



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

7/2018. (VII. 5.) AB határozat	a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról	1568
8/2018. (VII. 5.) AB határozat	a Kúria Pfv.IV.20.773/2016/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.....	1577
12/2018. (VII. 18.) AB határozat	a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról	1585

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 7/2018. (VII. 5.) AB HATÁROZATA

a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdésében, a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy kizárólagos feljelentési joga megállapításával nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta a minősített adattal visszaélés miatti büntetőeljárás megindítását és az állami büntetőigény érvényesítését.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december hó 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Ötven országgyűlési képviselő (levelezési cím: Képviselői Irodaház, 1054 Budapest, Széchenyi rkp. 19.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján indítványozta a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 266. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozók – hiánypótlási felhívást követően kiegészített – indítványukban arra mutattak rá, hogy a támadott rendelkezés egyes esetekben lehetlenné teszi a büntetőeljárás lefolytatását minősített adattal visszaélés miatt. A Btk. 266. § (2) bekezdése alapján ugyanis büntetőeljárásnak csak a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye. A szabály alkalmazása azonban azt eredményezi, hogy olyan esetekben, amikor az adott bűncselekményt a minősítő követi el – például azáltal, hogy a minősített adatot jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé vagy jogosult személy számára hozzáférhetlenné teszi [lásd a Btk. 265. § (1) bekezdés b) pontját], – a büntetőeljárás megindítására kizárólag az elkövető feljelentése alapján kerül sor. Az indítványozók úgy vélik, hogy ezekben az esetekben Magyarország tartalmilag lemond a titokvédelemben megvalósuló, és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 5. § (1) bekezdésében konkretizált közérdek védelméről.

- [3] Az indítványozók nézete szerint a támadott szabály ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség követelményével, mivel lehetőséget ad a minősítőnek arra, hogy szabad belátása szerint döntsön arról, ki ellen teszi meg a feljelentést visszaélés minősített adattal bűncselekmény miatt. A minősítő döntésével kapcsolatos aggályaik abból fakadnak, hogy a feljelentés mérlegeléséhez a jogalkotó nem írt elő normatív szempontokat, így a döntés önkényes jellege nem kizárható. Ezáltal a „felelősségre vonás tisztán emberi és nem jogi tényezőkön múlik” (indítvány-kiegészítés 2. oldal), aminek következtében nem érvényesül a törvény előtti egyenlőség. Ez oda vezet, hogy egyes esetekben a bűncselekmény feltáratlan marad, ami a „közérdekekkel is ellentétes” (indítvány-kiegészítés 2. oldal).
- [4] A Btk. 266. § (2) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének jogállamiság-klauzulájával is ellentétes az indítványozók szerint. A minősített adattal visszaélés miatt indult büntetőeljárásokban ugyanis az állam érdekeinek védelme áll a középpontban. Az indítványozók szerint nem egyeztethető össze a jogállamiságból fakadó követelményekkel az a megoldás, hogy az állam (a titokgazda) maga döntse el, hogy adott esetben kezdeményez-e eljárást ezen érdekek védelmében. Ezen eljárásokban ugyanis „jelentős közérdekről van szó, hiszen a minősítésre is közérdekből indokolt esetben kerülhet sor szigorúan szabályozott módon” (indítvány-kiegészítés 2. oldal), így nem fogadható el, hogy szubjektív mérlegelésen alapuljon a büntetőeljárás megindítása.
- [5] Végül alkotmányos érvekre való hivatkozás nélkül rámutattak az indítványozók arra is, hogy a Mavtv. pontosan meghatározza a minősítésre jogosultakat, akik kizárólag személyek lehetnek, így „hibás a vizsgált jogszabályi rendelkezésben” a „szerv” feljelentési lehetőségének a rögzítése (indítvány-kiegészítés 2. oldal).
- [6] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyért felelős minisztert, valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyelet elnökét.

II.

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

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

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő.”

- [8] 2. A Btk. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„266. § (2) Minősített adattal visszaélés miatt büntetőeljárásnak csak a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye.”

III.

- [9] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozók rendelkeznek-e indítványozói jogosultsággal utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján az Alkotmánybíróság „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.” Az Alkotmánybíróság ezért mindenképp megállapította, hogy a kezdeményezés – ötven országgyűlési képviselőtől – az Alaptörvény idézett rendelkezésének megfelelően, jogosultaktól érkezett.
- [10] Az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapozza meg.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésébe foglalt határozott kérelem követelményeinek is. A kérelem megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, és amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Tartalmazza továbbá az indítvány az eljárás megindításának indokait, megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [a Btk. 266. § (2) bekezdés] és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, a XV. cikk (1) bekezdése]. Kellően indokolt a tekintetben is, hogy a kifogásolt szabály miért ellentétes az Alaptörvény

megjelölt rendelkezéseivel. Végül az indítvány kifejezett kérelmet rögzít arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályhely alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.

IV.

- [12] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [13] 1. Az indítványozók a Btk. 266. § (2) bekezdését érintő kifogásaikat részben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, részben pedig az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapították. Álláspontjuk szerint a támadott rendelkezés egyes esetekben kétségesse, sőt akár lehetetlenné teszi a büntetőeljárás lefolytatását minősített adattal visszaélés miatt. Ennek oka, hogy a Btk. 266. § (2) bekezdésében szabályozott feljelentési jogosultság értelmében, olyan esetben, amikor a minősített adattal visszaélést a minősítő – vagyis a Mavtv. 4. §-a értelmében az adott adatfajta minősítésére jogosult személy – követi el, a büntetőeljárás megindításának kizárólag ezen személy, vagyis az elkövető feljelentése alapján van helye.
- [14] A Btk. támadott 266. § (2) bekezdése a minősített adattal visszaélés tényállásához tartozó szabály. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során mindenekelőtt áttekintette a támadott rendelkezés és a kapcsolódó tényállás jogalkalmazási és tényállás-történeti szempontból lényeges vonásait.
- [15] 2. A Mavtv. alapján minősített adatok büntetőjogi védelmét a Btk. 265–266. §-ai biztosítják. A visszaélés minősített adattal büntetőjogi tényállást a Btk. 265. §-a rögzíti. A felelősségre vonás alapjául szolgáló tényállás rendelkezéseit a Btk. 266. §-a két szabállyal egészíti ki. Az (1) bekezdés – meghatározott időre – kiterjeszti a büntetőjogi védelmet a minősítés alatt álló adatokra is. A jelen indítvánnyal támadott (2) bekezdés pedig előírja, hogy a Btk. 265. §-ában rögzített tényállás miatt büntetőeljárás megindításának – elévülési időn belül – mindenkor kizárólag a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye. A minősítő olyan, a feladat- és hatáskörében minősítésre jogosult személy, aki szerepel a Mavtv. 4. § (1) bekezdésében foglalt felsorolásban, valamint aki a Mavtv. 4. § (2)–(3) bekezdései alapján átruházott hatáskörben járhat el.
- [16] A bűncselekmény által védett jogi tárgy a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott szigorúan titkos, titkos, bizalmas, illetve korlátozott terjesztésű minősítésű nemzeti vagy külföldi minősített adatok köre. Valamely adat minősítése – egyéb feltételek teljesülése esetén – akkor rendelhető el, ha a minősítéssel védhető közérdek a Mavtv. 5. § (1) bekezdésben meghatározott körbe tartozik. Ilyen minősítéssel védhető közérdek Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szerve illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása. Az Alkotmánybíróság a 29/2014. (IX. 30.) AB határozatban megállapította, hogy a Mavtv. 5. § (2) bekezdése alapján valamely adat az alábbi három feltétel fennállása esetén védhető minősítéssel. „Az első feltétel, hogy a keletkezett adat [...] [a] minősítéssel védhető közérdekek [Mavtv. 5. § (1) bekezdés] körébe tartozzon. [...] A második feltétel, hogy az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetővé tételével károsítsa a minősítéssel védhető közérdeket. Végül, hogy az adat nyilvánosságának, megismerhetőségének korlátozása szükséges legyen. E három feltétel teljesülése esetén is az adat minősítéssel csak a legszükségesebb ideig védhető [Mavtv. 5. § (3) bekezdés]” {Indokolás [20]}.
- [17] A minősítéssel védhető érdekek körébe való tartozás önmagában tehát nem indok a minősítésre. Az ugyanis a kárközpontú minősítési rendszer alapul vételével történik. Ennek lényege, hogy minél nagyobb kárt okoz a minősített adat illetéktelen kezekbe kerülése, illetéktelen által történő megváltoztatása, annál magasabb szintű személyi, fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági követelményeknek kell érvényesülniük a védelem során.
- [18] A törvény továbbá abból indul ki, hogy a minősítésnek objektív alapja van: azért lesz az adat minősített, mert az adathoz való illetéktelen hozzáférés az állam valamely védhető érdekét ténylegesen károsítja és a kezdeményező, illetve a minősítő ezt a tényt állapítja meg. A minősítés tehát valamely nevesített közérdek védelmét szolgálja. A minősített adatok biztonságának a garantálása ezért szintén közérdek.
- [19] A minősített adat és az adat minősítéséhez fűződő közérdek védelmét szolgálja általánosságban a Btk. 265. §-ában rögzített büntetőjogi tényállás, míg konkrét esetben az állami büntetőigény érvényesítése, vagyis

a büntetőeljárás megindítása. A Btk. támadott 266. § (2) bekezdésében rögzített szabály ezen védelem érvényesítésének a feltételét rögzíti.

- [20] 3. A szabályozás történetiségét vizsgálva megállapítható, hogy a Btk. támadott rendelkezését némiképp eltérő szöveggel a Mavtv. 24. § (6) bekezdése építette be 2010. április 1-jei hatállyal az akkor hatályos törvénykönyv, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 224. §-ába értelmező rendelkezésként. A régi Btk. ezt megelőzően nem tartalmazott olyan szabályt, amely – az akkor hatályos minősítési kategóriáknak megfelelően – az államtitok és a szolgálati titok megsértése esetére a feljelentésre jogosultak körét korlátozta volna. Ezzel szemben önálló tényállásként nevesítette az államtitoksértés feljelentésének az elmulasztását.
- [21] A Mavtv. azon túl, hogy teljesen átalakította a minősített adatok védelmének a rendszerét, a régi Btk. 224. §-ának a beiktatásával megváltoztatta a kapcsolódó büntetőjogi védelmet is. Az új értelmező rendelkezés alapján szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, bizalmas minősítésű adattal, valamint korlátozott terjesztésű minősítésű adattal visszaélés miatt büntetőeljárásnak csak a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján volt helye. A Mavtv. javaslatához fűzött miniszteri indokolás és a parlamenti vitában elhangzottak nem határozták meg az indokát a kizárólagos feljelentési jog bevezetésének.
- [22] A Btk.-ban a jogalkotó megtartotta a régi Btk.-ban alkalmazott szabályozási koncepciót. A támadott jogszabályi rendelkezés a korábbi szabályozás analógiájára előírja, hogy „[m]inősített adattal visszaélés miatt büntetőeljárásnak csak a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye.” A Btk. törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás nem ad magyarázatot a kizárólagos feljelentési jog deklarálására, csupán utal arra, hogy a hatályos szabályozás fenntartja a korábbi szabályozási megoldást.

V.

- [23] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság-klauzulából fakadó követelményekkel összefüggésben az alábbiak szerint vizsgálta meg a támadott szabályozást.
- [24] Az indítványban támadott törvényi rendelkezések vizsgálatánál az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.), valamint a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatában a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével járt el. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény jogbiztonságra vonatkozó B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelése, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele alapján arra jutott, hogy a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapításai alkalmazhatóságának a konkrét ügyben nincs akadálya [hasonlóan lásd: 31/2015. (XI. 18.) AB határozat].
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen hangsúlyozza, hogy demokratikus jogállamban a büntető hatalom az állam közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek a felelősségre vonására. A jogellenes cselekmények mind ez egyén, mind a társadalom és a jogrend szintjén alkalmasak sérelem okozására. Ez utóbbi körbe tartozó, vagyis a társadalom és a jogrend hátrányára megvalósult sérelmek felismerése vezetett az állam büntető hatalmának, az állami büntetőigénynek az elismeréséhez. A büntetőhatalom gyakorlása egyrészt a büntető jogszabályok megalkotásában, másrészt ezen szabályok alkalmazásában, vagyis a bűncselekmények üldözésében és az elkövetők felelősségre vonásában nyilvánul meg. A büntető jogszabályok így nem csupán az állami büntetőhatalom gyakorlásának a termékei, hanem – egyúttal – a hatalomgyakorlás alapját is biztosítják és a kereteit is meghatározzák.
- [26] Az Alkotmánybíróság továbbá a jogállamiság – és azon belül a jogbiztonság – követelményeinek a teljesülését különös gondossággal vizsgálja az állami erőszak legális alkalmazásának a területén, vagyis a büntetőhatalom gyakorlásával összefüggésben.
- [27] A jogállamiságból és a jogbiztonságból az Alkotmánybíróság értelmezése szerint számos olyan követelmény fakad, amelyek a normában kifejeződő büntetőpolitikai döntés alkotmányos korlátait jelentik. Ezek köréből az Alkotmánybíróság az indítványozók érvei alapján az állami büntetőhatalom gyakorlásával összefüggésben az alábbiakat emelte ki.

- [28] Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a büntető hatalom gyakorlása, a büntetőjogi felelősségre vonás az állam alkotmányos kötelezettsége [715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584, 588.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999. 75, 83.]. „A bűnüldözés kizárólagos joga egyben a büntető igény érvényesítéséről való gondoskodás kötelezettségét jelenti.” [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 289.] „A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés joga kizárólag az államot mint közhatalmat illeti. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumából [ezért] a büntetőigény érvényesítésének kötelezettsége következik. Ez az alkotmányos kötelezettség indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szervek hatékony eszközöket kapjanak feladataik teljesítéséhez.” [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 517–518.] Az Alkotmánybíróság a kifejtettekkel összhangban hangsúlyozza: a büntetőhatalom gyakorlásának, a büntetőigény érvényesítésének intézmény-, és eszközrendszere közvetlenül alkotmányos jelentőségű. Ezen szempontokat közvetítő döntésében az Alkotmánybíróság kiemelte továbbá, hogy „a büntetőigény késedelem nélküli érvényesítése az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettsége, a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezetett alkotmányos követelmény” (42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 518.).
- [29] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát a jogállamiság egyik kritériuma, hogy a büntető hatalom gyakorlása alkotmányosan korlátozott közhatalmi jogosítvány és egyben alkotmányos kötelezettség is az állam oldalán. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettsége a büntetőigény késedelem nélküli érvényesítése {legutóbb megerősítette a 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [43]}. Ha tehát a jogalkotó valamely magatartást büntetendőnek nyilvánít, köteles gondoskodni arról, hogy a felelősségre vonásra azzal összefüggésben ténylegesen sor kerüljön.
- [30] Az állami büntetőigény érvényesítésének a szükségessége és a kötelezettsége tehát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból levezethető követelményekből fakad.
- [31] A támadott rendelkezés jellemzőinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság fentebb megállapította, hogy az a minősített adattal visszaélés tényálláshoz tartozó szabály, amely a büntetőjogi felelősség érvényesítéséhez szükséges feltételt rögzít. Ilyen értelemben pedig az érintett tényállással kapcsolatosan meghatározza az állami büntetőigény érvényesítéséből fakadó állami kötelezettség teljesítését, valamint a felelősségre vonás folyamatában a büntető igazságszolgáltatási szervek részvételét. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban a jogbiztonságból levezethető azon követelménnyel összefüggésben vizsgálta meg a támadott szabályt, amely a minősített adatok védelme körében az állami büntetőigény érvényesítését érintően az állam és a képviselőjében eljáró szervek oldalán fennáll.
- [32] 2. A bűncselekmény elkövetésekor az államnak büntetőigénye keletkezik az elkövető megbüntetésére. Az állami büntetőigény érvényesítésére irányuló közhatalmi tevékenységet az állam a büntető igazságszolgáltatás szervezetrendszerén keresztül gyakorolja. E szervezetrendszerben – az Alaptörvény 25. cikke értelmében – a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet végeznek, míg – az Alaptörvény 29. cikke értelmében – a közbírói jogkört az ügyészség gyakorolja. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy „a legfőbb ügyész és az ügyészség [...] az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője”. Az ügyészség Alkotmányban rögzített közhatalmi jogkörét, ezen jogkör gyakorlásának a feltételeit pedig az állam köteles garantálni. Ilyen módon teljesíti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó, az állami büntetőigény késedelem nélküli érvényesítését megkívánó kötelezettségét.
- [33] Az állami büntetőigény érvényesítésének a feltételeit az igazságszolgáltatás szervei az egyes esetekben a büntetőeljárás keretei között vizsgálják. A fentiek értelmében az állam nem csupán jogosult, de köteles is gondoskodni arról, hogy a büntetőigény érvényesítése érdekében a büntetőeljárás meginduljon, illetve az eljárást a hatóságok lefolytassák.
- [34] Ezt a kötelezettséget jeleníti meg „a hivatalból való eljárás törvényben rögzített büntetőeljárás alapelve, amely szerint a büntetőügyekben eljáró hatóságok a törvényben megállapított feltételek fennállása esetén kötelesek a büntetőeljárást lefolytatni.” [40/1993. (VI. 30.) AB határozat ABH 1993, 288, 289–290.] Mindazon esetekben tehát, amikor az állami büntető igazságszolgáltatás szervei a büntetőeljárás megindítása iránt hivatalból intézkednek, megteszik a szükséges lépéseket az állami büntetőigény érvényesítése iránt. Azokban az esetekben ugyanakkor, amelyekben a hivatalból való eljárás elve nem érvényesül, az állami büntetőigény – és az azzal összefüggő állami alkotmányos kötelezettség – teljesülése nem feltétlen.
- [35] A hivatalból való eljárás főszabálya alól a kivételeket a büntető anyagi jogi szabályozás rögzíti. Ilyen, a hivatalból való eljárás elve alól kivételt jelentő szabály az indítványozók által támadott, a minősítő kizárólagos feljelentési jogát rögzítő jogszabályi rendelkezés is.

- [36] Hasonlóan a minősített adattal visszaélés bűncselekményhez, nem indul továbbá eljárás feljelentés hiányában a hamis vád és hamis tanúzás tényállásokhoz kapcsolódóan sem. Ezen felül nincs helye hivatalból való eljárásnak a magánindítvány hiánya esetén akkor, ha a Btk. értelmében a bűncselekmény elkövetője csak magánindítványra büntethető.
- [37] 2.1. A Btk. 32. §-a nevesíti a büntetőjogi felelősségre vonás akadályaként a feljelentés hiányát. A rendelkezés értelmében a jogalkotó a Btk.-ban határozza meg azokat az eseteket, amelyekben a bűncselekmény elkövetője csak az arra jogosult által tett feljelentésre büntethető.
- [38] A Btk. 32. §-ához fűzött indokolás szerint „[a] törvény ezzel egyértelművé teszi azt, hogy a hivatalból való eljárás elvétől kizárólag a büntető törvényben rögzített esetekben lehet eltérni.” Utal az indokolás arra is, hogy „a hatályos Btk. csak a Különös Részben, az igazságszolgáltatás elleni egyes bűncselekmények, a hamis vád és a hamis tanúzás vonatkozásában szabályozza a kizárólagos feljelentési jogot.” Az indokolás szövege szerint továbbá egyedül a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek (a továbbiakban: Be.) a feljelentés elutasítására és a nyomozás megszüntetésére vonatkozó rendelkezései alapján állapítható meg kizárólagos feljelentési jog esetén a feljelentés hiányának a jogkövetkezménye: az, hogy ilyen esetekben a feljelentés hiánya megakadályozza a felelősségre vonást.
- [39] Az indokolás szövegétől némiképp eltérően a Btk. Különös Része három olyan esetet nevesít, amelyekben a bűncselekmény elkövetője csak az arra jogosult által tett feljelentésre büntethető: a hamis vád, illetve a hamis tanúzás tényállás mellett a visszaélés minősített adattal tényállás rögzít kizárólagos feljelentési jogosultságot [lásd a Btk. 270. § (1) bekezdését és 274. §-át]. Ez utóbbi tényálláshoz tartozó szabálynak, a Btk. 266. § (2) bekezdésének az alkotmányosság vizsgálata a jelen alkotmánybíróági eljárás tárgya.
- [40] 2.2. A kapcsolódó jogszabályi környezetet áttekintve megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a kizárólagos feljelentési jog meghatározása illeszkedik a Btk. szabályozási rendszerébe. A jogalkotó más esetekben is eltér a hivatalból való eljárás alapelvétől. A feljelentés és a magánindítvány jogintézményeivel az állami büntetőigény érvényesítését adott esetekben, tartósan vagy átmenetileg az eljárási jogosultsággal rendelkező büntetőeljárás hatóságoktól eltérő szervekre és személyekre telepíti.
- [41] Így az, hogy a jogalkotó az igazságszolgáltatási szervezetrendszeről független személyekből és szervből álló alanyi kört ruházott fel a minősített adattal visszaélés miatt a feljelentési jog gyakorlásával, önmagában nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon követelménnyel, hogy a büntető hatalom gyakorlása az állam alkotmányos kötelezettsége.
- [42] 3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Btk. 266. §-ában választott konkrét szabályozási megoldás, vagyis az, hogy a feljelentési jog gyakorlására kizárólag a Mavtv. szerinti minősítő jogosult, megféle-e az indítványozók által felhívott és a jogállamiságból fakadó követelményeknek.
- [43] 3.1. Az Alkotmánybíróság ebben a megközelítésben különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy a Btk. 265. §-ában meghatározott bűncselekmény szabályozásán keresztül az állam kiemelt állami és társadalmi érdekeket véd. Minősítéssel ugyanis kizárólag meghatározott közérdek védhető. (Ezek a Mavtv. értelmében: Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szervezettel szembeni külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.) A minősítéssel védhető érdekek körébe való tartozáson túl a minősítéssel védeni rendelt adat esetében az a további feltétel is teljesül, hogy nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítja a minősítéssel védhető közérdeket. A minősítés elrendelése esetén továbbá az adat nyilvánosságának, megismerhetőségének a korlátozása szükségesnek is bizonyult. Mindezek következtében a konkrét adat azért lesz minősített, mert az ahhoz való illetéktelen hozzáférés az állam valamely védhető érdekét ténylegesen károsítja és a kezdeményező, illetve a minősítő ezt a tény megállapította.
- [44] A minősítés tehát valamely nevesített közérdek sérelmének a tényleges veszélye esetére kínál védelmet. A minősített adatok büntetőjogi védelmének a garantálása ezért szintén közérdek. Ezen érdekek védelmében különösen indokolt, hogy a bűncselekmény jogi tárgyát sértő magatartások miatt keletkezett állami büntetőigény érvényesítésére sor kerüljön. Ebben az esetben teljesül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó

azon kötelezettség, amely az állami büntetőigény érvényesítésében nyilvánul meg. Úgy ítélte meg ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a minősített adatok büntetőjogi védelme körében az állam nem képes teljesíteni ezen kötelezettségét. Hiába rendelte ugyanis büntetni a jogalkotó a minősített adatok védelmét sértő jogellenes magatartásokat, a Btk. 266. § (2) bekezdésében rögzített, a jelen alkotmánybírósági eljárásban vizsgált rendelkezés következtében a felelősségre vonás a tényállás egyes eseteiben eleve kizárt. Az Alkotmánybíróság ezt a következtetést az alábbi gondolatmenet eredményeként vonta le.

- [45] 3.2. Az állam büntetőigényének az érvényesítése a minősített adat védelmére szolgáló tényállás kapcsán kizárólag a Mavtv. szerinti minősítő döntésének a függvénye annak következtében, hogy az e körbe tartozó szervet és személyeket a jogalkotó kizárólagos feljelentési jogosultsággal ruházta fel.
- [46] A feljelentés jogintézményéhez kapcsolódó, a feljelentési jog gyakorlását érintő szabály, hogy a Be. 171. § (2) bekezdése a hatóság tagja és a hivatalos személy, továbbá, ha külön törvény előírja, a köztisztviselő köteleességévé teszi a feljelentést a hatáskörében tudomására jutott bűncselekmény miatt.
- [47] Ez a feljelentési kötelezettség a minősített adat védelmének egyes eseteiben a hivatalból való eljárás szintjéhez közelíti a büntetőjogi védelmet. A Mavtv. szerinti minősítők egy része ugyanis a Be. utalt rendelkezése értelmében vett hatóságnak vagy hivatalos személynek minősül, így feljelentési kötelezettségüket a törvény megállapítja. Annak elmulasztása esetén azonban az érintetteknek büntetőjogi szankcióra nem, hanem munkajogi jogkövetkezményre kell számítaniuk. A Be. feljelentési kötelezettségre irányadó szabálya így önmagában nem garanciája a feljelentési jog gyakorlásának, az abból fakadó büntetőjogi védelem érvényesülésének.
- [48] A védelem szintjét, az ahhoz kapcsolódó állami kötelezettségek teljesítését ezen felül egy másik büntetőeljárás alapelv, az önvádra kötelezés tilalma rontja le. Ennek a tényállás azon megvalósulási eseteiben van jelentősége, amikor a minősítő személyes érdeke kerül szembe a minősített adat védelméhez fűződő és a feljelentéssel védeni rendelt közérdekkel. Akkor tehát, ha a minősítő személyes érdeke azt kívánja meg, hogy az elkövető felelősségre vonására a minősített adat védelmének a sérelme miatt ne kerüljön sor.
- [49] Az önvádra kötelezés tilalma értelmében senki sem kötelezhető arra, hogy önmagát terhelő vallomást tegyen és önmaga ellen bizonyítékot szolgáltatson. Az önvádra kötelezés tilalmának az egységes szakirodalmi álláspont értelmében természetesen része az önfeljelentés kötelezettségének a tilalma még azon ritka esetekben is, amikor az anyagi jog szabályai feljelentési kötelezettséget írnak elő. Az önvádra kötelezés tilalma és az abból fakadó önfeljelentés kötelezettségének a tilalma a konkrét tényállás vonatkozásában is alkalmazandó. A tilalom alkalmazása következtében pedig a minősítő mentesül a feljelentési kötelezettség alól azokban az esetekben, amikor a feljelentés a személyét érintené.
- [50] Az állami büntetőigény érvényesítését az utalt esetekben a szabályozás belső ellentmondása zárja ki. A kizárólagos feljelentési jog általános esetben a minősítő számára mérlegelési és döntési jogkört biztosít a minősített adat védelmét szolgáló tényállás alkalmazására, a büntetőeljárás kezdeményezésére. A kizárólagos feljelentési jogosultság és az önvádra kötelezés tilalma együttes alkalmazása esetén ugyanakkor a minősítő ténylegesen nincs döntési helyzetben a feljelentés előterjesztését érintően. A mérlegelési tevékenység teljesítése – és annak eredményeként a feljelentés előterjesztése – alól felmentést ad számára az önvádra kötelezés tilalma alapelvi rendelkezés.
- [51] A szabályozásban mutatkozó belső ellentmondással összefüggésben az Alkotmánybíróság ehelyütt csupán utal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből fakadóan a normák tartalmával szemben fennálló követelményekre. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ugyanis megállapítható a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető. [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46.] A jogbiztonság sérelmét jelentheti továbbá az is, ha a normaszöveg ugyan érthető, de végrehajthatatlan [10/2001. (II. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 147.].
- [52] A Btk. 266. § (2) bekezdésével összefüggésben feltárt belső ellentmondás az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében tehát a normatartalommal összefüggő aggályokat is felvet. Jelen indítvány keretei között azonban az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség vizsgálata keretében arra szorítkozott, hogy a büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumból fakadó és az állami büntetőigény érvényesítését szolgáló állami alkotmányos kötelezettség teljesítését érintően foglaljon állást. Annak következtében ugyanis, hogy a jogalkotó a minősített adat védelmét sértő magatartásokat büntetendőnek nyilvánította, kötelessége gondoskodni arról – és olyan szabályozást kialakítani, amely garantálja –, hogy a felelősségre vonásra ténylegesen sor kerüljön. Ezen állami kötelezettség elmulasztása – ahogyan azt az Alkotmánybíróság fentebb részletesen kifejtette – a jogbiztonság sérelméhez vezet.

- [53] Az Alkotmánybíróság szerint a tényállás alkalmazása azon eseteiben, amelyekben a minősítő mentesül a feljelentési jog gyakorlásával összefüggő mérlegelési tevékenysége alól, nincs mód a minősített adat sérelme miatt a büntetőjogi felelősségre vonásra. A feljelentő feljelentési joga ugyanis kizárólagos, így más feljelentése alapján vagy hivatalból nem indítható büntetőeljárás. Az állami büntetőigény érvényesítésében ennek következtében jelentkező hiányosságot pedig egyéb garanciális rendelkezések sem segítenek kiküszöbölni. Nem tartalmaz ugyanis a kapcsolódó jogszabályi környezet olyan előírást, amely indokolt – kivételes – esetekben teret nyitna az állami igazságszolgáltatási szervek beavatkozása előtt a büntetőeljárás megindítása, az állami büntetőigény érvényesítése érdekében. Nincs tehát törvényes lehetőség arra, hogy ezen esetekben az állam büntetőigényét bármely módon érvényesíteni tudja.
- [54] Megfelelő garanciális rendelkezések hiányában pedig úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a kifogásolt rendelkezésben alkalmazott kizárólagos feljelentési jog az állami közhatalmi tevékenység olyan korlátozását valósítja meg, amely a jogbiztonságból fakadó és az állami büntetőigény érvényesítését szolgáló alkotmányos kötelezettség teljesítését a minősített adat védelmét szolgáló tényállás egyes eseteiben lehetetlenné teszi.
- [55] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a minősítő kizárólagos feljelentési jogának a rögzítése a Btk. 266. § (2) bekezdésében az állami büntetőigény érvényesítésével összefüggő alkotmányos kötelezettség olyan korlátozását valósítja meg, amely nem áll összhangban a jogállamiságból fakadó követelményekkel, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.
- [56] Megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége abból fakad, hogy nem tartalmaz olyan garanciális elemet, amely az állami büntetőigény érvényesítésével összefüggő alkotmányos kötelezettség teljesítését szolgálná, és a szabályozást a jogállamiságból fakadó követelményekkel összhangba hozná.
- [57] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [58] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált büntető anyagi jogi rendelkezés esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége abból fakad, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg a feljelentésre jogosult személyek körét. Nem gondoskodott arról, hogy olyan esetekben, amikor a minősítő feljelentési jogának a gyakorlását az önvádra kötelezés tilalma akadályozza, helyette a feljelentést más, arra alkalmas szerv vagy személy megtehesse. Ezért úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik, hogy a tényállás kellő garanciális elemmel, maradéktalanul szolgálja a minősített adatok védelmét.
- [59] Ezzel összefüggésben utal rá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése értelmében az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője a legfőbb ügyész és az ügyészség. A bekezdés 2. mondatára szerint továbbá: „[a]z ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.” Az alkotmányozó hatalom ezáltal egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy az ügyészség alapvető feladata és joga az állam büntetőigényének tárgyilagos, pártatlan, az alapjogok védelmét biztosító érvényesítése.
- [60] Az alkotmányozó hatalom érdekében, hogy az ügyészség ezen alapvető feladatának – amely az állami büntetőhatalom érvényesítésének kiemelkedő garanciája – eleget tudjon tenni, egyértelművé tette azt is, hogy az Alaptörvény az ügyészséget az egyik klasszikus hatalmi ágának sem alárendelt, önálló alkotmányos intézményként, a büntetőhatalom központi szereplőjeként határozza meg.
- [61] Az Alaptörvényben foglaltak az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát jelenítik meg. Az Alkotmánybíróság ugyanis több határozatban rámutatott, hogy „[a]z ügyészség mint egyik klasszikus hatalmi ágának sem alárendelt, önálló alkotmányos intézmény, a büntető hatalom központi szereplője. Alapvető feladata és joga az állam büntetőigényének tárgyilagos, pártatlan, az alkotmányos alapjogok védelmét biztosító érvényesítése a bíróság előtt.” [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 524.; ld. még: 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 33; 3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48, 58.] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy egyet-

- len közhatalmi funkcióval rendelkező állami szervezet sem veheti át az ügyészség Alkotmányban rögzített közhatalmi jogkörét. (42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 523.)
- [62] A kifejtett szempontok alapján állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z állam büntetőjogi igényének érvényesítésében az Alkotmány, a szervezeti törvények és a Be. a közvádloi jogkört az ügyészségre bízta, amelynek működéséért és működőképességéért az állam felel. Az ügyészség és más hatalmi ágak szervezetei [...] között a büntető igény léte, érvényesíthetősége tekintetében fennálló nézeteltérésnek, eltérő megítélésnek a kockázatát az államnak kell viselnie.” [Erről részletesen lásd: 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 305–306., 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 525.]
- [63] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azért, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdésében, a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy kizárólagos feljelentési joga megállapításával nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta a minősített adattal visszaélés miatti büntetőeljárás megindítását és az állami büntetőigény érvényesítését.
- [64] Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december hó 31. napjáig tegyen eleget.
- [65] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a Btk 266. § (2) bekezdése között. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhely alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában elutasította.
- [66] 5. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapította a szabályozás alaptörvény-ellenességét és annak orvoslására az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint jogkövetkezményt alkalmazott, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére vonatkozó indítványozói érvek megalapozottságának a vizsgálatát nem végezte el.

VI.

- [67] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3285/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 106. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 8/2018. (VII. 5.) AB HATÁROZATA

a Kúria Pfv.IV.20.773/2016/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Horváth Attila, dr. Pokol Béla, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.20.773/2016/5. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók jogi képviselőjük (Dr. Szigeti Andrea egyéni ügyvéd, 1126 Budapest, Szendrő utca 16. I/4.) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott Pfv.IV.20.773/2016/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Álláspontjuk szerint a támadott döntés sérti az Alaptörvény II. cikkét, VI. cikk (1) bekezdését, VII. cikk (3) bekezdését, IX. cikk (4) bekezdését, XXVIII. cikk (2) bekezdését és 28. cikkét.
- [2] 1.1. A Kúria ítéletében foglalt tényállás szerint a korábban a Szeged-Csanádi Egyházmegye alkalmazásában lévő bejelentő 2014. január 2-án kelt, a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) mint nyomozó hatóság által az Orosházi Rendőrkapitányságnak megküldött bejelentésében azt panaszolta, hogy a felperesek (az alkotmányjogi panasz benyújtói) 2013 júliusában megfenyegették: ha nem hagyja abba a véleménye szerint a Szeged-Csanádi Püspökségen megtörtént bűncselekményekkel kapcsolatos feljelentéseit, akkor el fogják távolítani állásából; később felmentették egyházi szolgálata alól, és el kellett hagynia szolgálati lakását. A nyomozó hatóság átírata szerint a bejelentett cselekmény kényszerítés bűncselekménye elkövetésének gyanúját veheti föl. Az Orosházi Rendőrkapitányság – a bejelentő meghallgatását követően – a feljelentést 2014. február 14-én elutasította. Az Orosházi Járási Ügyészség 2014. március 10-én kelt határozatával a rendőrség határozatát hatályon kívül helyezte, és a nyomozás folytatását rendelte el.
- [3] Ezt követően jelent meg cikk az alperes által kiadott Népszabadság című napilap 2014. március 22-i számában „Kényszerítés miatt nyomoznak [...] püspök ellen” címmel. A cikk szerint a csalás gyanúja miatt bejelentést tevő egyházi alkalmazottat kirúgással fenyegették, ezt végül meg is tették, szolgálati lakásából kirakták, és számítógépét lefoglalták. A lap beszámolt arról, hogy az Orosházi Járási Ügyészség kényszerítés büntetvének gyanúja miatt nyomozást rendelt el a megyéspüspök és a püspöki helynök „cselekedeteivel kapcsolatban”. A cikk visszautalt a napilap egy korábbi írására, mely szerint a NAV nyomozást folytatott a Szeged-Csanádi Egyházmegyében költségvetési csalás és más bűncselekmények gyanúja miatt, majd a nyomozást megszüntették. Ezzel kapcsolatban idézték a NAV szóvivőjét, hogy a vizsgálat alapján nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése, illetve a feljelentésben foglalt magatartások nem minősülnek bűncselekménynek. A lap információi szerint az egyházmegyében már a nyomozás ideje alatt megindult a „hajsza a lehetséges bejelentők után”. A cikk ezt követően beszámolt az Orosházi Járási Ügyészség nyomozást elrendelő döntéséről, ismertette az ügyészségi határozatot, rögzítve, hogy az információk szerint az érintettekkel még nem közöltek gyanúsítást.
- [4] A cikk a „Politizáló pap” alcímmel keretes írással folytatódott, amely az I. rendű felperes (az egyik indítványozó) személyével foglalkozott. Eszerint a felperes nemcsak mint egyházi vezető, hanem mint politizáló pap és futballmenedzser is ismertté vált. Az írás kiemelte a felperesnek a helyi labdarúgásban meglévő érdekeltségeit, iskolafenntartó tevékenységét, illetve azt, hogy a 2010. évi választási kampányban személyesen kampányolt egy országosan ismert, a cikkben nevén nevezett politikus támogatására. Ezt követően mutatott rá a lap arra, hogy az egyházmegye később az e politikai felügyelete alá tartozó Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől

2,4 milliárd forint támogatást kapott a Szegedi Dóm felújítására. A cikk szerint számos pap nem nézte jó szemmel, hogy miközben a falusi templomok tönkremennek, a püspök hatalmas összegeket mozgat egyéb célokra.

- [5] 1.2. A felperesek keresetükben kérték, a bíróság – elégtételként közlemény közzétételére, illetve 500 000 – 500 000 Ft megfizetésére való kötelezés mellett – állapítsa meg, hogy az alperes a cikkben közöltekkel megsértette a becsület védelméhez és az emberi méltósághoz fűződő jogukat. Álláspontjuk szerint egyrészt a lap valótlanul állította, hogy hajsztát folytattak a feljelentők ellen, illetve hogy a bejelentőt kirúgták a munkahelyéről és lefoglalták a számítógépét, továbbá hogy kényszerítés vagy más bűncselekmény miatt nyomozás indult volna konkrétan a felperesekkel szemben. A valóságban ugyanis meggyanúsításukra nem került sor, a bejelentőt nem fenyegették meg, a számítógépet pedig a tulajdoni viszonyok tisztázása után visszaadták. Másrészt a cikk azt a hamis látszatot keltette, hogy az I. rendű felperes jogellenesen használta fel a rendelkezésére álló pénzügyi forrásokat, pénzhiányt okozva ezzel az egyházmegye templomainak felújítására, illetve hogy a Szegedi Dóm rekonstrukciójára kapott támogatás a 2010-es választási kampánnyal állna összefüggésben.
- [6] Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét teljes egészében elutasította. Kifejtette, hogy a perben beszerzett iratok alapján egyértelműen az állapítható meg, hogy a nyomozás állásáról az alperes a valóságnak megfelelően tájékoztatott. A lap a felperesekre nézve előzetes ítéletet nem mondott ki, hiszen az olvasók számára egyértelmű volt, hogy a feljelentés tartalmát ismertetik, a nyomozás pedig még folyamatban van. A cikk címe ugyan valóban az I. rendű felperessel szembeni nyomozásról szólt, de a beszámoló egyértelművé tette, hogy a megnevezettek cselekedetei miatt folyik a nyomozás, gyanúsítást viszont még nem közöltek. Az elsőfokú ítélet szerint továbbá a „Politizáló pap” alcím alatt írtak egyértelműen a cikk szerzőjének a véleményét képezték, amelynek szóhasználata nem volt indokolatlanul bántó, sértő vagy megalázó.
- [7] A felperesek fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, és a fellebbezést teljes egészében alaposnak találva megállapította, hogy az alperes a keresetben kifogásolt valótlan állításokkal, illetve a valóság hamis színben való feltüntetésével megsértette a felperesek jóhírnevét. A másodfokú ítélet kiemelte: a cikk valótlanul állította, hogy a felperesekkel szemben büntetőeljárás volt folyamatban, hiszen a nyomozás ismeretlen tettes ellen folyt, valamint a bejelentő megfenyegetéséről és az ellene folytatott hajsztáról szóló közlés is valótlan állításnak minősült. A lap emellett megalapozatlanul talált összefüggést a kampányolás és a később elnyert állami támogatás között, továbbá jogsértő mondanivalót közvetített az egyéb célokra kapott pénzforrások és a falusi templomok tönkremenetelének szembeállítására is. A másodfokú bíróság az alperest elégtétel adására (közlemény közzétételére), valamint a keresetben foglalt összegek megfizetésére kötelezte.
- [8] Az alperes felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A véleménynyilvánítás szabadságára, azon belül is különösen a közügyek vitájára irányadó alaptörvényi rendelkezések és alkotmánybírósági értelmezések idézését követően a kúriai döntés egyrészt kifejtette, hogy – a PK 12. számú állásfoglalást követve – a sajtószervvel szemben előterjesztett igény elbírálására a sajtóközleményt a maga egészében kell vizsgálni, az összetartozó részeket összefüggésükben kell értékelni, és az értékelésnél figyelemmel kell lenni a társadalmilag kialakult közfelfogásra. Az összes körülmény mérlegelésével pedig a Kúria az elsőfokú bíróság álláspontját osztotta: noha a cikk címével ellentétben a felperesekkel szemben valóban nem folyt büntetőeljárás, a beszámoló egészének figyelembevételével megállapítható, hogy az alperes részéről előzetes ítéletmondás nem történt. Nem volt figyelmen kívül hagyható, hogy a cikk akkor íródott, amikor az ügyészség nyomozásra visszaadta a kényszerítés bűncselekménye miatti gyanút, a vizsgálat tárgyát a határozat szerint a felperesek magatartása képezte, és a cikk a tartalmi részében beszámolt arról, hogy gyanúsítást nem közöltek a felperesekkel.
- [9] Másrészt a másodfokú ítéletben valótlan tényállításnak minősített közlésekkel kapcsolatban – melyek szerint a bejelentő ellen a kirúgásáig és a számítógépe lefoglalásáig fajuló hajsza folyt, illetve hogy munkaviszonyának megszüntetése összefüggésbe hozható az egyházmegyénél megindult adóhatósági vizsgálattal és a felperesekkel meglévő viszony megromlásával – a Kúria kifejtette, hogy azok az adott folyamatban és összefüggésben olyan véleménynek tekintendők, amelyek kifejthetők a véleménynyilvánítás lehetőségének tágabb keretei között. A Kúria mindezek alapján a cikk első részével kapcsolatban az elsőfokú bírósággal egyezően azt állapította meg, hogy egyrészt büntetőeljárás állásáról való tudósítást tartalmaz, másrészt pedig valótlan és sértő tényállításokat nem fogalmaz meg a felperesek személyével kapcsolatban.
- [10] Teljes mértékben osztotta továbbá a Kúria az elsőfokú bíróság véleményét a „Politizáló pap” alcímű keretes írás tekintetében is: az I. rendű felperesnek mint közéleti szereplőnek fokozottan tűrnie kell a személyével, tevékenységével kapcsolatos kritikai megnyilvánulásokat. A Kúria a cikkben megjelenteket olyan, az I. rendű

felperes politikai jellegű állásfoglalásait, közéleti szerepvállalását és annak esetleges pénzügyi, anyagi vonatkozásait összefüggésbe hozó feltételezéseknek minősítette, amelyek a szabad véleménynyilvánítás körében kifejezhetők. A Kúria tehát az eset összes körülményeit, a szövegösszefüggéseket, valamint a cikk lényegi mondani-valóját értékelve az alperest elmarasztaló jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és a keresetet teljes egészében elutasító elsőfokú ítéletet helyben hagyta.

- [11] 1.3. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszukat mindenekelőtt arra alapítják, hogy a felülvizsgálati eljárásban született bírói döntés az alperest megillető szólás- és sajtószabadság, valamint a felperesek személyiségi jogainak védelme közötti összefüggéseket tévesen tárta föl és bírálta el, ami az Alaptörvény emberi méltóságát védő II. cikkének, jóhírnevet védő VI. cikk (2) bekezdésének, valamint a szólásszabadság határait kijelölő IX. cikk (4) bekezdésének sérelmére vezetett. Az indítvány szerint ugyanis önmagában az a körülmény, hogy valaki egyházi jogi személynél tölt be olyan tisztséget, amely a világi jog terminológiája szerint munkáltatói jogok gyakorlására is jogosítja, még nem eredményez közszereplői státuszt, és a cselekményei tárgyuknál fogva nem keletkezhetnek közügyek sem. Az egyházi személy vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja a Büntető Törvénykönyv alapján közfeladatot ellátó személynek minősül, a közfeladat ellátása azonban nem azonos a közhatalom gyakorlásával. Az indítványozók álláspontja szerint ők tehát nem minősülnek sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak, ennél fogva a Kúria alaptörvény-ellenesen terjesztette ki rájuk a véleménynyilvánítás szabadságának nagyobb tűrésre kötelező mércéit. Az alkotmányjogi panasz a támadott döntés jogértelmezésében az Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdésének sérelmét is látja, mely szerint az állam és a vallási közösségek különváltan működnek.
- [12] Az alkotmányjogi panasz benyújtói mindemellett azt is kifogásolják, hogy a Kúria ítélete megengedhetőnek találta az olyan tartalmú közlést is, amely egy ismeretlen tettes ellen indult büntetőeljárást anélkül hozott összefüggésbe a személyükkel, hogy őket a hatóság eljárás alá vonta volna és gyanúsítottá váltak volna. Az ekként valótlannak minősülő állítást jogszerűnek tartó bírói döntés álláspontjuk szerint sérti az emberi méltóságukat és a jóhírnevüket, és ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében garantált ártatlanság vélelmével is. Ez utóbbi értelmében ugyanis mind az előzetes bűnössé nyilvánítás, mind az ilyen tartalmú látszat keltése tilalmazott. Az alkotmányjogi panasz szerint a való tények meghamisítása, illetve a valós tények hamis színben való feltüntetése attól függetlenül sérti az emberi méltóságot, hogy közszereplőt érint-e vagy sem. Ezzel összefüggésben az indítványozók a másodfokú bíróság által valótlannak minősített többi tényállítással kapcsolatban általában véve is kifogásolják, hogy a Kúria anélkül helyezkedett a jogerős ítéletől eltérő álláspontra, hogy érdemben elvégezte volna a valótlán tényállítások elhatárolását az értékítéletnek minősülő véleményektől. Álláspontjuk szerint ezt támasztja alá, hogy a Kúria nem alkalmazta a bizonyíthatóság szempontját.

II.

- [13] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

- [14] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) vonatkozó rendelkezései:

„2:44. § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme]

A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.”

„2:45. § [A becsülethez és jóhírnevhez való jog]

(1) A becsület megsértését jelenti különösen a más személy társadalmi megítélésének hátrányos befolyásolására alkalmas, kifejezőmódjában indokolatlanul bántó véleménynyilvánítás.

(2) A jóhírnév megsértését jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó és e személyt sértő, valótlán tény állít vagy híresztel, vagy valós tény hamis színben tüntet fel.”

III.

- [15] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [16] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [17] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság az ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette egyrészt azt, hogy a bíróság helyesen alkalmazta-e a közügyek vitájára vonatkozó alkotmányossági érveket, köztük a panaszosok személyével, tisztiségével összefüggő szempontokat, másrészt azt, hogy megfelelt-e az alaptörvényi követelményeknek az a bírói jogértelmezés, mely szerint a vitatott állításokat, pontatlanságokat tartalmazó cikket – címével együtt – a maga egészében kell értékelni.
- [18] 2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság nem vonhatja el az ítélkező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak megtartását vizsgálhatja felül.
- [20] 2.1. Az indítványozók egyik fő érve szerint a Kúria ítélete azért sérti a felhívott, személyiségi jogait védő alaptörvényi rendelkezéseket, mert alaptörvény-ellenesen terjesztette ki rájuk a véleménynyilvánítás szabadságának nagyobb tűrésre kötelező mércéjét. Indokolásuk e tekintetben azt hangsúlyozza, hogy sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak nem minősülnek, illetve egyházi tisztségükből önmagában nem következik, hogy rájuk vagy vitatott intézkedéseikre a szólásszabadság speciális, közügyek vitájára vonatkozó tesztjét kellene alkalmazni.
- [21] Az indítványozóknak ez az érvelése nem megalapozott. A Kúria a releváns alkotmányossági követelményeknek megfelelően az alkotmányjogi panaszban foglaltaknál összetettebb mérlegeléssel döntött a véleménynyilvánítást fokozottan védő mércé alkalmazásáról. A sérelmezett bírói döntés ezt a mércét nem önmagában arra tekintettel választotta meg, hogy az indítványozók milyen tisztséget töltenek be, mi a jogi, személyi státuszuk. A Kúria érvelése egyéb konkrét körülményekre utal, amelyek alapján a tényállásban foglalt kérdésekre vonatkozó véleménynyilvánítások a közügyek vitájának körébe sorolandók.
- [22] Az Alkotmánybíróság már több ízben, elsőként a 7/2014. (III. 7.) AB határozat indokolásában rámutatott arra, hogy a szólásszabadság és a személyiségvédelem összehangolásakor az elsődleges kérdés az, hogy a megszólaló az eset összes körülményére tekintettel társadalmi, közéleti kérdésben, „közügyben” fejtette-e ki mondanivalóját (Indokolás [47]). Ennek eldöntése nem alapozható kizárólag a megnyilatkozással érintett személy státuszára – akkor sem, ha egyébként ez a tényező a mérlegelés egyik legfontosabb, nemegyszer meghatározó erejű eleme marad. {Ezzel egyezően lásd a 3328/2017. (XII. 8.) AB határozatot, Indokolás [40]–[43]}. A közéleti véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos szempontok ugyanis egyfelől tágabb körben lehetnek irányadók, mint a közhatalom gyakorlóit vagy a hivatásszerűen közszereplést vállalókat érintő vélemények köre, másfelől viszont nem állítható, hogy a közéleti szereplőket érintő bármely – köztük a közügyekkel semmilyen kapcsolatban nem álló – közlést e szempontok szerint kell megítélni {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [47]}.
- [23] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria az irányadó alkotmányossági követelmények szerint járt el akkor, amikor a közügyek vitájára vonatkozó mércék alkalmazását nem önmagában az indítványozók tisztiségével, státuszával indokolta, hanem a személyükhöz konkrétan kötődő és az ügyben releváns további tényezőkre hivatkozott. A támadott ítélet ilyen körülményként utalt például arra, hogy az egyik indítványozó rendszeresen tett politikai állásfoglalásokat, megjelent az egyik országgyűlési képviselőjelölt kampányeseményén, sportfejlesztései révén egyházi tisztségén túl is aktív szereplője a helyi társadalmi életnek, illetve az általa képviselt intézmények több esetben részesültek állami támogatásban. Megjegyzi az Alkotmány-

bíróság, hogy jelen esetben a másik indítványozóval mint az egyházmegye belső kormányzatában a püspököt segítő helynökkel szemben kevésbé indokolt a személyiségvédelem korlátozottsága, ugyanakkor a Kúria indokolása az érintett megyéspüspökhöz kapcsolódó, az ügy értékelésének egészét meghatározó releváns körülményeket emelte ki, amelyekre tekintettel a szóban forgó közlések a közügyek vitájához tartoztak.

- [24] Ezek a körülmények azért is meghatározó szereppel bírnak az alkotmányjogi mérlegelésben, mert a szólásszabadság és a személyiségvédelem ütközésének feloldására konkrét ügyben alkalmazott mércék még a közügyek vitáján belül, sőt adott személyhez kötődően is változhatnak a megszólalás körülményeinek függvényében. Arra például már korábban rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy a személyiségvédelem háttérbe szorulása melletti érvek ereje az ítélkező bírák esetében gyengülhet, így esetükben bizonyos körben – a közügyek vitáján belül kialakítandó, de – speciális mérce alkalmazására kerülhet sor {vö. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [58] és [61]}. Hasonlóképpen lehet indokolt az is, hogy a jogi mérlegelés adott esetben figyelemmel legyen az államtól különváltan működő vallási közösségek és vezetőik sajátos helyzetére, feladatára: ha az egyedi ügy körülményei alátámasztják, megszólalásaik kapcsán – még ha társadalmi kérdéseket is érintenek – a közügyek vitáján belüli, ám a közszereplő politikusokra alkalmazandóhoz képest más mérce alakítható ki. Nem ilyen eset azonban, amikor az egyházi tisztséget viselők saját egyéni döntésük alapján a vallási közösségük életéhez szorosabban kötődő szférából kilépve, a közéleti vitákban és a politikai történetekben aktív szerepet vállalva vesznek részt. Ez utóbbi esetben személyiségi jogaik védelme a szólás- és sajtószabadsággal szemben fokozottabban szorul háttérbe ahhoz képest, amit egyházi tisztségük önmagában indokolna.
- [25] Minderre tekintettel a Kúria a szólásszabadság kiemelt védelmét szolgáló, az indítványozókat az őket érintő véleményekkel szemben fokozott tűrésre kötelező tesztet az Alaptörvénnyel összhangban alkalmazta, és jogértelmezését az irányadó alkotmányossági szempontoknak megfelelően alakította ki.
- [26] 2.2. Az indítványozók másik érve szerint a Kúria alaptörvény-ellenesen találta megengedhetőnek, hogy a sajtócikk valótlanul büntetőeljárás alanyaiként beszélt róluk. Indokolásuk e tekintetben arra vonatkozik, hogy a cikk címe annak ellenére az egyikükkel szembeni nyomozásról szól, hogy a büntetőeljárás valójában ismeretlen tettes ellen folyt, velük gyanúsítást nem közöltek.
- [27] Az indítványozók érvelése ebben a körben megalapozott. A Kúria – az elsőfokú bírósággal egyezően – maga is megállapította, hogy a cikk címe önmagában pontatlan, nem fedi a valóságot: az egyik indítványozóval szemben kényszerítés miatt folyó büntetőeljárásról szól, holott nem közöltek vele ilyen gyanút a hatóságok. A támadott ítélet ugyanakkor nem állapított meg jogsértést. Az indokolásban kifejtettek szerint a bírói döntés e tekintetben mindenekelőtt azon a jogértelmezésen alapul, hogy a sajtócikket a maga egészében kell vizsgálni, és egymással összetartozó részeit összefüggésükben kell értékelni. A bíróság ezzel összhangban annak tulajdonított döntő jelentőséget, hogy a beszámoló egészének figyelembevételével az újságban nem történt előzetes ítéletmondás, mivel a cikk tartalmi részében rámutattak arra, hogy gyanúsítás közlésére még nem került sor.
- [28] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt hangsúlyozza, hogy a Kúriának az a jogértelmezése, mely szerint egy sajtócikkben közölt információkat a maguk összességében és összefüggéseikkel együtt kell értékelni, illetve a lényegtelen tévedések, pontatlanságok nem alapozhatnak meg jogsértést, összhangban áll az Alaptörvényből fakadó követelményekkel.
- [29] E tekintetben elsősorban azoknak a megfontolásoknak van jelentőségük, amelyeket az Alkotmánybíróság – a véleménynyilvánítások átfogó csoportján belül – a tényállításoknak az alkotmányjogi mérlegelésben elfoglalt helyével kapcsolatban fejtett ki. Ahogy arra legutóbb a 34/2017. (XII. 11.) AB határozat (Indokolás [34]) összefoglalóan rámutatott, az Alkotmánybíróság következetes volt annak hangsúlyozásában, hogy bár az értékítéletekhez képest lényegesen eltérő mércék alapján ítélandók meg, a tényállítások is – valóság és valótlanok egyaránt – a szólásszabadság hatálya alatt állnak, és rájuk is vonatkoznak a közügyek vitájának fokozott védelme melletti érvek. „A tényállítást tartalmazó megnyilvánulások szintén részei a szólásszabadságnak. Egyrészt valamely tény közlése is kifejezhet személyes véleményt, másrészt tényközlések nélkül a véleményformálás is ellehetetlenülne. [...] A politikai véleménynyilvánítás fokozott védelme mind a közügyekben megfogalmazott értékítéletekre, mind pedig a közügyek körébe tartozó tényállításokra vonatkozik” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [49]–[50]}. Az Alkotmánybíróság ezzel összhangban arra is többször rámutatott, hogy bár a hamis tényállítások – szemben az értékítéletekkel, bírálatokkal – önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt, az adott ügy összes körülményének mérlegelése arra vezethet, hogy mégis alkotmányos lehetőség a valótlan állítást tevő jogi felelősségre vonására. Nem csak arról van szó, hogy a közügyekben megfogalmazott valótlan tényállítások büntetőjogi üldözésének mind a korábbi [vö. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, 18/2000. (VI. 6.)

- AB határozat], mind pedig az Alaptörvény hatálybalépését követő [vö. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat] alkotmánybírói gyakorlat határt szabott. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat a polgári jog hatálya alatt is hangsúlyozta, hogy a közügyek vitájához tartozó tények közlése tipikusan a vélemények alapja, ezért a jogi felelősségre vonás kérdésében még az alkotmányos értékkel egyébként nem bíró, utóbb hamisnak bizonyult tényállítások esetében is figyelemmel kell lenni a közéleti viták minél szabadabb folyásának érdekében (Indokolás [50]).
- [30] Ezeket az alkotmányossági megfontolásokat tükrözi az a bírói értelmezés, amely szerint ha a sajtócikk egésze összességében valós tájékoztatást nyújt, akkor a cikk egyes mondataiban vagy fordulataiban fellelhető kisebb pontatlanságok, valótlanságok nem nyújtanak alapot jogi felelősségre vonásra. Az Alkotmánybíróság ezt a jogértelmezést tehát helyesnek és fenntartandónak tartja.
- [31] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor a szóban forgó szempontokat eltérően kell érvényesíteni egy cikk címének megítélésakor. A cím nem egy a cikk mondatai vagy fordulatai között, hanem az olvasók figyelmének felkeltésében és a cikk tartalmának megragadásában központi szereppel bíró kiemelés, amelynek így adott esetben a személyiségi jogok sérelmére nézve is fokozott hatása lehet. Ez a kiemelő, hangsúlyozó szerep az írás címének önálló jelentőséget ad, amihez önálló értékelésnek kell társulnia a személyiségvédelem körében. Az írás címének megítélése ezért nem oldható fel a többi résszel való együttes értékelésben.
- [32] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a cikk címe műfajából és az említett szerepéből adódóan természetes módon tartalmazhat leegyszerűsítést, pontatlanságot: mind a figyelemfelkeltés indokolt mértéke, mind a tartalom lényegi megragadásának szüksége behatárolja a címadás pontosságát. Az így előálló leegyszerűsítések, pontatlanságok jogszerűségének kérdése azonban nem azon múlik, hogy a cikk többi, kifejtő része ellensúlyozza-e azokat, hanem azon, hogy önmagukban véve olyan pontatlanságnak tekintendők-e, amelyek nem félrevezető vagy megtévesztők valamely lényeges információ tekintetében. A cikk egésze szempontjából fontos körülménnyel kapcsolatban ugyanis a sajtócikk címében – sajátos szerepe miatt – önmagában sem szerepelhet lényeges, megtévesztő pontatlanság, valótlanság.
- [33] Mindezek alapján a bírói döntésben foglalt jogértelmezésnek az a része, amely szerint a cikk címében foglalt pontatlanságot, valótlanságot a cikk egészének fényében kell megítélni, nem érvényesíti kellőképpen az Alaptörvény VI. cikkéből fakadó alkotmányossági szempontokat. Az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntést ezért megsemmisítette.
- [34] A tényállásban foglalt cikk konkrét címének jogszerűségéről vagy jogszerűtlenségéről való döntés ugyanakkor továbbra is az ítélező bíróság feladata. A megismételt eljárásban a fentiek figyelembevételével a cikk címének jogszerűsége körében azt kell mérlegelnie a bíróságnak, hogy a cím a tájékoztatás egésze szempontjából lényeges körülmény tekintetében az olvasókat félrevezető olyan információt tartalmaz-e, amely sértette az érintett személyiségi jogait.
- [35] 3. A határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, a határozatban foglalt elvi megállapításokra tekintettel rendelte el.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [36] 1. Egyetértek a kúriai ítélet megsemmisítésével, azonban álláspontom szerint a Kúria ítélete nemcsak az indítványozóról szóló sajtócikk címében szereplő valótlan állítás értékelése vonatkozásában nem érvényesítette kellőképpen az Alaptörvény VI. cikkéből fakadó alkotmányossági szempontokat, hanem az indítványozók közszereplőként történő értékelése, illetve a vizsgált véleménynyilvánítások közügyek vitájának körébe tartozása tekintetében is alaptörvény-ellenes.
- [37] Az Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdése értelmében az állam és a vallási közösségek különváltan működnek, amelyből többek között az is következik, hogy az állam nem avatkozik bele az egyházak belső ügyeibe.
- [38] 1.2. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a közszereplői minőség megállapítása minden ügyben egyedi mérlegelés tárgyát képezi {legutóbb lásd: 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [44]}, ezért a jelen esetben nem lehetett volna elvonatkoztatni attól, hogy a konkrét ügyben folyó alap jogvita egyrészt munkajogi jellegű volt, másrészt a templomfelújítás kérdése egyházmegyei belügy. Álláspontom szerint egy egyházmegyei belső vita, illetve egy munkajogi jogvita még akkor sem minősíthető automatikusan közéleti vitának, ha ezen viták egyik szereplője egy egyházi vezető, még abban az esetben sem, ha ezen viták adott esetben közérdeklődésre tartanak számot. A Kúria ítélete ezen szempontok vizsgálatára nem tért ki.
- [39] 1.3. A Kúria ítéletének indokolása – álláspontom szerint – továbbá alaptörvény-ellenesen tekintette közszereplőnek az egyházi tisztséget viselő személyeket, e tekintetben az Alkotmánybíróság többsége által elfogadott „egyéb konkrét körülményekre utalást” nem találok meggyőzőnek. Ennek oka, hogy az érintett egyházi vezető a munkajogi jogvitával, illetve az egyházmegyei belügynek számító templomi felújításokkal összefüggésben nem tett állásfoglalást a nyilvánosság előtt, és nem egy ilyen nyilvános tájékoztatása, vagy bejelentése szolgált kiindulópontul az őt ért bírálatoknak.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

- [40] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [41] Az Abtv. 66. § (3) bekezdésében biztosított jogköröm alapján az alábbi párhuzamos indokolást csatolom határozathoz.
- [42] Az elfogadott határozat rendelkező részét támogattam, ugyanakkor a lentebb kifejtettek szerint az indokolását egyrészt nem tartom kielégítőnek, másrészt a többségi indokolás egyes megállapításait vitatom.
- [43] A Kúria ítéletének megsemmisítését alaposabban kidolgozott indokolással kellett volna alátámasztani. Álláspontom szerint ehhez az emberi méltósághoz és a jó hírnévhez való alapjogok kapcsolódási pontjainak, egymáshoz való viszonyrendszerének, illetve a véleménynyilvánítási szabadság ezzel összefüggő korlátainak bemutatása feltétlenül szükséges lett volna.
- [44] Vitatom a többségi indokolás azon megállapításait, miszerint az indítványozó nagyobb tűrésre kötelezett a vizsgált sajtócikk vonatkozásában, illetve hogy a vizsgált ügy közügynek minősül. Az Alkotmánybíróság álláspontja és gyakorlata következes a tekintetben, hogy a közügyek megvitatása körében elhangzó véleménynyilvánítás és a rá vonatkozó védelem megítélésekor nem a szólással érintett személyek státusza a lényegi kérdés, hanem az, hogy a megszólaló valamely társadalmi, politikai kérdésben fejtette ki nézeteit. A közéleti véleménynyilvánítás-

ra vonatkozó alkotmányos szempontok tehát nem alkalmazhatók a közéleti szereplőket érintő, a közügekkel semmilyen kapcsolatban nem álló vélemények esetében {lásd: 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [47]}.

- [45] A szólásszabadság és a személyiségvédelem kollíziójának kérdésében a többségi döntés az Alkotmánybíróság saját zsinórmértékét félretolva sorolta az alapul fekvő esetet a közügek vitájának körébe.
- [46] Álláspontom szerint az indokolás III. 2.2. pontjának (Indokolás [26] és köv.) világosan rögzítenie kellett volna, hogy a címadás túlmegy azon az észszerű határon, ami a figyelemfelhívás körében a sajtószabadság érvényesülését részesíthetné előnyben az emberi méltósággal és a jó hírnévhez való alapjogokkal szemben. A cím szerinti tájékoztatás leglényegesebb körülménye ugyanis az a valótlan közlés, hogy nyomoznak az indítványozó püspök ellen. A vizsgálat tárgyát képező cikk címét a Fővárosi Ítéletábla valótlan tényállításnak minősítette, amit a Kúria sem vitatott. A többségi indokolás ezt a valótlan tényállítást következetesen pontatlanságnak nevezi. Az alapul fekvő ügyre vonatkoztatva a pontatlanság szó a legcsekélyebb mértékben sem juttatja kifejezésre, hogy a címadás valótlan tényállítás, sőt ennek egyértelmű megállapítása helyett inkább leplezi annak lényeges jelentőségét. A megsemmisítés indoka tehát álláspontom szerint nem az, hogy a Kúria – ahogy a többségi indokolás fogalmaz – nem kellőképpen érvényesítette az Alaptörvény VI. cikkéből fakadó alkotmányossági követelményeket, hanem az, hogy a Kúria a címadást nem az Alaptörvénnyel összhangban értékelte, és ezáltal megsértette az indítványozó emberi méltóságát és a jó hírnévhez való alapjogát.
- [47] Az elfogadott határozat végén szereplő, az ítélező bíróság feladatával összefüggő megjegyzést szintén vitatom. A Kúria alaptörvény-ellenes ítéletének megsemmisítésekor álláspontom szerint nem helyénvaló, hogy az Alkotmánybíróság szinte iránymutatást, bátorítást ad arra vonatkozóan, hogy a megismételt eljárásban a bíróság arra a következtetésre is juthat, hogy egy bűncselekmény elkövetésével összefüggő valótlan közlés nem sérti az emberi méltóságot és a jó hírnévhez való alapjogot.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Szívós Mária s.k.,
alkotmánybíró

- [48] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

- [49] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1063/2017.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 106. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2018. (VII. 18.) AB HATÁROZATA

a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Juhász Imre* és *dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, XIII. cikk (1) bekezdéséből és XV. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény nem ad lehetőséget az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő szabályozásra visszavezethető okból nyugalmazott bírónak és ügyészeknek arra, hogy szolgálati jogviszonyuk helyreállítását követő nyugalmazásukra tekintettel öregségi nyugdíjukat kérelmükre ismételten megállapítsák úgy, mintha arra e későbbi időpontban első alkalommal került volna sor.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 59.M.2270/2017. számon folyamatban lévő ügyben egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
- [2] 1. A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege a következők szerint foglalható össze.
- [3] 1.1. Az alapügy felperese 2009. december 18-án elérte az öregségi nyugdíjkorhatárt, amelynek betöltése után – nyugdíja megállapítása nélkül – továbbra is bírói szolgálati jogviszonyban dolgozott, amíg tisztségéből a Köztársasági Elnök 2012. március 29-i határozata fel nem mentette a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) határozathozatalkor hatályos 90. § *ha*) pontja, valamint 230. §-a alapján. Munkaviszonya 2012. június 30-ával megszűnt.
- [4] Az elsőfokú nyugdíjbiztosítási szerv igénybejelentés alapján eljárva az alapügy felperese számára öregségi nyugdíjat állapított meg 2012. július 1-jei folyósítási kezdettel a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) irányadó rendelkezéseinek megfelelően.
- [5] 1.2. A megállapított öregségi nyugdíj folyósításának szüneteltetését rendelték el 2013. július 1-jével a Tny. 83/C. §-a szerint. Az alapügy felperesének bírói szolgálati jogviszonyát ugyanis helyreállították azt követően, hogy az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozattal (a továbbiakban: Abh.1.) alaptörvény-sértőnek, és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) a C-286/12. számú ügyben (a továbbiakban: EuB ítélete) az uniós jogba ütközőnek minősítette a nyugalmazására vonatkozó szabályozást.

- [6] 1.3. Az alapügy felperesének bírói szolgálati jogviszonya a rá – az új szabályok szerint – irányadó korhatár (69. életév) betöltésénél fogva ismételen megszűnt 2016. december 17-én; ezt követő naptól a korábban megállapított öregségi nyugdíját ismételen folyósítják.
- [7] Az alapügy felperese kérelmet terjesztett elő az elsőfokú nyugdíjbiztosítási szervnél, amelyben kérte, hogy öregségi nyugdíját úgy állapítsák meg újból, hogy nem veszik figyelembe a „kényszernyugdíjazását”, azaz a bírói jogviszonya helyreállításától kezdve eltelt időt szolgálati időként veszik figyelembe és havi átlagkeresete kiszámítása során elismerik az ezen időszak alatt szerzett, felső határ nélküli nyugdíjárulék-fizetéssel terhelt illetményét.
- [8] Kérelmét határozattal elutasították, amelynek indokolásában többek között az áll, hogy „[a] jogerősen megállapított saját jogú nyugellátásról már nem lehet lemondani, ezért a nyugellátás újbóli, illetve későbbi időponttól történő megállapítására [...] nincs jogi lehetőség. Az előzőekben megállapított és jelenleg is folyósított ellátás illeti meg.”
- [9] A másodfokú nyugdíjbiztosítási szerv az alapügy felperesének fellebbezését elutasította és az elsőfokú döntést helyben hagyta. E döntés „megokolása” azt tartalmazza, hogy az elsőfokú hatóság határozata helytálló, figyelemmel a Tny. 22/A. § 2017. január 1-jétől hatályos változatára és 83. § (1) bekezdésére.
- [10] A másodfokú határozatot keresettel támadta az alapügy felperese, amelyben azt is kérte az indítványozó bíróságtól, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz.
- [11] 2. A bírósági kezdeményezés elsősorban a felperes és kisebb részben az alperes érveit adta elő. A főtítkári előkészítő eljárás során hiánypótlásra került sor. A kiegészítő indítványban foglaltak szerint a Tny. 22/A. § (1)–(3) bekezdései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, II. cikkét, XIII. cikk (1) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését. Ezek alapján kérte az indítványozó bíróság azt, hogy az Alkotmánybíróság a támadott szabály alkalmazását zárja ki a folyamatban lévő perben.
- [12] 2.1. Az indítvány szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése azért sérül, mert „[a] saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység jogállami keretek között alkotmányosan nem korlátozható, ha az nem sérti mások jogait vagy jogos érdekeit. A nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységhez nem fűződnek ugyanazon jogok, mint az általában vett, nyugellátás előtti keresőtevékenységhez. Ez pedig olyan korlátozás, mely jogállami elvekkel nem alátámasztott, és kifejezetten sérti a jogállamiság részét képező jogegyenlőség elvét [...]”
- [13] 2.2. Az Alaptörvény II. cikkének a sérelmére az vezet az indítványban írtak szerint, hogy alaptörvény-ellenes jogszabály folytán nyugellátás igénybevételére kényszerült az alapügy felperese, és a jogsértő állapot kiküszöbölésére megalkotott jogszabály nem hozta ugyanolyan jogi helyzetbe, mint amilyenben az alaptörvényt sértő jogszabály alkalmazása előtt volt. A jogalkotó megoldása az alapügy felperesét nyilvánvalóan méltatlan helyzetbe hozta, ami által sérült az emberi méltósága.
- [14] 2.3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése sérelmét a kérelmező bíróság a következőkben jelölte meg: „kellő társadalmi cél és indok nélküli tulajdonkorlátozás valósul meg általa, hogy a korlátozás indok és alátámasztás nélkül fosztja meg a tevékenység gyakorlóját a munkája gyümölcsétől úgy, hogy egyúttal a tevékenységét beszolgáltatási kötelezettséggel sújtja és ezzel kettős aránytalanságot valósít meg: a saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységet folytató felső korlát nélkül fizeti a járulékot, ugyanakkor nem jut ezzel arányos juttatáshoz, hanem csak egy erősen korlátozott kompenzációhoz [...]”
- [15] 2.4. Az indítványozó bíróság a jogállamiság részét képező jogegyenlőség elvét vezette át a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos panaszelembe. Eszerint a támadott szabályozás „különbséget tesz az emberek két csoportja között aszerint, hogy valaki nyugellátás előtt kötelezett nyugdíjárulék fizetésére, vagy e kötelezettségnek a nyugellátása mellett tesz eleget. Mindkét csoport eleget tesz normatív módon meghatározott kötelezettségnek, de ezzel egyidejűleg negatív megkülönböztetés történik: a nyugellátáshoz az a szankció társul, hogy a felső határ nélkül járulékot fizető nem jut hozzá ahhoz a jogosultsághoz, ami a másik csoportot megilleti. Ezen hátrányos megkülönböztetés nincs semmilyen jogállami elvvel alátámasztva. [...] Az itt vázolt különbségtétel a diszkrimináció tilalmába ütközik és sérti az alapvető jogokat. Ezáltal sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.”

II.

[16] 1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései:

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

„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.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„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.”

[17] 2. A Tny. sérelmezett rendelkezései:

„22/A. § (1) A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység időtartama szolgálati időként nem vehető figyelembe. A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel szerzett, nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem összege az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset kiszámítása során nem vehető figyelembe.

(2) Az öregségi nyugellátásban részesülő személy – ideértve azt a személyt is, akinek nyugellátása szünetel – nyugellátását a sajátjogú nyugdíjasként történt foglalkoztatása, illetve egyéni vagy társas vállalkozóként végzett kiegészítő tevékenysége alapján a naptári évben elért, nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem összege egytizenketted részének 0,5 százalékával – a jövedelem megszerzését követő naptári év január 1-től – növelni kell. A nyugdíjnövelés kiszámítása során az a nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem vehető figyelembe, amely után az előírt nyugdíjjárulékot megfizették.

(3) A nyugdíjnövelést a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv hivatalból állapítja meg a nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem megszerzését követő naptári év

a) szeptember 30-áig, ha kizárólag a Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogviszonyból származó keresetet, jövedelmet kell figyelembe venni,

b) október 31-éig az a) pontban nem említett esetben.”

III.

[18] A bírói kezdeményezés részben alkalmas az érdemi vizsgálatra az alábbiak szerint.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv. 25. §-ában lefektetett kritériumoknak, amelyeket már több ügyben is összefoglalt a testület {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28], 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kezdeményező bíróság az eljárás felfüggesztése mellett végzésekben fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyek közül a kiegészítő végzésben (59.M.2270/2017/8.) konkrét, indokolt kérelmet terjesztett elő az ügyben alkalmazott Tny. 22/A. § (1) bekezdésével szemben.

[20] Az indítványozó végzés (59.M.2270/2017/6.) nem a bíróság, hanem a felek álláspontjáról szólt, ezért az abban írtakat az Alkotmánybíróság nem tudta figyelembe venni a határozottság hiánya miatt [vö.: az Abtv. 25. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]. Az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó feladata, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, és azok nyilvánvaló hiánya esetében a hiányossággal érintett panaszlemez(ek) érdemi vizsgálatát ne folytassa le {lásd például: 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [7]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]; 3195/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [10]}.

- [21] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. 22/A. § (2)–(3) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét csak állította az indítványozó bíróság; ennek alátámasztása érdekében semmilyen jogi érvet nem fogalmazott meg. A kiegészítő végzés nem tartalmaz (alkotmányjogi érvekkel alátámasztott) indokolást arra nézve, hogy e két bekezdés miért ellentétes az Alaptörvénnyel. Az indokolás hiánya az ügy érdemi elbírálásnak akadályát képezi {például: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3229/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az előbbi kettő bekezdéssel szemben előterjesztett panaszem tehát nem alkalmas az érdemi vizsgálatra, mert nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának.
- [22] 3. A fentieknek megfelelően az Alkotmánybíróság a Tny. 22/A. § (1) bekezdését vizsgálta felül a kiegészítő végzésben felhívott alaptörvényi rendelkezések állítólagos megsértése okán.

IV.

- [23] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [24] Az Alkotmánybíróság előbb áttekintette az Abh.1.-et, az EuB ítéletét, az ezekre adott jogalkotói válaszokat, valamint a saját jogú nyugdíjasként a közszférában foglalkoztatottakkal kapcsolatos 29/2017. (X. 31.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.2.), az 1157/B/2008. AB határozatot (a továbbiakban: Abh.3.), majd megvizsgálta a támadott és az ahhoz szorosan kapcsolódó szabályozást, végül döntött arról, hogy a támadott szabály sérti-e a négy felhívott alaptörvényi rendelkezést az indítványban írt okokból.
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság az Abh.1.-gyel visszamenőleges hatállyal megsemmisítette a Bjt. 90. § *ha*) pontját és 230. §-át, amelyek lényegében arra vezettek, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött bírónak a bírói szolgálati jogviszonyuk 70. életévük betöltése helyett már a 62. életévük betöltésével megszűnt.
- [26] 1.1. Az Abh.1.-ben többek között azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „[a] bírák jogállásának lényeges eleme a személyes függetlenséggel, az elmozdíthatatlansággal összefüggésben a jogviszonyuk megszűnésének a szabályozása. [...] A bírókat illetően a nyugalomba helyezés életkora – amely elsősorban jogállási és nem nyugdíj-szakmai kérdés –, valamint a nyugellátásra való jogosultság életkora akkor válhat el, ha ez összehatásában, a következményeit illetően nem hátrányos rájuk nézve. [...] A nyugalomba helyezést lehet magasabb és alacsonyabb életkorhoz kötni, mint ami a nyugdíjkorhatár a más foglalkozást gyakorló személyeknél. Ha a korhatár változik, ennek alkotmányjogi jelentősége nem önmagában a korhatár mértékének meghatározásában, hanem az új korhatár bevezetésének módjában és határidejében, a bírókra gyakorolt hatásában lehet” (Abh.1., Indokolás [87]).
- [27] Azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy „a törvényes bíró garanciáját egyértelműen sérti az olyan törvény, amely viszonylag rövid időn belül eredményezi a bírói tisztség időtartamának a lerövidülését, vagyis a bíró gyors eltávolítását tisztségéből” (Abh.1., Indokolás [101]). Azt is megfogalmazta a testület, hogy „[a] bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye” (Abh.1., Indokolás [106]).
- [28] Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy „az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya nem áll helyre az alkotmánybírói döntés erejénél fogva” (Abh.1., Indokolás [100]).
- [29] 1.2. Az Abh.1. alapján adottnak kellett tekintenie az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben egyfelől azt, hogy az érintett bírók nyugalmazását az Alaptörvénnyel ellentétes módon szabályozta a jogalkotó. Másfelől azt, hogy az Abh.1. indokolásából egyértelműen következett: a törvényalkotónak szabályokat kell alkotnia a jogviszony jogellenes megszüntetésének orvoslása érdekében, mert az eredeti állapot nem áll helyre az Abh.1. erejénél fogva.
- [30] 2. Az EuB kötelezettségzegési eljárásban hozott ítélete megállapította: „Magyarország a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás elfogadásával – amely életkoron alapuló, az elérni kívánt célokkal arányban nem álló eltérő bánásmódot eredmé-

nyez – nem teljesítette a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 2. cikkéből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit” (EuB ítélete rendelkező rész).

- [31] 2.1. Az EuB ítélete indokolása szerint a magyar szabályozás közvetlenül az életkoron alapuló eltérő bánásmódot valósít meg a három jogász hivatásrend tagjai tekintetében. Mindazonáltal az Irányelv 6. cikke (1) bekezdésének első albekezdéséből az következik, hogy az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha – a nemzeti jog keretein belül – jogszerű céllal, például jogszerű foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci, vagy szakképzési céllal, objektív és észszerű módon igazolható, valamint e cél elérésének eszközei megfelelőek és szükségesek (EuB ítélete 54–55. pontjai).
- [32] Az EuB megállapította, hogy a vitatott rendelkezések jogszerű célokkal igazolhatók. Ezek egyike a fiatal jogászok bíróvá, ügyésszé és közjegyzővé válását megkönnyítő, kiegyensúlyozottabb korstruktúrához vezető jogi környezet kialakítása volt. A másik pedig a szolgálati jogviszony kötelező megszűnésével járó korhatár közszolgálati hivatások tekintetében történő egységesítése (EuB ítélete 59–64. pontjai).
- [33] Az EuB azonban azt is megvizsgálta, hogy a vitatott nemzeti rendelkezések „az említett két cél megvalósításának megfelelő és szükséges eszközei-e”. Az EuB megállapította, hogy nem azok, mert rövid felkészülési időt követően lépett hatályba a nyugalmazási szabályozás módosítása; nem volt előre látható a módosítás; a nyugdíjkorhatár emelésével ellentétes irányú, és a nyugdíjkorhatár-emelés lépcsőzetes módszerével ellentétben azonnali hatás kiváltására irányult (EuB ítélete 65–75. pontjai).
- [34] 2.2. Az EuB ítélete alapján figyelemmel kellett lennie az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben is arra, hogy az érintett bírák szolgálati jogviszonyát az uniós joggal ellentétben álló hátrányos megkülönböztetéssel szüntette meg a jogalkotó 2012-ben. A diszkriminációt azonban nemcsak a bírók vonatkozásában állapította meg az EuB, hanem az azonos szabályozási koncepció hatálya alá tartozott közjegyzők és ügyészek tekintetében is.
- [35] 3. Az új szabályozást a jogalkotó az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvénnyel (a továbbiakban: Mód.tv.) ültette a Bjt.-be és más törvényekbe annak a szándékával, hogy megfeleljen az Abh.1.-ben és az EuB ítéletében foglalt követelményeknek, ahogyan arra a Mód.tv. miniszteri indokolása rámutatott (lásd: a Mód.tv. általános indokolása).
- [36] 3.1. A törvényalkotó a Mód.tv.-vel iktatta a Bjt.-be azokat a szabályokat, amelyek kezelték a bírói szolgálati jogviszony jogellenes megszüntetése által létrejött helyzetet, különös tekintettel arra, hogy miként állítható helyre a jogviszony és miként nyerhetnek kártérítést az érintett bírák [lásd: Bjt. 145. § (3)–(7) bekezdés és 232/B.-232/K. §]. A jogellenes megszüntetéssel érintett, a szükséges nyilatkozatot megtevő 229 bíró közül 56 fő választotta az ítélezési tevékenység folytatását. A bírók többsége az átalány-kártérítést választotta a visszahelezés helyett és elfogadta bírói jogviszonya megszűnését (az Országos Bírói Hivatal elnökének 2013. évi beszámolója, 81. oldal). A tevékenység folytatását választó bírókra az a szabály vonatkozott, hogy jogosultak az elmaradt illetményükre, egyéb járandóságukra, vezetői pótlékukra, felmentésüket megelőző beosztási helyükön kell továbbfoglalkoztatni őket és tanácselnöki tisztségükbe is vissza kell helyezni a volt tanácselnököket [lásd: Bjt. 232/J. § (2) bekezdés].
- [37] Arról is rendelkezett a törvényalkotó a bírók nyugalmazásával kapcsolatban, hogy az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatár a Tny.-ben meghatározott öregségi nyugdíjra jogosító legmagasabb öregségi nyugdíjkorhatár, de legalább a 65. életév és ezt a szabályt 2023. január 1-jétől kell alkalmazni. Addig a születési évszámtól függővé tett lépcsőzetes rendszer szerint csökken a nyugalmazási korhatár a 70. életévről a 65. életévre (lásd: a Bjt. Mód.tv.-vel megállapított 91. §-át és 232/C. §-át).
- [38] A Mód.tv. az ügyészek jogviszonyával kapcsolatban is azonos nyugalmazási szabályozást iktatott a jogrendszerbe és az ügyészek számára is lehetővé tette, hogy átalány-kártérítést kapjanak vagy kérelmükre visszakerüljenek tisztségükbe az elmaradt illetmény megtérítése mellett (lásd: a Mód.tv. 27–35. §-ával módosított legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 165/A–J. §). Az érintett 101 ügyész közül 19 kérte az ügyészi tisztségbe történő visszahelyezését 2013-ban (A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2013. évi tevékenységéről, 56. oldal).
- [39] A közjegyzők nyugalmazási korhatárát az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 45. § (4) bekezdése szállította volna le 2014. január 1-jei hatállyal, de hangsúlyozandó,

hogyan végül nem lépett hatályba a Mód.tv. 37. §-a értelmében. Helyette a bírák és az ügyészek nyugalmazására vonatkozó lépcsőzetes rendszerrel azonos szabályozás épült be a Mód.tv. 5. §-a útján a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 178. §-ába 2013. április 2-i hatálybalépéssel.

- [40] 3.2. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényalkotó célja az volt, hogy orvosolja az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő jogviszony-megszüntetés a bírók, illetve az ügyészek esetében, és hogy megelőzze e megszüntetés hatályosulását a közjegyzők esetében. Lehetőséget adott ugyanis a törvényalkotó arra, hogy a bírók és az ügyészek válasszanak: jogviszonyukat helyreállítják, vagy általán-kártérítést kérnek. A törvényalkotó arra törekedett, hogy ha a jogellenes jogviszony-megszüntetéssel érintettek úgy döntenek, hogy folytatják tevékenységüket, kérelmükre olyan helyzetbe kerüljenek, mintha nem szüntették volna meg státuszukat.
- [41] Ezekon túlmenően a nyugalmazási korhatárra vonatkozó új szabályozást alakítottak ki az egységesség és a fokozatosság elve mentén haladva a bírókra, a közjegyzőkre és az ügyészekre kiterjedően.
- [42] 4. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Abh.2.-őt és az Abh.3.-at, mert az azokban tett megállapítások szoros tárgyi összefüggésben állnak a jelen ügyben felmerült alkotmányossági kérdésekkel.
- [43] 4.1. Az Alkotmánybíróság az Abh.2.-vel a Tny. 83/C. §-ával, 102/J. §-ával, 102/I. §-ával, 102/K. §-ával szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt bírálta el, amely a közzsférában az ún. „dupla ellátás tilalmával” volt kapcsolatos. Az indítványozó mint öregségi nyugdíjban részesülő személy egy önkormányzatnál köztisztviselőként dolgozott 2012. július 1-jétől. A Tny. 2013. január 1-jei módosítását követően felfüggesztették azoknak a személyeknek a nyugdíj-folyósítását, akiket a közzsféra meghatározott területein foglalkoztatnak, de nem lépett hatályba ilyen korlátozás azoknak az öregségi nyugdíjára, akiket a magánszektorban foglalkoztatnak. Az új szabály alkalmazásával a kérelmező nyugdíjának folyósítását 2013. július 2-án felfüggesztették. Az indítványozó azzal érvelt, hogy szolgálati idő alapján részesül öregségi nyugellátásban, amely őt pusztán emiatt, tehát a megszerzett szolgálati idő alapján illeti meg, ezt tőle meg nem vonhatják, annak folyósítását fel nem függeszthetik, nem szüneteltethetik, mert ezzel a tulajdonhoz való jogát sértik meg. A hivatkozott jogszabály ezen túlmenően a köztisztviselői, illetve a Tny. 83/C. § (1) bekezdésében felsorolt jogviszonyban álló személyeket hátrányosan megkülönbözteti, mivel a már megszerzett öregségi nyugdíjak folyósítását csak ezen foglalkoztatottak esetében rendeli szüneteltetni, más esetekben ilyen korlátozást nem lát indokoltnak (Abh.2., Indokolás [13] és [81]).
- [44] A támadott jogszabályokat az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) is megvizsgálta a javak békés élvezetéhez való jog (tulajdonhoz való jog) és a diszkrimináció tilalma szempontjából a 78117/13. számon folyamatban volt, *Fábián kontra Magyarország* ügyben. Az EJB Nagy Kamarája a kérelmet elutasította. Megállapította, hogy az állami nyugdíj felfüggesztése a közzszolgáltatásban foglalkoztatott nyugdíjas számára nem sérti a javak békés élvezetéhez való jogot. Megállapította továbbá azt, hogy nem ütközik a megkülönböztetés tilalmába, hogy a magyar szabályozás különbséget tesz a köztisztviselők és a magánszektorban foglalkoztatott nyugdíjasok nyugdíjának a folyósítása között azon az alapon, hogy az államháztartásból kapják-e a munkabéruket vagy a magánszférából (Abh.2., Indokolás [83]). Az EJB döntése alapvetően nem tér el sem a tulajdonhoz való jog, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében attól az értelmezéstől, amelyet az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint kifejtett az Abh.2.-ben.
- [45] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére alapított panaszleletet elutasította. Ennek során arra mutatott rá, hogy a vizsgált szabályozás megfelelő egyensúlyt teremt a közzség általános érdekei és az érintett személy alapvető jogainak védelme követelményei között. Kétségtelen, hogy a kétféle jövedelem (az államháztartásból származó munkabér és az öregségi nyugdíj) egyszerre nem folyósítható, ám a döntés arról, hogy a munkavégzésből származó jövedelem vagy az ennek pótlását szolgáló nyugdíj folyósítása történjen-e meg, a nyugdíjra jogosult személy saját személyes döntése (Abh.2., Indokolás [65]–[66]).
- [46] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésével kapcsolatban is elutasította a panaszt. Azt állapította meg, hogy „nem igazolható, hogy a közzsférában alkalmazott, öregségi nyugdíjban részesülő személy hasonló vagy lényegében hasonló helyzetben van, mint a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy. [...] Habár mind az állami, mind pedig a magánszektor alkalmazottai a közzszeg társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez kapcsolódnak, amelyhez hasonlóan, és ugyanolyan mértékben járulnak hozzá, ez önmagában nem jelenti azt, hogy hasonló helyzetben vannak. Az államháztartásból eredő forrással való gazdálkodásra lehet eltérő szabályt alkotni különösen az államháztartási pénzügyi egyensúly fenn-

tartása érdekében. A szabály nem akadályozza a magángazdaságban foglalkoztatottak nyugdíjának és fizetésének együttes folyósítását” (Abh.2., Indokolás [71]–[72]).

- [47] 4.2. Az Alkotmánybíróság már ütköztette a Tny. 22/A. §-át az Alkotmánnyal az Abh.3.-ban, jóllehet a sérelmezett rendelkezés nem a jelenleg hatályos szövegezéssel volt hatályban, bár tartalmilag hasonló volt. Ezek miatt a *res iudicata* helyzet nem állapítható meg. Elvi élel mutatott rá azonban az Alkotmánybíróság a diszkriminációval összefüggésben az Abh.3.-ban a következőkre: „[a] Tny. támadott rendelkezése a foglalkoztatott nyugdíjasoknak a nyugdíj mellett elért jövedelmük után járó [...] nyugdíjemelését írja elő. E szabályt az indítványozó az aktív dolgozók várható nyugdíjának [...] számítási módjával vetette össze, és állította a nyugdíjasok hátrányos megkülönböztetését. E rendelkezés tárgya azonban eltérő – a várható nyugellátás tényezőit foglalja magában, és más személyi körre – aktív dolgozókra – vonatkozik, alanyai tehát nem alkotnak azonos csoportot, nem hasonlíthatók össze. Így a jogalkotói különbségtétel nem veti fel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét, ezért az indítványt Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is elutasította” (Abh.3., ABH 2010, 1913, 1916–1917.).
- [48] 4.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy melyek a már kikristályosodott csoportképzési szabályok az öregségi nyugdíjjal kapcsolatos rendelkezések körében, amelyek az Alaptörvény hatálya alatt is irányadók.
- [49] Egyrészt az öregségi nyugdíjasként adó- és járulékköteles tevékenységet végző személyek nem tartoznak egy csoportba az ilyen tevékenységet végző, ám öregségi nyugdíjasnak nem minősülő aktív dolgozókkal abban az esetben, amelyben a járulékok és járadékok allokációjáról szól a szabályozás. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabályainak az összevetése alapján megállapította, hogy „az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondottak szerint változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [26]}. A csoportképzés előbbi logikája tehát az Alaptörvény hatálya alatt is alkalmazandó a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat indokolásának [32] bekezdésében lefektetett teszt tükrében, hiszen az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és 70/A. §-a és az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdései között nincs olyan eltérés, amely változtatna azon, hogy miként alakítandó ki az összehasonlítható helyzetben lévő személyek köre.
- [50] Másrészt a közsférában foglalkoztatott öregségi nyugdíjasnak minősülő személyek nincsenek összehasonlítható helyzetben a magánszférában foglalkoztatott öregségi nyugdíjasnak minősülő személyekkel. Ezt a csoportképzési szabályt már az Alaptörvény hatálya alatt állította fel az Alkotmánybíróság a IV.4.1. pontban írtak szerint (Indokolás [43]–[45]).
- [51] Az indítványban állított módon nem áll fenn hátrányos megkülönböztetés. Az indítvány ugyanis a fentebb említett, különböző csoportokba tartozó személyek eltérő kezelését tette a probléma tárgyává. Diszkrimináció megállapítása azonban azt feltételezi, hogy homogén csoporton belül történjen hátrányt okozó, de nem igazolható megkülönböztetés [lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb: 3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [52] 5. Az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a sérelmezett és az ahhoz szorosan kapcsolódó szabályozás kialakulását és tartalmát.
- [53] 5.1. A saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott 2006. december 31-ig nem volt köteles nyugdíjjárulékot fizetni a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 25. §-a szerint. 2007. január 1. óta azonban köteles. Ezáltal megszűnt az a különbségtétel, amely a nyugdíjas és a nem nyugdíjas személyek járulékfizetési kötelezettségét érintően az addig hatályos szabályok alapján fennállt.
- [54] A törvényalkotó a Tny. módosításával kompenzálta azt, hogy a nyugdíjas foglalkoztatott is fizet nyugdíjjárulékot. A többletjárulékfizetéshez ugyanis többletjuttatást kapcsolt a Tny. 22/A. §-ának a betűzésével, ami az eredetileg hatályos állapota szerint arról a képletről rendelkezett kettő bekezdésben, amely alapján a megállapított nyugdíj összegét emelni kellett. A Tny. 22/A. §-át a jogalkotó többször módosította.

- [55] 5.2. A Tny. 22/A. §-ának hatályos szövegét 2017. január 1-jei hatálybalépéssel a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény és egyéb törvények módosításáról szóló 2016. évi CLXVII. törvény 12. §-a állapította meg.
- [56] A Tny. 22/A. § (1) bekezdése tartalmazza azt a szabályt, amellyel szemben a kezdeményező bíróság megfogalmazta a határozott alkotmányjogi panaszát. Ez a szabály korlátozást jelent. A szolgálati idő, illetve az átlagkereset figyelembe vételének a kizárása ugyanis alacsonyabb összegű nyugdíj megállapításához vezet ahhoz képest, mintha a szolgálati időben és az átlagkeresetben benne lenne a saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység is.
- [57] A Tny. 22/A. § (2) bekezdése a kompenzációról szól, ami ellentételezi az előbbi bekezdésben lefektetett korlátozó szabályt. Ez a bekezdés tartalmazza azt a képletet, amely alapján kiszámolható a megállapított havi nyugdíj összegének a növelése. A Tny. 22/A. § (2) bekezdése szerinti kompenzáló szabály célja nem az, hogy pontosan akkora összegű nyugdíjhoz vezessen, mintha a korlátozó szabály nem létezne, hanem az, hogy számszerű egyenértékűsége törekvés nélkül elismerje a saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel 2007. január 1. óta együtt járó nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettséget ahelyett, hogy szolgálati időként, illetve az átlagkereset számításakor venné figyelembe.
- [58] A Tny. 83. § (1) bekezdése szerint „[a]z e törvény alapján megállapított nyugellátásról lemondani, azt – mint a jogosult személyéhez kötött ellátást – átruházni (engedményezni) nem lehet”. Ez a rendelkezés teremti meg az öregségi nyugdíjas státusz élethosszig tartó garanciáját.
- [59] A Tny. 83/C. § (1) bekezdése értelmében az öregségi nyugdíj folyósítását szüneteltetni kell, ha a nyugdíjas – többek között – bírói vagy ügyészségi szolgálati viszonyban áll. Ez a kötelező szüneteltetési szabály az Alaptörvényt sem és az Emberi Jogok Európai Egyezményt sem sérti, ahogyan azt az Alkotmánybíróság a IV.4.1. pontban összefoglalta (Indokolás [43]–[46]).
- [60] 5.3. A fenti szabályozás áttekintése alapján az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg a bírók és az ügyészek nyugalmazásával összefüggésben.
- [61] A nyugdíjkorhatár betöltése akkor jár együtt a nyugdíjba vonulással, ha a nyugdíjkorhatár és a nyugalmazási korhatár megegyezik. 2012-ben a jogviszonyok jogellenes megszüntetése abban nyilvánult meg, ahogyan lecsökkentette a jogalkotó a 70. életévről a nyugalmazási korhatárt a 62. életévben megjelölt nyugdíjkorhatárra. Az érintett bírók és ügyészek ekkor értelemszerűen igénybejelentést tettek öregségi nyugdíjuk megállapítása iránt, hiszen megélhetésüket biztosítaniuk kellett. Ennek következtében 2012-ben kényszerűen öregségi nyugdíjassá váltak és ezt a státuszt nem állt és nem áll módjukban megváltoztatni. Az öregségi nyugdíj megállapítása nélküli továbbfoglalkoztatás előnyét, amit a Tny. 21. § (2) bekezdése intézményesít speciális növelő tételként, sem élvezik innentől kezdve. Az Abh.1.-et és az EuB ítéletét követően a Mód.tv. alapján a jogviszonyok egy részét kérelemre helyreállították 2013-ban. A nyugalmazási korhatárt ismételten elérők – mint ahogyan az alapügy felperese is – azonban végső soron a nyugellátás szempontjából nem kerültek olyan helyzetbe, mintha jogviszonyukat nem szüntették volna meg jogellenesen. A nyugdíj ismételt megállapítása helyett azt a többször módosított szabályozást vonatkoztatják rájuk bármiféle eltérés nélkül, ami eredetileg 2007. január 1-jén lépett hatályba azon oknál fogva, hogy innentől az öregségi nyugdíjas foglalkoztatottnak is nyugdíjjárulékot kell fizetnie. Ez a szabályozás nincs tekintettel arra, hogy a saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott személyes döntése alapján vagy a jogellenes jogviszony-megszüntetés folyamánként került a Tny. 22/A. § hatálya alá. Figyelemmel azonban arra, hogy a kompenzáló szabály nem biztosít egyenértékű ellentételezést, az érintett biztosítottak akár hátrányt is szenvedhetnek, mert nem biztosítja a szabályozás, hogy az eredetileg megállapított öregségi nyugdíjuk emelésekkel növelt összege elérje azt a szintet, amire az ismételt nyugalmazásuk időpontjában hatályos rendelkezések szerint jogosultak lennének.
- [62] 6. A fenti megfontolásokat követően az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Tny. 22/A. § (1) bekezdését a bírói kezdeményezésben előadottakra figyelemmel.
- [63] 6.1. Az indítvány szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése azáltal sérül, hogy „a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységhez nem fűződnek ugyanazon jogok, mint az általában vett, nyugellátás előtti keresőtevékenységhez. Ez pedig olyan korlátozás, mely jogállami elvekkel nem alátámasztott, és kifejezetten sérti a jogállamiság részét képező jogegyenlőség elvét [...]” Az indítvány a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét tehát abban

- jelölte meg, hogy a Tny. 22/A. § (1) bekezdése egy korlátozó szabály, ami igazolhatatlan különbséget tesz a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység és a nyugellátás előtti keresőtevékenység között.
- [64] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „az egyenlőség végső forrása az egyenlő emberi méltóság” {lásd ebben a megfogalmazásban először: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]; legutóbb: 3157/2018. (V. 16.) AB határozat Indokolás [32]}. A jogegyenlőség tehát az Alaptörvény II. cikkére vezethető vissza, jóllehet az általános egyenlőségi szabály az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. Ez dogmatikai egyszerűsítés, miközben a szükségszerű kapcsolat az egyenlő méltóság és a törvény előtti egyenlőség között változatlanul fennáll, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság {lásd először: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [25]; legutóbbi megerősítő döntések: 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [48]; 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [65] Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs érdemi alkotmányos összefüggés a Tny. 22/A. § (1) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése között az indítványban előadott jogegyenlőségi okból kifolyólag. Az egyenlőség egyrészt az Alaptörvény II. cikkével hozható összefüggésbe, amit a bírói kezdeményezés az egyenlőséggel kapcsolatban nem hívott fel. Másrészt az Alaptörvény XV. cikkéhez kötődik, amire önálló panaszelem vonatkozott. Utóbbi cikk sérelmének a vizsgálatokor – az indítványok tartalmi elbírálásának a jegyében – az Alkotmánybíróság kitért a B) cikk (1) bekezdése kapcsán előadott különbségtételre is.
- [66] 6.2. Az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) sérelmét az indítvány abban jelölte meg, hogy a jogviszony jogellenes megsértésének a kiküszöbölésére megalkotott jogszabály nem hozta ugyanolyan jogi helyzetbe az érintetteket, mint amilyenben az alaptörvénytől jogszabály alkalmazása előtt voltak.
- [67] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az emberi méltóság az ember érinthetetlen lényegét juttatja kifejezésre. „Az egyén számára szubjektíve bosszúságot okozó helyzetek, esetleg célszerűtlennek tartott jogszabályi rendelkezések az emberi méltósághoz való jog alkotmányos értelemben vett tartalmával nem állnak összefüggésben” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában a bírói kérelem alapján az Alkotmánybíróság nem tudott olyan tartalmat azonosítani, amelyben az emberi méltósághoz fűződő elidegeníthetetlen jog összefüggésbe hozható lett volna az előadott sérelmmel.
- [68] 6.3. A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése] állított sérelme az indítványban írtak szerint a következő: a Tny. 22/A. § (1) bekezdése értelmében a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység annak ellenére nem keletkeztet szolgálati időt és nem vehető figyelembe az átlagkereset számítása során, hogy nyugdíj járulékot ugyanúgy kell fizetni utána a Tbj. 25. §-a alapján, mint a nyugellátás előtti keresőtevékenység után. Ez tehát egy ellentmondás, amely akként összegezzhető, hogy a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység után ugyanannyi nyugdíj járulékot kell fizetni, mint a nem nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység után, mégse ugyanazok a jogkövetkezmények kapcsolódnak az előbbi befizetéshez, mint az utóbbihoz.
- [69] Az Alkotmánybíróság ezt az ellentmondást már megvizsgálta. Az Alkotmány hatálya alatt a Tbj. 25. §-ának a felülvizsgálatokor arra az álláspontra helyezkedett, hogy „önmagában az a tény, hogy egyes tényállások ellentétes törvényi rendezést nyernek, még nem jelent szükségképpen alkotmányellenességet. »Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi.« [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.]” {Abh.3., ABH 2010, 1913, 1915.}
- [70] Az előbb idézett megállapítást az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt számos döntésében megerősítette {lásd először: 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [54]; legutóbb: 3155/2018. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [23]}. Azt is kifejtette már az Alkotmánybíróság, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások alkotmányossági felülvizsgálatokor felhasználhatók az Alaptörvény negyedik módosítása előtt hozott kapcsolódó döntései, figyelemmel azokra az elvekre, amelyeket a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32] bekezdése leszögezett {lásd: 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [39], 3226/2015. (XI. 23.) AB határozat, Indokolás [12]; 3237/2015. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [19]; 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [71] Emlékeztet az Alkotmánybíróság megerősített gyakorlatának azon releváns részére, amit egyik legutóbbi határozatában összefoglalt a társadalombiztosítási jogviszonyok alkotmányos tulajdonvédelme kapcsán. Eszerint

- a tulajdonhoz való jog sérelmére a társadalombiztosítási rendszerben ígért váromány korlátozása okán akkor lehet sikeresen hivatkozni, ha a szóban forgó ellátás biztosítási elemet is tartalmaz. A nyugdíjjárulék fizetésén alapuló öregségi nyugdíj kétség kívül ilyen, hiszen az állami nyugdíjrendszerben az ellátási jogosultság nyugdíjjárulék fizetésén alapul a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 40. § (2) bekezdése szerint. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra is rámutatott már, hogy a társadalombiztosításban keverednek a biztosítási és a szolidaritási elv szerint finanszírozott ellátások. Ez a megállapítás a felosztó-kirovó rendszerben működő állami nyugdíjbiztosításra kifejezetten helytálló. Emiatt a korlátozás alkotmányossága nem ítéltető meg önmagában a fizetett járulék és az ellenszolgáltatás közötti mennyiségi viszony alapján. A befizetések és az ellátások pontos egyezőségére nem terjed ki a védelem. A szolidaritási elem miatt a járulékfizetés és a társadalombiztosítási szolgáltatások pontos megfeleltetése az Alaptörvény alapján nem követelhető meg. Ez azt jelenti, hogy az állami nyugdíjalapba történő befizetések és az onnan kapott ellátások nem mérhetők közvetlenül össze egymással. A tulajdonhoz való jogot sértő csökkentés határa ott húzódik meg, ahol a járulékkal vásárolt ellátás elveszíti funkcióját {3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [59]–[69]}.
- [72] A Tny. 22/A. § (1) bekezdésében található korlátozó szabály felülvizsgálata során szem előtt kellett tartani azt, amit a testület a IV.5.2. pontban megállapított (Indokolás [55]–[59]). A Tny. 22/A. § (2) bekezdése egy kompenzáló szabály, amelynek célja ugyan nem az, hogy pontosan akkora összegű nyugdíjhoz vezessen, mintha a korlátozó szabály nem lenne a hatályos jog része, hanem az, hogy számszerű egyenértékűsége törekvés nélkül elismerje a saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel 2007. január 1. óta együtt járó nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettséget.
- [73] A kompenzáció pontosan azt biztosítja, hogy a járulékkal vásárolt ellátás ne veszítse el funkcióját abban a sajátos értelemben, hogy a többlet-járulékfizetés magasabb összegű nyugdíjhoz vezet a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység esetében is. Következésképpen nem állapítható meg, hogy a felosztó-kirovó elv szerint működő állami nyugdíjbiztosítás rendszerében a támadott szabály sértene az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését.
- [74] 6.4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének a sérelmét állító panaszelemet is, ami úgy szólt, hogy a támadott szabály „különbséget tesz az emberek két csoportja között aszerint, hogy valaki nyugellátás előtt kötelezett nyugdíjjárulék fizetésére, vagy e kötelezettségnek a nyugellátása mellett tesz eleget.” Ezt az érvelést egészítik ki a IV.6.1. pontban írtak: a nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység és a nyugellátás előtti keresőtevékenység között áll fenn diszkrimináció (Indokolás [63]–[65]).
- [75] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány fenti két állítása tulajdonképpen ugyanazt a problémát fogalmazza meg: másként kezeli a hatályos szabályozás a munkavállalók azon csoportját, akik öregségi nyugellátásban részesülnek és azokat, akik nem részesülnek ebben az ellátásban.
- [76] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában diszkrimináció összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körön belül állapítható meg. A hátrányos megkülönböztetésnek tehát homogén csoporton belül kell fennállnia fogalmilag. Nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket (lásd az Alaptörvény hatálya alatt először: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb: 3172/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]). Emiatt az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az indítványban megfogalmazott, fentebb ismertetett csoportképzés helyességét vizsgálta meg.
- [77] Az Alkotmánybíróság a IV.4.3. pontban rögzítette: az öregségi nyugdíjasként adó- és járulékköteles tevékenységet végző személyek nem tartoznak egy csoportba az ilyen tevékenységet végző, ám öregségi nyugdíjasként nem minősülő aktív dolgozókkal (Indokolás [48]–[50]). E csoportképzés jelen ügyben is alkalmazandó.
- [78] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban előadott hátrányos megkülönböztetés nem áll fenn, mert két különböző csoportra vonatkozik eltérő szabályozás. Egyfajta nyugdíj-megállapítási rezsime vonatkozik az öregségi nyugellátásban nem részesülő adó- és járulékköteles tevékenységet végző személyekre és egy másik rendezi az öregségi nyugdíjasként adó- és járulékköteles tevékenységet végző személyek helyzetét a megállapított nyugdíj összegének az emelése érdekében.
- [79] 6.5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. 22/A. § (1) bekezdése nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, II. cikkét, XIII. cikk (1) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését az indítványban előadottakkal ellentétben.

V.

- [80] Az Alkotmánybíróság eljárása során annak a kételye merült fel, hogy nem a támadott szabályozás tartalma el-
lentétes az Alaptörvénnyel, hanem annak a hiányossága. Emiatt hivatalból vizsgálta, hogy teljesülnek-e azok
a feltételek, amelyek a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának a megállá-
pítását lehetővé teszik [lásd: Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pont]. Az Alkotmánybíróság támaszkodott azokra
a megállapításokra, amelyeket a IV. pontban tett.
- [81] 1. Az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítását alapozta már a hátrányos megkülönböztetés tilalmának
a megsértésére [lásd legutóbb: 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [36]–[44]]. Az előbbi ügyben az egyes
vallások követői minősültek homogén csoportnak, amelyen belül tett indokolatlan különbséget a sérelmezett
szabályozás [17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [42]].
- [82] A jelen ügyben abból szükséges kiindulni, hogy diszkrimináció nemcsak akkor állapítható meg, ha a szabályo-
zás azonos csoporton belül vezet hátrányos megkülönböztetésre, hanem akkor is, ha eltérő csoportba tartozó
személyeket kezel azonos módon. A kezelésnek ez a módja is hátrányos megkülönböztetéshez vezet ugyanis
abban a sajátos értelemben, hogy a korlátozást az okozza, hogy a szabályozás nem reflektál az elkülönülő
csoport megkülönböztető jegyeire, jóllehet az Alaptörvényre visszavezethető, hogy figyelemmel kellene lennie
azokra. A diszkrimináció tilalma tehát egyfelől azt követeli meg, hogy a különbözőeket különbözően, másfelől
azt, hogy az azonosakat azonos módon kezelje a jog. Az Alkotmánybíróság mindezt úgy fogalmazta meg ko-
rábban, hogy „az egyenlő bánásmód követelményéből az fakad, hogy a hasonló eseteket hasonlóan, míg a kü-
lönöző eseteket különbözőképpen kell kezelni” [3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]]. Azt is
megállapította már a testület, hogy „[h]a az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő
lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot
állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes” [20/2014.
(VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [49]; 1/1995. (II. 8.) AB hatá-
rozat, ABH 1995, 31, 56.].
- [83] Következésképpen a lényeges és releváns szempontból különböző helyzetben lévő személyeket nem lehet
egyformán kezelni. Ebben az értelemben véve érvényesülhet a maga teljességében az Alaptörvény XV. cikk
(1) bekezdése, miszerint „[a] törvény előtt mindenki egyenlő”.
- [84] A Tny. 22/A. § (1) bekezdése minden egyes, saját jogú nyugellátás mellett keresőtevékenységet folytató személyt
azonos módon kezel: senkinek sem keletkeztet szolgálati időt és járulékalapot képező jövedelmet a járulékkö-
teles tevékenysége. Viszonzásképpen minden egyes, saját jogú nyugellátás mellett keresőtevékenységet folytató
személynek azon képlet szerint kell emelni a megállapított öregségi nyugdíja összegét, amely a Tny. 22/A. §
(2) bekezdésében szerepel (lásd: jelen határozat IV.5. pont, Indokolás [52]–[61]).
- [85] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a jogviszony-helyreállítással érintett, öregségi nyugdí-
jasnak minősülő bírák és ügyészek, akik saját jogú nyugellátásuk mellett keresőtevékenységet folytatnak, azo-
nos csoportba tartoznak-e a többi öregségi nyugdíjossal, akik szintén keresőtevékenységet folytatnak. Figyelem-
mel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: a közszférában foglalkoztatott öregségi nyugdíjasnak
minősülő személyek nincsenek összehasonlítható helyzetben a magánszférában foglalkoztatott öregségi nyug-
díjasnak minősülő személyekkel (lásd: jelen határozat IV.4.3. pont, Indokolás [48]–[51]), kizárólag a közszférán
belül foglalkoztatott öregségi nyugdíjasokon belüli csoportképzése volt a vizsgálat tárgya az alábbiakban.
- [86] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a jogviszony jogellenes megszüntetéssel két olyan alanyi kört érin-
tett a közszférában, akiknek státuszát a Mód.tv. alapján helyreállította a jogalkotó. Ezek a bírók és az ügyészek
voltak. A közjegyzők jogviszonyát nem kellett helyreállítani, mert a Mód.tv. alapján nem lépett hatályba
az a jogszabály, amely alapján megszűnt volna a jogviszonyuk (lásd: jelen határozat IV.3.1. pont, Indokolás
[36]–[39]).
- [87] Az érintett bírók és ügyészek vonatkozásában megkülönböztető ismérv az összes többi, nyugalmazott és a köz-
szférában keresőtevékenységet folytató személyhez képest az, hogy öregségi nyugdíjuk megállapítására végső
soron nem saját elhatározásuk alapján, hanem jogellenes szabályozásra visszavezethető kényszerű okból került
sor. Ez olyan lényeges különbséget jelent a saját jogú nyugellátás mellett a közszférában keresőtevékenységet
folytató személyeken belül, ami miatt ezen alanyi kör kettő csoportra bontandó. Az elhatárolás alapja tehát
a nyugalmazás körülménye, ami megkülönböztető ismérvnek minősül. A jogellenes szabályozással érintett,

majd a jogviszonyuk helyreállítását kérők elkülönülnek a saját jogú nyugellátás mellett a közsférában keresőtevékenységet folytató többi személytől a nyugdíjbiztosításra vonatkozó szabályozással összefüggésben.

- [88] 3. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó esetben a „személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] {l. legutóbb összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}” {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [89] A diszkrimináció igazolására vonatkozó kérdést úgy kell feltenni a jelen ügyben, hogy van-e tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka annak, hogy a különböző csoportba tartozókat azonos módon kezelte a jogalkotó. Az azonos csoporton belüli megkülönböztetésre vonatkozó, előbb idézett tesztet ugyanis megfelelően kell alkalmazni, azaz logikailag meg kell fordítani. Ebben az esetben a megkülönböztetés a tulajdonhoz való joggal áll összefüggésben, hiszen a társadalombiztosítási jogviszonyokra kiterjed az alkotmányos tulajdonvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint (lásd: jelen határozat IV.6.3., Indokolás [68]–[73]).
- [90] Az Alkotmánybíróság nem találta ésszerű magyarázatát annak, hogy elmaradt a speciális szabály megalkotása azokra a bírókra és ügyészekre nézve, akiknek a szolgálati jogviszonyát azzal a célkitűzéssel állították helyre, hogy a jogellenes megszüntetéssel együtt járó hátrányokat orvosolják. Ahogyan a szolgálati jogviszony is helyreállítható volt törvénymódosítások alapján, úgy a nyugdíjbiztosítási jogviszonyra is kialakítható hasonló szabályozás. Kérelemre eljárva olyan helyzetbe hozhatók az érintett bírók és ügyészek, mintha nem lett volna megszakadás nyugdíjbiztosítási jogviszonyukban. Ezzel a megoldással biztosítható, hogy saját személyes döntésük legyen a fő szabály és a jelenleg hiányzó speciális szabály közti választás. Így elérhető, hogy az érintettek mérlegre tegyék a már megállapított nyugdíj növelt összegének a megtartása, illetve az öregségi nyugdíj ismételt megállapítása mellett szóló érveket egyéni körülményeikre figyelemmel. E megoldás következménye, hogy a Tny. 22/A. § (1) bekezdése szerinti korlátozó szabályból és a számszerű egyenértékűsége törekvés nélküli kompenzáló szabályból [Tny. 22/A. § (2)] származó jogkövetkezményeket csak akkor viselik, ha maguk döntenek így.
- [91] 4. Ahhoz, hogy a különbözők azonos kezelése miatt mulasztás megállapítható legyen, nem elegendő önmagában az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére hivatkozni. Míg ugyanis az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kifejezi, hogy a jogban minden ember egyenlő, addig a materiális életviszonyokban minden ember különböző. Nem vezethető le az Alaptörvényből, hogy egyediesíteni kellene a jogi szabályozást; ezzel ellentétben a jogi normával szemben támasztott elvárás az általánosság és a hipotetikusság. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság és jogállamiság elvéből azonban az következik, hogy az előbb megállapított két csoportra különböző normának kell vonatkoznia. Ez az a többtelelem, amely miatt a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányosnak minősíthető a jelen ügyben.
- [92] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján „ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65-66.]” {lásd az Alaptörvény hatálya előtt először: 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [25]; legutóbbi döntések például: 24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [10]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [93] A testület azt is megállapította már, hogy „a jogbiztonság elve többek között megköveteli a szerzett jogok védelmét, a véglegesen teljesezésbe ment jogviszonyok érintetlenül hagyását, továbbá a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát. Mindemellert az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint «a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni» {515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977., legutóbb megerősítve: 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [28] és [38]}” {idézi legutóbb: 3078/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [22]; az Alaptörvény hatálya előtt először: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [114]}.

- [94] „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből következik az Alaptörvényben szabályozott szerveknek az a kötelezettsége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják” {18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [95] Azzal, hogy jogviszonyuk helyreállítását kérték az érintett bírók és ügyészek, egyértelműen és joghatályosan kifejezésre juttatták, hogy tovább kívántak volna dolgozni; nyugdíjuk megállapítása iránti első igénybejelentésük a nyugalmazási határidő jogellenes leszállítása miatt következett be. A szükséges jogalkotási lépéseket a jogalkotónak kell azonosítania és végrehajtania jogállami keretek között. Ez következik ugyanis a törvényalkotó és az Alkotmánybíróság hatáskörgyakorlása közti interakcióból a jogállamban, amelyben a jogszabályok megalkotására és megsemmisítésére elkülönült fórumokat hatalmaz fel az Alaptörvény. Egyrészt ily módon válhat a társadalombiztosítási jog egyik kiemelkedően fontos jogintézménye (az öregségi nyugdíj) kiszámíthatóvá, másrészt ekként számolhatók fel a jogellenesnek minősített szabályozás hátrányos jogkövetkezményei. Ezek megszüntetése szintén egyike a jogállamiságból fakadó követelményeknek.
- [96] Amíg a múltban keletkezett társadalombiztosítási jogviszony tartalma alkotmányos szabályozással megváltoztatható, addig nem korlátozható azzal, hogy csak részben orvosolják a jogellenes jogviszony-megszüntetés különböző jogkövetkezményeit. A jogállamiságból levezetett előbbi elvárás mellett a nyugdíjbiztosítási jogviszonyokra vonatkozó rendelkezések stabilitása, kiszámítható működtetése is azt követeli meg, hogy a státuszváltozás helyreállítható legyen. Megjegyzendő: a Mód.tv. rendelkezéseinek az áttekintéséből az Alkotmánybíróság e következtetéssel összhangban álló jogalkotói célkitűzést állapított meg: a törvényalkotó arra törekedett, hogy ha a jogellenes jogviszony-megszüntetéssel érintettek úgy döntenek, hogy folytatják tevékenységüket, kérelmükre olyan helyzetbe kerüljenek, mintha nem szüntették volna meg jogviszonyukat (lásd: jelen határozat IV.3.2. pont, Indokolás [40]–[41]).
- [97] 5. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséből és a B) cikk (1) bekezdéséből levezetve az előbbiek szerint megállapította, hogy az elfogadott szabályozás hiányos. A hatályos jog ugyanis nem rendelkezik speciális szabályokkal azt a kérdést, hogy miként állítható helyre nyugdíjbiztosítási szempontból az aktív (nem öregségi nyugdíjas) státusza azoknak, akiknek szolgálati jogviszonyát kérelemre egyébként visszaállították. Tehát a kérelemnek megfelelő státuszrendezés maradt el a nyugdíjbiztosítási jogviszonyban.
- [98] A 2013-as módosítások egyik kimutatható szabályozási eleme az volt, hogy az érintett bírókat és ügyészeket választási lehetőség illette meg. Kérelmükre helyreállították szolgálati jogviszonyukat, mintha a megszüntetés nem törté volna meg a jogviszonyt. Ezzel szemben a jogellenes-jogviszony megszüntetés nyugdíjbiztosítási jogkövetkezménye mindvégig megmarad a hatályos jog alapján. Azt a korlátozó szabályt [Tny. 22/A. § (1) bekezdés] vonatkoztatják a jogviszony helyreállítását választókra is, mint mindenki másra. Ennek megfelelően ugyanazt a kompenzáló szabályt [Tny. 22/A. § (2) bekezdés] és egyéb rendelkezéseket (Tny. 83. § és 83/C. §) vonatkoztatják a jogviszony helyreállítását választókra is, mint a közsférában továbbfoglalkoztatott bármely saját jogú nyugdíjasra.
- [99] A fő szabály tehát nem ismer kivételt, jóllehet a fő szabály alkalmazási hatálya alá tartozó biztosítottak köre nem homogén, hanem lényeges szempont alapján eltérő. Mindezt jól példázza a kompenzáló szabály, amely megalkotásának az oka az volt, hogy a saját jogú nyugellátás mellett keresőtevékenységet nyugdíjárulékkal terhelte meg a jogalkotó 2007. január 1-jétől. Ez egyáltalán nincs tekintettel a bírói és ügyészségi szolgálati jogviszonyok 2012-es megszüntetésére, illetve 2013-as helyreállítására. A nyugdíjbiztosítási jogviszony kérelemre történő helyreállítása érdekében tehát nem épített speciális szabályokat a jogrendszerbe a törvényalkotó.
- [100] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése – az Abtv. 46. § (1) bekezdése és az Ügyrend 2. § (2) bekezdés f) pontja alapján hivatalból eljárva – megállapította: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, XIII. cikk (1) bekezdéséből és XV. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a Tny. nem ad lehetőséget az alaptörvény-ellenes, illetve az uniós jogot sértő szabályozásra visszavezethető okból nyugalmazott bíráknak és ügyészeknek arra, hogy szolgálati jogviszonyuk helyreállítását követő nyugalmazásukra tekintettel öregségi nyugdíjukat kérelmükre ismételten megállapítsák úgy, mintha arra e későbbi időpontban első alkalommal került volna sor.
- [101] Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december 31-ig tegyen eleget.

VI.

[102] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2018. július 16.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [103] Nem tudok azonosulni a határozat rendelkező része jogalkotói mulasztás megállapítását tartalmazó részével.
- [104] Határozott álláspontom szerint, a fenti rendelkező részi döntést alátámasztó indokolási részek tekintetében a többségi határozat nem vette figyelembe az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvényen alapuló mértékadó határozatait.
- [105] A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat indokolásának [23] bekezdése is megerősítette a korábbi határozatokban körvonalazott gondolatokat: „az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabály [...], amely a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlően kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső forrása az egyenlő emberi méltóság. A jogegyenlőség klauzulája a közhatalmat gyakorlók számára tehát azt az alkotmányos parancsot fogalmazza meg, hogy valamennyi személyt egyenlő méltóságúként kezeljenek, és szempontjaikat egyenlő mércével és méltányossággal mérjék. Ebből következik, hogy egy adott szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. Vagyis a jogegyenlőség elve nem bármifajta különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza.”
- [106] Ezt az értelmezést az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősítette. Az Alkotmánybíróság – általam is támogatandónak tartott – gyakorlata az emberi méltósághoz való jogot tekinti az általános jogegyenlőség [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés] forrásának. Az Alaptörvény II. cikkének meghatározó tartalmi eleme, hogy az önkényes – tehát észszerű, kellő súlyú alkotmányos indok nélküli – megkülönböztetéstől mentesen érvényesüljön.
- [107] Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat indokolásának [28] bekezdésében foglalta össze az Alaptörvény alapján azokat a szempontokat, amelyeket a figyelembe kell venni az emberi méltóságot sértő megkülönböztetés esetén. Eszerint „az azonos szabályozási koncepció belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [...]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont [...] hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges.”

[108] A fenti határozatok gondolatmenetét a többségi határozat említett rendelkező részi megállapítása, és az indokolás vonatkozó részei nem erősítik meg. Ezért a többségi határozatot nem tudtam támogatni.

Budapest, 2018. július 16.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[109] Nem tudtam elfogadni határozati rendelkező rész mulasztás megállapítását, mert ezt a törvény előtti egyenlőség általános egyenlőségi jogként kiterjesztésére alapította, és ez szemben áll e jog történetileg kialakult tartalmával.

[110] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja a törvény előtti egyenlőséget, amely a felvilágosodás folyamán az addigi származási, vallási, vagyoni, születési, családi jogállási, nemzeti hovatartozási szempontok szerinti egyenlőtlenséggel szemben jött létre. Mivel azonban az elmúlt kétszáz évben már bővültek az embernek azok az általa változtathatatlan alapvonásai és személyiségének tartós jellemzői, melyekben a különbségeket a társadalmi közvélemény elfogadja, ezért ma már nem elégséges pusztán rögzíteni a törvény előtti egyenlőséget, hanem ennek tartalmát pontosítani szükséges. Ezt teszi a cikk (2) bekezdése, és miután az (1) bekezdés deklarálta a törvény előtti egyenlőséget ez a bekezdés rögzíti, hogy ezt az egyenlőséget az alapvető jogok vonatkozásában követeli meg, és részletesen felsorolja, hogy mely szempontok szerinti megkülönböztetéseket tilt meg. Ezek fedik a felvilágosodás idején a törvény előtti egyenlőség elvével együtt létrejött megkülönböztetések tilalmát, de ezeken túl néhány más szempontot is bevesz ez a felsorolás. Így előírja, hogy az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül kell biztosítani fajra, színre, nemre, fogyatékosagra, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra és vagyoni helyzetre tekintet nélkül. Ezek az ember megváltoztathatatlan tulajdonságait jelentik, vagy személyiségének és körülményeinek azokat a tartósabb jellemzőit, melyek egy szabad társadalom működése szempontjából a tolerálást és a szabad megnyilvánulást követelik meg. Ám mivel ilyenekhez hasonló további jellemző is felmerülhet, az alkotmányozó követte azt a bevett szövegezési szokást, hogy egy nyitottságot hagyott a felsorolásban, és az „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést is megtiltotta az alapvető jogok vonatkozásában. Az *ejusdem generis* értelmezési kánon szerint az „egyéb” szó természetesen nem tetszőleges nyitottságot iktatott be ide, hanem csak olyan bővítést enged ez meg, amely a felsoroláshoz hasonló szempontot hoz be. Vagyis az ember megváltoztathatatlan alaptulajdonságaira, vagy a személyiség tartós elemére vonatkozhat a kitágítás is. Ennek révén, miközben a mindenkori demokratikus kormánytöbbség törvényhozása az állampolgárok milliói szavazata alapján a politikai céljait tetszés szerint ültetheti át törvényekbe, és egy sor szempontból megkülönböztetéseket tehet embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények, lakóhely stb. szerint, addig az Alaptörvényben foglalt diszkrimináció tilalma megálljt parancsol ennél, és az alapvető jogok vonatkozásában illetve a felsorolt emberi alaptulajdonságbeli különbségeknél megtiltja minden politikai erőnek, hogy a törvényhozási többséggé válva politikai céljait ezekbe ütköző megkülönböztetésekkel próbálja megvalósítani. Ennek révén egyrészt működni tud a politikai pluralizmus adta váltógazdaság számára a szabadság a más és más megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítására, és a mindenkori kormánypártváltással új megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítása, másrészt a váltógazdaságon felül álló alkotmányos keret érinthetetlensége is biztosítást kap: az alapvető jogok és az ember alapvető tulajdonságai tekintetében egyetlen törvényhozási többség sem hozhat létre megkülönböztetéseket.

[111] Ezzel az értelmezéssel szemben azonban a hazai alkotmánybíráskodás – különösen az első időszakának aktivista (alkotmánytól elszakadó) éveiben – egy sor tágítást hajtott végre a diszkrimináció tilalmán, és a legmélyebben sértve a politikai váltógazdaság demokratikus törvényhozási többségeit az alapvető jogokon túl az egész jogrendszerre kiterjesztette a megkülönböztetések ellenőrzését. Ezen túl a felvilágosodásban kialakult alapvető szempontokon túl bármely szempontból való megkülönböztetést az embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények stb. között úgy fogott fel mint a diszkrimináció tilalmába ütközőt. Az utóbbi időkből ez egy olyan elnevezést kapott, hogy ez az általános egyenlőségi jog, és alkalmanként hozzátételre kerül az ezekre vonatkozó alkotmánybírói határozatokban, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, hanem csak azok, melyek az ember méltóságát is sértik. Azonban a méltóság-sértést úgy kitágították – az eredeti megalázás

tilalma helyett –, hogy ebbe minden belefér, amit egy tetszőleges alkotmánybírósági többség ennek akar felfogni. Ebben a felfogásban ugyanis az emberi méltóságot az sérti, ha egy megkülönböztetés – bármely – önkényes és nem észszerű. Ennek eldöntésére azonban nincsenek objektív szempontok, és a mindenkori alkotmánybírói többség véletlen állása dönti el, hogy mikor tekint egy megkülönböztetést észszerűnek, és így nem önkényesnek, vagy éppen fordítva – szemben azzal, ha az emberi méltóság sérthetlenségét a megalázás tilalmával azonosítjuk, mert erre az elterjedt társadalmi konszenzusok többé-kevésbé határozott mércéket adnak.

[112] Mivel e kitégítást nem tudom elfogadni, a mostani határozatot sem tudtam megszavazni, és különvéleményemben fejtem ki a szembenállásomat.

Budapest, 2018. július 16.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/338/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 112. 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 hozzáférhetők 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: Köves Béla ügyvezető
HU ISSN 2062–9273