejezett döntéshozatali kötelezettséget nélkülöző, a döntéssel szembeni fellebbezést kizáró és az Országgyűlés általi mérlegelést is magába foglaló elismerési, illetve nyilvántartásba vételi eljárás egyébként is bizonytalanságot hordoz, továbbá, hogy jogállás, illetve megszűnés kérdése az egyházi fenntartású közcélú intézmények működésére is kihatással lehet –, a normavilágosság hiánya miatt a lelkiismereti és vallásszabadság jogának sérelmét eredményezi.«
- Az Ehtv.1. 2011. december 20-án veszítette hatályát, az Ehtv. azonban csak ezt követően, 2011. december 31-én került kihirdetésre és 2012. január 1-jén lépett hatályba. Azoknak az egyházaknak, amelyek korábban – az Alkotmánybíróság által jogbiztonságot sértőnek talált törvényi szabályok alapján – nem nyújtottak be egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelmet, az Ehtv. kihirdetését követően már nem volt lehetőségük arra, hogy az Ehtv.

alapján úgy kezdeményezzék az egyházi elismerésüket, hogy elkerüljék az egyesületté minősítést, egyházi jogállásuk elvesztését.” {Abh. Indokolás [222]–[223]}

- [27] 2.2. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdése visszaható hatályú alkalmazhatatlanságát a vizsgált ügyekben érintett panaszosok vonatkozásában mondta ki. A jogkövetkezmény megállapításakor az Alkotmánybíróság – az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított mérlegelési jogkörében – az eljárást kezdeményezőik különösen fontos érdekére volt tekintettel {Abh., Indokolás [224]}. Az Abh. ugyanis azáltal, hogy a 34. § (1) bekezdése alkalmazhatatlanságát csak azoknak a szervezeteknek a vonatkozásában mondta ki, akik az Alkotmánybírósághoz fordultak alkotmányjogi panasszal, figyelembe vette, hogy egyes szervezetek valószínűleg megfelelő eljárás és határidő esetén sem terjesztettek volna elő egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet, mert nem az egyházi jogállás fenntartásának megkísérlése, hanem az egyesületté történő mihamarabbi átalakulás és a biztonságos jogutódlás állt elsődlegesen az érdekekben.
- [28] 2.3. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló indítvány vizsgálata során észlelte, hogy bár az indítvánnyal érintett rendelkezés alaptörvény-ellenességét az Abh.-ban már megállapította, azóta mind az Alaptörvény VII. cikke, mind pedig az Ehtv.-beli szabályozás – azon belül különösen a vallási tevékenységet végző szervezetekre vonatkozó része – jelentősen módosult. Ennek keretében a korábban egyházakat és alapcélként vallási tevékenységet végző egyesületeket megkülönböztető szabályozás – a vallási közösségek két típusaként – már bevett egyházakat és a vallási tevékenységet végző szervezeteket nevesít, amelyek nem csak nevüket, hanem a rájuk vonatkozó szabályozás tartalmát tekintve is a korábbiaktól eltérő jogállással rendelkeznek.
- [29] 2.3.1. Az Alkotmánybíróság – a teljesség igénye nélkül – áttekintette, hogy az Abh.-ban vizsgáltakhoz képest a hatályos törvényi szabályozásban milyen egyezések és lényeges különbségek vannak a vallási tevékenységet végző szervezetek és a bevett egyházak jogállásában.
- [30] A vallási közösségek mindkét típusát megillető jogosultságok: saját belső szabálya, hitelvei és szertartási rendje szerint működik [Ehtv. 19. § (1) bekezdés]; használhatja az egyház megjelölést [7. §]; az állam irányításukra, felügyeletükre szervet nem működtethet és nem hozhat létre [8. § (1) bekezdés]; belső szabálya alapján hozott döntés érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azt állami hatóság nem vizsgálhatja, módosíthatja vagy bírálhatja felül, a jogszabályban nem szabályozott belső jogviszonyokból eredő jogviták elbírálására állami szervnek nincs hatásköre [8. § (2) bekezdés]; adományokat gyűjthet [19/A. § (2) bekezdés]; az egyházi személy és a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja a hitéleti szolgálata során tudomására jutott, személyiségi jogot érintő információkat nem köteles állami hatóság tudomására hozni [13. § (2) bekezdés, 13/A. § (2) bekezdés]; a vallási közösség pénzügyi támogatásban részesülhet [19/A. § (3) bekezdés]; az Ehtv.-ben meghatározott – nem kizárólagosan az állam(i) intézmények) által ellátott – közösségi célú tevékenységeket is elláthat [19. § (2) bekezdés]; az Ehtv.-ben meghatározott feltételeknek megfelelés esetén működése biztosítása érdekében a Kormány megállapodást köthet vele [9. § (1) bekezdés].
- [31] A vallási tevékenységet végző szervezetre az egyesületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ahhoz képest nagyobb belső szervezetalkítási szabadsága van: alapszabálya az egyesületre vonatkozó szabályoktól eltérően határozhatja meg a tagsági jogviszony keletkezésének és a tagsági jogok gyakorlásának módját, valamint azoknak a vallási tevékenységet végző szervezettel jogviszonyban álló személyeknek a körét, feladatát és hatáskörét, akik a vallási tevékenységet végző szervezet működésére vonatkozó belső döntés meghozatalára és ellenőrzésére, illetve ügyintézésére és képviselésére jogosultak [Ehtv. 9/A. § (2) bekezdés, 9/B. § (4) bekezdés].
- [32] Az egyházi jogi személy (a bevett egyház és annak belső egyházi jogi személye) többletjogosultságai: hitéleti célú bevételeit és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti [Ehtv. 23. § (1) bekezdés]; tábori lelkesízi, valamint börtön- és kórházlelkesízi szolgálatot vagy más szolgálatot végezhet [24. §]; az állam és (helyi vagy nemzeti) önkormányzat által fenntartott (nevelési-)oktatási intézményben hitéleti oktatást szervezhet [21. § (1) bekezdés]; ez utóbbihoz a tárgyi feltételeket az intézmény, költségeit pedig az állam biztosítja [21. § (2) és (3) bekezdés]; adókedvezményben és azzal egy tekintet alá eső más kedvezményben részesíthető [20. § (3) bekezdés]; az általa ellátott, Ehtv.-ben meghatározott közösségi célú tevékenységek után a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű támogatásra jogosult [20. § (1) bekezdés]. A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló

1996. évi CXXVI. törvény alapján a magánszemély befizetett adójának a civil szervezetek javára felajánlható egy százalékáról rendelkezhet a vallási tevékenységet végző szervezet javára, míg a bevett egyház a további egy százalék kedvezményezettje lehet [1. § (4) bekezdés, 4. §, 4/A. §, 8/A. §]. Az egyházi jogi személy személyi jövedelemadó mentesen juttathat egyházi személynek vagy a részére végzett tevékenység ellátásáért rendszeres havi díjazásban részesülő más magánszemélynek olyan vagyoni értéket, amelyet egyházi szertartásért vagy egyházi szolgálatért magánszemély közvetlenül vagy közvetve nyújt (ide tartozik különösen a perselypénz, az egyházfenntartói járulék vagy az adomány); szintén jövedelemmentes az ilyen személyeknek a központi költségvetésből jövedelempótlék vagy annak megfelelő jogcímen nyújtott támogatás [a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. melléklet 4.8. pont]. Az egyház-finanszírozási törvény kimondja, hogy a bevett egyház a tulajdonában lévő közcélú tevékenységet szolgáló és egyéb ingatlanjainak, a vallási, kulturális örökség értékeinek, a műemlékeknek és a művészi alkotásoknak a megőrzéséhez, felújításához, gyarapításához, továbbá levéltára, könyvtára, múzeuma működéséhez a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott összegű, az államiakhoz hasonló támogatásban részesül [az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 7. § (1) bekezdése].

- [33] 2.3.2. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bevett egyházként történő működéshez a hatályos jogszabályok a vallási tevékenységet végző szervezethez képest továbbra is számos többletjogosultságot társítanak, azonban több – az Abh.-ban lényegesnek tekintett – elemében változott a szabályozás.
- [34] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel egyrészt elvégezte az Alaptörvény VII. cikke releváns rendelkezéseinek értelmezését, másrészt megvizsgálta, hogy az Abh.-ban az Alaptörvény B) cikkével és VII. cikkével összefüggésben megállapított alaptörvény-ellenesség ebben a szabályozási környezetben továbbra is fennáll-e.
- [35] 3.1. Az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot az Alaptörvény hatályba lépése óta változatlanul ismeri el, a (2)–(5) bekezdés azonban a vallási közösségekre, illetve egyházakra nézve részletesebb rendelkezéseket tartalmaz. Ezért az Alkotmánybíróság – az egyéni és közösségi vallásszabadsághoz való jogra vonatkozó joggyakorlatának fenntartása mellett – a vallásszabadság kollektív, intézményesült formában történő gyakorlására és az ezzel kapcsolatos állami magatartásra vonatkozó korábbi joggyakorlatát – a jelen ügy eldöntésével összefüggő részeit tekintve – az alábbiak szerint értelmezte újra, illetve tartotta fenn.
- [36] Az Abh. meghozatalakor az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[a]z állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal”.
- [37] Az Alaptörvény VII. cikk hatályos (2) bekezdése szerint „[a]z azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre”. A (3) bekezdés alapján „az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak”. Az együttműködésről a (4) bekezdés rendelkezik: „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.” A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat az (5) bekezdés szerint sarkalatos törvény határozza meg.
- [38] 3.1.1. „Az együttes (közösségi) vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. A mással együttesen történő vallásgyakorlásnak az Alaptörvény VII. cikkében biztosított joga mindenkit megillet, arra való tekintet nélkül, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott szervezeti keretek között, vagy anélkül, illetve, hogy milyen szervezeti formában történik. Sem az egyéni, sem a közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető alkotmányosan függővé sem vallásos szervezeti tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 100.]. Azonban a hitgyakorlás, általában a hitélet társadalmilag kialakult tipikus intézménye az intézményesült egyház (vallási közösség). Ezért a vallásszabadsághoz való jog speciális területét képezi a vallásszabadság és annak intézményesített formában történő közösségi gyakorlása.” {Abh., Indokolás [126]}

- [39] A vallási közösségek sajátos jogi formában történő – az államtól különvált, önálló – működésének lehetővé tétele az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a vallásszabadsághoz való jog gyakorlásának ugyan nem feltétele, de ahhoz szorosan hozzátartozik: a vallási közösségek nem körülhatárolt résztvevénységre vagy meghatározott érdekek képviselőire szerveződnek, mint a gazdasági társaságok vagy az egyesületek, pártok, szakszervezetek, hanem vallás gyakorlására; a vallás viszont a hívó számára a teljes személyiséget és az élet minden területét érinti és meghatározza. A vallásszabadság garantálásától elválaszthatatlan a vallási közösségek működőképessége {vö. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 65.}. {vö. Abh., Indokolás [136]}.
- [40] „Az egyház az adott vallás és az állami jog számára nem ugyanaz. A semleges állam nem követheti a különböző vallások egyház-felfogásait.” [vö. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53.] Tekintettel lehet viszont az állam mindarra, amiben a vallási közösségek és az egyházak általában, történelmüket és társadalmi szerepüket illetően különböznek az Alaptörvény alapján létrehozható (VIII. cikk) társadalmi szervezetektől, egyesületektől, érdekképviselőktől {Abh., Indokolás [134]}. Az Alaptörvény a VII. cikke a „vallási közösség” kifejezést az egyesülési szabadság alapján általában igénybe vehető szervezeti formához képest sajátos jogi formában elismert vallási csoport (közösség) értelemben használja. A VII. cikk (2) bekezdése – az Alkotmánybíróság korábbi vonatkozó joggyakorlatával egyezően, de immár kifejezetten – azt biztosítja, hogy az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából – az egyesülési jog alapján létrehozható szervezeti formák mellett – szabad elhatározásuk szerint, alanyi jogon igénybe vehetik az állami jog által »vallási közösség«-ként meghatározott jogi formát is. Az állam e jogintézménnyel van tekintettel a vallási csoportok sajátosságaira, és teszi lehetővé, hogy a jogrendbe sajátos minőségükben illeszkedjenek. A vallási csoport az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási csoport voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti {vö. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53.; Abh., Indokolás [134]}.
- [41] 3.1.2. Az állam és a vallási közösségek különvált működésének (különállásának) elvét az Alaptörvény a vallás szabadságához kapcsolódóan fogalmazza meg, amely amellett, hogy a szekularizált állam működésének egyik alapelve, a vallásszabadság egyik garanciája is (vö. Abh., Indokolás [131]).
- [42] A vallási közösségek különvált működésének és önállóságának elvéből az következik, hogy az állam sem a vallási közösségekkel, sem valamelyik vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen; hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen vallási közösség tanításával sem; továbbá, hogy az állam nem avatkozik be a vallási közösségek belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. Mindebből – illetve másrésről az Alaptörvény XV. cikkéből is – következik, hogy az államnak a vallási közösségeket egyenlőként kell kezelnie. Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és vallási közösségről csak elvont, minden vallásra vagy vallási közösségre egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és vallási közösségek önértelmezésére kell hagyatkoznia. Ezért a vallásszabadságnak csakis nem-vallási, s így nem specifikus, hanem mindenre, illetve bármely más kizárásból fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátai lehetnek. Éppen a semleges és általános jogszabályi keretek révén az állam és vallási közösségek különvált működése a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítja {vö. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 52.; Abh., Indokolás [142]}.
- [43] Az Alaptörvény kifejezetten rögzíti, hogy „[a] vallási közösségek önállóak”, ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vallási közösségek működéséhez olyan sajátos jogi formára vonatkozó szabályokat kell az Országgyűlésnek megalkotnia, amelyek számukra a demokratikusan felépülő egyéb társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szervezetalakítási és szabályozási szabadságot biztosítanak. (vö. Abh., Indokolás [137])
- [44] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza: az állam nemcsak a vallási közösségekkel, de semmilyen vallással vagy vallási csoporttal nem kapcsolódhat össze intézményesen, nem azonosíthatja magát egyetlen vallás tanításával sem, nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. A vallási közösségek önállóságába sajátosan vallási jellegüket érintő beavatkozás alkotmányosan nem lehetséges, függetlenül attól, hogy a közösségek milyen szervezeti formában működnek. {vö. 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 102.; Abh., Indokolás [149]}

- [45] 3.1.3. A vallási közösségekre, különösen is a szervezeti formájukra vonatkozó szabályokat a VII. cikk (2) és (5) bekezdése szerint sarkalatos törvény határozza meg.
- [46] Az állam a vallásszabadsághoz való jog alapján létrejött szervezetek és közösségek jogi személlyé válásának feltételeit az illető szervezet vagy közösség sajátosságának megfelelően szabályozhatja. (Vö. Abh., Indokolás [146])
- [47] Egy vallási csoport számára a „vallási közösség” jogállás – akkor is, ha az az egyéb társadalmi szervezetekhez képest nagyobb belső szervezetalakítási és szabályozási szabadságon kívül többletjogokat nem biztosít – olyan lényeges jogosultság, amely szorosan összefügg a vallásszabadsághoz való joggal. Ezért a vallási közösség jogállás megszerzésére vonatkozó állami döntés nem lehet önkényes, a döntés alapjául szolgáló eljárásnak meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő követelményeknek: az ügyet részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell intézni, a döntést megfelelően indokolni kell [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]; a döntéssel szemben pedig jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani [XXVIII. cikk (7) bekezdés]. Az eljárás tisztességes volta a vallási közösség jogállásról való döntéssel kapcsolatban azért is különösen fontos, hogy ne merülhessen fel kétség a tekintetben, hogy az állam a világnézeti semlegesség elvének megfelelően, az érintett vallási közösség hátrányos megkülönböztetése nélkül járt el [XV. cikk (2) bekezdés]. (Vö. Abh., Indokolás [147])
- [48] 3.1.4. Az államot széles mérlegelési lehetőség illeti meg a vallási közösségeknek nyújtható anyagi, pénzügyi támogatások, kedvezmények és mentességek (a továbbiakban együtt: anyagi támogatások) területén, különös tekintettel arra is, hogy az Alaptörvény N) cikke alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti (amelyért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős). Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozza, hogy ilyen anyagi támogatások szabályainak meghatározása során az államnak különös figyelemmel kell lennie a vallásszabadsághoz való jog sajátosságaira, valamint arra, hogy valamely vallási közösség ne kerüljön sem más vallási közösségekhez, sem pedig velük összehasonlítható helyzetben lévő más szervezetekhez képest indokolatlanul hátrányos helyzetbe [Alaptörvény VII. cikk, XV. cikk]. {vö. Abh., Indokolás [153]}
- [49] Az állam és a vallási közösségek jogi kapcsolata minden ország sajátos történelmi körülményei szerint alakul. Az Alkotmánybíróság már az Alkotmány 60. § (3) bekezdésének alkalmazásakor kimondta, hogy annak „mai értelme nem választható el sem az egyházaknak a magyar történelemben betöltött szerepétől (beleértve a szekularizáció lefolyását is), sem jelenkori tényleges működésüktől, sem a folyó társadalmi átalakulástól. Általános jelenség, hogy számos, egykor egyházi feladat – pl. iskolai oktatás, betegápolás, szegények segítése – az állam kötelességévé vált, az egyházak viszont szintén fenntartották e tevékenységüket. Ezeket a területeket az elválasztás nem ellentétes az együttműködéssel, mégha ez rigorózus garanciák között is folyik. Az egyházak egyenlőként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét.” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53.]
- [50] Az Alkotmánybíróságnak az állam és a vallási közösségek kapcsolatára vonatkozó korábbi értelmezését tartotta fenn az Alaptörvény, amikor kifejezetten is rögzítette, hogy a különvált működés mellett „az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek.” (Vö. Abh., Indokolás [151])
- [51] A közösségi célok meghatározásában – az Alaptörvény keretei között – az államnak viszonylag szabad mozgásteret van; általában véve nem köteles valamely vallási közösség által kitűzött célok megvalósításában közreműködni, ha a tevékenységgel összefüggésben egyébként nem vállal állami feladatot. (Vö. Abh., Indokolás [152])
- [52] „Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés] a vallásszabadsággal kapcsolatban sem merül ki abban, hogy tartózkodik az egyéni jogok megsértésétől, hanem gondoskodnia kell a vallásszabadság érvényesüléséhez szükséges feltételekről, azaz a vallásszabadsággal kapcsolatos értékek és élethelyzetek védelméről az egyéni igényektől függetlenül is [vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 53–54.]”. Ezért az állam együttműködése a vallási közösségekkel közösségi célok érdekében nemcsak lehetőség, hanem kötelesség is azokon a területeken, amelyek a vallásszabadság érvényesüléséhez, illetve ezzel összefüggésben más alapvető jogokhoz szorosan kapcsolódnak [így különösen: az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerint a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést]. (Vö. Abh., Indokolás [154])
- [53] Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy „[a]z 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”; és „az együttműködés feltételeit [...] sarkalatos törvény határozza meg” [VII. cikk (4) és (5) bekezdés].

- [54] Nem alkotmányos elvárás sem az, hogy minden vallási közösség ténylegesen azonos jogosultságokkal rendelkezzen, sem az, hogy minden bevett egyházzal ténylegesen ugyanolyan mértékben működjön együtt az állam. A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem diszkriminatív gyakorlat eredményei. Akár az állam által vállalt közösségi feladatok megoldásáról, akár a vallási közösségek számára hozzáférhetővé tett anyagi támogatásokról, akár pedig az állam és a bevett egyházak kötelező közösségi együttműködéséről van szó, mindhárom esetkörben érvényesülnie kell az állam világnézeti semlegességének. (Vö. Abh., Indokolás [155]) Az összes vallási közösséget megillető jogosultságokon túli többletjogosultságokról, valamint a közösségi célok érdekében történő együttműködésről, illetve a bevett egyházi jogállásról való döntéssel kapcsolatban különösen fontos, hogy ne merülhessen fel kétség a tekintetben, hogy az állam a világnézeti semlegesség elvének megfelelően, az érintett vallási közösség hátrányos megkülönböztetése nélkül járt el [XV. cikk (2) bekezdés].
- [55] A fent kifejtett szempontokra tekintettel tehát az állam meghatározhat feltételeket a vallási közösségek számára hozzáférhető jogosultságok megszerzése, valamint a közösségi célok elérése érdekében velük történő együttműködés vonatkozásában is. Ugyanakkor – az Alaptörvény VII. és XV. cikkéből eredően, a semlegességnek és az önkényes hátrányos megkülönböztetés tilalmának *tartalmi* garanciáiként – ezeknek a feltételeknek tárgyilagosnak és ésszerűnek kell lenniük, továbbá igazodniuk kell az adott jogosultság, valamint az együttműködéssel érintett közösségi célok sajátosságaihoz és a vallásszabadsághoz való jognak az ezekhez való viszonyához.
- [56] Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy egyébként az Alaptörvénnyel összhangban lévő tartalmi elismerési feltételek meghatározása esetén is alkotmányossági kérdést vetne fel, ha összehasonlítható szervezetek közül a törvényhozó egyesek számára megadna egy adott jogosultságot vagy szervezeti formát, míg másokat önkényesen kizárna ebből, vagy aránytalanul nehezzé tenné számukra ennek megszerzését {vö. 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 101.; Abh., Indokolás [132]}. Abból következően, hogy a többletjogosultságok, illetve a bevett egyházi jogállás megszerzésére vonatkozó állami döntés nem lehet önkényes, a tartalmi garanciák mellett *eljárás* garanciák is szükségesek: a döntés alapjául szolgáló eljárásnak meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő követelményeknek: az ügyet részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell intézni, a döntést megfelelően indokolni [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]; a döntéssel szemben pedig jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani [XXVIII. cikk (7) bekezdés].
- [57] 3.1.5. Egy szervezet vallási közösség jogállása, illetve bevett egyház jogállása nem minősül az Alaptörvény által védett „szerzett jognak” abban az értelemben, hogy azt – ha utólag igazolást nyer, hogy nem álltak fenn az igénybevételének feltételei – ne lehetne felülvizsgálni és adott esetben visszavonni. (Vö. Abh., Indokolás [181])
- [58] Az állam egy adott szervezeti forma és anyagi támogatások igénybevételének, adott közösségi célok elérése érdekében történő együttműködésnek, valamint egyéb jogosultságok gyakorlásának a feltételeit – az előbbieken kifejtettek szerint, az Alaptörvény keretei között – meghatározhatja, így meg is változtathatja.
- [59] A feltételek megváltoztatása esetén a jogalkotó mérlegelésére van bízva, hogy az egyes érintett szervezeteket megillető jogosultságok megállapításával kapcsolatban milyen szabályozási megoldást választ: általánosságban kötelezővé teszi kérelem benyújtását és a törvényi feltételeknek való megfelelés igazolását, vagy a hatáskörrel rendelkező szerveknek írja elő (ad lehetőséget), hogy hivatalból indítsanak eljárásokat a felülvizsgálatra. Többféle szabályozási megoldás is összhangban lehet az Alaptörvénnyel, ugyanakkor az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a jogállás, illetve a jogosultságok megszerzésére irányuló eljáráshoz hasonlóan a jogállás, illetve a jogosultságok felülvizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatban is – a jelen határozatban korábban kifejtettek szerint – az Alaptörvény VII. cikkéből és XV. cikkéből eredő követelmény az Alaptörvény B) cikkének, XXIV. cikkének, illetve XXVIII. cikkének megfelelő világos és kiszámítható szabályozás, kellő felkészülési idő, valamint a tisztességes eljárás és a jogorvoslati lehetőség biztosítása.
- [60] 3.2. Az Ehtv. 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. napja között hatályos 34. § (1) bekezdésével kapcsolatban a fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésre jutott.
- [61] Az Alkotmánybíróság a jelen határozat III. 2.3.1. pontjában (Indokolás [26]) foglaltakra tekintettel megállapítja, hogy a bevett egyházként történő működéshez a hatályos jogszabályok a vallási tevékenységet végző szerve-

zethez képest olyan többletjogosultságokat társítanak, amelyek érdemben segítik, előnyökhöz juttatják a bevett egyházak vallási és anyagi működését, ezáltal az érintett vallási közösségek vallásgyakorláshoz való jogát.

- [62] Az Ehtv.1. átmeneti rendelkezései alapján az 2011-ben egyházként nyilvántartásba vett vallási közösségek számíthattak arra, hogy ha 2011. december 31-ig kezdeményezik a miniszternél, hogy „az egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet terjessze az Országgyűlés elé”, vagy „amennyiben a szervezet 2011. december 31-én jogosult képviselője a továbbműködésről nyilatkozik”, akkor potenciálisan elkerülhetik az egyesületté történő átalakulást [l. Ehtv.1. 36. § (1) és (3) bekezdés]. Az Országgyűlés azonban – az Alkotmánybíróságnak az Ehtv.1. közjogi érvénytelenségét kimondó határozatának ismeretében – az Ehtv.1.-et 2011. december 20-ával hatályon kívül helyezte, és az új Ehtv. csak 2011. december 31-én került kihirdetésre. Az új Ehtv. ezt követően már nem adott lehetőséget ilyen tartalmú kérelem vagy nyilatkozat benyújtására olyan módon, hogy ahhoz az egyházként történő jogfolytonos továbbműködésnek legalább a lehetőségét hozzákapcsolta volna, ugyanis úgy rendelkezett, hogy csak „az [Ehtv.1.-nek] az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó egyház”-ak jogállása maradt függőben az Országgyűlés döntéséig. A többi korábbi egyháznak 2011. december 20-án gyakorlatilag váratlanul lerövidült a kérelem előterjesztésére szolgáló határideje tizenegy nappal; ebben az időszakban nem volt olyan hatályos törvény, amely előírta volna, hogy mit kell tennie ahhoz, hogy 2012. január 1-je után potenciálisan megtarthassa jogállását, és a jogállást 2012. január 1-jén az akkor hatályba lépő új Ehtv. alapján *ex lege* azonnal el is veszítette, vallási egyesületté alakult át.
- [63] A vallási egyesületek előbbieken hivatkozott körére a hatályos Ehtv. 34. §-ába és 37. § (2) bekezdésébe foglalt átmeneti rendelkezések vonatkoznak. Ezek alapján a vallási egyesület 2012. január 1-jétől a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvt.) alapján nyilvántartásba vett egyház általános jogutódja, továbbá 2013. augusztus 31-től (az Ehtvmód. hatályba lépésétől) vallási tevékenységet végző szervezetnek minősül, az ekkor még folyamatban lévő változásbejegyzését az egyesületre vonatkozó szabályok szerint kell befejezni az Ehtv.-ben meghatározott eltérésekkel. A hatályos Ehtv. átmeneti szabályai tehát az érintett szervezetek – így a jelen ügy alapjául szolgáló bírósági eljárásban részes vallási közösség – számára nem teszik megállíthatóvá, visszafordíthatóvá a jogállás hátrányos átalakulását.
- [64] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonságot és ezzel összefüggésben a vallásszabadsághoz való jogot is sérti az a szabályozás, amely úgy minősített át a vallási tevékenységet végző szervezetet korábban nyilvántartásba vett – a vallási tevékenységet végző szervezetekhez képest többletjogosultságokkal rendelkező – egyházakat, hogy nem adott lehetőséget az érintetteknek arra, hogy a normavilágosság követelményének megfelelő, kiszámítható eljárási szabályok alapján, előre látható határidőig kérelmezzék egyházkénti elismerésüket, és ezáltal – ha az elismerés tartalmi feltételeinek megfelelnek – elkerülhessék egyházi jogállásuk ideiglenes elvesztését, illetve azt, hogy az elvileg elérhető bevett egyház jogállásnál hátrányosabb jogállásúvá alakuljanak át.
- [65] Az Ehtv. 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. napja között hatályos 34. § (1) bekezdésének alaptörvényellenessége tehát – abban az alkotmányjogi összefüggésben, amelyben az Abh. azt megállapította – a jelen alkalmazási tilalomra irányuló indítvány elbírálásakor, az Alaptörvény hatályos rendelkezéseire és a hatályos szabályozási környezetre tekintettel is fennáll.
- [66] 3.3. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság ugyanennek a rendelkezésnek az alkalmazhatatlanságát a vizsgált ügyekben érintett panaszosok vonatkozásában kimondta; az eljárást kezdeményezők különösen fontos érdekének tekintette azt a körülményt, hogy egyrészt a jogállás megváltozása önmagában absztrakt jogsérelmet eredményezett, másrészt az eljárás kezdeményezésének ténye az érintettek részéről azt valószínűsítette, hogy konkrét jog-, illetve érdeksérelmük is bekövetkezett.
- [67] Az Alkotmánybíróságnak a jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárására irányuló kérelem mérlegelésekor az Abtv. 45. § (4) bekezdése által meghatározott szempontokat kell figyelembe vennie, köztük „az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekét”. A jelen ügyben az Ehtv. 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. napja között hatályos 34. § (1) bekezdése alkalmazásának kizárását azonban nem az érintett szervezet kérelmezte alkotmányjogi panasz indítványban, hanem bírói kezdeményezés keretében az egyedi ügyben eljáró bíróság. Bírói kezdeményezésre indult alkotmánybírósági eljárásban „az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke” nem mérlegelhető ugyanabban az értelemben, ahogyan alkotmányjogi panasz indítvány esetén. Az utóbbi esetben az eljárást kezdeményező ugyanaz, mint akit jog-, illetve érdeksérelmet ért; míg az előbbi esetben az eljárást kezdeményező bíró és az alaptörvény-ellenes jogszabály – bírósági eljárásban történő – alkalmazása folytán jog-, illetve érdeksérelmet szenvedett érintett elkülönül egymástól. Az alkotmányjogi panasz benyúj-

tásától eltérően, az Abtv. 25. §-a szerint a bírói kezdeményezésnek nem feltétele a bírósági eljárásban érintett személy vagy szervezet Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, a bíró az általa alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény bármely rendelkezésével való ellentéte miatt, konkrét érdeksérelem nélkül is az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Ha a bíró olyan jogszabály alkalmazásának kizárását kezdeményezi, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, a kérelemnek az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése által meghatározott másik mérlegelési szempont, az „Alaptörvény védelme” alapján is helyt adhat, annak érdekében, hogy alaptörvény-ellenes norma ne érvényesülhessen a jogrendben és a bíró az előtte folyamatban lévő ügyet az Alaptörvénnyel összhangban álló jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén dönthesse el. Ilyen esetben a bírósági eljárásban érintett személy vagy szervezet érdekeit annyiban indokolt figyelembe venni, hogy elkerülhető legyen egy olyan helyzet, amelyben az érintett Alaptörvényben biztosított joga védelmének absztrakt szempontja alapján az Alkotmánybíróság a bíróság kezdeményezésének helyt ad, de ez az érintett akaratával ellentétesen, – ahelyett hogy a jogsérelmet ténylegesen orvosolná – az érintettnek (további) érdeksérelemet okoz. Ezért az eset körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróságnak szükség szerint célszerű lehet nyilatkozattételre felhívnia az érintettet.

- [68] Az Alkotmánybíróság felhívására a 14.Pk.60.601/2012. számú ügyben érintett szervezet úgy nyilatkozott, hogy különösen fontos érdeke indokolja a kifogásolt rendelkezés alkalmazásának kizárását.
- [69] Mindezekre tekintettel a határozat rendelkező részében foglaltak szerint az Alkotmánybíróság – az Abtv. 45. § (4) bekezdésében meghatározott mérlegelési jogkörében – a 14.Pk.60.601/2012. számú ügyben a támadott rendelkezés alkalmazhatatlanságát mondta ki.
- [70] 4. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során észlelte, hogy az Ehtv. 33. § (1) bekezdésének az Ehtvmód. által megállapított, jelenleg hatályos szövege alapján az olyan vallási közösség, amelynek vonatkozásában az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos 34. § (1), (2) és (4) bekezdése az Abh. alapján nem alkalmazható, egyházként történő elismerését a rendelkezés hatálybalépésétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül kezdeményezheti.
- [71] Az Ehtv. 33. § (3) bekezdése értelmében az ilyen szervezetek egyházi jogállása a határidőben történő kezdeményezés elmulasztásáig, illetve az új elutasító döntésig (valamint jogorvoslat elbírálásáig) fennmarad, csak ezeket követően minősül az adott vallási közösség vallási tevékenységet végző szervezetnek.
- [72] Az Ehtv. hatályos átmeneti rendelkezése tehát az egyházként történő elismeréssel kapcsolatos új eljárást és új döntést ír elő azoknak a szervezeteknek a vonatkozásában, amelyeket érintő törvényi rendelkezésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Abh.-ban alaptörvény-ellenességet állapított meg, illetve alkalmazási tilalmat mondott ki. A rendelkezés nyilvánvaló célja az, hogy jogorvoslatot biztosítson azoknak a szervezeteknek, amelyek megfelelő elbírálás nélkül, alaptörvény-ellenes szabályok alapján kényszerültek hátrányosabb jogállásúvá átalakulni. Az Ehtv. átmeneti rendelkezései azonban nem tartalmazzak az egyházként történő elismeréssel kapcsolatos új eljárást és új döntést biztosító külön szabályt az olyan vallási közösségek számára, amelyek ugyan az Abh.-ban alaptörvény-ellenesnek minősített törvényi rendelkezések alapján alakultak át egyesületekké, de amelyek – mint a jelen ügyben érintett szervezet – ügyében az Alkotmánybíróság Abh.-t követően meghozott újabb határozatában mondja ki a jogsérelmet okozó törvényi rendelkezés alkalmazhatatlanságát.
- [73] Az Alaptörvény XV. cikke alapján a törvény előtt mindenki egyenlő; Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés – nevesítetten is vallás vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel – nélkül biztosítja. Az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos – alaptörvény-ellenes – 34. § (1), (2) és (4) bekezdései szerint egyesületté minősített vallási közösségek a jogállásuk elvesztésével kapcsolatos jogorvoslat biztosításának indokoltsága szempontjából összehasonlítható csoportba tartoznak, függetlenül attól, hogy az Alkotmánybíróság az ügyükben az Abh.-ban mondta ki, vagy utóbb mondja ki az alaptörvény-ellenes rendelkezés alkalmazhatatlanságát; ez utóbbi körülmény a különbségtételnek nem ésszerű indoka, de feltételezhetően nem is célja, ugyanis az Abh. nevesítésével az Ehtvmód. az akkor érintett teljes kört lefedte, mivel az Abh. közzétételétől az Ehtvmód. elfogadásáig újabb tárgybeli alkalmazási tilalmat nem mondott ki az Alkotmánybíróság. Az Ehtv. 33. § (1) bekezdésének szigorú nyelvtani értelmezése ugyanakkor eredményében egymással összehasonlítható helyzetben lévő vallási csoportok közötti – a fentiek alapján indokolatlan – hátrányos különbségtételhez vezetne az azonos alaptörvény-ellenes rendelkezések által okozott jogsérelemmel kapcsolatos jogorvoslati eljárás kezdeményezésének lehetőségét mindazoknak a szervezeteknek a részére, amelyek vonatkozásában az Alkotmánybíróság akár az Abh.-ban, akár későbbi határozatában kizárta

az Abh.-ban alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezés alkalmazhatóságát. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a jelen határozat rendelkező részében foglaltak szerint alkotmányos követelményt állapított meg.

- [74] 5. A határozat rendelkező részében foglalt alkotmányos követelménnyel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket jegyzi meg.
- [75] A jelen ügyben hozott határozat az Abh. rendelkező részének 4. pontjában hat konkrét szervezet vonatkozásában alkalmazott jogkövetkezménnyel egyenlő elbírálás biztosítását szolgálja mindazoknak az Lvt. alapján nyilvántartásba vett egyházak számára, amelyek 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos – alaptörvény-ellenes – 34. § (1), (2) és (4) bekezdései szerint egyesületté minősültek és ügyükben egyesültként való nyilvántartásba vételre vonatkozó eljárás indult. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy az Ehtv.-nek – a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény 17. §-a által megállapított – 33. § (1) bekezdése és a jelen határozat alapján érintett adott szervezetnek ahhoz, hogy a hatályos Ehtv. alapján is bevett egyházként legyen elismerve, azt új eljárásban, az Ehtv. hatályos 33. § (1) bekezdése és a jelen határozatba foglalt alkotmányos követelmény szerint kezdeményeznie kell.
- [76] 6. Az 14.Pk.60.299/2012. számú ügyre nézve az indítványozó bíró úgy nyilatkozott, hogy „az indítványát visszavonja” és a bírósági eljárást folytatja.
- [77] Az Abtv. 53. § (6) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz kivételével az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány nem vonható vissza. Az eljáró bíróság az indítvány visszavonásáról szóló nyilatkozatát azzal indokolta, hogy az érintett szervezetre az Ehtv. jelenleg hatályos 33. §-a következtében az Ehtv. – 2012. augusztus 31. előtt hatályos – 34. § (1) bekezdése már nem alkalmazható, ezért az indítvány további fenntartása is okafogyottá vált.
- [78] Az Abtv. 59. §-a szerint az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti.
- [79] Ha az indítvány elbírálása során az indítvány benyújtásakor még az egyedi ügyben alkalmazandónak ítélt jogszabályi rendelkezés – különösen időközben bekövetkezett jogszabályváltozás miatt – az Alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíróság szerint már nem alkalmazható, akkor az Alkotmánybírósági eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, az indítvány tárgytalanná válik [I. Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pont], ezért okafogyottnak minősül.
- [80] A fentiekre tekintettel a 14.Pk.60.299/2012. számú ügy vonatkozásában az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.
- [81] 7. A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapszik, arról az alkotmányos követelmény megállapítására tekintettel határozott az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2014. július 21.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [82] A többség által elfogadott határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival és az azokhoz kapcsolódó indoklással nem értek egyet.
- [83] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a Fővárosi Törvényszék hatáskörében eljáró bírósági titkár mint indítványozó beadványát érdemi vizsgálat nélkül vissza kellett volna utasítania a következők miatt:
- [84] Az Alkotmánybíróságnak észlelnie kellett volna, hogy a Fővárosi Törvényszék hatáskörében eljáró bírósági titkár az előtte folyamatban lévő nemperes eljárásban törvénysértően járt el. Majd e törvénysértő eljárást követően téves jogértelmezés alapján fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [85] 1. A bírósági titkár eljárását a következők miatt tartom törvénysértőnek.
- [86] A Fővárosi Törvényszék előtt a Hívők Szerető Világa – Krisztus Nagykövetsége Egyház (a továbbiakban egyház) változásbejegyzési eljárása 14.Pk.60.218/2012. számon indult 2012. február 29. napján. Mivel az érintett egyház a bírósági titkár felhívására a hiánypótlási kötelezettségét nem teljesítette, az egyház jogutód egyesületének nyilvántartásba vételére irányuló kérelmét a Fővárosi Törvényszék nevében eljáró bírósági titkár elutasította. Az első hiánypótlásra felhívó végzésében a bírósági titkár külön felhívta az egyház figyelmét arra, hogy a hiánypótlásra nyitva álló határidő kérelemre, indokolt esetben, egyszer meghosszabbítható, azonban legfeljebb 2012. június 30. napjáig terjedő határidő-hosszabbítás kérhető, mert az Ehtv. (a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény) 35. § (2) bekezdésében előírt törvényi határidő elmulasztása jogvesztő. Az elutasító végzéssel szemben az egyház fellebbezést nyújtott be. A bírósági titkár – korábbi felhívása ellenére – nyilatkozta az egyházat arra nézve, hogy a fellebbezést igazolási kérelemnek vagy fellebbezésnek tekintse, és egyben ismételt felhívta az egyházat hiánypótlásra.
- [87] A bírósági titkár törvénysértően, igazolási kérelemként bírálta el a fellebbezést, annak ellenére, hogy a hiánypótlást az egyház nem teljesítette. A beadványnak helyt adva az elutasító végzést hatályon kívül helyezte, és az ügyet új számra iktatva (14.PK.60.601/2012.), folytatva az eljárást újabb határidő tűzésével újból hiánypótlást írt elő az érintett egyház részére.
- [88] Az Ehtv. akkor hatályos 35. § (2) bekezdés értelmében a nyilvántartásba vételhez szükséges feltételeket az átalakuló egyházaknak legkésőbb 2012. június 30-áig kellett teljesíteniük. Ugyanezen bekezdés második mondata pedig úgy rendelkezett, hogy a határidő elmulasztása jogvesztő.
- [89] Az Ehtv.-ben előírt jogvesztő határidő előírása tehát kizárta az igazolási kérelem benyújtásának, és az annak való helyt adásnak a lehetőségét. A bírósági titkár ezért az Ehtv. 35. § (2) bekezdés második mondatának megsértésével adott helyt az igazolási kérelemnek, és indította meg újból az eljárást. Nem volt figyelemmel a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.) 106. § (2) bekezdésének a) pontjára sem, amely szerint igazolásnak nincs helye, ha az igazolást a törvény kizárja.
- [90] Fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy a bírósági titkár törvénysértően még két határozatban szólította fel az egyházat hiánypótlásra 2012. november 22. és 2013. február 22. napján. A bírósági titkár külön felhívta az egyház figyelmét arra, hogy a hiánypótlásra nyitva álló határidő elmulasztása esetén a kérelmet elutasítja. Az újraindult ügyben a bírósági titkár már nem a jogvesztő határidőre – az Ehtv. 35. § (2) bekezdésre – hívta fel az egyház figyelmét, hanem a Pp. 95. § (2) bekezdésére.
- [91] A Fővárosi Törvényszék hatáskörében eljáró bírósági titkár az előtte folyamatban lévő nemperes eljárásban akkor járt volna el törvényesen, ha alkalmazza az akkor hatályos Ehtv. 35. § (2) bekezdését, és a jogvesztő határidőre tekintettel a kérelmet elutasítja. Ekkor a bírósági titkár még nem tartotta szükségesnek az Alkotmánybírósághoz fordulni, de a fellebbezést sem terjesztette fel a Fővárosi Ítéltáblához, ahogyan azt részére a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 46. §-a előírja.
- [92] Egyetértek a határozat indokolásban kifejtett azon megállapítással, hogy a bírói függetlenség alapján a bíró feladata eldönteni, hogy mi az egyedi ügyben alkalmazandó jog. Az Alkotmánybíróságnak azonban azt vizsgálnia kell, hogy volt-e a bírónak jogosultsága az Alkotmánybírósághoz fordulni, és ha észleli a törvénysértő eljárást, azt nem hagyhatja figyelmen kívül.
- [93] A többségi határozat a fenti többszörös törvénysértő eljárásra nem volt tekintettel, holott az alkalmazási tilalomról való rendelkezés során, az Alkotmánybíróság számára az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított mérlegelési jogkör gyakorlásának egyik alapvető szempontját kellett volna képeznie ezen körülménynek.

- [94] 2. Az ügyel összefüggésben az Alkotmánybíróság előtti eljárásban is problémákat látok.
- [95] A bírósági titkár indítványa hiányos volt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeket nem elégítette ki, megfelelő indokolást nem tartalmazott. A részére kibocsátott hiánypótlási felhívásban foglalt kötelezettségének pedig nem tett határidőben eleget. Az Ügyrend 33. §-a alapján az elkésett hiánypótlást az Alkotmánybíróság nem veheti figyelembe, az indítványt ilyenkor hiányos tartalma szerint kell elbírálni. A hiányos tartalmú bírói kezdeményezéseket pedig az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során visszautasította [lásd 3012/2014. (II. 11.) AB végzés; 3175/2014. (VI. 18.) AB végzés].
- [96] Az indítványt ez alapján vissza kellett volna utasítani.
- [97] Véleményem szerint az Abtv. 58. § (1) bekezdésében foglalt, az előadó alkotmánybíró által történő hiánypótlási felhívás is egy lehetőség (ahogyan az a törvény szövegéből is kiolvasható), de ezen jogkör gyakorlása nem lépheti át azt a határt, hogy az előadó alkotmánybíró mondhatni személyre szabottan jelöli meg teljes részletességgel az indítvány hiányzó elemeit. Álláspontom szerint az Abtv. 57. § (2) bekezdés második mondata alapján az egyházat – aki nem panaszos – sem kereshette volna meg nyilatkozattételre az előadó alkotmánybíró. Ugyanis az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívhatja fel, iratok megküldése és vélemény kérése iránt keresheti meg az indítványi kérelemmel érintett szervet, hatóságot, illetve azt a bíróságot, hatóságot, más állami szervet, az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervet, amelynek megkeresése a kérelem elbírálásához szükséges.
- [98] Az ügyben érintett egyház a neki szánt kioktató, segítő felhívásra sem tudta elfogadható és kielégítő indokát adni annak, hogy milyen különösen fontos érdeke fűződik az alkalmazási tilalom kimondásához. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság saját hatáskörében nem pótolhatja az érintett egyház és bírósági titkár elégtelen nyilatkozatát azzal, hogy saját maga állapítja meg, hogy milyen különösen fontos érdeke fűződik az egyháznak az alkalmazási tilalom kimondásához. Nagyon gyengíti és kétségessé teszi a különösen fontos érdek meglétét az a bizonyított tény is, hogy öt esetben kellett hiánypótlásra felhívni az egyházat a bírósági eljárás során, és eddig minden határidőt elmulasztott.
- [99] 3. Az ügy érdemét tekintve pedig azért nem tudtam támogatni a többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjait, illetve azok indokolását, mert megítélésem szerint a többségi döntés figyelmen kívül hagyta a hatályos jogi környezetet.
- [100] A 6/2013. (III. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egyfelől a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése érdekében, az Abtv. 45. § (4) bekezdésében meghatározott mérlegelési jogkörével élve az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (2) és (4) bekezdése általános alkalmazhatatlanságát állapította meg, azok hatályba lépésétől, 2012. január 1-jétől kezdve, vagyis azok alapján az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, vallási egyesületté történő átalakulásuk nem kényszeríthető ki. (Indokolás [214]–[215])
- [101] Másfelől pedig megállapította, hogy az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (1) bekezdése sértette az Alaptörvény VII. cikkében foglalt vallásszabadsághoz való jogot, és ezzel összefüggésben a B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság követelményét, tehát alaptörvény-ellenes, ezért – az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított mérlegelési jogkörében, az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekére tekintettel – a panaszosok vonatkozásában a rendelkezés visszaható hatályú alkalmazhatatlanságát mondta ki. (Indokolás [224])
- [102] Az Alkotmánybíróság tehát a 34. § (1) bekezdés vonatkozásában nem élt az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított azon lehetőséggel, hogy a megsemmisített rendelkezés általános alkalmazhatatlanságáról rendelkezzen.
- [103] Az Országgyűlés a 6/2013. (III. 1.) AB határozat alapján, a nem általánosan kimondott alkalmazási tilalomra is figyelemmel módosította az Ehtv.-t. A módosított Ehtv. 34. §-a pedig azt írja elő az indítványozó bírósági titkár számára, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet folyamatban lévő változásbejegyzését az egyesületre vonatkozó szabályok szerint be kell fejeznie, az Ehtv. szerinti eltérésekkel. Ez tehát a bírósági titkár által alkalmazandó jog, a 6/2013. (III. 1.) AB határozat által megsemmisített rendelkezést a hatályos szabályozás elfogadására tekintettel már nem kell alkalmaznia.
- [104] Azzal, hogy a többségi döntés az Ehtv. 2012. január 1-től augusztus 31-ig hatályban volt, alaptörvény-ellenesnek minősített 34. § (1) bekezdése vonatkozásában jelen ügyben alkalmazási tilalmat mondott ki, azt a helyzetet idézte elő, hogy a hatályos, alkalmazandó és az Alkotmánybíróság által meg nem semmisített rendelkezést a folyamatban lévő, 14.Pk.60.601/2012. szám alatt újból megindított ügyben nem lehet alkalmazni. Ilyen jogkövetkezmenyt pedig az Alkotmánybíróság a hatályos Abtv. alapján nem állapíthat meg.

[105] Mindezekre figyelemmel álláspontom szerint csak a bírói kezdeményezés vissza- vagy elutasításának lett volna helye.

[106] 4. Egyetértek a rendelkező rész 3. pontjával és annak indokolásával.

Budapest, 2014. július 21.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[107] A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

[108] A különvéleményhez azzal az eltéréssel csatlakozom, hogy a különvélemény 1. pontjában számba vett törvénysértések értékelésére álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak ebben az eljárásban nem volt lehetősége.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/858/2013.

Megjelent a Magyar Közlöny 2014. évi 101. számában



Az Alkotmánybíróság Határozatai az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető
HU ISSN 2062–9273