



MAGYARORSZÁG HIVATALOS LAPJA  
2014. január 21., kedd

## Tartalomjegyzék

1/2014. (I. 21.) MNB rendelet	A jegybanki alapkamat mértékéről	692
1/2014. (I. 21.) NGM rendelet	A termékek eladási ára és egységára, továbbá a szolgáltatások díja feltüntetésének részletes szabályairól szóló 4/2009. (I. 30.) NFGM–SZMM együttes rendelet módosításáról	693
1/2014. (I. 21.) AB határozat	A Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése és az Országos Választási Bizottság 42/2012. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	694
2/2014. (I. 21.) AB határozat	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 48. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról és indítvány elutasításáról	705
3/2014. (I. 21.) AB határozat	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 35. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos 35. § (3) bekezdése alkalmazásának kizárásáról	714
17/2014. (I. 21.) KE határozat	Kitüntetéses doktorná avatáshoz való hozzájárulásról	734
2/2014. (I. 21.) NVB határozat	A Nemzeti Választási Bizottság határozata	734
3/2014. (I. 21.) NVB határozat	A Nemzeti Választási Bizottság határozata	735

## **IV. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletei, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei**

### **A Magyar Nemzeti Bank elnökének 1/2014. (I. 21.) MNB rendelete a jegybanki alapkamat mértékéről**

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 171. § (1) bekezdés a) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának döntésére tekintettel a következőket rendelem el:

- 1. §** A jegybanki alapkamat mértéke 2,85%.
- 2. §** (1) Ez a rendelet 2014. január 22-én lép hatályba.  
(2) Hatályát veszti a jegybanki alapkamat mértékéről szóló 36/2013. (XII. 17.) MNB rendelet.

*Dr. Matolcsy György s. k.,*  
a Magyar Nemzeti Bank elnöke

---

## V. A Kormány tagjainak rendeletei

### **A nemzetgazdasági miniszter 1/2014. (I. 21.) NGM rendelete a termékek eladási ára és egységára, továbbá a szolgáltatások díja feltüntetésének részletes szabályairól szóló 4/2009. (I. 30.) NFGM–SZMM együttes rendelet módosításáról**

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 56/A. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 73. § s) és w) pontjában meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

- 1. §** A termékek eladási ára és egységára, továbbá a szolgáltatások díja feltüntetésének részletes szabályairól szóló 4/2009. (I. 30.) NFGM–SZMM együttes rendelet 5/A. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:  
„(1) Az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tojás forgalmazása tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2008. június 23-i 589/2008/EK bizottsági rendeletben meghatározott tojás esetében – a 4. § e) pontja szerint feltüntetendő egységár betűméreténél legfeljebb 20%-kal kisebb betűméretben – fel kell tüntetni a tojás kilogrammjára számított legmagasabb egységárat is.”
- 2. §** Ez a rendelet a kihirdetését követő kilencvenedik napon lép hatályba.

*Varga Mihály s. k.,*  
nemzetgazdasági miniszter

---

## VI. Az Alkotmánybíróság határozatai, teljes ülési állásfoglalásai és végzései

### Az Alkotmánybíróság 1/2014. (I. 21.) AB határozata a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése és az Országos Választási Bizottság 42/2012. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Lenkovics Barnabás, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése és az Országos Választási Bizottság 42/2012. számú, a Kúria végzésével helybenhagyott határozata alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] A Lehet Más a Politika (a továbbiakban: indítványozó) 2012. május 30-án alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése, illetve az Országos Választási Bizottság 42/2012. számú, a Kúria végzésével helybenhagyott határozata ellen, s kérte azok megsemmisítését.
- [2] Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 2012. március 29-én kelt, 42/2012. számú határozatában megállapította, hogy „a Lehet Más a Politika párt a Parlamentben történt aláírásgyűjtése során megsértette a Ve. [a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény] 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjában foglalt tilalmat”. Ezt az OVB azzal kapcsolatban állapította meg, hogy 2012. március 26-án Mesterházy Attila és Ujhelyi István országgyűlési képviselő egy közös sajtótájékoztató keretében „a Parlamentben, munkavégzés közben” aláírta az indítványozó népszavazási kezdeményezését. Határozatában az OVB az indítványozót a további jogsértéstől eltiltotta.
- [3] Az indítványozó 2012. március 31-én a Kúriánál kezdeményezte az OVB határozat felülvizsgálatát. A Kúria 2012. április 2-án kelt, Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése az OVB határozatát helyben hagyta.
- [4] Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz előterjesztett alkotmányjogi panaszában azt állította, hogy a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése, illetve az OVB 42/2012. számú, a Kúria végzésével helybenhagyott határozata ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével és XXIII. cikk (7) bekezdésével. Az indítványozó azzal érvelt, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáson való részvételhez való jog a népszavazás kiírásához szükséges aláírásgyűjtés kezdeményezésére is kiterjed. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadság alapján védelemben részesül a politikai véleményalkotás, s ezen belül egy pártnak a népszavazás kiírására – nyilvános aláírásgyűjtés formájában – tett erőfeszítése is. Mindezek alapján az indítványozó szerint az alkotmányos védelem a más pártok képviselőivel közösen kinyilvánított nyilatkozatokra, „a kifejezetten a sajtó számára rendezett aláírásgyűjtési cselekményekre is” vonatkozik.
- [5] Az indítványozó abból indult ki, hogy a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontja korlátozza az aláírásgyűjtési tevékenységet. Szerinte e rendelkezések célja az emberek magánszférájának védelme, illetve az aláírást adó személy illetéktelen külső befolyástól mentes döntésének biztosítása. Kifejtette továbbá, hogy a 48. § (2) bekezdés d) pontja azt a célt is szolgálja, hogy „az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatali helyiségeiben folytatott tevékenység megőrizhesse pártfüggetlen jellegét”. A Ve. hivatkozott rendelkezései tehát kizárólag e célból korlátozzák az aláírásgyűjtést. Ehhez képest az OVB, illetve a Kúria a Ve.-ben található korlátozásnak – a céljával összhangban

nem álló, s így a korlátozás szükséges mértékénél nyilvánvalóan szélesebb – abszolút hatályú értelmezést tulajdonított. Ezzel az abszolút hatályú értelmezéssel voltaképpen sehol sem lehet aláírást gyűjteni, hiszen az adott helyszín mindig valakinek a munkahelye lehet (pl. közterületen, mert az a szórólapozók, köztisztasági alkalmazottak, futárok munkahelye, vagy az otthon dolgozó választópolgárok lakóhelyén sem). Az indítványozó azzal érvelt továbbá, hogy a Parlament épülete alapvetően a népképviselői szerv működését biztosítja, s éppen e működést veszélyeztetné, ha a politikai vélemény-nyilvánítás pusztán arra hivatkozással korlátozható lenne, hogy az épület munkahelyként is szolgál. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy az aláírásgyűjtő ív aláírására az Országgyűlés épületének a frakciók sajtótájékoztatóinak rendszeresen helyt adó helyiségében került sor, a parlamenti frakciók pedig nem minősülnek állami szervnek, így az általuk használt helyiségek sem lehetnek állami szerv hivatali helyiségei. Ráadásul az indítványozó nevében eljáró országgyűlési képviselő konkrét tevékenysége, vagyis „az aláírások elfogadása az országgyűlési képviselő alapfeladatának és a vélemény-nyilvánítás szabadságának alkotmányos védelme alatt áll, amellyel szemben nem áll a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontja által védendő jogi érdek”. Mindezek alapján az indítványozó azt állította, hogy az OVB, illetve a Kúria a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjának olyan értelmezést tulajdonított, amely az adott szabályozás céljánál nyilvánvalóan szélesebb mértékű, indokolatlan alapjog-korlátozásra adott lehetőséget. Az alapvető jog alkotmányos védelme azonban megköveteli, hogy korlátozására csak az elérni kívánt cél érdekében szükséges okból, illetve azzal arányosan kerülhessen sor. Erre az OVB, különösen pedig az OVB határozatát felülvizsgáló Kúria köteles lett volna figyelemmel lenni, hiszen az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.

- [6] Az indítványozó alapvetően tehát a Kúria végzésében foglalt, a bírói döntést érdemben befolyásoló jogértelmezést tartotta alaptörvény-ellenesnek, s így az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Kérte ugyanakkor, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság úgy ítélné meg, hogy a Kúria a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjának egyetlen helyes értelmezését fogadta el, akkor az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdése szerinti eljárásban állapítsa meg, hogy a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontja sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdését.

## II.

- [7] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:  
 „B) cikk (3) A közhatalom forrása a nép.  
 (4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”  
 „VIII. cikk (3) Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.”  
 „XXIII. cikk (7) Mindenkinél joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinél joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”  
 „4. cikk (1) Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”  
 „8. cikk (1) Legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”
- [8] 2. Az indítvány benyújtását követően hatályon kívül helyezett Ve.-nek az alapügyben alkalmazott rendelkezése:  
 „48. § (1) Ajánlószervényt az állampolgárok zaklatása nélkül – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – bárhol lehet gyűjteni.  
 (2) Nem gyűjthető ajánlószervény:  
 a) munkahelyen munkaidőben vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben,  
 [...]
 d) állami és helyi önkormányzati szervek hivatali helyiségében.”  
 „118. § (2) Az aláírásgyűjtésre a 46. § (2) és (4) bekezdése, a 48. §, az 50. § (1) bekezdésének c) pontja és (2) bekezdése, valamint az 54. §, az 59. § és a 60. § rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni kell.”

## III.

- [9] Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.
- [10] 1. A befogadhatóság formai feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott:
- [11] 1.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve kell benyújtani. Az ügyben első fokon eljáró bíróság, a Kúria az eljárást befejező végzését 2012. április 2-án hozta. Az alkotmányjogi panaszt 2012. május 30-án nyújtották be a Kúriához, azaz 60 napon belül, ezért a panasz határidőben beérkezettnek tekinthető.
- [12] 1.2. A panasz megfelel továbbá az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt, az indítványokkal szemben támasztott formai követelményeknek, mivel
- megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (az Abtv. 27. §-át),
  - megjelöli továbbá az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [IX. cikk (1) bekezdés, XXIII. cikk (7) bekezdés, 28. cikk],
  - megjelöli a támadott bírói döntést (a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése, illetve az Országos Választási Bizottság 42/2012. számú, a Kúria végzésével helybenhagyott határozata),
  - tartalmazza a bírói döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést,
  - kifejezett kérelmet a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése, illetve az Országos Választási Bizottság 42/2012. számú, a Kúria végzésével helybenhagyott határozata megsemmisítésére.
- [13] 2. A befogadhatóság tartalmi feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg:
- [14] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a befogadhatóságról döntenéi jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti tartalmi követelményeket. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [15] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a és az 51. (1) bekezdése szerinti jogosultnak tekinthető, nyilvánvalóan érintett, hiszen a jelen ügyre okot adó jogvitában félként szerepel.
- [16] 2.2. Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [17] 2.3. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány megfelelt az Abtv. 29. §-ában foglalt mindkét, vagylagos természetű feltételnek. Az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, s az egyúttal a bírói döntést érdemét érinti.
- [18] Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján az alkotmányjogi panaszt befogadta és érdemben bírálta el.

## IV.

- [19] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [20] 1. Az alapügyben az OVB, illetve a Kúria azt állapította meg, hogy az LMP aláírásgyűjtése a Parlament épületében, munkahelyen, munkaidőben, munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben és állami szerv hivatali helyiségében történt, ezáltal az LMP a hivatkozott tevékenységével megsértette a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjait.
- [21] Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény az alkotmányjogi panasz benyújtását követően, 2013. május 3-ával hatályon kívül helyezte a Ve.-t. Az alkotmányjogi panasz alapját képező eljárásban azonban az OVB, illetve a Kúria a Ve. rendelkezéseit alkalmazta. Ennek megfelelően a jelen alkotmányjogi panasz eljárás tárgya továbbra is az alapeljárásban alkalmazott, de időközben hatályon kívül helyezett Ve. rendelkezéseikhez kapcsolódó, a bírói döntést érdemben befolyásoló jogértelmezés volt.
- [22] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alapján a támadott bírói döntésnek, s az abban foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta. Ennek értelmében az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján arról kellett állást foglalnia, hogy a Kúria, illetve az OVB

az Alaptörvénynek megfelelően járt-e el: korlátozta-e az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése által a népszavazáson való részvételre vonatkozó jog részeként biztosított aláírásgyűjtéshez való jogot, s ha igen, akkor a korlátozás megfelelt-e a szükségesség és arányosság követelményének.

- [23] 3. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett XXIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó.
- [24] Az alapjog tartalmát az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már értelmezte. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában foglaltakra is {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]} – megállapította: „az országos népszavazáson való részvétel jogának vonatkozásában a korábbi Alkotmány 70. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése, továbbá a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás vonatkozásában a korábbi Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése között szövegszerű egyezés mutatható ki. Az Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat.
- [25] Az Alkotmánybíróság szerint a »népszavazás alkotmányos joga« a népfeltség elvén alapul (987/B/1990/3. AB határozat, ABH 1991, 527, 528–529.) Az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozatában a népszavazást érintően leszögezte, hogy az a »népszuverenitás gyakorlásának« olyan formája, amely »a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű.« (ABH 1993, 33, 37.) Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatában ugyanakkor azt is megállapította: »[a] közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.« (ABH 1997, 331.) Mindezt figyelembe véve a népszavazásban való részvételhez való jog céljaként rögzíthető, hogy a közhatalom – közvetlen formában történő – gyakorlását biztosítsa. A jog tartalmát ezzel összhangban az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában úgy határozta meg, hogy az »mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre.« (ABH 1997, 331, 344.) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény érintett rendelkezése kapcsán rámutatott: »A népszavazás intézménye a népszavazás kezdeményezését, támogatását és magát a szavazási eljárást foglalja magában. [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344.]« {3160/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [23]; 3161/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [24]; 3162/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [24]}” {31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]}
- [26] 4. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése tehát az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jogot garantálja. Ez az alapjog az Alkotmánybíróság fentiekben már idézett 31/2013. (X. 28.) AB határozatában összefoglalt céljára figyelemmel a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés] irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akaratukkal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás – az előírt feltételek teljesítése esetén – eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig. Ennek értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve nyilvánvalóan a szavazásban való részvételre is.
- [27] Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogon a választók számára biztosítja az országos népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre vonatkozó jogot. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint azonban a törvény által létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Ebből kiindulva az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozatában megállapította, hogy »az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog mint politikai részvételi jog, legalábbis annak egyes elemei nem pusztán a választók individuális jogát képezik. Az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog jellemzően nem kizárólag »emberre« vonatkoztatható, azt tehát az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosítja. [...] E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindeneke előtt országos népszavazáson keresztül történhet.“ {31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]}
- [28] 5. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének részeként biztosított aláírásgyűjtéshez való jogba ütközött-e az OVB határozata, illetve a Kúria végzése. Az OVB, illetve

- a Kúria a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontja által előírt korlátozást a Parlament épületében, azon belül a frakciók sajtótájékoztatóinak helyt adó parlamenti helyiségében az országgyűlési képviselők egymás között folytatott népszavazási aláírásgyűjtésére vonatkoztatta, s ennek alapján marasztalta el az indítványozót, illetve tiltotta meg a további aláírásgyűjtést.
- [29] 5.1. Az OVB, illetve a Kúria által alkalmazott Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjai szerint:
- „(2) Nem gyűjthető ajánlószelvény:
- a) munkahelyen munkaidőben vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben,  
[...]
- d) állami és helyi önkormányzati szervek hivatali helyiségében.”
- [30] E rendelkezés a Ve. 118. § (2) bekezdésén keresztül az országos népszavazási kezdeményezés támogatására szolgáló aláírásgyűjtésre is alkalmazandó volt.
- [31] 5.2. Az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az országgyűlési képviselők „tevékenységüket a köz érdekében végzik”. A parlamenti képviselők jogviszonya az Alaptörvényen alapuló, a közjog által létrehozott jogviszony. Ennek alapján a képviselő a közhatalmat gyakorló testületi szerv, a népképviselő teljes jogú tagjává válik, közreműködik a közhatalom gyakorlásában, részt vesz a politikai akaratképzésben. A parlamenti képviselők e minőségükben tehát nem munkaviszonyból, vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettséget teljesítenek.
- [32] Az Országgyűlés épülete a népképviselő székelye, ami az Országgyűlés működésére, illetve annak alkotóelemei, az országgyűlési képviselők tevékenységére szolgál. Fő funkciója szerint tehát a képviselői formában történő hatalomgyakorlásnak, a politikai akaratképzésnek a helyszíne. A Parlament épületét, különösen annak a népképviselő működését szolgáló helyiségeit, egyebek mellett a pártok sajtótájékoztatói számára rendszeresített helyiségét ezért a képviselői aláírásgyűjtés vonatkozásában nem lehet munkahelyként, sem pedig állami szerv hivatali helyiségeként kezelni, ha a képviselők a külön sajtótájékoztatóra fenntartott teremben és ennek részeként írták alá a népszavazási kezdeményezést. Tekintettel a választások tisztaságának megóvását követelményként rögzítő választójogi alapelvre [Ve. 3. § (1) bekezdés a) pont], ez sem indokolja a szóban forgó aláírásgyűjtésre vonatkozó tilalom alapján a fenti helyiségek munkahelyként vagy hivatali helyiségként történő kezelését.
- [33] A parlamenti képviselők tevékenységük során nem utasíthatók [Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés]. Az elmarasztalás alapját képező aláírásgyűjtésben részvevő (különböző frakcióhoz tartozó) képviselők nem álltak tehát egymással függelmi viszonyban, ami illetéktelen befolyásolásra adhatott volna lehetőséget. Az OVB, illetve a Kúria sem utalt arra, hogy illetéktelen befolyás kizárása, a népszavazási eljárás tisztaságának biztosítása érdekében kellett volna az adott aláírásgyűjtést megtiltani.
- [34] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Országgyűlés alaptörvényi funkcióját, az országgyűlési képviselők közjogi jogviszonyát figyelembe véve sem az aláírásgyűjtés parlamenti helyszíne, sem az aláírásgyűjtő képviselők tevékenysége nem szolgáltatott alapot a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontjának az alapügyben történő alkalmazására.
- [35] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította: az OVB, illetve a Kúria a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontja alkalmazása során nem az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést követett, s úgy tiltotta meg az aláírásgyűjtést, hogy az a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jog korlátozását, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét jelentette.
- [36] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése, illetve az OVB 42/2012. számú, a Kúria végzésével helybenhagyott határozata alaptörvény-ellenes, ezért azokat az Abtv. 43. § (1) bekezdésére figyelemmel megsemmisítette.
- [37] Mivel az Alkotmánybíróság a Kúria végzése, illetve az OVB határozata alaptörvény-ellenességét a fentiek alapján megállapította – állandó gyakorlatának megfelelően – az indítványban felhívott más alaptörvényi rendelkezéssel fennálló ellentétet már nem vizsgálta.



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

Budapest, 2014. január 14.

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

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

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3055/2012.

*Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye*

- [39] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indokolásával.
- [40] 1. Álláspontom szerint az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésével biztosított alapjog alanya csak természetes személy választópolgár lehet. Következésképpen az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésének sérelme fogalmilag sem vetődhet fel, ennél fogva az indítvány visszautasítása is indokolt lett volna.
- [41] 2. Feltéve, de meg nem engedve, hogy az itt tárgyalt jogosultság kiterjesztése jogi személyekre, köztük politikai szervezetekre is megengedhető lenne, megjegyzem: helyénvalónak tekintem a Kúria azon jogértelmezését, amely szerint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 48. § (2) bekezdésének a) pontja alkalmazása során a Parlament az országgyűlési képviselők munkahelyének tekinthető. Ennek következtében a befogadott alkotmányjogi panaszt el kellett volna utasítani.

Budapest, 2014. január 14.

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

*Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye*

- [42] Nem értek egyet a többségi határozattal az alábbiak miatt:
- [43] 1. A 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben már kifejtettem, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdésében alanyi jogként biztosított népszavazáshoz való jog kiterjesztése szervezetekre – a hivatkozott esetben és a jelen határozatban is egy (ugyanazon) politikai pártra – erőteljesen megkérdőjelezhető álláspont, melynek indokolásával adós maradt a korábbi határozat.
- [44] Adós maradt ezzel a mostani többségi döntés is, könnyedén visszautalva önmagára és eltekintve attól, hogy az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése szerint „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.,” míg a közhatalom közvetlen gyakorlásáról a pártokat illetően a VIII. cikk (3) bekezdésének utolsó mondata lakonikus tömörséggel csak ennyit mond: „A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.”
- [45] Az Alaptörvény – többségi határozat által is idézett – rendelkezéseinek érdemi összevetése nélkül arra a következtetésre jutni, hogy a népszavazáshoz való jog pártokra is kiterjeszhető, álláspontom szerint helytelen.
- [46] 2. A Ve. 48. § (2) bekezdésének a) és d) pontjai szerint – amelyek a Ve. 118. § (2) bekezdésén keresztül az országos népszavazási kezdeményezés támogatására szolgáló aláírásgyűjtésre is alkalmazandók voltak –, nem gyűjthető ajánlószelvény a munkahelyen munkaidőben, vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben, úgyszintén állami és önkormányzati szervek hivatali helyiségeiben.
- [47] A többség által elfogadott határozat indokolásának 5.2 pontja – a Ve. fenti tételes jogi rendelkezéseivel összefüggésben – megállapítja, hogy „[a] Parlament épületét, különösen annak a népképviselői működését szolgáló helyiségeit, egyebek mellett a pártok sajtótájékoztatói számára rendszeresített helyiségét ezért a képviselői aláírásgyűjtés vonatkozásában nem lehet munkahelyként, sem pedig állami szerv hivatali helyiségeként kezelni, ha a képviselők a külön sajtótájékoztatóra fenntartott teremben és ennek részeként írták alá a népszavazási kezdeményezést.” Az idézett – számomra vállalhatatlan – megállapításra is alapítva az indoklás végül arra a következtetésre jut, hogy az OVB, illetve a Kúria a Ve. 48. § (2) bekezdés a) és d) pontja alkalmazása során nem az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést követett, s úgy tiltotta meg az aláírásgyűjtést, hogy az a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jog korlátozását jelentette.
- [48] Álláspontom ezzel ellentétben az, hogy az Országgyűlés munkahely, ahol az országgyűlési képviselőkön kívül, az Országgyűlés Hivatalának állományába tartozó köztisztviselők és más jogviszonyban foglalkoztatottak munkaidőben munkavégzési kötelezettségüket teljesítik, továbbá az sem vitatható, hogy a Parlament épülete, ideértve a sajtótájékoztatók megtartására kijelölt területet is, hivatali helyiségnek minősül, amelyhez további – a normaszöveget kiegészítő – feltételek még Alaptörvény értelmezésével sem kapcsolhatók.
- [49] Meglátásom szerint nem az OVB és a Kúria helyes jogértelmezéséből hiányzott az Alaptörvénnyel való összhang, hanem a többségi álláspont értelmezte kiterjesztően – mintegy a törvényi tiltás alóli kivételt (azaz normát) alkotva – a Ve. egyébként Alaptörvénybe nem ütköző rendelkezéseit. Álláspontom szerint az indítványt el kellett volna utasítani, változatlanul hagyva ezzel az OVB és a Kúria törvényes és alkotmányos döntését.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

- [50] A különvéleményhez csatlakozom:

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

- [51] Nem támogatom a határozat rendelkező részében foglalt megsemmisítést, mivel az Alaptörvény szabályozása szerint az indítványt be sem fogadhattuk volna.
- [52] A jelen ügyben az alkotmányjogi panasz benyújtója egy szervezet, és az Alaptörvény az alapvető jogokat – melyek alapján alkotmányjogi panaszt lehet benyújtani – szövegének tiszta megfogalmazása szerint az egyes embereknek

- biztosítja: „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait” [I. cikk (2) bekezdés]. Szervezet számára alapvető jogokra hivatkozást csak származékosan és egy lényegi korláttal tesz lehetővé: „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” [I. cikk (4) bekezdés]. Az Abtv. 26–27. §-ai már ezt meg nem ismételve és ez alapján mondják ki, hogy az Alkotmánybírósághoz „alkotmányjogi panasszal fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet”. Ám hogy az Alkotmánybíróságnak mindig az Abtv. és az Alaptörvény együttes szabályozásából kell kiindulnia, azt az Abtv. 51. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el.”
- [53] Ha tehát szervezet fordul alapvető jogra való hivatkozással alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, akkor az első eldöntendő kérdésnek kell lennie, hogy a meghivatkozott alapvető jog „természeténél fogva” az egyes emberen túl szervezetre is vonatkozhat-e? Ebben a határozatban ez a kérdés fel sem merül, és az Indokolás [15] bekezdése – rövidre zárva az érvelést – csak az Abtv. 27. §-ára és az 51. § (1) bekezdésére utalva deklarálja, hogy arra jogosult nyújtotta be az indítványt. Ez a rövidre zárt érvelési mód eltünteti azt a döntő korlátot, melyet az Alaptörvény tartalmaz az I. cikkében a szervezetek vonatkozásában.
- [54] Feltéve, de meg nem engedve, hogy itt be lehetne fogadni a szervezet alapvető jogra hivatkozását, általánosságban le kell szögezni: az ilyen esetekben a határozatok indokolásának az első feladata abban kell, hogy álljon, hogy igazolja a meghivatkozott alapvető jog szervezetekre való kiterjeszhetőségét, vagy ezt kizárva visszautasítja a indítványt.
- [55] Közelebb lépve most már a határozatban kihagyott kérdéshez – a népszavazáson való részvétel alapvető jogának az egyes embereken túl a szervezetekre átvihetőségének lehetőségére – egyértelmű lehet a válasz. A népszavazáson a választójoggal rendelkező állampolgárok vehetnek részt, és ez „természeténél fogva” kizárja a szervezeteket az erre az alapvető jogra való hivatkozásból. Ha egy politikai szervezet a politikai versengés logikájának nyomása alatt egy-egy népszerű téma népszavazásra vitelével szavazatszerzésre kívánja felhasználni a népszavazást, akkor ott állnak számára az Alaptörvény szintje alatti, vonatkozó törvényekben biztosított jogok lehetőségei, és a bírósági út, de alaptörvényi védelmet ehhez az Alkotmánybíróságtól nem kérhet.
- [56] A határozat által szinte magától értetődő evidenciával elkövetett hiba – nem is reflektál az alapvető jogok emberről szervezetre kiterjesztésénél – felveti annak szükségességét, hogy egy-egy ilyen ügy kapcsán általánosabban is fussuk végig az alapvető jogok katalógusát a Szabadság és Felelősség fejezet, szám szerint harmincegy cikke alapján, hogy legalább elvi fogódzók legyenek már az ilyen ügyek konkrét felmerülésekor:
- [57] II. cikk: Az emberi méltóság sérthetlensége esetén fel sem merülhet ez a kiterjesztés, erre szót se kell vesztegetni.
- [58] III. cikk: A kínzás stb. tilalma szintén evidensen emberre korlátozott lehet csak.
- [59] IV. cikk: Az itt biztosított személyi szabadsághoz való jognál sem merülhet fel a kiterjesztés.
- [60] V. cikk: A tulajdon elleni támadás elhárításának joga az első a katalógusban, amely természeténél fogva kiterjeszhető a szervezetekre is. Persze mindig csak a konkrét összefüggések döntenek el, hogy az elvi szintű kiterjeszhetőség lehetősége jogos-e az adott ügyben.
- [61] VI. cikk: A) Itt az (1) bekezdésben biztosított magán- és családi élet védelme csak az egyes emberre vonatkozatható, és nem kiterjeszhető; a szervezetek esetében a jó hírnévhez való jog a Ptk. szabályai szerint védhető, de az emelt szintű alaptörvényi védelem nem támasztható alá. Ez azonban valóban értelmezési dilemmát mutat, és ezt az álláspontot még azzal lehet alátámasztani, hogy minden kiterjesztés az Alaptörvényben adott felhatalmazáson túl a demokratikus törvényhozás szabadságát korlátozza, ezért ilyen kiterjesztés elvileg is a lehetőség szerinti szűk értelmezést kell, hogy kövesse. B) A (2) bekezdésben két alapvető jog – személyes adatok védelme, illetve a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog – került rögzítésre, és itt a kiterjesztés lehetőségét illetően éppen ellentétes irányú válaszok tűnnek helyesnek. A személyes adatok védelme a szervezetekre is kiterjeszhető, hisz gazdasági stb. feladataik ellátásához ezek védelme lelegelementárisabb, mint az egyes ember és családja esetében is. Ám a közérdekű adatok megismeréséhez és ezek terjesztéséhez való jog csak az egyes emberhez tapadhat. Ez az egyes ember politikai tevékenységéhez tapad, és a politikai alapvető jogok az egyes embert és tevékenységét védik. Ráadásul politikai szervezetek –, melyek pártok, érdekegyesületek, politikai alapítványok, vagy ezek által létrehozott akciócsoportok, online szerveződések, stb. lehetnek – alapvetően a folyamatos politikai versengés állapotában vannak, és így ezek számára emberhez tapadó alapvető jogokat adni azt jelentené, hogy e jogok lényegét jelentő funkciót elvétenénk, és ezek napi politikai instrumentalizálását hoznánk létre.
- [62] VII. cikk: Az (1) bekezdésben rögzített gondolat- lelkiismeret és vallásszabadság joga nyilvánvalóan csak az egyes emberhez tapadó alapvető jogot jelent, és az ennek gyakorlása során létrehozott szervezetek erre nem hivatkozhatnak. Számukra csak az egyházügyi stb. törvények adta jogok érvényesíthetők, így az (1) bekezdés alapján

- alkotmányos panasszal hozzánk nem fordulhatnak. A (2) és (3) bekezdés azonban egyes aspektusokban épp a vallási szervezetekhez szól, így ezek alapján ők is fordulhatnak alkotmányos panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [63] VIII. cikk: Itt a párt- és más politikai szervezet, illetve szakszervezet-alapítási jogoknál az egyes embernek biztosított jogok bizonyos aspektusokban átvihetőknek látszanak a létrehozott szervezetekre is, így az egyes esetekben kell eldönteni, hogy konkrétan milyen aspektus merült fel, és jogos-e a szervezet alapvető jogra hivatkozása.
- [64] IX. cikk: Megítélésem szerint a véleménynyilvánítás szabadságának az itteni rögzítése alapvetően az egyes emberhez tapadó jog, de kivételesen a (3) bekezdésben a tágabb fogalmazás az e bekezdésben szabályozott kérdésekben lehetőséget adhat a médiaszervezetek számára is, hogy alapvető jogra hivatkozással alkotmányjogi panasszal forduljanak hozzánk.
- [65] X. cikk: A tudományos szabadság illetve tanítási szabadság megítélésem szerint e jogok természeténél fogva átvihetők a tudományos és felsőoktatási szervezetekre is, de az elvi lehetőség mellett mindig a konkrétan felmerült aspektus döntheti el, hogy az adott ügyben ez lehetséges-e.
- [66] XI. cikk: A művelődéshez való jog az egyes emberhez tapadó jog, erre alapozva megítélésem szerint kulturális egyesület, oktatási szakszervezet stb. nem nyújt be alkotmányjogi panaszt.
- [67] XII. cikk: Itt kettéválasztást kell tenni, mert míg a munka- és foglalkozás szabad megválasztásához való jog egyértelműen az egyes emberhez tapadó jog, addig a vállalkozásnál nemcsak ennek szabad megválasztása került alapvető jogként megfogalmazásra, hanem maga a vállalkozáshoz való jog az alapvető jog. Így pedig átvihető a létrehozott vállalkozói szervezetekre, mert ez csak annak keretei között gyakorolható jog.
- [68] XIII. cikk: A tulajdonhoz való jog az egyes emberen túl evidens módon a szervezetekre is vonatkozik, ezt nem is kell indokolni.
- [69] XIV. cikk: A kiutasítástól védettség mit alapvető jog egyértelműen az egyes emberhez tapadó jog, itt nem lehet megengedni, hogy a politikai versengésben is álló emberjogi szervezetek, pártok stb. erre alapozva maguk nyújtsanak be alkotmányjogi panaszt.
- [70] XV. cikk: Az egyenlőség védelme az alaptörvényi szöveg tiszta megfogalmazása szerint az egyes emberhez tapadó alapvető jog, és itt nem lehet megengedni, hogy szervezetek erre hivatkozva alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be. Ha egy szervezet mégis érintettnek találja magát ilyen ügyekben, akkor valamelyik személyesen érintett tagja adhat módot arra, hogy megkeressen bennünket, de mint szervezet erre nem lehet jogosult.
- [71] XVI. cikk: Egyértelműen az egyes emberhez tapadó alapvető jogokat jelentenek a szülő és gyermekeik közötti viszonyokban adott alapvető jogok, itt még érvelni sem kell.
- [72] XVII. cikk: Ez a cikk kettős szabályozást végez, az (1) és (2) bekezdés a munkaadók és munkavállalók szervezeteinek ad jogokat az egymáshoz való viszonyaikban, míg a (3) és (4) bekezdés a munkavállalók számára biztosít alapvető jogokat, és ezek át nem vihetők szervezetekre, erre hivatkozva csak az egyes érintett emberek nyújthatnak be alkotmányjogi panaszt.
- [73] XVIII. cikk: Az (1) bekezdésben deklarált gyerekmunka tilalma megítélésem szerint nem alapvető jog, hanem egy alkotmányos alapelv rögzítése, így erre alkotmányjogi panaszt nem lehet alapozni. Az Alkotmánybíróság más indítványozási úton kontrollálhatja ezzel összefüggésben a törvényeket és más jogszabályokat. Ugyanez vonatkozik megítélésem szerint a (2) bekezdésbe foglalt fiatalok és szülők védelmének alkotmányos elvként deklarálására is.
- [74] IX. cikk: Itt az (1) bekezdésben biztosít alapvető jogokat a szabályozás – anyaság, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság, stb. –, melyek az egyes emberhez tapadó jogok, szervezetek ezekre hivatkozva nem nyújthatnak be hozzánk alkotmányjogi panaszt. A (2), a (3) és a (4) bekezdések csak alkotmányos elveket fogalmaznak meg e téren, de szervezeteknek ezek sem nyújthatnak alkalmat arra, hogy alkotmányjogi panaszt ezekre alapozzanak.
- [75] XX. cikk: Itt az (1) bekezdés biztosít alapvető jogokat a testi és lelki egészség terén, és ezek az egyes emberhez tapadóak, a (2) bekezdés pedig alkotmányos elveket fektet le e téren, de alapvető jogokat nem, és erre alapozva alkotmányjogi panasz alapozása nem lehetséges. [Persze az (1) bekezdésre alapozott alkotmányjogi panasz esetén az arra feljogosított érintett erősítésként odavonhatja az itteni alkotmányos elveket is indítványában!]
- [76] XXI. cikk: Szemben az előbbivel az itteni egészséges környezethez való jog azonban átvihető megítélésem szerint szervezetekre is, és ugyanígy a környezetben okozott kár kapcsán is a károsult szervezetek a Ptk. alapján való, rendes bírói perlés után erre hivatkozva alkotmányjogi panasz benyújtására is jogosultak.
- [77] XXII. cikk: Megítélésem szerint a lakhatás feltételei segítésének itteni, állami feladatként előírása nem rögzít alapvető jogot senki számára, csak alkotmányos elveket az állam számára az e téren teendők vonatkozásában.
- [78] XXIII. cikk: A választáson, népszavazáson való részvétel joga, valamint a közhivatal viseléséhez való jog egyértelműen az egyes emberhez tapadó jogok, és fel sem merülhet ennek átvitele szervezetekre. Ez az átvitel e jogok „természeténél fogva” kizártnak mondható.

- [79] XXIV. cikk: A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az egyének és szervezetek perlésére is vonatkozik, így nem vitathatóan átvihető ez az alapvető jog az szervezetekre is.
- [80] XXV. cikk: A petícióhoz való jog azonban természeténél fogva az egyes emberhez tapadó alapvető jog, és szervezetek erre hivatkozva nem adhatnak be alkotmányjogi panaszt.
- [81] XXVI. cikk: Ez a cikk az állam és a közszolgáltatások működésének hatékonyságáról alkotmányos elvet rögzít, és alapvető jogot nem tartalmaz, így erre hivatkozva megítélésem szerint senkitől – se egyéntől se szervezetettől – nem fogadhatunk be alkotmányjogi panaszt. (Mint alkotmányos elv azonban más alapozással benyújtás esetén odavonható erősítésként!)
- [82] XXVII. cikk: A mozgásszabadság és tartózkodási szabadság megítélésem szerint átvihető szervezetekre is, és lehetséges olyan törvényi vagy önkormányzati rendeletben kiadott szabályozás, amely az egyes embereken túl szervezeteket is sérthetnek, így alkotmányjogi panaszt erre alapozva szervezetek is benyújthatnak.
- [83] XXVIII. cikk: Az (1) bekezdésben (pártatlan bírósághoz és tisztességes tárgyaláshoz való jog) és a (7) bekezdésben (jogorvoslati jog) megadott alapvető jogokon túl megítélésem szerint az itteni, büntetőjogi és büntetőeljárás jellegű alapvető jogok emberhez kötöttek, és szervezetekre át nem vihetők, így alkotmányos panaszt ez utóbbiak ezek alapján nem nyújthatnak be.
- [84] XXIX. cikk: Az (1) bekezdésben biztosított nemzeti identitáshoz való jog emberhez tapadó jog, ez alapján etnikai és nemzeti szervezetek nem fordulhatnak hozzánk, de a (2) bekezdésben ezek a szervezetek is kaptak alapvető jogot az önkormányzat működtetésére, és ennek sérelme esetén erre hivatkozva ezek a szervezetek is fordulhatnak hozzánk alkotmányjogi panasszal.
- [85] XXX. cikk: Ez a cikk nem alapvető jogot fektet le, hanem alaptörvényi kötelezettséget a közteher-viseléshez való hozzájárulásra, illetve az állam számára alkotmányos alapelvet az itteni feladatai szabályozásához, így ez alapján alkotmányjogi panasz nem nyújtható be.
- [86] XXXI. cikk: Ez a cikk alapvetően az állampolgárok felé alkotmányos kötelezettséget állapít meg, illetve az állam felé a védelmi szféra megszervezéséhez alkotmányos elvek előírását, de a fegyveres szolgálat megtagadásának joga alapvető jogot jelent, és e cikk kapcsán csak erre hivatkozva fogadható be alkotmányjogi panasz (ami természetesen nem átvihető jogot jelent a szervezetekre).
- [87] Ha összeszámoljuk tehát a szervezetekre kiterjeszhető alapvető jogokat, akkor a következők jönnek számba: V., VI. cikk (2) bekezdés jogai; VII. cikk (2) és (3) bekezdés jogai, VIII. cikk jogai, IX. cikk (3) bekezdés jogai, X. cikk jogai, XII. cikkből a vállalkozási jog átvihető a szervezetekre, a XIII. cikk jogai, a XVII. cikk (1) és (2) bekezdés jogai, a XXII. cikk jogai, a XXIV. cikkből a tisztességes eljáráshoz való jog átvihető a szervezetekre, a XXVII. cikk jogai, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében biztosított jogok és a XXIX. cikk (2) bekezdésben biztosított jog is átvihető a szervezetekre.
- [88] A mostani ügyben a népszavazáson való részvétel joga merült fel az indítványozó szervezet részéről, és megítélésem szerint az erre vonatkozó alapvető jog nem átvihető szervezetre, így ennek alapján én csak visszautasítást tudtam volna támogatni.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

- [89] A határozattal nem értek egyet.
- [90] Álláspontom szerint az indítványt az Alkotmánybíróságnak vissza kellett volna utasítania, mert az indítványozót alapjogi sérelem esetén sem illette volna jelen ügyben alkotmányjogi panasz előterjesztésének joga. Érdemi vizsgálat esetén pedig az indítványt el kellett volna utasítani, mivel a Kúria a törvénynek és az Alaptörvénynek megfelelő döntést hozott.
- [91] 1. Az Alaptörvény rendelkezéseinek helyes értelmezése szerint az országos népszavazáson való részvétel joga – mint alapvető jog – a nagykorú magyar állampolgárokat illeti meg. A pártok nem alanyai ennek a jognak, ezért, miután nem valósult meg a párt Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, az indítványozót a jelen ügyben nem illette meg alkotmányjogi panasz előterjesztésének joga. Ezen álláspontom elvi alapjainak részletes indokait a 31/2013.

(X. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben már kifejtettem; az abban foglaltakat jelen különvéleményem részeként változatlanul fenntartom. Ezekhez csupán egy kiegészítést fűzök. Miután az aktív és a passzív választójog fogalmilag kizárólag természetes személyeket illethet meg, az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése sem változtat azon, hogy a pártokat választójog, illetve az országos népszavazásban való részvétel joga nem illeti meg.

- [92] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának a korábban hatályos Ve. 48. § (2) bekezdésére vonatkozó – a Kúria álláspontjával ellentétes – értelmezése véleményem szerint téves. A Kúria döntésének indokolásában okszerű magyarázatát adta a munkahely és az állami szerv hivatali helyisége fogalmát illetően elfoglalt álláspontjának. Ehhez a magam részéről egyetlen kiegészítést fűzök. Az Országgyűlés épülete nemcsak a képviselőknek, hanem – a képviselőkhez képest egyébként nagyobb számot alkotó – köztisztviselőknek és az Országgyűlés Hivatala más alkalmazottainak is munkahelye, akikkel szemben tevékenységük során a legszigorúbb pártsemlegesség a törvényi elvárás. A Ve. 48. § (2) bekezdésének rendelkezése fontos biztosítéka volt számukra a pártsemlegesség megőrzésének, megkímélendő őket a népszavazási kezdeményezéshez való viszonyulás esetleges kényszerétől (ti., hogy csatlakoznak-e vagy sem a kezdeményezéshez).
- [93] A fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata esetén azt az Alkotmánybíróságnak alapvetően a Kúria helyes indokai alapján el kellett volna utasítania.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

- [94] A különvéleményhez csatlakozom:

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye*

- [95] Az elfogadott határozattal nem értek egyet, ezért ahhoz a következő különvéleményt csatolom. A Kúria határozata álláspontom szerint nem alaptörvény-ellenes, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdését a Kúria jogértelmezése nem sértette, és az alább kifejtettek szerint nem is sérthette.
- [96] 1. Véleményem szerint az indítványt vissza kellett volna utasítania a testületnek, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése ugyanis egy kizárólag magányszemélyeket megillető alapjogról rendelkezik. Az Alaptörvény szóban forgó rendelkezése szerint mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Ez az alapjog természeténél fogva csak az emberre vonatkozhat, a testület pedig jelen döntésével – hasonlóan a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz – ezt az értelmezési keretet önkényesen kitágította, és kiterjesztette a választók szervezetére.
- [97] Ugyanígy nem értek egyet az indokolás azon részével sem, amely a népszavazáson való részvételt biztosító alapjogot kiterjeszti a népszavazást megelőző aláírásgyűjtés részletes szabályozására. Az aláírásgyűjtésről nem rendelkezik az Alaptörvény, az a népszavazási eljárási szabályozás része, alapjogi tartalom és összefüggés nélkül.
- [98] Alapjogi vonatkozását az aláírásgyűjtésnek kizárólag olyan szélsőséges esetekben tartanám elképzelhetőnek, ha pl. a törvényalkotó irreálisan magas számban állapítaná meg az összegyűjtendő aláírások számát, ellehetetlenítve ezzel a népszavazás megtartását. Jelen esetben azonban messze nem erről van szó.
- [99] 2. Az elfogadott határozat indokolása elemzi az Országgyűlés alaptörvényi funkcióját és az országgyűlési képviselők jogviszonyát, melynek során megállapítja, hogy a parlamenti képviselők jogviszonya nem munkaviszony, hanem közjogi jogviszony, és az Országgyűlés épülete a képviselők tevékenységére szolgál. Következésképpen pedig kimondja, hogy ezek miatt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 48. § (2) bekezdésének a) és d) pontjait nem lehetett volna alkalmazni.
- [100] Ezzel a kifejezetten egyoldalú levezetéssel teremti meg a határozat a megsemmisítés alapját. A többségi döntés így nem a kellő körültekintéssel járt el az alkotmánybírói vizsgálat során, hiszen figyelmen kívül hagyta a tényt, miszerint az Országgyűlés Hivatala az aláírásgyűjtés idején 1155 főt foglalkoztatott. Ez alapján véleményem szerint nem lehet azt mondani, hogy a Parlament ne lenne egyben munkahely is.

- [101] 3. A Ve. 48. § (2) bekezdésébe foglalt tilalom egy abszolút hatályú tételes tiltó szabály, amely a bíróság általi jogértelmezésre kevés lehetőséget ad. Célja kifejezetten az, hogy az állampolgárok az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogukat befolyásmentesen tudják gyakorolni. Jelen esetre vetítve a tilalom célja éppen az, hogy az Országházban dolgozók befolyásmentesen tudjanak dönteni az aláírásgyűjtő ív aláírásáról vagy az attól való tartózkodásról, és nincs jelentősége annak, hogy az aláírók politikusok voltak.
- [102] Ezt az érvelést támasztja alá az OVB 1/2010. (II. 25.) számú, az ajánlószelvényekről és az ajánlás folyamatáról szóló állásfoglalása is. Az állásfoglalás rögzíti, hogy a Ve. 48. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt tilalom célja a választási cselekmények kizárása a munkahelyekről. Ebből következően a tilalom nemcsak a munkahelyeken munkát végzők egymás közötti kapcsolatában zárja ki az ajánlószelvények gyűjtését, hanem tilalmazza azt is, hogy munkahelyeken munkaidőben bárki ajánlószelvényt gyűjtsön.
- [103] Az állásfoglalás további megállapítása szerint pedig értelemszerűen nem vonatkozik a tilalom a jelölő szervezetek által fenntartott, működtetett munkahelyekre. A tilalom megsértését jelenti azonban, ha a jelölő szervezet – a saját maga által fenntartott munkahelyeken kívül – más munkahelyet jelöl meg, hirdet meg, népszerűsít az ajánló szelvények gyűjtésére vagy leadására.
- [104] Jelen ügyre vonatkoztatva tehát az állásfoglalás világosan rámutat arra, hogy az LMP az aláírásgyűjtést kizárólag az általa fenntartott munkahelyen, így pl. a saját székházában tudta volna a Ve. szabályait betartva lefolytatni.
- [105] A fentiek alapján álláspontom szerint az Alkotmánybíróság egyrészt nem dönthetett volna egy kizárólag magánszemélyeket megillető alapjoggal összefüggésben egy politikai szervezet javára, másrészt az alapjog tartalmát és a Ve. támadott szabályát összevetve nem lett volna szabad erre a következtetésre jutnia.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

### **Az Alkotmánybíróság 2/2014. (I. 21.) AB határozata a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 48. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról és indítvány elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára irányuló eljárásban – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával és *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

#### **h a t á r o z a t o t:**

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 48. § (1) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg a tájékoztatást, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértené; a bíróság felülvizsgálja a főigazgató nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogainak sérelmére mint a megtagadási döntés feltételére való hivatkozása megalapozottságát.
2. Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 48. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## Indokolás

## I.

- [1] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva az alapvető jogok biztosja indítványozta, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 48. § (1) bekezdését, mert ez a törvényi rendelkezés álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdésében foglaltakkal.
- [2] Az indítvány szerint az Nbtv. 48. § (1) bekezdése a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok megismerésére és terjesztésére vonatkozó alapvető jog korlátozására hatalmazza fel a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatóját. A törvény lehetővé teszi, hogy egyrészt a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatokról, másrészt a személyes adatok továbbításáról vezetett adattovábbítási nyilvántartásból (amely tartalmazza az adatigénylési kérelmet; az adatkérő nyilvántartási azonosítóját; az adattovábbítás idejét; az adatszolgáltatást tartalmazó iratok és egyéb dokumentumok másodpéldányát) az érintett kérelmére történő tájékoztatást és a személyes adatainak a törlését a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadja.
- [3] Az alapvető jogok biztosja szerint az érintett személy kezelt adatairól és az adattovábbításról való tájékoztatás megtagadása az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 15. §-a szerint az érintettet megillető jog korlátozása.
- [4] Az adattörlés megtagadása az Infotv. 14. § b)–c) pontjaiban meghatározott jog korlátozása. A közérdekű adatigény teljesítésének megtagadása pedig az Infotv. 26. § (1) bekezdésében és 31. §-ában szabályozott jog korlátozásának minősül.
- [5] Az indítványozó utalt arra, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az Alkotmánybíróság a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságáról szóló korábbi szabályozás vizsgálata kapcsán mondta ki, hogy a vizsgált nyilvánosságkorlátozás nem válik alkotmányossági szempontból kielégítő megoldássá azáltal, hogy kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. E döntés ugyanis az érintett szerv szabad belátáson alapuló döntési (diszkrecionális) jogkörébe tartozik, s az csak formálisan vizsgálható felül. Egy alapvető jog érvényesülése azonban nem függhet az adatkezelő szerv ilyen döntésétől.
- [6] A kezelt adatokról és az adattovábbításokról való tájékoztatás, valamint a közérdekű adatigény megtagadásának szabályozása az alapvető jogok biztosja szerint elsősorban azért alaptörvény-ellenes, mert nem szab időhatárt a korlátozásnak, így az érintett információs önrendelkezési jogból következő jogosultsága, és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog bármeddig, akár az idők végezetéig korlátozható. Ez nyilvánvalóan több, mint a jogkorlátozás szükséges mértéke, és a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog lényeges tartalmát érintő korlátozás, amely ezért sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmény-rendszert, valamint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglaltakat.

## II.

- [7] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:  
„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”  
„VI. cikk (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”
- [8] 2. Az Nbtv. érintett rendelkezései:  
„46. § A nemzetbiztonsági szolgálatok a személyes adatok továbbításáról nyilvántartást vezetnek, amely tartalmazza  
a) az adatigénylési kérelmet;  
b) az adatkérő nyilvántartási azonosítóját;



c) az adattovábbítás idejét;

d) az adatszolgáltatást tartalmazó iratok és egyéb dokumentumok másodpéldányát.”

„48. § (1) A nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatokról, és a 46. §-ban meghatározott adattovábbítási nyilvántartásból az érintett kérelmére történő tájékoztatást, a személyes adatainak törlését, valamint a nemzetbiztonsági szolgálat által kezelt közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadhatja.

(2) A nemzetbiztonsági szolgálatok az érintettektől érkező kéréseket nyilvántartják, a kérelmekről, elbírálásuk módjáról, az elutasítás indokairól évente tájékoztatják a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot.

(3) A nemzetbiztonsági szolgálatok minősített adataival kapcsolatban az érintettnek – a minősített adat védelméről szóló törvényben biztosított – adatbetekintési jogát a főigazgató nemzetbiztonsági érdekből korlátozhatja.”

### III.

- [9] Az indítvány nem megalapozott.
- [10] 1. Az Alaptörvény VI. cikke a magyar jogi szabályozás hagyományainak megfelelően rendelkezik a személyes adatok védelméről. Az Alaptörvényben megjelenik a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesítésének állami kötelezettsége is. Az Alaptörvényben „A közpénzek” című fejezet külön rögzíti, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok [39. § (2) bekezdés].
- [11] Az Alaptörvény sem a személyes adat fogalmát, sem a közérdekű adatét nem határozza meg. A személyes adatok védelméhez való jogot ugyanakkor a magánszféra (magán- és családi élet, magánlakás, jóhírnév) védelmére irányuló jogok között szabályozza. A nemzeti vagyona, a közpénzekre kiterjedően rögzíti az átlátható gazdálkodás követelményét, és a nyilvánosság általi megismerhetőséget azzal, hogy az ezekre vonatkozó adatokat közérdekű adatoknak minősíti [39. § (4) bekezdés].
- [12] Habár az Alaptörvény a magánszférát szélesebb körben védi, mint az előző Alkotmány (nemcsak a magánlakás és a magántitok, hanem a magán- és családi élet, az otthon és a kapcsolattartás is védett), és a közérdekű adatok nyilvánosságát illetően alkotmányi szinten rendelkezik egyes adatok megismerhetőségéről, az előző Alkotmánytól eltérően, amelyben hasonló szabály nem volt, az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett elvek megfelelő alkalmazását egyik eltérés sem teszi önmagában lehetetlenné.
- [13] Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése” [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [14] Az Infotv.-t az Országgyűlés az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság biztosítása érdekében, az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján alkotta.
- [15] Az Infotv. az előtte hatályban volt, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendszerét követve határozza meg a törvény célját és hatályát. (A közszféra információinak további felhasználásáról szóló, 2003. november 17-i 2003/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben foglalt átültethetőségének biztosítására tekintettel azonban a törvény szűkíti a tárgyi hatályát annak érdekében, hogy egyértelműen el lehessen különíteni egymástól az Alaptörvény VI. cikke szerinti alapjogot és annak érvényesítését a közszférában keletkezett információk hasznosítására irányuló, alapvetően gazdasági jelenségtől, amelynek szabályozása nem igényel alapjogvédelmi garanciákat, és így külön törvény szabályozási tárgykörébe tartozik.)
- [16] Sem az Alaptörvénynek, sem az Infotv.-nek nincs olyan szabálya, amely az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság alapintézményei eddigi értelmezéseinek megváltoztatását eredményezhetnék a jelen ügyben; mind az Avtv.-ben, mind az Infotv.-ben jelentős részben a 2012. január 1-je előtt született, az előző Alkotmány megfelelő rendelkezésein alapuló, korábbi határozatokban kifejtett elvek jelennek meg.
- [17] 2. Az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában – amelyben a népszerűségi nyilvántartás akkori szabályozását, illetve a személyi számot alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette – meghatározta

- a személyes adatok védelméhez való jog alkotmányos tartalmát, valamint az alapjog legfontosabb garanciájának, a célhoz kötöttség elvének mibenlétét.
- [18] E határozatban foglalt elveket az Infotv. jelenleg is alkalmazza [a célhoz kötöttséget illetően: 4. § (1), (2) és (4) bekezdés, 26. § (2) bekezdés].
- [19] Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jellegű jogként értelmezte, hanem annak aktív oldalát is figyelembe vette és azt információs önrendelkezési jogként határozta meg.
- [20] [Az Alaptörvénnyel összhangban az Infotv. szintén információs önrendelkezési jogként kezeli a személyes adatok védelméhez való jogot (Infotv. 5. és 6. §).]
- [21] A személyes adatok védelméhez való jog nem korlátozhatatlan. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is, ezekben az esetekben tehát az adatkezeléshez nem szükséges az adatalany beleegyezése, hozzájárulása. Az ilyen rendelkezést tartalmazó törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, ami pedig akkor alkotmányos, ha megfelel az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésében meghatározott feltételeknek.
- [22] Az Alkotmánybíróság szerint bármilyen jogszabálynak, amely személyes adat kezeléséről rendelkezik, garanciákat kell tartalmaznia arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését az adatkezelésbe, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatkezelés az érintett beleegyezése, esetleg tudta nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.
- [23] Az Infotv. meglete önmagában nem jelent elegendő biztosítékot arra, hogy az információs önrendelkezési jog megfelelő védelemben részesüljön. Az általános szintű, az adatvédelem kereteit megállapító törvény mellett is szükségesek a meghatározott adatfajtákra vagy egyes állami, illetve gazdasági ágazatok adatkezelésére vonatkozó speciális szabályok.
- [24] 3. A közérdekű adatok megismeréshez való jogot az Alkotmánybíróság kezdettől fogva információs szabadságként fogta fel.
- [25] Az információs szabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti.
- [26] Azonban a nyilvánosság nem korlátlan, bizonyos közérdekű adatok meghatározott okból időlegesen el vannak vonva a nyilvánosság elől.
- [27] Az adatok megismerését ki lehet zárni minősített adatoknál, vagy az információs szabadság korlátozására kerülhet sor, ha törvény a korlátozást – az adatfajták meghatározásával – pl. honvédelmi érdekből, nemzetbiztonsági érdekből, bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében megengedi [27. § (1) bek.].
- [28] A közérdekű adatok nyilvánosságának ismertett korlátai eltérő jellegűek abban a tekintetben, hogy az érintett közérdekű adat nyilvánosságát kötelezően kizárják vagy csupán a szerv mérlegelésétől teszik függővé a megismerhetőség biztosítását. Egyes közérdekű adatokhoz (például minősített adatokhoz) nem lehet hozzáférést biztosítani, azokat nem lehet közzétenni. Más adatok (a belső használatra készült, döntés-előkészítéssel összefüggő adatok) tekintetében az információs szabadság korlátozását az jelenti, hogy a megismerés iránti igények teljesítésére a polgárnak nincs feltétlen alanyi joga, hanem az az adatot kezelő szerv vezetőjének döntésén múlik. Ezen adatok ugyanis főszabály szerint nem nyilvánosak, de kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. Ha a szerv vezetője az adatok megismerését engedélyezi, akkor az érintett közérdekű adatokhoz biztosítható a hozzáférés.
- [29] Az Alkotmánybíróság szerint a képviselő-testületek ülésének diszkrécionális alapon történő zárttá nyilvánítása a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti. [1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 31.]
- [30] A korlátozással szemben formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelmény, hogy a korlátozás szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Emellett az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára. {12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217.; 21/2013. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [39]}
- [31] 4. A vizsgált szabályozás egyrészt az információs szabadságot, másrészt az információs önrendelkezési jogot korlátozza.

- [32] Mindkét esetben olyan adatokról van szó, amelyek nem minősített adatok, vagy minősítésük már megszűnt. [A minősítés érvényességi idejének leghosszabb tartamát, valamint az érvényességi idő meghosszabbításának akár kétszeri lehetőségét a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. § (6) és (7) bekezdése tartalmazza. A nemzetbiztonsági érdekek fogalmát az Nbtv. 74. § a) pontja határozza meg.]
- [33] A törvény kimondja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatokat illetően a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem teljesítését a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadhatja.
- [34] Kimondja azt is, hogy az érintett személynek a kérelmére történő tájékoztatása, a személyes adatainak a törlése – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadható.
- [35] Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta az információs szabadság (Indokolás [36]–[38], [41]–[44]), és külön az információs önrendelkezési jog korlátozását (Indokolás [39]–[40], [57]–[62]).
- [36] 4.1. A vizsgált szabály a közérdekű adatok megismerésének korlátozását illetően egyrészt viszonylag szélesen határozza meg az adatok körét, amikor ezt csupán alanyi oldalról írja körül, és kimondja, hogy a szolgálatok által kezelt valamennyi adatra – ezek között közérdekű adatokra, a szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adatokra, személyes adatokra – vonatkozik a főigazgató kérelem-megtagadási joga.
- [37] Másrészt a szabály a korlátozás időtartamát illetően semmilyen határidőt nem tartalmaz.
- [38] Az irányadó bírói gyakorlat – Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.740/2010/3. számú, 2011. június 22-én kelt ítélete – pedig azt a feltételt az Nbtv. 48. § (1) bekezdésében, hogy a megtagadásnak „nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében” van helye, úgy értelmezi, hogy a főigazgató, mint „az adatkezelő diszkrecionális jogkörébe tartozik annak megítélése, hogy a közérdekű adat erre irányuló kérelem esetén a kérelmezőnek kiadható-e vagy sem”. Az ítélet – az EBH2008. 1872. számú döntésre utalással – megállapítja: ilyen esetben „azt kell vizsgálni, hogy a jogkörét rendeltetésszerűen gyakorolta-e” az adatkezelő. Az EBH2008. 1872. számú döntés (Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV. 20.871/2008.) kimondta, hogy ha az Nbtv. 48. § (1) bekezdése nemzetbiztonsági érdekből és mások jogainak védelme érdekében lehetővé teszi az adatközlés megtagadását, akkor az adatot igénylő elutasított igényét ebben az esetben is a bíróság előtt érvényesítheti; a döntés szerint „az adatkezelő magatartását ilyenkor a bíróságnak abból a szempontból kell megítélni, hogy törvényben biztosított jogait rendeltetésszerűen gyakorolta-e.” Jóllehet ez a döntés a bíróság előtti jogérvényesítés lehetőségéről szól, a bíróság elvont felülvizsgálati jogának konkrét gyakorlása viszonylag szűk körben érvényesülhet: az EBH a vizsgálódást a joggyakorlás rendeltetésszerűségére korlátozza. Az elvi bírósági határozat értelmében a bíróság nem vizsgálja, hogy a nemzetbiztonsági érdekek vagy mások jogainak sérelmére való hivatkozás megalapozott-e; a döntésnél milyen tényeket, szempontokat vett figyelembe a főigazgató, és a tényekből levont következtetése okszerű-e. Az Nbtv. 48. § (2) bekezdéséből – amely szerint a szolgálatok a kérelmekről, elbírálásuk módjáról, az elutasítás indokairól évente tájékoztatják a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóságot – az következik, hogy a főigazgató a döntését indokolni köteles.
- [39] 4.2. Az adattovábbítási nyilvántartásban szereplő személyes adatokról történő tájékoztatást és adattörlést illetően megállapítható: a törvény támadott szabálya időben korlátlanul lehetővé teszi a kérelem teljesítésének megtagadását; ebben az esetben sem határozza meg a törvény, hogy a kérelem teljesítése milyen időtartam elteltével vagy feltételek bekövetkeztével nem tagadható meg.
- [40] Ezért a természetes személy azt a jogát, hogy kezelt személyes adatairól tájékoztatást kérjen, vagy azok helyesbítését, törlését kérhesse, vagy tájékozódjék az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, nem gyakorolhatja.
- [41] 5. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében az egyik főszabály az, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez, vagyis minden közérdekű adat nyilvános.
- [42] Közérdekű adatoknak a nyilvánosság előli elzárhatósága, ennek feltétel nélküli, szabad belátáson alapuló (diszkrecionális) döntési jogkörbe utalása önmagában sérti az információs szabadságot. [Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a titkosítás diszkrecionális jogkörbe utalásáról, a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában (ABH 1992, 184–185.).]
- [43] A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve,

- a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra” [lásd: 34/1994. (VI. 24.) AB határozat].
- [44] A testület szerint a diszkrecionális döntési jogkörbe utalt nyilvánosságkorlátozás alkotmányellenes. A nyilvánosság előli végérvényes elvonás tilalmát is kimunkálta az Alkotmánybíróság. Eszerint az információszabadság lényeges korlátozását valósítja meg az a szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy az információ megismerése elől elvont adat korlátlan ideig megőrizze »titkos« minőségét, ugyanakkor e kérdésben – ugyancsak korlátozó ismérvek nélkül – egyedül a titkossá minősítő jogosult diszkrecionális jogkörében dönteni. [Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban.]
- [45] 5.1. A nem titkos adatoknál a nyilvánosságkorlátozás nem lehet erősebb, mint a titkoszabályozásnál, ahol minden esetben meghatározzák a minősítés időtartamát. Minősített adatnál titokfelüyeleti hatósági eljárásban tartalmi szempontból vizsgálható a minősítés jogellenessége (Infotv. 62. §) is.
- [46] A titokfelüyeleti hatósági eljárásban hozott határozatában a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítása esetén a minősítőt a nemzeti minősített adat minősítési szintjének, illetve érvényességi idejének a jogszabályoknak megfelelő megváltoztatására, vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel. Ha a minősítő a Hatóság határozatát megalapozatlannak tartja, annak bírósági felülvizsgálatát kérheti. Ha a minősítő nem fordul bírósághoz, a nemzeti minősített adat minősítése a határozat közzétételétől számított hatvanegyedik napon a határozatban foglaltak szerint megszűnik, illetve minősítési szintje vagy érvényességi ideje a határozatban foglaltak szerint megváltozik. A bíróság a Hatóság határozatát helybenhagyja, megváltoztatja, vagy hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a Hatóságot új eljárásra kötelezi. A per során a bírón, a felperesen és az alperesen kívüli személyek a minősített adatot csak akkor ismerhetik meg, ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzésüket elvégezték [63. § (1)–(7) bek.].
- [47] Vagyis a bíróság a titokfelüyeleti hatósági eljárásban nemcsak azt vizsgálja, hogy az adatkezelő „a törvényben biztosított jogait rendeltetésszerűen” gyakorolta-e, hanem azt is, hogy tartalmi szempontból megalapozott-e a nemzetbiztonsági érdek sérelmére hivatkozás: az adat minősített adattá minősítése jogszerű-e.
- [48] Ezzel szemben a 48. § (1) bekezdése szerinti, titokfelüyeleti hatósági eljáráson kívüli eljárásban, az adat minősítése megszűnését követően, a jelen határozat indokolása 4.1. pontjában ismertetett elvi bírósági döntés alapján, ilyen tartalmi felülvizsgálat nem érvényesül. A bíróság megszorítóan értelmezi a főigazgató döntésének vizsgálatával kapcsolatos jogkörét.
- [49] 5.2. A jelen ügyben az Nbtv. 48. § (1) bekezdésének a közérdekű adatokra vonatkozó része egyrészt feltélt („nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében”), másrészt jogkövetkezmenyt („megtagadhatja”) tartalmaz.
- [50] A feltétel fennállásának ellenőrzése és a jogkövetkezmeny alkalmazásának a megítélése a bírói felülvizsgálat szempontjából eltérő lehet.
- [51] A közigazgatási jogkövetkezmenyek tekintetében a törvény elismeri a közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörét. A mérlegelési jogkörnek, felhatalmazásnak nem kell kifejezettnak lennie, nem kell kimondania, hogy a szerv a mérlegelése szerint dönthet. Elegendő, ha a jogszabály szövegéből és céljából ez kitűnik. Ha például a kérdéses jogszabály meghatározatlan vagy tág jogi fogalmakat tartalmaz, ez már előrevetítheti, hogy a jogszabály végrehajtására rendelt közigazgatási szervnek mérlegelési joga van. (A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/B. §-a szerint mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.) A bírósági felülvizsgálat csak a jogszerűség kérdésére terjedhet ki, nem foglal magában célszerűségi vizsgálatot.
- [52] A jelen határozat Indokolása [36]–[38] bekezdéseiben említett gyakorlat alapján kérdéses azonban, hogy van-e mérlegelési jogköre a közigazgatási szervnek a közigazgatási jogkövetkezmenyek alkalmazása előfeltételét jelentő törvényi tényállás értelmezése és alkalmazása során. Ebben a vonatkozásban a bíróságok felülvizsgálati jogköre általában korlátlan és teljes, mivel még a meghatározatlan jogi fogalmak esetén is jogkérdésről van szó. Más kérdés, ha törvény alapján némely esetben a cselekvési előfeltételek tekintetében is rendelkezhet a közigazgatási hatóság mérlegelési joggal. A jelen esetben azonban sem a „nemzetbiztonsági érdek”, sem a „mások jogai” nem tekinthető meghatározatlan jogi fogalomnak [a nemzetbiztonsági érdekre lásd: Nbtv. 74. § a) pontja].
- [53] 5.3. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit

- érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.
- [54] Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből, az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény az Nbtv. 48. § (1) bekezdése alkalmazásánál, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nem szabad belátása alapján, hanem csak akkor tagadhatja meg a tájékoztatást, ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértene; a bíróság felülvizsgálja a főigazgató nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogainak sérelmére mint a megtagadási döntés feltételére való hivatkozása megalapozottságát.
- [55] Alkotmányos követelmény meghatározásával is biztosítható, hogy az Nbtv. 48. § (1) bekezdése alkalmazása alkotmányossá váljon. A nemzetbiztonsági érdekre való hivatkozás megalapozottságának bírósági felülvizsgálatával a közérdekű adat nyilvánosság előli elzárásának határidő nélkülisége megszűnik, mert arra csak addig lesz lehetőség, amíg a védett érdek igazolhatóan, bíróság által ellenőrzöten fennáll.
- [56] Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Nbtv. 48. § (1) bekezdésének azt a szövegrészére, amely nemzetbiztonsági érdekre való hivatkozással, a védett érdek igazolt fennállása alatt minősítés és tételesen meghatározott időtartam szerinti határidő nélkül lehetővé teszi a közérdekű adatok nyilvánosság előli elzárást, nem találta alaptörvény-ellenesnek, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.
- [57] 6. Az Avtv. 15. §-a személyes adatok védelme körében úgy rendelkezett, hogy „a helyesbítésről és a törlésről az érintettet, továbbá mindazokat értesíteni kell, akiknek korábban az adatot adatkezelés céljára továbbították. Az értesítés mellőzhető, ha ez az adatkezelés céljára való tekintettel az érintett jogos érdekét nem sérti.” A 16. § kimondta, hogy „az érintett jogait (11–15. §) törvény korlátozhatja az állam külső és belső biztonsága, így a honvédelem, a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében, továbbá állami vagy önkormányzati gazdasági vagy pénzügyi érdekből, illetve az Európai Unió jelentős gazdasági vagy pénzügyi érdekből, valamint a foglalkozások gyakorlásával összefüggő fegyelmi és etikai vétségek, a munkajogi és munkavédelmi kötelezettség-szegések megelőzése és feltárása céljából – beleértve minden esetben az ellenőrzést és a felügyeletet is –, továbbá az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében.”
- [58] Az Avtv. 16. § alkotmányellenességét a 828/B/2004. AB határozat (ABH 2010, 1380.) vizsgálta. Megállapította, hogy „az Avtv. 16. §-ában foglalt szabályok önmagukban nem jelentik az információs önrendelkezési jog aránytalan korlátozását sem. Az esetenkénti korlátozás megítélése tekintetében az Avtv. 17. §-a biztosítja a bírói utat: a 17. § (1) bekezdése szerint az érintett jogainak megsértése esetén bírósághoz fordulhat, a (2) bekezdés értelmében pedig azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani.”
- [59] Az Nbtv. 48. § (1) bekezdése az Avtv. 16. §-ának, a személyes adatokra vonatkozó részében, tartalmilag megfelel.
- [60] Az Alkotmánybíróság a 1117/B/2004. AB határozatban (ABH 2011, 1517.) a személyes adatokra vonatkozó részében vizsgálta az Nbtv. 48. § (1) bekezdését is, és az indítványt elutasította.
- [61] Az Alkotmánybíróság ezért – utalva a 828/B/2004. AB határozatban és a 1117/B/2004. AB határozatban kifejtettekre – az Nbtv. 48. § (1) bekezdésének a személyes adatokra vonatkozó részét támadó indítványt is elutasította.
- [62] A Magyar Közlönyben való közzététel elrendelése az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró

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

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/504/2012.

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

- [63] A határozat rendelkező részének 1. pontjával és az indokolásának ezt alátámasztani hivatott részeivel nem értek egyet.
- [64] 1. Álláspontom szerint a határozatban kimondott azon alkotmányos követelmény, miszerint a tájékoztatás csak akkor tagadható meg, „ha annak teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sértene vagy mások jogát sértene”, illetve az Nbtv. 48. § (1) bekezdésének azon szabálya, mely szerint a tájékoztatás „nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében” tagadható meg, érdemben azonos tartalmú. A nemzetbiztonsági érdek védelme, mások jogainak védelme egyet jelent a nemzetbiztonsági érdek sérelmének, illetve mások jogai sérelmének megakadályozásával. Az alkotmányos követelmény megfogalmazásával – e tekintetben – a határozat nem tesz mást, mint azonos tartalmú eltérő szóhasználattal megismétli a törvény rendelkezését, amit fölöslegesnek tartok.
- [65] 2. Ugyanígy fölösleges annak alkotmányos követelményként való megfogalmazása, hogy a főigazgató a jogkörét „nem szabad belátása alapján” gyakorolhatja. Ez ugyanis nyilvánvaló mind az Nbtv. 48. § (1) bekezdésének szövegéből, mind a határozatban említett EBH 2008.1872 bírói döntésből is.
- [66] Előljáróban fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a vizsgált törvényi rendelkezés – szóhasználata ellenére – nem tartalmaz igazi diszkrecionális jogkört. A diszkrecionális jogkör eredeti értelemben akkor áll fenn, ha a döntést hozó szerv szabad belátása szerint dönthet egy jog megadásáról vagy megtagadásáról; bármelyik döntést hozza meg, az törvényes lesz. (Ilyen pl. a honosítási kérelem elbírálásának jogköre; a honosításra még a törvényes feltételek fennállásakor sem keletkezik alanyi jogi igény.) A jelen esetben azonban ilyen diszkrecionális jogkörrel nincs szó; a főigazgató nemzetbiztonsági érdek, illetve mások jogai védelmének hiányában nem mérlegelhet; ezek hiányában erre irányuló igény esetén fennáll a tájékoztatási kötelezettsége. Az Nbtv. 48. § (1) bekezdése a tájékoztatás megtagadását objektív törvényi feltételek (helyzetek) fennállása esetére engedi meg, azaz nemzetbiztonsági érdekből, illetve mások jogainak védelme érdekében. E feltételek (helyzetek) fennállása nem szabad mérlegelés kérdése, hanem objektív, a bíróság által felülvizsgálható ténykérdés. Ezt az értelmezést nem az alkotmányos követelmény alkotmánybírói meghatározása fogja megalapozni, hanem ez magából a törvény szövegéből adódik.
- [67] A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.740/2010/3. számú ítéletének indokolása az Alkotmánybíróságot véleményem szerint téves következtetésre indítja. A vizsgálatnak arra történő szorítkozása, hogy az adatkezelő „törvényben biztosított jogát rendeltetésszerűen gyakorolta-e”, nem jelentheti azt, hogy „a bíróság nem vizsgálja, hogy a nemzetbiztonsági érdekre vagy mások jogainak sérelmére való hivatkozás megalapozott-e”. Az adott perben a Legfelsőbb Bíróság egyetértett a jogerős ítélet azon megállapításával, hogy az alperes jogszerűen tagadta meg az adatot kiadását, ezért nem bírálta felül a döntést. A legfőbb bírói szerv helyes döntése nem teszi szükségessé, hogy a bírói döntést az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény meghatározásának eszközével megerősítse. Ez annál inkább sem szükséges, mivel az EBH 2008.1872 számú döntés kifejezetten kimondta, hogy „a bíróság a megtagadás jogszerűségét érdemben vizsgálhatja, [...] megkövetelheti az adatkezelőtől, hogy a lehetséges keretben az elutasító döntésének megalapozottságát igazolja.”
- [68] Mindezekon túlmenően nagyon lényeges az Infotv. 31. § (2) bekezdésének azon rendelkezése, mely szerint „a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait [...] az adatkezelőnek kell bizonyítania.”
- [69] Ez alkotmányos követelmény kimondása nélkül is egyértelművé teszi, hogy az Nbtv. 48. § (1) bekezdése alapján a tájékoztatást a főigazgató nem szabad belátása alapján tagadja meg.

- [70] 3. Csupán a teljesség kedvéért utalok arra, hogy az Nbtv. 48. § (1) bekezdésének szövegszerű megfogalmazása legfeljebb abban az értelemben vethetné fel a szabad mérlegelés lehetőségét, amennyiben a főigazgató az egyébként objektíve megtagadható tájékoztatást mégsem tagadja meg. Kérdés azonban, hogy a törvényszöveg megengedő („megtagadhatja”) megfogalmazásának ilyen leszűkített grammatikai értelmezése helyes eredményre vezet-e, nem inkább az következik a rendelkezés komplex (a jogalkotó feltehető akaratát is szem előtt tartó) értelmezéséből, hogy nemzetbiztonsági érdek vagy mások jogai veszélyeztetése esetén sincs mérlegelési joga az adatkezelőnek, vagyis, hogy ebben az esetben csak egy – törvényi kötelességének tekinthető – választása van; a tájékoztatás megtagadása.
- [71] A kifejtettekre tekintettel álláspontom szerint az utólagos normakontrollra irányuló kérelmet alkotmányos követelmény megállapítása nélkül el kellett volna utasítani.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [72] A rendelkező rész mindkét pontját el tudom fogadni, de az indokolás egyes részeivel nem értek egyet. Az indokolás ugyanis úgy emel át régi alkotmánybírói döntésekből érveléseket és az adatvédelmet illetve a közérdekű adatokat érintő normatív formulákat, hogy nem ellenőrizte le ezeknek az Alaptörvénnyel való összhangját.
- [73] A régi Alkotmánytól eltérően az Alaptörvény – különösen a Nemzeti Hitvallás című részében – olyan elveket és értékeket deklarált, melyek az egyéni cselekvéseket és ehhez biztosított alapjogokat a közösségek fennállásához, a közösségi funkciók ellátásához köti. Ez alapvetően szemben áll azzal, hogy a mai alkotmánybírói döntések tovább vigyék a korábbi döntések ultraindividualizmusát, mely az alig korlátozható alapjogokból indult ki. A jelen esetben ez nyilvánult meg a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatnak abban a formulájában, mely a személyes adatok kezelésében általános jelleggel a célhoz kötöttséget mondta ki. Ez alapján az állami és nem állami szervek csak úgy rögzíthetnek és gyűjthetnek személyes adatokat, ha ebbe az egyes egyén beleegyezett, és a rögzített adatok útját mindig át tudja látni. Ez az adatvédelmi elv igazolt lehet a nagy magánszervezetekkel szembeni egyéni védelem szempontjából, vagy akár az állami szervek közül az erőszak apparátusok (rendvédelmi szervek, titkosszolgálatok, stb.) vonatkozásában – mint a jelen ügyben is –, de a társadalom életét szervező állami szektorok sokaságában lebénítja ezek hatékony működését. Így az egészségügyi szféra egyes szektorai és egy sor humánszféra esetében a célhoz kötöttség elvének az a tág felfogása, ahogy azt a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat tartalmazta, elfogadhatatlan az Alaptörvény közösségiséget védő értékei fényében. A mostani határozat vitatott indokolása pedig azzal, hogy áttemeli ezeket a régi érveléseket és formulákat az Alaptörvény hatálya alatt most meghozott határozatba, legitimálhatja ezek továbbvitelét.
- [74] Mivel ténylegesen ebben az áttemelésben nem tett eleget a határozat a régi Abh.-k felhasználására a 4. alaptörvény-módosítás után meghozott 13/2013. (VI. 17.) AB határozat által előírt feltételeknek – és így lényeges eljárási hibát vétett – megítélésem szerint közjogi érvénytelenségben szenved a határozatnak ez a része, és a későbbiekben ez nem teszi lehetővé az áthozott formulákra való hivatkozást.
- [75] Elismerem azonban azt, hogy ezt csak egy megváltozott alkotmánybírói többség mondhatja ki a jövőben az Alkotmánybíróság egészére vonatkozó kötelező erővel.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

**Az Alkotmánybíróság 3/2014. (I. 21.) AB határozata  
az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 35. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének  
megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény  
2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos 35. § (3) bekezdése alkalmazásának kizárásáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályok alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Balsai István, dr. Bragyova András, dr. Kiss László, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Lenkovics Barnabás, dr. Szalay Péter és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos 35. § (3) bekezdésének alkalmazása alaptörvény-ellenes, így az a Kúria előtt a Gfv.IX.30.170/2008. szám alatt folyamatban lévő eljárásban nem alkalmazható.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 35. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti, így az a Szolnoki Járásbíróság előtt a 3.P.21.988/2009. és 3.P.21.921/2009. szám alatt folyamatban lévő eljárásokban nem alkalmazható.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 35. § (3) bekezdése az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát, és e naptól nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

- [1] 1.1. A Kúria (az indítvány benyújtásakor: Legfelsőbb Bíróság) tanácsa az előtte Gfv.IX.30.170/2008. szám alatt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: korábbi Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján – az eljárás egyidejű felfüggesztésével – egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozó – az indítvány tartalma szerint – elsődlegesen az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos 35. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint e rendelkezés Kúria előtt Gfv.IX.30.170/2008. szám alatt folyó eljárásban való alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] 1.2. A felülvizsgálati eljárás alapját képező perben az alperes magánszemély beltagja volt egy utóbb felszámolás alá került adózó betéti társaságnak. Az adóhatóság a felszámolás eljárás során a – betéti társasággal szemben fennálló, korábban jogerős határozattal megállapított, a felszámoló által besorolt és visszaigazolt – adókövetelését 2005. december 15-ei hatállyal a felperes Magyar Követeléskezelő Zrt.-re (a továbbiakban: MKK Zrt.) engedményezte, ám e követelés a felszámolási eljárásban nem nyert kielégítést. A felperes az engedményezett követelést az Art. 2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos 35. § (3) bekezdése, valamint a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: korábbi Gt.) 101. § (1) bekezdése alapján polgári perben érvényesítette. A felperes kereseti kérelmének az elsőfokú bíróság helyt adott, ám a másodfokon eljáró Szolnoki Törvényszék (az ítélet meghozatalakor Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság) az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta. A másodfokú bíróság döntését elsősorban – a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 47. § (2) bekezdése alapján a bíróságokra kötelező, a felszámolási eljárás során hitelezői igényként bejelentett, a felszámoló által besorolt és visszaigazolt adókövetelésnek az APEH által harmadik személy javára történt engedményezése esetén az adótartozás megfizetésének követeléséről szóló 2/2004. Polgári jogegységi határozatra (a továbbiakban: Pjh.) alapította. Ennek értelmében a felszámolási eljárás során hitelezői igényként bejelentett, a felszámoló által besorolt és visszaigazolt adókövetelésnek az APEH által harmadik személy javára történt engedményezése esetén a kötelezett tartozásaiért a rá vonatkozó anyagi jogi szabályok szerint helytállni köteles (mögöttesen felelős) személytől az engedményes polgári peres eljárásban nem követelheti az adótartozás megfizetését, mivel a mögöttesen felelős személy – az adó megfizetésére kötelező határozat hiányában – nem válik az ilyen tartozás kötelezettjévé. Mivel a konkrét esetben az adóhatóság nem hozott az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti adó megfizetésére kötelező határozatot, ezért a mögöttes felelős polgári



- eljárásban történő marasztalásának nincs helye. Ugyan utalt arra a másodfokú bíróság, hogy a Pjh. meghozatalát követően – 2005. július 10-ei hatállyal – a törvényhozó az APEH-nek a felszámolás alatt álló szervezetekkel szemben fennálló, a központi költségvetést, az elkülönített állami pénzalapokat, illetve a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alapot megillető követeléseivel kapcsolatos engedményezési joga gyakorlására, valamint a követelések érvényesítésének intézményrendszerére vonatkozó jogszabályok módosításáról szóló 2005. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2. és 3. §-ainak megalkotásával – éppen a Pjh.-ba foglalt értelmezés lerontása érdekében – kiegészítette és módosította az Art. 35. §-át, ám – álláspontja szerint – az új rendelkezéseknek sem tulajdonítható olyan értelmezés, amely alapján az engedményes – az Art. 35. § (2) bekezdésébe foglalt határozat hiányában – polgári eljárásban érvényesíthetné a mögöttes felelőssel szemben az engedményezett adótartozást.
- [3] A jogerős ítélet ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmében a felperes jogszabálysértésként a Módtv. 2. és 3. §-ainak figyelmen kívül hagyását jelölte meg. Nézete szerint a Módtv. e rendelkezései lerontották a Pjh.-ba foglalt értelmezést, és 2005. július 10-ét követően kifejezetten lehetővé tették, hogy az engedményes peres vagy nemperes eljárásban érvényesítse a mögöttes felelőssel szemben az adótartozást akkor is, ha az adóhatóság az alapügyben nem hozott az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti határozatot.
- [4] 1.3. Az indítványozó kúriai tanács – részletesen utalva a Pjh. meghozatalának körülményeire – kifejtette, hogy az Art. 2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos 35. § (3) bekezdése ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság (különösen az annak részét képező jogbiztonság), elvével, valamint a 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő bánásmód követelményével.
- [5] Utalva az egyenlő bánásmód Art.-be foglalt alapelvére, az indítványozó felsorolja azokat a jogokat, amelyeket az adó megfizetésére kötelezett személy gyakorolhat. Ilyen, kizárólag az adóigazgatási eljárásban gyakorolható jog a fizetési könnyítés kérése (a halasztás, részletfizetés engedélyezése), az adómérséklés lehetősége, a végrehajtási eljárásban az adó törlése. Utal továbbá arra is, hogy – főszabály szerint – az adóigazgatási eljárás költségei az államot terhelik, az Art.-nak speciális jogorvoslati rendszere van, és a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezete különös eljárási szabályokat tartalmaz a közigazgatási perekre. Ezzel szemben az Art. indítványozó által támadott 35. § (3) bekezdése alapján indított peres vagy nemperes eljárásokban a fenti adózói jogokat nem gyakorolhatja, az eljárás költségei a pereszes felet terhelik és az eljárásban a Pp. általános szabályait alkalmazzák. Az adó megfizetésére kötelezett (a mögöttes felelős) jogai attól függően alakulnak, hogy az adóhatóság az Art. szerinti eljárásban, saját maga polgári úton érvényesíti a követelést vagy – engedményezve a követelést – engedményes érvényesíti azt.
- [6] A jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét látja az indítványozó tanács abban, hogy a támadott rendelkezés nem tesz eleget az előreláthatóság, egyértelműség, normavilágosság alkotmányi követelményeinek. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését pedig abban látja, hogy a támadott szabály kellő súlyú alkotmányos indok nélkül különbözteti meg a mögöttes felelősöket attól függően, hogy az adótartozást velük szemben közigazgatási vagy polgári úton érvényesítik.
- [7] 1.4. A Kúria eljáró tanácsa a fentiekben túlmenően – az Art. támadott rendelkezésével összefüggésben előadottak alapján – indítványozta az Art. hatályos 35. § (3) bekezdése alkotmányellenességének utólagos normakontroll eljárásban való vizsgálatát, továbbá – az Art. egyedi normakontroll eljárás kezdeményezésekor hatályos 177/A. §-ával és a csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XL. törvény 80. §-ával összefüggésben – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti kérelmet is előterjesztett, mivel e két rendelkezés között a jogbiztonság elvét sértő kollízió állt fenn.
- [8] 1.5. A Kúria tanácsa indítványában az Alkotmány rendelkezésére hivatkozott, azonban az Alkotmány 2011. december 31-én hatályát veszítette, és helyébe 2012. január 1-jei hatállyal Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) lépett. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-ára és 52. § (1) bekezdés d) pontjára tekintettel felhívta az indítványozót, hogy egészítse ki indítványait azzal, hogy a bírói kezdeményezéssel érintett jogszabály az Alaptörvény mely rendelkezéseit sérti és miért.
- [9] 1.6. Az indítvány-kiegészítési felhívásra adott válaszában az eljárás kezdeményezője kizárólag az előtte folyó eljárásban még alkalmazandó, az Art. 2003. évi XCII. törvény 2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos 35. § (3) bekezdésével összefüggésben tartotta fenn indítványát. Nézete szerint – az eredeti indítványában kifejtett indokok miatt – a támadott rendelkezés ellentétes Magyarország Alaptörvénye XV. cikk (2) bekezdésével, amely a hátrányos megkülönböztetés tilalmát fogalmazza meg.

- [10] 2.1. A Szolnoki Járásbíróság (a bírói kezdeményezés előterjesztésekor: Szolnoki Városi Bíróság) bírása – megegyező tartalmú indítványokban – az előtte folyamatban levő 3.P.21.988/2009. és 3.P.21.921/2009. számú eljárásokban – azok egyidejű felfüggesztésével – a hatályos Art. 35. § (3) bekezdésének egyedi normakontrollját indítványozta.
- [11] A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló eljárásokban is az MKK Zrt. engedményesként érvényesít adótartozást az alperessel szemben. Az alperes ebben az ügyben is egy felszámolási eljárás alá került betéti társaság beltagja. Az adóhatóság a betéti társaság adótartozását a felszámolási eljárás során nem tudta érvényesíteni, és anélkül, hogy adóigazgatási eljárásban az Art. 35. § (2) bekezdésének megfelelően adó megfizetésére kötelező határozatot hozott volna, az adókövetelést engedményezéssel átruházta az MKK Zrt.-re.
- [12] 2.2. Az indítványozó szerint a bíróságokra az Alkotmány 47. § (2) bekezdése szerint kötelező Pjh. és a hatályos Art. 35. § (3) bekezdése között kollízió áll fenn, mivel együttes alkalmazásuk lehetetlen, ám – indítványának ebben a részében – nem jelölt meg olyan alkotmányi rendelkezést, amelyet a kollízió sértene. Nézete szerint kollízió áll fenn azért is, mert a jogegységi határozat jogi norma, továbbá az Art. hatályos szövegét – a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 85. § (1) bekezdésével – megállapító rendelkezés 2007. január 1-jei hatálybalépését követően sem rendelkezett a Legfelsőbb Bíróság a Pjh. hatályon kívül helyezéséről vagy alkalmazásának mellőzéséről.
- [13] 2.3. Az egyedi normakontrollt kérő bíró szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság elvét sérti, ha – az Art. támadott normája szerint – a mögöttes felelőssel szemben az adóhatóság nem hoz adókötelezettséget megállapító határozatot, mivel csak ilyen tartalmú határozattal válik az adókötelezettség alanyává. E rendelkezés nem csak a Pjh.-val ellentétes, hanem a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) és a Pp. számos rendelkezésével is. A perben alkalmazni rendelt korábbi Gt. és annak háttérjogszabálya [lásd a korábbi Gt. 9. § (2) bekezdését] alapvetően mellérendelt felek horizontális jogviszonyait szabályozza, és ebből következően a Ptk. 7. § (1) bekezdése – összhangban a Pp. 1. §-ával – a mellérendelt, egyenjogú felek közötti jogviszonyokban érvényesítendő jogokról, kötelezettségekről szól. Ezzel szemben az állam és az adóalany (a mögöttes felelős) között vertikális jogviszony áll fenn, amelyre a kógens szabályozás, a visszerhesség, valamint az egyenértékűség hiánya a jellemző.
- [14] Utalva a Legfelsőbb Bíróság mögöttes felelősségről szóló 1/2007. Polgári jogegységi határozatára kifejti, hogy a mögöttes felelős helytállási kötelezettségét kiváltó feltétel (a behajthatatlanság) bekövetkezte nem változtatja meg a jogviszony jellegét, jogcímét (legyen az polgári jogi jellegű vagy adókövetelés), az csupán a mögöttes felelőssel szembeni érvényesíthetőség felé nyitja meg az utat. Az adójogviszonyban mögöttes felelős személy esetében ennek azonban feltétele az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti – felelősség-konstituáló – adó megfizetésére kötelező határozat meghozatala.
- [15] Álláspontja szerint a Gt. helytállási kötelezettségre vonatkozó szabályai önmagukban nem alapozzák meg azt, hogy az adóhatóság, illetve engedményese polgári eljárásban érvényesítse az adókövetelést. Az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti határozat – így adókötelezettség-alanyiság – nélkül az adókövetelés a polgári eljárásban nem érvényesíthető. Ebből következően – nézete szerint – az Art. 35. § (3) bekezdése ellentétes a Pp. 1. §-ával, továbbá a Ptk. 1. § (1) bekezdésével és 7. § (1) bekezdésével. Figyelembe véve, hogy ezek a Pjh. által is értelmezett normák nem változtak az Art. hatályos szabályának megalkotásával, a Pjh. továbbra is alkalmazandó. Amellett, hogy az adókövetelések érvényesítésére vonatkozó szabályok megalkotásakor gazdaságossági, fiskális szempontokat is figyelembe vehet a jogalkotó, a jogbiztonság követelményét nem sértheti azáltal, hogy a jogalanyok jogaira, kötelezettségeire ellentétes szabályok vonatkoznak, ami nem jelenti azt, hogy az állam (valamely közhatalmi hatáskört gyakorló szerve polgári jogviszony alanyaként) ne érvényesíthetné polgári eljárásban az őt egyébként polgári jogi jogcím alapján megillető követelést (parkolási díj beszedése, engedményezése stb.).
- [16] 2.4. Ugyancsak a jogbiztonság elvét sérti az indítványozó szerint, hogy az Art. 35. § (3) bekezdése ellentétes az Art. 4. § (1) bekezdésével, 5. § (1) bekezdésével, 71. § (4) bekezdésével, 210. § (1) bekezdésével, 123. § (4) bekezdésével és 123. §-ával. Az eljárás kezdeményezője kifejti, hogy adóügyekben az adóhatóságnak elvonhatatlan joga van eljárni, és sem a támadott szabály, sem a Ptk. 7. §-a nem tekinthető olyan szabálynak, mint amely az adóhatósági hatáskört polgári bírósági hatáskörbe utalná.
- [17] 2.5. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő bánásmód elvét is sérti az Art. hatályos 35. § (3) bekezdése, mivel míg a mögöttes felelősséggel tartozó személy az Art. 133–134. §-ai szerinti ügyféli jogként fizetési könnyítést kérhet, addig – az adóhatóság diszkrecionális döntése szerint – engedményezett, polgári eljárásban érvényesített adókövetelés esetén ez a jog nem illeti meg, mivel a polgári bíróság nem rendelkezik az adókövetelés felett.
- [18] 2.6. Az indítványozó szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való alapjog is sérül, hiszen a mögöttes felelős az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti határozat meghozatalával ügyféllé válik, így

- az ügyfél-státuszhoz kapcsolódó jogokat gyakorolhatja. Míg adóügyekben ezeket a jogokat kétfokú közigazgatási eljárásban gyakorolhatja, majd az adóhatósági eljárást követően közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti pert indíthat (beleértve a felülvizsgálat lehetőségét), addig a polgári eljárásban egyfokú rendes jogorvoslat áll rendelkezésére, és – vagyoni jogi ügyként – csak meghatározott pertárgy-érték felett biztosított a felülvizsgálat joga.
- [19] 2.7. Kifejtette végül az indítványozó, hogy a Pjh. nem zárta ki, hogy az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti határozat meghozatala után az adóhatóság a követelést engedményezze. Ezt bizonyítják a Legfelsőbb Bíróság BH 2007.29., KGD 2007.123., KGD 2007.149., KGD 2008.179. számú eseti döntései is.
- [20] 2.8. Mivel a Szolnoki Járásbíróság bírāja is az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozott indítványában, amely 2011. december 31-én hatályát veszítette, és helyébe 2012. január 1-jei hatállyal az Alaptörvény lépett, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 25. §-ára és 52. § (1) bekezdés d) pontjára tekintettel felhívta az indítványozót, hogy egészítse ki indítványait azzal, hogy a bírói kezdeményezéssel érintett jogszabály az Alaptörvény mely rendelkezéseit sérti és miért.
- [21] 2.9. Az indítvány-kiegészítési felhívásra adott válaszában az eljárás kezdeményezője – az eredeti indítványában kifejtett indokokra hivatkozva – kifejtette, hogy a jogállamiságból eredő követelmények tekintetében a támadott szabályozás az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével ellentétes. Ezen túlmenően az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéséből eredő jogegyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe, valamint – az indítvány tartalma szerint, mivel az indítványozó az igényérvényesítésre nyitva álló, különböző típusú bírósági eljárásokban gyakorolható jogok közötti eltérésre hivatkozott – a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt követelményeivel ellentétes a szabályozás. Megjegyezte azt is, hogy Pjh. kötelező ereje jelenleg az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésén alapul.
- [22] 3. A tartalmilag egymással megegyező alkotmányossági kérdéseket felvető bírói kezdeményezéseket – azok tárgyi összefüggése miatt – az Alkotmánybíróság az Abtv. 58. § (2) bekezdése, valamint az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.
- [23] 4. Eljárása során az Alkotmánybíróság megkereste az adópolitikáért felelős minisztert, és a bírói kezdeményezésekre észrevételt tett az MKK Zrt. jogi képviselője is.

## II.

- [24] Az Alkotmánybíróság az eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:
- [25] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:  
 „B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”  
 „XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő.  
 (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”  
 „XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”  
 „XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”
- [26] 2. Az Art. 2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos 35. § (1)–(3) bekezdései szerint:  
 „35. § (1) Az adót az e törvényben vagy más törvényben meghatározott esedékességekor az köteles megfizetni, akit arra jogszabály kötelez. A levont adót, adóelőleget annak kell megfizetnie, aki azt levonta. A beszedett adót az adóbeszedésre kötelezett fizeti meg.  
 (2) Ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg és azt tőle nem lehet behajtani, az adó megfizetésére határozattal kötelezhető:  
 a) az adózó örököse az örökrésze erejéig, több örökös esetében örökrészüik arányában,  
 b) a megajándékozott, az adózó által az adókötelezettsége keletkezését követően okirattal juttatott ajándék erejéig, kivéve, ha az ingyenes előnytől neki fel nem róható módon elesett,  
 c) az adózó jogutódja,  
 d) a 36. §-ban említett kezességet vállaló és az adótartozást átvállaló a jóváhagyott szerződésben foglalt adó tekintetében,

- e) az adóbevétel csökkentésével kapcsolatos bűncselekmény elkövetője az azzal összefüggő adó tekintetében,
- f) a gazdasági társaság, a közös név alatt működő polgári jogi társaság adótartozásáért a rájuk vonatkozó szabályok szerint a helytállni köteles tag, vezető tisztségviselő, illetve szervezet, a jogi személy felelősségvállalásával működő vállalkozó esetében a felelősségvállaló, továbbá az a személy, amely (aki) a vállalkozás kötelezettségeiért törvény alapján felel,
- g) a társasház (társasüdülő, társasgarázs), építőközösség adótartozása tekintetében a tulajdonostársak,
- h) a vagyontárgy minden tulajdonosa a közös tulajdont terhelő adó tekintetében,
- i) a szülői felügyelet alatt álló kiskorú gyermek adótartozásáért – a munkakeresményéből eredő adótartozás kivételével – a szülői felügyeletet gyakorló szülő az általa kezelt vagyon erejéig.
- (3) A (2) bekezdés szerinti határozat hiánya nem zárja ki a követelés peres vagy nemperes eljárásban történő érvényesítését.”

[27] 3. A Módtv. 2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos 3. § (2) bekezdése alapján:

„3. § (2) Az e törvény 2. §-ával beillesztett 2003. évi XCII. törvény 35. § (3) bekezdését engedményezett követelés esetén kizárólag akkor lehet alkalmazni, ha a követelésnek az annak behajtására jogosult szervezet (APEH) általi engedményezésére e törvény hatálybalépését követően került sor.”

[28] 4. Az Art. jelenleg hatályos, releváns rendelkezései szerint:

„35. § (1) Az adót az e törvényben vagy más törvényben meghatározott esedékességekor az köteles megfizetni, akit arra jogszabály kötelez. A levont adót, adóelőleget annak kell megfizetnie, aki levonta. A beszedett adót az adóbeszedésre kötelezett fizeti meg.

(2) Ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg és azt tőle nem lehet behajtani, az adó megfizetésére határozattal kötelezhető:

- a) az adózó örököse az örökrésze erejéig, több örökös esetében örökrésük arányában,
- b) a megajándékozott, az adózó által az adókötelezettsége keletkezését követően okirattal juttatott ajándék erejéig, kivéve, ha az ingyenes előnytől neki fel nem róható módon elesett,
- c) az adózó jogutódja,
- d) a 36. §-ban említett kezességet vállaló és az adótartozást átvállaló a jóváhagyott szerződésben foglalt adó tekintetében, valamint akinek a meg nem fizetett adóért való kezességét külön törvény írja elő,
- e) az adóbevétel csökkentésével kapcsolatos, valamint költségvetési csalás elkövetésével vagyoni hátrányt okozó bűncselekmény elkövetője az azzal összefüggő adó tekintetében,
- f) a gazdasági társaság, a közös név alatt működő polgári jogi társaság adótartozásáért a rájuk vonatkozó szabályok szerint a helytállni köteles tag, vezető tisztségviselő, illetve szervezet, a jogi személy felelősségvállalásával működő vállalkozó esetében a felelősségvállaló, továbbá az a személy, amely (aki) a vállalkozás kötelezettségeiért törvény alapján felel,
- g) a társasház (társasüdülő, társasgarázs), építőközösség adótartozása tekintetében a tulajdonostársak,
- h) a vagyontárgy minden tulajdonosa a közös tulajdont terhelő adó tekintetében,
- i) a szülői felügyelet alatt álló kiskorú gyermek adótartozásáért – a munkakeresményéből eredő adótartozás kivételével – a szülői felügyeletet gyakorló szülő az általa kezelt vagyon erejéig,
- j) több munkáltató által létesített munkaviszony esetén, az e törvény szerint munkáltatónak nem minősülő, a munka törvénykönyvéről szóló törvény szerinti munkáltató a munkaviszonnal összefüggő adó tekintetében,
- k) több munkáltató által létesített munkaviszonnal összefüggő adó tekintetében az, aki az adófizetési kötelezettség keletkezésékor a munkaviszonyban a munka törvénykönyvéről szóló törvény szerint munkáltatóként vett részt, ha a j) pont alapján adófizetésre kötelezett az adót nem fizette meg, és azt tőle nem lehet behajtani.

(3) A (2) bekezdés szerinti határozat hiánya nem zárja ki a követelés peres vagy nemperes eljárásban történő érvényesítését azzal, hogy engedményezett követelés esetén a követelés érvényesítésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha a követelésnek a behajtására jogosult szervezet általi engedményezésére 2005. július 10-ét követően került sor.”

„177/A. § Az állami adóhatóság a felszámolás alatt álló szervezetekkel szemben fennálló, a központi költségvetést, az elkülönített állami pénzalapokat, a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alapot megillető követeléseit az MKK Magyar Követeléskezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaságra (a továbbiakban: MKK Zrt.) ruházhatja át (engedményezés). Az e rendelkezés alapján engedményezett követelést az MKK Zrt. tovább engedményezheti. Az engedményezés részletes feltételeit az állami adóhatóság és az MKK Zrt. által kötött megállapodás szabályozza. Az engedményezésre a Ptk. 328–330. §-ai megfelelően alkalmazandóak. Nem engedményezhető olyan követelés,

amely mögött jogszabályon, vagy kötetmi jogviszonyon alapulva a Magyar Állammal, annak intézményeivel vagy egyszemélyes társaságaival szemben követelés lenne érvényesíthető.”

## III.

- [29] A bírói kezdeményezések az alábbiak szerint megalapozottak.
- [30] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az adótartozásért való mögöttes felelősségre irányadó eddigi gyakorlatát tekintette át. Az Alkotmánybíróság 2/2013. (I. 23.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.1.) és 9/2013. (III. 6.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.2.) már vizsgálta az örökösök, illetve a gazdasági társaságok adótartozásáért helyt állni köteles tagok mögöttes felelősségi kötelezettségéről szóló, az Art. 35. § (2) bekezdése a) és f) pontjaiba foglalt szabály és a jogállamiság-klauzulából eredő követelmények, továbbá a jogorvoslathoz való jog viszonyát.
- [31] Mivel az idézett döntések Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.; a továbbiakban: negyedik módosítás) hatálybalépését megelőzően, az Alkotmány hatálya alatt kialakított értelmezési gyakorlatot figyelembe véve és fenntartva születtek, állást kellett foglalni abban a kérdésben, hogy rendelkezik-e kötőerővel az Abh.1. és az Abh.2. (van-e akadálya alkalmazásuknak).
- [32] „Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányon alapuló határozatai tekintetében kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha »az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.« {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]}. A korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása tehát megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését az Alaptörvény értelmezési szabályaira is tekintettel.
- [33] Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében – a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja alapján – azonban az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.
- [34] A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.
- [35] Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának léte alapja.
- [36] A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” {elsőször a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban, Indokolás [30–34]}.
- [37] Figyelemmel arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság-klauzula és az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata tartalmilag megegyezik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, illetve XXVIII. cikk (7) bekezdésével, és az Alaptörvény egyik értelmezési szabálya sem akadálya az alkalmazhatóságnak, ezért az Alkotmánybíróság – a támadott szabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor – a jelen ügyben irányadónak tekintette az Abh.1.-ben és Abh.2.-ben foglalt megállapításokat.
- [38] 2. Az Abh.1. rendelkező részének 1. pontja szerint „[a]z adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 35. § (2) bekezdésének, valamint a 131. § (1) és (3) bekezdéseinek, továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 157. §-ának és 251. § (1) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adó megfizetésére örökösként

kötelezett személy a vele szemben indult eljárásban hozott külön határozat ellen jogorvoslattal élhessen, és ennek keretében vitathassa az Art. 35. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállását is". Az Abh.1. indokolása szerint az Art. örökösökre vonatkozó mögöttes felelősségi konstrukciója két feltétel együttes teljesülése esetén áll összhangban az Alaptörvénybe foglalt jogorvoslathoz való joggal. Egyrészt a szabályozás olyan megfizetésre kötelezést tehet lehetővé, amely eredetileg nem a megfizetésre kötelezettekkel szemben keletkezett, de a kapcsolatuk jellegéből adódóan megfizetésre kötelezéseknek ésszerű indoka van, másrészt a kötelezés előfeltétele jogerős közigazgatási vagy bírói döntés, amely olyan eljárásban keletkezett, ahol az eredetileg kötelezett személy élt vagy élhetett volna jogorvoslati jogával. (Indokolás [42]).

- [39] 3. A fentieket figyelembe véve az Abh.2. elsősorban azt vizsgálta, hogy az Art. 35. § (2) bekezdésének f) pontjába foglalt, a – jelen határozattal elbírált bírói kezdeményezések alapjául szolgáló eljárások tárgyát képező – gazdasági társaság adótartozásért helyt állni köteles tag mögöttes felelősségi konstrukció érvényesítésének előfeltétele-e jogerős közigazgatási vagy bírói döntés, amely olyan eljárásban keletkezett, ahol az eredetileg kötelezett személy élt vagy élhetett volna az adótartozás jogalapjának ésösszezszerűségének vitatására is kiterjedő jogorvoslati jogával. A támadott norma kúriai értelmezési gyakorlatának vizsgálata alapján az Art. vizsgált szabálya kielégítette az Abh.1. azon követelményét, miszerint az Art. 35. § (2) bekezdése alkalmazhatóságának egyértelmű és elengedhetetlen feltétele egy, az ezt megelőző közigazgatási vagy peres eljárás eredményeként keletkezett, jogerős és végrehajtható hatósági vagy bírói döntés. Ez az Art. 35. § (2) bekezdése f) pontjának alkalmazásában az adózó gazdasági társaság vonatkozásában behajthatatlan adótartozást megállapító jogerős döntést feltételez. (Indokolás [42]).
- [40] A kúriai gyakorlat alapján ugyanakkor azt is megállapította az Abh.2., hogy az adó megfizetéséért helytállási kötelezettséggel tartozó gazdasági társasági tag az őt megillető jogorvoslati eljárás keretében nem vitathatta az adózó gazdasági társaság terhére jogerősen előírt adókülönbözet jogszerűségét (jogalapját ésösszezszerűségét), mint ahogy nem gyakorolhatta az adózót megillető önellenőrzési, beszámítási jogot sem. A kizárólag az Art.-n alapuló rendesbírói magyarázat alapján e jogokkal, továbbá az Art. 100. § (3) bekezdésében szabályozott, az adózót megillető jogosultságokkal (iratbetekintés, felvilágosítás-kérés, észrevétel és bizonyítási indítvány tétele) azért nem élhetett az adó megfizetésére kötelezett személy, mint az adózó, mivel vonatkozásában az adóigazgatási eljárás első szakaszának minősülő ellenőrzési eljárás hiányzik. A mögöttes felelős csak az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti feltételek hiányára hivatkozhatott: az elévülésre, a követelés behajthatatlanságára, a mögöttes felelősség hiányára, továbbá vitathatta annak tartalmát, terjedelmét. (Indokolás [25]).
- [41] Az Abh.2.-ben – részben megkülönböztetve az ügyet az Abh.1.-ben elbíralt esettől – arra a kérdésre kellett válaszolni az Alkotmánybíróságnak, hogy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban az adózó gazdasági társaság adótartozása tárgyában hozott döntés lehet-e olyan, az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett személy jogát vagy jogos érdekét érintő érdemi határozat, amely ellen a jogorvoslathoz való jogot biztosítani kell.
- [42] Az Abh.2. szerint az Art. 35. § (2) bekezdésének f) pontja szerinti esetekben a mögöttes felelősséget az váltja ki (az azáltal válik érvényesíthetővé), a gazdasági társaság helytállni köteles tagja pedig azáltal válik eredetileg kötelezetté, hogy a gazdasági társaság felszámolása alatt végzett adóellenőrzés eredményeként hozott, utólagos adómegállapítás tárgyában kiadott jogerős hatósági vagy bírósági határozat olyan adótartozást állapít meg, amely a gazdasági társaság helytállni köteles tagja tagsági jogviszonya alatt jött létre és behajthatatlan a gazdasági társaság vagyonából. Mivel a mögöttes felelősség beállta a gazdasági társaság helytállni köteles tagjának vagyoni viszonyaira jelentős hatással van, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének oltalma alatt álló tulajdonhoz való jogát nagymértékben érinti, ezért rá nézve a gazdasági társaság felszámolása alatt indult adóellenőrzési eljárásban hozott határozat olyan alkotmányjogi értelemben vett érdemi döntésnek minősülhet, amely ellen számára biztosítani kell az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot.
- [43] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy ezekben az eljárásokban a mögöttes felelős is az Art. 6. § (2) bekezdése második mondata szerinti adózónak minősül, így gyakorolhatja azokat a jogokat, amelyek lehetővé teszik az adótartozás jogalapjának ésösszezszerűségének vitatását. Ebből következően az Abh.2. – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó – alkotmányos követelményként előírta: az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett személynek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban gyakorolhassa az adózót megillető azon, az Art. 6. § (2) bekezdése második mondata, 100. § (3) bekezdése, 136. § (1) bekezdése második mondata, valamint 143. § (1) bekezdése szerinti jogokat, amelyek

lehetővé teszik, hogy a helyállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját ésösszecszerúségét vitathassa (Indokolás [29–32; 36]).

## IV.

- [44] 1. A bírói kezdeményezések alapján az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az Art. adótartozás engedményezését – adó megfizetésére kötelező határozat nélkül – lehetővé tevő 2005. július 10-től 2006. december 31-ig, illetve jelenleg hatályos 35. § (3) bekezdése kielégíti-e az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésébe foglalt általános egyenlőségi szabályból és a hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő követelményeket – figyelemmel a jelen határozat Indokolásának [38]–[42] bekezdéseiben ismertetett, eddigi alkotmánybírói gyakorlatban kialakított mércékre is.
- [45] 2. Az indítványozók az egyenlő bánásmód követelményének megsértését abban látják, hogy a támadott szabályok kellő súlyú alkotmányos indok nélkül különböztetik meg az adótartozásért helyállni köteles mögöttes felelősöket attól függően, hogy az adótartozást velük szemben közigazgatási vagy polgári úton érvényesítik.
- [46] Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban az Alkotmány és Alaptörvény irányadó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, a jogrendszer egészére, nem csak az alapjogokra kiterjedő követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság az általános egyenlőségi szabállyal kapcsolatos eddigi gyakorlatát továbbra is irányadónak tekintette (Indokolás [22–27]). Mivel az Alaptörvény negyedik módosítását követően hozott 23/2013. (IX. 25.) AB határozat fenntartotta ezt az álláspontot (Indokolás [87]), ezért az általános egyenlőségi szabály és a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán nincs szükség a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerinti vizsgálatra.
- [47] 3.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetés tilos, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. 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 (lásd például: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [168]).
- [48] 3.2. A hátrányos megkülönböztetés vizsgálatánál tehát az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható (homogén csoportba tartozó) alanyi körre vonatkozik-e. Az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügyben homogén csoportot az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti adó megfizetésére kötelezett mögöttesen felelős jogalanyok alkotnak. Közöttük a szabályozás aszerint tesz különbséget, hogy az adókövetelés érvényesítésére közigazgatási (adóigazgatási) eljárásban vagy – az engedményezést követően – polgári úton kerül sor.
- [49] 3.3. A támadott szabályok tehát azáltal tesznek különbséget az adó megfizetésére kötelezett mögöttesen felelős személyek között, vagyis az adó megfizetésére kötelezettek jogai az adókövetelés érvényesítése során attól függően alakulnak, hogy az adóhatóság (1) az Art. szerinti eljárásban érvényesíti-e az adókövetelést, vagy (2) a 2005. július 10-től 2006. december 31-ig hatályos szabály szerint egy másik állami vagy magánjogi jogalanyra, illetve a hatályos szabályozás alapján az MKK Zrt.-re engedményezve a követelést az engedményes polgári úton érvényesíti-e azt.
- [50] 3.4. Az indítványozók szerint vannak olyan, az ügyfél-státuszhoz tapadó jogok, amelyeket az adó megfizetésére kötelezett személy kizárólag az adóigazgatási eljárásban gyakorolhat, adó megfizetésére kötelező határozat nélkül megvalósult engedményezés esetén nem. Ilyen jog a fizetési könnyítés kérése (a halasztás, részletfizetés engedélyezése), az adómérséklés lehetősége vagy a végrehajtási eljárásban az adó törlése. Ezen túlmenően – főszabály szerint – az adóigazgatási eljárás költségei az államot terhelik.
- [51] 3.5. Nézetük szerint lényeges különbség az is, hogy az Art.-nak speciális jogorvoslati rendszere van, és a Pp. XX. fejezete különös eljárási szabályokat tartalmaz a közigazgatási perekre.
- [52] Így az adótartozásért fennálló felelősség kérdésében döntő fórumrendszer is eltérő ezekben az esetekben. Míg adóügyekben a mögöttes felelős ezeket a jogokat kétfokú közigazgatási eljárásban érvényesítheti, majd az adóhatósági eljárást követően közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti pert indíthat, addig a másik esetben az általános szabályok szerint lefolytatandó polgári eljárásokban egyfokú rendes jogorvoslat is rendelkezésre áll. Mindkét pertípustól, a hatályos szabályok szerint, korlátozott lehet a felülvizsgálat joga.
- [53] A Pp. 22. § (2) bekezdése értelmében pedig a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek. Ebből a szempontból további, alkotmányossági szempontból releváns különbség, hogy a Pp.

324. § (4) bekezdése alapján, ha az ügy különös bonyolultsága indokolja, közigazgatási perekben már elsőfokon érvényesülhet a társasbíráskodás elve, az adott közigazgatási perben három hivatásos bíró járhat el.
- [54] 3.6. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a különbségtétel azonban nem csak a fent említett jogok tekintetében áll fenn. Az Abh.1. és az Abh.2. ugyanis a jogállamiság-klauzulából és a jogorvoslathoz való jogból következően alkotmányos követelményként előírta, hogy egyes, az Art. szerinti ügyféli jogokat az adó megfizetéséért helytállási kötelezettséggel tartozó az örökösök [lásd az Art. 131. § (1) és (3) bekezdéseit] és a gazdasági társaság mögöttes felelős tagja [lásd az Art. 6. § (2) bekezdése második mondatát, 100. § (3) bekezdését, 136. § (1) bekezdése második mondatát, valamint 143. § (1) bekezdését] is gyakorolhatják.
- [55] 4.1. A fentiek alapján a következőkben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a megkülönböztetésnek van-e alkotmányos alapja.
- [56] A diszkrimináció tilalma és az általános egyenlőségi szabály önálló tilalom, illetve alapjog, de nem önmagában alkalmazandó szabály, mivel – amellett, hogy hárompólusú jogviszonyt feltételez – csak valamely norma által biztosított joggal vagy előírt kötelezettséggel, illetve egyedi intézkedéssel összefüggésben értelmezhető az abból eredő követelmények. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – a normakontrollra irányuló eljárásokban – a megkülönböztetés indokoltságának eldöntéséhez alkalmazott alkotmányos mérce elsősorban attól függ, hogy a megkülönböztetést tartalmazó szabály az Alaptörvény által biztosított alapjogok vagy a jogrendszer alacsonyabb szintű normája által biztosított jogok tekintetében valósítanak meg különbségtételt. Míg az előbbi esetben az alapjog-korlátozás szigorú – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének második mondatában is megjelenő – szükségesség-arányosság tesztje a mérce, addig az utóbbi esetben az ésszerűségi tesztet kell alkalmazni [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139–140.]. {Más az irányadó teszt abban, a jelenlegi üggyől eltérő esetben, ha az egyén „megváltoztathatatlan – saját elhatározásától nem függő, többnyire eleve adott – tulajdonságain alapuló” megkülönböztetésről van szó. Lásd a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatot, Indokolás [41].}
- [57] 4.2. A támadott szabályok mindkét mérce alkalmazását szükségessé teszik: ezek egyrészt a jelen határozat Indokolásának [49] bekezdésében felsorolt jogok az Art.-ből következő ügyféli jogokat érintik, másrészt a jelen határozat Indokolásának [50]–[53] bekezdéseiben felsorolt jogok tekintetében, mivel ez utóbbi körben a jogorvoslathoz való jogot (vagy ezen alapjog gyakorlásának előfeltételéül szolgáló jogokat), illetve az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jogot [993/B/2008. AB határozat, ABH 2009, 2352., 2354–2355.; megerősíti a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat Indokolása [32]–[34] bekezdés} érintik, alapjogi különbségtételt eredményeznek. Ez utóbbi azzal igazolható, hogy az adótartozás érvényesítéséül szolgáló közigazgatási, illetve bírósági fórumrendszert nem előre meghatározott, nyilvános törvényi szabályok jelölik ki, hanem az aszerint alakul, hogy az adóhatóság – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljárás követelményével és az indoklási kötelezettségével ellentétesen – nyilvánosságot, valamint normatív mércét nélkülöző diszkrecionális döntésével engedményezi-e az adótartozást vagy sem.
- [58] Bár a támadott szabályok kifejezetten nem zárják ki a fenti alapjogok, illetve törvényen alapuló ügyféli jogok gyakorlását, de azáltal, hogy az adóhatóság diszkrecionális hatáskörébe utalják az adókövetelés érvényesítésének módját (adóigazgatási eljárásban történő vagy az engedményezést követő polgári úton történő igényérvényesítés), a vizsgált normák mégis korlátozzák a mögöttes felelősök fenti alapjogait, illetve Art.-n alapuló ügyféli jogait.
- [59] A tisztességes eljáráshoz való alapjoggal összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételt hangsúlyozza, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Az Alkotmánybíróság több esetben kiemelte, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [lásd például: 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.].
- [60] 5. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott szabályok sem a szükségességi-arányossági, sem az ésszerűségi teszt követelményeinek nem tesznek eleget.
- [61] 5.1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kimunkált szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jogot érintő korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog



érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát (v.ö.: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397, 401.).

- [62] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott szabályok annyiban védenek alkotmányos értéket, hogy az állam működéséhez nélkülözhetetlen adók behajtását könnyítik meg, teszik költséghatékonyabbá (lásd a Módtv.-javaslathoz fűzött miniszteri indokolást). Ugyanakkor nem állapítható meg az, hogy a korlátozás feltétlenül, elkerülhetetlenül szükséges az adóbehajtáshoz fűződő alkotmányos érték védelme érdekében, mivel az adóhatóság számos olyan közhatalmi, hatósági hatáskörrel rendelkezik, amelyek már az adóengedményezés intézményének bevezetése előtt is lehetővé tették és jelenleg is lehetővé teszik az adókövetelések érvényesítését. Amennyiben a korlátozás elkerülhetlenségét elismerné az Alkotmánybíróság, akkor az azt is jelentené, hogy az adóigazgatási eljárás rendszere képtelen betölteni funkcióját.
- [63] 5.2. Az alapjognak nem minősülő, kizárólag Art.-n alapuló ügyféli jogok vonatkozásában az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a megkülönböztetést eredményező (a joggyakorlást korlátozó) szabályok eleget tesznek-e az ésszerűségi tesztnek.
- [64] Ez alapján akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis önkényes. Az önkényes, ésszerű indok nélküli megkülönböztetés – végső soron – az emberi méltóság alapjogát sérti, mert ilyen esetben a jogalkotó bizonyosan nem kezelte az érintetteket azonos méltóságú személyként, s nem értékelte mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, figyelemmel és méltányossággal.
- [65] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.
- [66] Az adóhatóság ugyanis – a közhatalom-gyakorlásra irányadó, fent említett általános és az Alaptörvényből is fakadó indokolási kötelezettséggel ellentétesen – semmilyen normatív szemponthoz nincs kötve akkor, amikor arról dönt, hogy az adott adókövetelésből származó bevételhez vagy annak egy részéhez adóigazgatási eljárásban vagy az adótartozás engedményezése útján jut hozzá. Objektív okok hiányában a mögöttes felelősöket megillető, Art.-n alapuló ügyféli jogok gyakorlása teljesen esetlegessé válik, így a mögöttesen felelős személyek közötti osztályozásra, különbségtételre lehetőséget adó szabályozás önkényes.
- [67] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a fenti következtetéseket az sem befolyásolná érdemben – az igénybe vehető eltérő jogorvoslati fórumrendszerben rendelkezésre eltérő jogorvoslati eszközök miatt (lásd a polgári és közigazgatási jogorvoslati eszközök különbözőségét) –, ha az adóhatóság – az indítványozók által is hiányolt – adó megfizetésére kötelező határozatot hozna vagy hozott volna, mivel önmagában az sem biztosítaná megkülönböztetés-mentesen az adó megfizetésére kötelezett mögöttes felelősök számára az érintett alapjogok, illetve Art.-n alapuló ügyféli jogok gyakorlását.
- [68] 6. A jelen ügy eldöntése szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak is, hogy a törvényalkotó az adótartozás engedményezésének lehetőségével a végrehajtó hatalom alá tartozó adóhatóságnak biztosított olyan hatáskört, amely – a korábbi szabályozás alapján – más állami szerv vagy magánjogi jogalany, a hatályos szabályozás szerint pedig elsődlegesen az állami tulajdonban álló MKK Zrt. (lásd a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény 2. számú mellékletét és az Art. 177/A. §-át) hatalmazta fel olyan tevékenység végzésére (az adótartozásból eredő követelés érvényesítésére), amely tradicionálisan az állami szuverenitás részét képező közhatalmi tevékenység. A törvényhozó a sajátosan közhatalmi feladat körébe tartozó tevékenységet magánosította, privatizálta úgy, hogy a szabályozás lehetőséget ad egyes alapjogok, valamint az Art.-n alapuló egyes ügyféli jogok alaptörvény-ellenes korlátozására. Mind a korábbi, mind a hatályos szabályozás alapján ez egyben azzal a következménnyel is járt, hogy a támadott normák az állami „forum-shoppingnak” (a legkedvezőbb jog kiválasztásának) a lehetőségét is megteremtették, miközben az azonos ténybeli alaplól származó ügyek más jog alapján történő megítélése a jogállamiság és az egyenlő bánásmód követelményével is ellentétes.
- [69] Mivel a magánszereplőkre delegált (a szakirodalmi megfogalmazás szerint: „kiszervezett”, „privatizált”) közhatalom-gyakorlás számos esetben a csekélyebb érdekérvényesítési képességgel rendelkező emberek magánszféráját veszélyezteti, illetve az alapjogok gyakorlását fenyegeti – ezáltal a politikai közösség kohézióját és az állam hatékony működését gyengíti –, ezért az Alkotmánybíróságnak minden hasonló esetben szigorúan kell vizsgálnia, hogy a közhatalom magánosítása az alkotmányosság keretein belül maradt-e.

- [70] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott normák az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe ütköznek.

## V.

- [71] 1. A Szolnoki Járásbíróság által előterjesztett bírói kezdeményezések hivatkoztak arra is, hogy egyrészt a közigazgatási hatósági ügyek elintézésére irányadó tisztességes eljáráshoz való jog Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe, másrészt a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt követelményeivel is ellentétes az Art. támadott szabályozása – hiszen az indítványozó az igényérvényesítésre nyitva álló, különböző ügytípusokat eldöntő bírósági eljárásokban gyakorolható alanyi jogok közötti eltérésre is hivatkozott.
- [72] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezi, hogy a tisztességes eljáráshoz való alapjog gyakorlásának alapvető alkotmányossági előfeltétele, hogy mind a tág értelemben vett közigazgatási (különösen a hatósági), mind a bírósági útra tartozó ügyek köréről és az elintézésükre vonatkozó szabályokról előre, nyilvánosan megismerhető és megfelelő jogforrási szintű normákban rendelkezzen a jogalkotó.
- [73] Az Alkotmánybíróság eddigi következetes, az Alaptörvény hatálybalépését is követően fenntartott gyakorlata alapján (lásd az Indokolás [45]–[46]) a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. A testület számos esetben mutatott rá arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.].
- [74] 3. A jelen esetben a támadott szabályok a következők miatt nem elégítik ki a tisztességes eljáráshoz való alapjog Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt követelményeit.
- [75] Az Alkotmánybíróság számos esetben hangsúlyozta, hogy a nyilvános mérlegelési szempontok nélküli, úgynevezett erős értelemben vett mérlegelési jogkör közhatalmi (állami) szerveknek való biztosítása nem egyeztethető össze az alkotmányosság követelményeivel [legutóbb lásd a 6/2013. (III. 1.) AB határozatot, Indokolás [147]; ugyancsak a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]–[34]].
- [76] Figyelemmel arra, hogy nincs törvényi szintű garancia arra, hogy egyazon alanyt terhelő (egyazon adótartozás megfizetésére kötelezett személy) különböző típusú adótartozásai milyen eljárásban kerülnek érvényesítésre (pl. a társadalombiztosítási köztartozás polgári, míg a személyi jövedelemadó tartozás közigazgatási úton kerül behajtásra), így az adóhatóság (illetve – az „engedményezést” követően – az MKK Zrt.) teljes, és mérlegelés nélküli diszkrecionális döntésén múlik az, hogy először a közigazgatási eljárásban ügyféli, majd a közigazgatási perben alperesi jogokat gyakorolhat az adó megfizetésére kötelezett, esetleg csak a polgári eljárásban egyfokú rendes jogorvoslat mellett és korlátozott mértékben vitathatja alperesként – az Abh.2. közzététele óta – a köztartozás jogalapját és összecszerűségét.
- [77] A fentiek miatt a támadott normák ellentétesek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdésével is.
- [78] 4. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján a támadott szabályok alaptörvény-ellenességét megállapította, és rendelkezett a bírói kezdeményezésekkel érintett eljárásokban azok kizárásáról, a bírói kezdeményezésekbe foglalt további alkotmányossági kifogások megalapozottságát nem vizsgálta.
- [79] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2014. január 14.

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

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

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Kiss László s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/842/2012.

*Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [80] Egyetérték a határozattal, ezért meg is szavaztam a rendelkező részt, de egy kérdésben másképpen döntöttem volna.
- [81] 1. Szerintem az indítvány kiterjed az Art. 177/A. §-ra is – az indítványban ugyanis a következő található: „[a]z Art. 35. § (3) bekezdése emiatt ellentétes a Ptk. fentebb megjelölt szabályaival és tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezésével: a Ptk. 7. §-ából pedig nem vezethető le a Ptk. hatálya alá nem vonható (avagy szélesebb körű és tartalmi szempontú megfogalmazás szerint: a nem polgári jogi jellegű) hanem adójogi jogviszonyok és követelések polgári per útján való érvényesíthetősége”. Az ítéletben alkalmazottnak kell tekinteni minden jogszabályt, amely nélkül az ítélet nem születhetett volna meg. Különben a bíró kizárásának szabályai [lásd a 25/2013. (X. 4.) AB határozatot] sem lettek volna „alkalmazott szabályok”, vagy a törvényes vád és sok más sem lehetne az.
- [82] 2. Ennek alapján a határozatban el kellett volna bírálni ezt a kérdést is, és szerintem meg kellett volna semmisíteni az „adóprivatizációt” megengedő rendelkezést. Azért nevezem így, mert ez a konstrukció az adóbeszedés magánosítása, az állami adóbehajtási hatáskör gyakorlásának eladása.
- [83] A határozat III. pontjában közvetve vizsgálja, hogy adóigazgatási eljárásban van-e lehetősége az adóhatóságnak adókövetelést átruházni, jelen esetben az MKK Zrt.-re. Ezzel nem történik más, mint állami feladat magánosítása, vagy magánjogi formában való ellátása.
- [84] A legfontosabb ellenérvem az adókövetelés engedményezésével kapcsolatos. Egyrészt fogalmilag nem lehet szó egy követelés engedményezéséről polgári jogi értelemben, ahogyan ezt az Art. 177/A. §-a felfogja, hiszen a Ptk. 328. § (1) bekezdésben meghatározott fogalomnak nem felel meg, mert a) az adóhatóság nem tekinthető magánjogi (polgári jogi) jogosultnak, hanem hatósági jogkör gyakorlója; b) nem történhet szerződéssel, megállapodással történő „átruházás”, hiszen ezt maga az Art. teszi meg a 177/A. §-ban, és ez alapján az adóhatóság.
- [85] Az adókötelezettség nem polgári jogi követelés, egyáltalán nem „követelés”. Ezzel az átminősítéssel a jog a „μεταβασις εις αλλο γενοϋς” hibáját követi el, mert az adótartozás szigorú elemzéssel nem tekinthető „követelésnek”, tehát nem is ruházható át. Az Art. vizsgált szabályai viszont feltételezik, sőt ki is mondják, hogy az adókövetelés átruházható. Szerintem ez alkotmányellenes: az adókövetelés ugyanis az állam hatásköre (és nem alanyi joga) és, mivel állami hatáskorról van szó, biztosan nem ruházható át.
- [86] Az adó fogalmának a pénzügyi jogban és a pénzügytanban úgyszólván egységesen elfogadott főbb elemei az adókötelezettség közvetlen ellenszolgáltatás nélküli pénzfizetési kötelezettség mivolta, közjogi jellege, közvetlenül törvényen alapuló általánossága. (Például: G. Jéze: Cours de science des finances. Paris 1922 74.; O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. 4. kiadás. Leipzig 1924 I. 316skk. stb.) Ez kellően elkülöníti a magánjogi pénzkötelemtől az adófizetési kötelezettséget.

- [87] Az adó felsorolt fogalmi elemei hiányoznak a magánjogi követelés fogalmából. Az adó az adóalany közjogi kötelezettsége, amelynek nem felel meg senki „alanyi joga”. Az államnak az adó beszedésére nem alanyi joga van, hanem az egyes állami szerveknek (az adóhatóságnak) van hatásköre az adókötelezettség érvényesítésére. Ez hatáskör, amely nem ad „jogot”, hanem kötelezi a hatóságot az eljárásra (adókötelezettség érvényesítése). Igaz, néha nevezzük „jognak” – ez a hétköznapi beszédben nem okoz gondot, mert egyszerűen csak megengedett cselekvést értünk rajta –, de a szigorú elemzésben már nem elfogadható, mert félrevezet: azt a benyomást kelti, hogy itt valóban alanyi jogról van szó.
- [88] Az adókötelezettséggel szemben tehát nem áll alanyi jog – főleg nem magánjogi követelés. Az átruházás – az engedményezés – viszont feltételezi, hogy az engedményezett követelés jogi jellege nem változik, csak a követelés alanya. Itt azonban ez a feltétel nem teljesül. Az adókövetelés fogalmilag az állam „követelése” (elfogadva az érvelés kedvéért, hogy az adókövetelés valóban követelés, azaz kötelmi viszony), amely nem teljesítése esetén közhatalmi eszközökkel annak megfizetése kikényszeríthető [az adójogban szokás metaforaszerűen „adókötelemről” beszélni, például: A. Hensel: Steuerrecht. 1933, 56.]. Adót csak állam „követelhet” (az önkormányzatok helyi adója is természetesen állami adó). Az adó fogalmi eleme az is, hogy ellenszolgáltatás nélküli közjogi követelés. E kötelezettségnek sem alapja, sem jogi szerkezete nem azonos a polgári jogi kötelelemmel. Az adó fizetésére kötelezettel szemben nem áll senki, aki „követelné” polgári jogi vagy más értelemben az adót, hanem – mint említettem – az állam meghatározott szerveinek van hatásköre ennek behajtására, nem teljesítés esetén.
- [89] Az átruházással megszűnik az adókötelezettség és a helyébe egy (vele azonos összegű) magánjogi követelés lép. Ez nem megengedhető, mert az egyén és az állam (mint közhatalom) viszonya nem magánjogi viszony. Az engedményezhető magánjogi követelésnek – az adóval ellentétben – mindig megfelel valaki más magánjogi kötelezettsége. A törvényben és a mindennapi nyelvhasználatban lehet szó „adókövetelésről”: ez azonban a személyre/jogalanyra (adóalanyra) individualizált törvényi (adó)kötelezettséget jelent. Az állam szervének – adóhatóságnak – erre nem alanyi joga van, hanem hatásköre, amelyet az egyes köztisztviselők gyakorolnak az állam nevében. A „joga van” jelentése – mint fent említettem – itt „jogilag megengedett”, ami helytálló, hiszen az adó behajtása valóban jogilag megengedett. Azt sem mondhatjuk szigorúan véve – bár szokás –, hogy az állami szervek, legalábbis a közigazgatás végrehajtó szervei, kötelesek gyakorolni hatáskörüket. Valójában a hatáskörük nem foglal magában – főszabályként – mérlegelést, így a hatáskört gyakorló tisztviselők kötelesek az adótartozás behajtására. Az adókötelezettség behajtásáról közigazgatási határozat születik, a behajtási kötelezettség tehát közigazgatási határozat alapján jön létre. A bevallással fizetett adónál is ez a helyzet, mert a bevallás jogi hatása (ha a hatóság nem kifogásolja) azonos a határozatéval, ha pedig a hatóság ellenőrzi, erről már határozat készül. Az állam szerve minden esetben joghoz kötött, és minden cselekvése ellen jogorvoslatra van lehetőség.
- [90] Így tehát az egyén adótartozásának nem felel meg az állam „joga” vagy „követelése”; hanem ettől függetlenül áll fenn a törvényben kijelölt állami szerv hatásköre az adótartozás behajtására. Ez nem alanyi jog és nem polgári jogi követelés, így engedményezni sem lehet, mint egy polgári jogi követelést. Az adó esetében – mint említettem – az állam nem mint magánjogi jogalany lép fel. A Ptk. nem érvényes közjogi pénztartozásokra, hiszen a polgári jogi jogalanyok közötti kapcsolatokat szabályozza. Az állami hatáskör viszont az állam közhatalmának egy része, amely magában foglalja a közvetlen állami kikényszerítés lehetőségét, míg a magánjogi követelés behajtásához az állam segítséget ad, de nem hajtja be saját nevében.
- [91] 3. Nem vitatom, hogy az állam közfeladatai ellátásában alkalmazhat magánjogi eszközöket. Ennek korlátja, hogy az államhatalom, azaz a közhatalom gyakorlása nem ruházható át. Államhatalmon jogi szempontból az alkotmányon (Alaptörvényen) alapuló hatáskörök gyakorlását értem, amelyek az engedelmeskedés kötelezettségét is tartalmazzák. Az adózás minden jogintézménye kétségkívül e körbe tartozik.
- [92] Ezzel szemben az állam feladatainak és céljainak fogalmilag nem lehet engedelmeskedni. Az állam rengeteg feladata – például közösségi közlekedés biztosítása, a közutak fenntartása – szervezhető magánjogi formában, ezekben az esetekben nincs szó közhatalom gyakorlásáról, hiszen az állam nem teszi az állampolgárok számára kötelezővé az állam által biztosított szolgáltatás (például: BKV, MÁV) igénybevételét, egyáltalán itt csak az állam kötelezettségeiről van szó.
- [93] 4. Az adóigazgatási eljárásokban alkalmazott Art. háttérjogszabálya a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.).
- [94] A Ket. – ahogy korábban az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény, illetve az 1981. évi I. törvény (Áe.) rendelkezései alapján nem közigazgatási szerv is (MKK Zrt.) gyakorolhat hatósági jogköröket. Hozzáteszi azonban a Ket. 12. § (4) bekezdése, hogy „[h]a törvény vagy kormányrendelet egyéb

szervezetet, köztisztviselőt vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben e törvény rendelkezései az irányadók". Ennek a követelménynek az Art. 177/A. §-a nem felel meg, mert nem teszi lehetővé a Ket. szabályainak alkalmazását, éppen azzal, hogy az adót magánjogi követeléssé alakítja.

- [95] Egészen más eset a hatósági hatáskörök egy részének eseti tisztviselőre átruházása – pl. a hatósági orvos, állatorvos, vagy a jogosítvány érvényesítése stb. –, mert ott a magánszemély (pl. orvos) adott esetre (büntetőjogilag is) köztisztviselőnek minősül. Itt az állami közigazgatási hatáskör fennmarad – az adóprivatizációval pedig éppen ez szűnik meg.
- [96] Az adókövetelés átruházása („adóprivatizáció”) ezzel szemben két dolgot jelent: (1) az államhatalom adókövetelése közjogból magánjog lesz; (2) a követelés alanya az állami hatóságból magánjogi jogalany. Az átengedés tilalmának alkotmányos alapja is kettős: egyrészt az államhatalom demokratikus legitimitációjának követelménye; másrészt a jogállamiság: a közhatalom nem lehet magánhatalom, mert akkor a politikai demokrácia megszűnik, amelynek egyik alapja a köz- és magánhatalom szétválasztása, szemben a feudalizmussal [lásd az Alaptörvény B) cikk 1) bekezdése, amely szerint a magyar állam „demokratikus jogállam”].

Budapest, 2014. január 14.

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

*Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [97] A határozat előadó bírójaként fontosnak tartottam volna, hogy a határozat többségi indokolása tartalmazza az alábbiakat is.

I.

- [98] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény N) cikk (1)–(3) bekezdéseinek értelmezésére is ki kellett volna térnie a határozat rendelkező részének kialakításakor.
- [99] E szabályok alapján:  
„(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.  
(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért az Országgyűlés és a Kormány felelős.  
(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”
- [100] Az Alkotmánybíróság tehát maga is köteles tiszteletben tartani a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét mint állammélt. Mindez azonban nem változtat azon a körülményen, hogy a központi költségvetés végrehajtásában meghatározó szerepet a Kormány kapott, hiszen az Alaptörvény 36. cikk (3) bekezdése szerint: „[a] központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére.” A 37. cikk (1) bekezdése ehhez további támpontokat is ad, minthogy rögzíti: „A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.”
- [101] 2. Az átláthatóság adott feladat ellátására hivatott állami szervek és a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget teszi lehetővé. Jelen esetben állami szerv (adóhatóság) úgy hatalmaz fel adóbehajtásra nem állami szervet (MKK Zrt.), hogy az utóbbi esetében már nem biztosítható az eredendően közhatalmi tevékenységi körbe tartozó adóbehajtás alaptörvényi követelményeket kielégítő folyamata, átláthatósága. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az állam (itt: a Kormány) e viszonylatban valójában megfelelő alkotmányossági garanciák kikötése nélkül lemondott arról az alaptörvényi kötelezettségéről, hogy a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesítse. [Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése.] Sőt: éppen, hogy az átláthatatlanságot erősíti az a körülmény is, hogy az engedményezés részletszabályozását az adóhatóság és az MKK Zrt. által kötött nem nyilvános megállapodás tartalmazza. Fokozza az alkotmányossági aggályok súlyát az is, hogy az Art. 177/A. §-a az engedményezett követelés MKK Zrt. általi további engedményezését is lehetővé teszi, ami által a követelések útja és behajtásuk módja már teljességgel követhetetlené is válik.

- [102] Az előreláthatóságot, megismerhetőséget, kiszámíthatóságot az Alkotmánybíróság az állami szervek hatáskörgyakorlása és feladatellátása tekintetében az elmúlt évtizedek során következetesen igyekezett érvényesíteni, és az Alaptörvény változatlan jogállamiság-klauszulája (és az annak részét képező jogbiztonság követelménye) miatt a jövőben is érvényesítenie kell.
- [103] Az eddigi gyakorlat alapján:  
 „[...] A közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.].  
 „[...] a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseit.” [56/1991. (XI. 8.) AB hat. ABH 1991, 454, 456.].  
 „A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is.” [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 383.].  
 „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság magában foglalja az egyes jogintézmények működésének előreláthatóságát és kiszámíthatóságát.” [42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 579.].
- [104] Jelen esetben ezek a követelmények a változatlanul közhatalmi feladatnak számító adótartozások behajtására felhatalmazott MKK Zrt. esetében nem állnak fenn, így a központi költségvetés számára nagyságrendje miatt is fontos bevételi forrás (adó) behajtása (a behajtás eljárási módja) kieshet az alkotmányossági kontroll alól. Aligha teljesül tehát e körben az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdésében tételezett – már idézett – elvárás, miszerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. A támadott szabályozás úgy vonta be az állami közhatalmi jogosítványok „gyakorlásába” a magánjogi szféra intézményét (MKK Zrt.), hogy gyakorlatilag lemondott mindazokról az állami szerveket terhelő garanciákról, (megismerhetőség, átláthatóság, kiszámíthatatlanság) amelyek a „magánjogi” karakterű adóbehajtást legalább közvetetten bekapcsolhatták volna az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott elvárás teljesítésének folyamatába. Jogállami körülmények között ilyen jogszabályi megoldásra semmiféle indok nem kényszerítheti a jogalkotót.
- [105] Nem állt volna tőlem távol e tekintetben egy alkotmányos követelmény felállítása sem, amelynek célja az N) cikk (1) bekezdésében írtak érvényre juttatásának biztosítása lett volna megfelelő garanciák beiktatásával (pl. nyilvánosság, előreláthatóság, átláthatóság, kiszámíthatóság.)

## II.

- [106] A rendelkező rész megfogalmazása kapcsán – nézetem szerint – az Alkotmánybíróságnak határozatának többségi indokolásában arra is ki kellett volna térni, hogy az Alaptörvénynek (beleértve annak módosításait is) – főszabály szerint – visszaható hatálya van, a korábban megalkotott jogi normákra és jogviszonyokra kivétel nélkül alkalmazandó, kivéve, ha a korábbi Alkotmány, illetve Alaptörvény (a közelmúltból lásd erre a korábbi Alkotmány egyes rendelkezéseinek Alaptörvény hatálya alatti alkalmazhatóságát, az ún. belső jogi duális alkotmányosságot) másként rendelkezik, vagy értelmezéssel az ex nunc, illetve pro futuro hatályba léptetést állapíthat meg a jogalkotó, a jogalkalmazó, a rendesbíróságok, illetve – végső soron az Alkotmánybíróság [lásd erre például a kanadai legfelső bíróság gyakorlatából az R. v. Mercure ügyet; [1988] 1 S.C.R. 234.; <http://scc-csc.lexum.com/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/6897/index.do?r=AAAAQAHTWVvY3VyZQAAAAAB>] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét (és nem pedig alkotmányellenességét) állapította meg.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [107] A rendelkező rész mindkét pontját el tudom fogadni, de az indokolás egyes részeivel nem értek egyet. A rendelkező részi megsemmisítéseket az indokolás egyrészt az Alaptörvény XV. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmára alapította, másrészt a tisztességes hatósági eljárás, illetve a tisztességes bírói eljárás előírásának megsértésére. Az első indokolást teljes mértékben elutasítom, a másodikat átalakított tartalommal elfogadnám, de abban a formában, ahogy a határozat kifejtette, nem tudom támogatni.
- [108] 1. A többségi határozat Indokolása [44]–[59] bekezdéseiben kifejtett érveléssel az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 35. § (3) bekezdését az Alaptörvény XV. cikkében található egyenlőségi jog egy sajátos értelmezésével találta alaptörvény-ellenesnek és semmisítette meg. Ez az értelmezés azonban kérdéseket vet fel, és megítélésem szerint más értelmezés kevesebb aggodalomra adna okot, így inkább ezt kellene választani az Alkotmánybíróságnak a XV. cikk egyes bekezdéseinek értelmezésénél. Ezzel az értelmezéssel azonban a rendelkező részi megsemmisítést nem lehetne a diszkrimináció tilalmára alapozni.
- [109] E cikk (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőséget mondja ki: „A törvény előtt mindenki egyenlő.” A többségi határozat ebből azt a következtetést vonja le, hogy a törvényhozót ebből kifolyólag az egyenlőség szempontján túl más szempontok csak korlátozott mértékben vezethetik: ha meg tudja indokolni, hogy esetleg ez miért ésszerű mégis más célok miatt, ám ez is csak korlátozottan lehetséges, és tolhatja hátrább az egyenlőségi szempontot. Ez az egyenlőség-központúság egyrészt homogén embercsoportokat illetően zárja ki a törvényhozó különbségtétel-szabadságát, de még ezen túl – ha ugyan nem homogén embercsoportról van szó, de például a különböző ügyfajták (iratok) közötti különbségtétel nagy valószínűséggel összehoz máskülönben különböző csoportokhoz tartozó embereket alkalmilag egy csoportba – sem lehetséges a különbségtétel. Ez a szoros kötöttség azonban megítélésem szerint kiüresíti a demokratikus törvényhozó döntési szabadságát, és a jogász nézőpont egyenlőség-központúságát kényszeríti rá, háttérbe kényszerítve a gazdaságpolitikai, kultúrpolitikai, biztonságpolitikai stb. szempontokon túl az egyenlőségen túlmutató további erkölcsi-morális értékeléseket is. A törvény előtti egyenlőséget tehát nem lenne szabad túlfeszíteni, és az Indokolás [45]–[46] bekezdéseiben foglalt érveléssel „általános egyenlőségi jogként” felfogni, mert ez az egész demokratikus politikai akaratképzést végletesen korlátozná. A sokmillió választói akarat döntését üresítené ki, ha a többséget szerzett országgyűlési politikai erő már csak szűk keretek között formálhatná ki a törvényeket, és az egyenlőségen kívül csak a legkorlátozottabban vehetne figyelembe más értékeket illetve szempontokat. Egy politikai demokráciában – demokratikus jogállamban – ez vállalhatatlan korlátokat állítana a mindenkor törvényhozási többség döntési szabadsága elé, ezért ez az értelmezés megítélésem szerint nem válhat az alkotmánybírói értelmezés alapjává.
- [110] Vállalható az az alternatív értelmezés lehet, amely az XV. cikk (2) bekezdésével együtt értelmezi a törvény előtti egyenlőséget. Ez a (2) bekezdés a törvény előtti egyenlőséget az alapvető jogok vonatkozásában konkretizálja, így az (1) bekezdést, mint általános egyenlőségi deklarációt kell felfogni ezen értelmezés szerint, melynek konkrét tartalmát a (2) bekezdés ad, amely ezt az egyenlőséget az alapvető jogok vonatkozásában biztosítja. Csak ez az értelmezés képes biztosítani mind az egyenlőséget, mind a törvényhozás szükséges döntési szabadságát, és nem üresíti ki a demokratikus jogállamnak sem a jogállami, sem a demokratikus komponensét – míg a többségi határozat által elfogadott indokolás értelmezése a törvény előtti egyenlőséget „általános jogegyenlőséggé” túlfeszítve végletesen korlátozza a demokratikus akaratképzést. Mindezek alapján nem tudom elfogadni a törvényhozónak azt a túlzott korlátozását, mely a diszkrimináció tilalmának a kiterjesztéséből ered.
- [111] 2. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljárás megsértése valóban felvethető az indítvánnyal támadott 35. § (3) bekezdésével szemben, mert ez anélkül engedi engedményezni az adóhatóság részéről az adótartozást, hogy az határozattal az adókötelezettség alanyát megállapítaná. Az adójogszabályi rendelkezések ugyan törekednek az egyértelmű adókötelezettségek megállapítására, de az engedményezés után a magánjogi perlés területére átkerülés megkövetelné, hogy az adóhatóság teljes konkrétsággal megállapítsa az adókötelezettség pontos mértékét illetve alanyát, és csak ezután engedményezze az adótartozást. A rendelkező részi megsemmisítés indokolására a tisztességes hatósági eljárás előírásának megsértését kellett volna kimondani, és az indokolásban a jövőbeli szabályozás számára mint konkrét alaptörvényi követelményt kellett volna az engedményezéshez az előzetes adóhatósági határozat meglétét rögzíteni.
- [112] Nem lehet egyetérteni az Indokolásnak azzal az eljárásával, hogy összemossa a tisztességes hatósági eljárás XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt követelményét a tisztességes és nyilvános bírói tárgyalás XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt követelményével, és egy egységes tisztességes eljáráshoz való jogot hoz ezek helyett létre, majd ebből további alapvető jogok kiolvasásával megengedhetetlenül korlátozza a törvényhozó szabályozási

szabadságát (lásd az Indokolás [61]–[62] bekezdéseit). A törvényes eljárás megkövetelésén túl ugyanis egy absztrakt „tiszteséges eljárás”-követelmény feltevése – a szilárd normatív tartalom hiánya miatt – az ez alapján döntő alkotmánybíráknak egy tág szubjektív mérlegelési kört adna, és ennek féken tartására csak az adhat biztosítékot, ha az Alaptörvény pontos fogalmazását követve megmaradunk a konkrétabb szintű szabályozásnál, és külön a hatósági eljárások, külön a bírói tárgyalások összefüggéseinek vonatkozásában fektetünk le konkrétizáló követelményeket a tiszteséges eljárásra. Ám a szilárd normatív keret hiánya még így is azt sugallja, hogy lehetőleg kerüljük a tiszteséges eljárás mindkét alaptörvényi előírására alapozást vizsgálatainknál, ha mód nyílik konkrétabb alaptörvényi előírások alapján megvizsgálni az elének került hatósági vagy bírósági eljárási problémát, és csak ezek hiányában, szubszidiárius jelleggel folyamodjunk ezekhez a tartalom nélküli alaptörvényi előírásokhoz.

- [113] 3. Nem lehet elfogadni az Indokolás [60]–[70] bekezdéseiben foglalt érvelést sem. Ez szemben áll a rendelkező résszel is, ugyanis míg ott csak a támadott törvény 35. § (3) bekezdése került megsemmisítésre az adóhatóság határozata nélküli engedményezés lehetősége miatt, addig a [61]–[72] bekezdésekben és a [68]–[70] bekezdésekben foglalt érvelés a teljes engedményezési eljárást alaptörvény-ellenesnek állítja be: „Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a fenti következtetéseket az sem befolyásolná érdemben [...] ha az adóhatóság az [...] adó megfizetésére kötelező határozatot hozna.” Majd a támadott törvény 177/A. §-át megemlítve az indokolás kárhoztatja, hogy „a törvényhozó az adótartozást magánosította, privatizálta.” Végül e fejtegetéseket lezárva rögzíti: „A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott normák az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésébe ütköznek.” Az indokolás ezzel bizonytalanságot okozhat a törvényhozó számára, mert csak a 35. § (3) megsemmisítése szerepel a rendelkező részben, ám az Indokolásnak ez a része az engedményezés egészét tartalmazó 177/A. §-t is alaptörvény-ellenesnek tünteti fel. Nem lett volna szabad az alkotmánybírói határozatot így meghozni, mert nagyobb jogbizonytalanságot okozhat annál, mint aminek az elkerülését a 35. § (3) bekezdésének megsemmisítésével elérni szándékozik.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [114] A határozat rendelkező részével egyetértek, indokaim azonban jelentős mértékben eltérnek a határozatban foglalt indokoktól.
- [115] 1. Nem tartom meggyőzőnek a határozat rendelkező részének az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésére – a jogegyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmére – történő alapítását. A szabályozásnak az adózók határozatban említett két csoportjára vonatkozó eltérő rendelkezését illetően nem látom egyértelműen megállapíthatónak azt a diszkriminatív irányultságot, mely mögött az adóhatározat nélkül peres vagy nemperes eljárással történő fellépéssel érintett csoport tagjai emberi méltóságának a sérelme fellelhető lenne. Bár a szabályozás alkotmányosságát más megközelítésből vitatom, nem állítható egyértelműen, hogy a sérelmezett jogszabályi konstrukció az állam adóigénye érvényesítése szempontjából nem lenne ésszerű indokokkal alátámasztható.
- [116] 2. Ugyanakkor a határozat rendelkező részében érintett jogszabályi rendelkezések a jogállamiság alkotmányos követelményeit tartalmazó – ezzel összefüggésben a hatóságok általi tiszteséges eljárásból való jogot, ezen belül többek között a jogorvoslathoz való jogot biztosító – alaptörvényi (alkotmányi) előírásokba ütköznek. Álláspontom szerint mindenkinek, akivel szemben hatósági döntés – jelesül: adóhatározat – születik, joga van ahhoz, hogy ezt a határozatot törvényes közigazgatási eljárásban, ügyféli státusát és jogainak gyakorlását biztosítva hozzák meg, és egyben így rendelkezésére álljon a közigazgatási jogorvoslat igénybevételének lehetősége is. Ez a követelmény a jogállamiság alkotmányos elvéből, Magyarország jogállami minőségének alaptörvényi tételéből önmagában következik. Ezt nem annulálhatja az adótartozásért való mögöttes felelőssége ex lege előírása sem. Ez a törvényi felelősség ugyan anyagi jogi alapját képezi a mögöttes felelős adókötelezettségének, de ezt a mögöttes felelőst is megilletik mindazok az ügyféli jogok, melyekre az indítványozók hivatkoztak.



- [117] Az indítványokkal támadott jogszabályhelyek alaptörvény-ellenessége lényegében ennek a jogállami követelménynek, az ennek tartalmát adó eljárásnak a mellőzésében áll. Ez az alaptörvény-ellenességet önmagában is, a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alkotmányi szabály sérelme nélkül is megalapozza.
- [118] 3. Megjegyzem, hogy az adóhatározat meghozatala és az adókötelezettségnek a mögöttes felelőssel szembeni jogerős megállapítása az állami adóigénnyel kapcsolatos közhatalmi tevékenység befejezését jelenti. Így ennek az ilyen módon megállapított tartozásnak az engedményezése nézetem szerint ugyanolyan engedményezés, mint a magánjogi viszonyokban keletkezett követelés engedményezése. A tradicionális állami szerepkört tekintve kétségtelenül szokatlan és a szerepkörtől idegen megoldás, de – mivel nem közhatalmi jogosítvány átruházásáról van szó – nem alaptörvény-ellenes.
- [119] 4. Indokaimból következően a határozat indokolásának egyik olyan elemével sem értek egyet, amely nem illeszkedik a fentiekben kifejtett érvrendszerhez. E körből külön megemlítem a határozat Indokolásának [67] bekezdését, illetve a [68]–[69] bekezdését.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

- [120] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

- [121] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye*

- [122] A határozat rendelkező részével és indokolásával nem értek egyet.
- [123] 1. Álláspontom szerint a vizsgált ügyben a jogi probléma lényege a közjog és magánjog elhatárolása, illetve konkrétan az adójogviszonyból az engedményezés folytán polgári jogi jogviszonyba való átminősülés (ehhez kapcsolódó nem jogi probléma bizonyos állami közfeladatok „kiszervezése”/„kiszervezettsége”, ennek mértéke, terjedelme, hatékonysága). Ennek az általános problémának a konkrét megjelenése ebben az ügyben az adókötelezett pozícióból (alá-fölrendeltségi, közjogi jogviszony) a magánjogi (egyenjogú és mellérendelt) kötelezett pozícióba való átkerülés. Ebből adódóan szükséges a két jogviszonyból eredő jogosultságok és lehetőségek összehasonlítása és összemérése.
- [124] A határozat leírja az adóeljárásban az ügyfelet megillető jogokat (pl. adómérséklés, részletfizetés), ugyanakkor nincs tényekkel alátámasztva, hogy az ügyfelek hány százaléka szeretne élni az Art.-ben szabályozott könnyítési lehetőségekkel, illetve, hogy a kérelmezők milyen arányban kapnak meg egy vagy több kedvezményt. Tényadatok hiányában is fontos lenne tudni, hogy a magánjogi pozícióba került felet a peres eljárásban milyen hasonló jogok illetik meg (peren kívüli vagy perbeli egyezség keretében).
- [125] 2. A határozat nem foglalkozik kellő mélységben azzal a problémával, mely szerint a mögöttes felelősség polgári jogi eseteiben a felelősség ex lege kiterjed a közteher-viselési kötelezettségekre is. A mögöttes felelős helytállási kötelezettségét nem a vele szemben hozott adóhatósági határozat keletkezteti, hanem a vonatkozó anyagi jogi jogszabályok [pl. Kkt. tagjának felelőssége a társaság tartozásaiért: Ptk. 578/H. § (2) bekezdés; adózó örökösének felelőssége: Ptk. 679. §]. Ebből következően – s az Art. 35. § (3) bekezdése is ezt rögzíti – a követelés fennállása és peres (esetleg nemperes) eljárásban történő érvényesítése nem függ attól, hogy az adóhatóság hozott-e az adó megfizetésére kötelező határozatot a mögöttes felelőssel szemben. Ezért az Art. 35. § (3) bekezdése mind magánjogi dogmatikai, mind alkotmányjogi szempontból megalapozott szabályt rögzít.

- [126] 3. Egyetértőleg idézem ezzel összefüggésben az Art. 35. § (3) bekezdését beiktató 2005. évi LVI. törvény indokolását, mely szerint: „A szabályozást annak a költségvetési megtérülés biztosításában való hatékonysága érdekében, valamint egy téves jogértelmezési gyakorlatból adódó jogszabályi koherencia probléma feloldásának céljából szükséges kiegészíteni az adózás rendjéről szóló törvény 35. §-ának módosításával. A módosítás az Art. érintett rendelkezésének jogértelmezési gyakorlata miatt szükséges, a Legfelsőbb Bíróság 2/2004. Polgári jogegységi határozatában foglalt azon értelmezés kizárása érdekében, amely alapján az APEH hitelezői követeléseinek engedményese az anyagi jogi szabályok szerint helytállni köteles (mögöttesen felelős) személytől polgári peres eljárásban nem követelheti a tartozás megfizetését. Ez a jogegységi határozat ugyanis gyakorlatilag érvényesíthetatlenné és értéktelenné teszi az APEH hitelezői követeléseit közül azokat, amelyek kiegyenlítésére a felszámolási eljárásban a szükséges fedezet nem áll rendelkezésre. Az ismertetett jelenlegi jogértelmezés a költségvetésnek többszáz millió forintos nagyságrendű kárt okoz, miközben ellentétben áll a mögöttes felelősség alapjául szolgáló polgári és gazdasági jogi szabályokkal és a Ptk. jogérvényesítésre vonatkozó 7. § (1) bekezdésével, a bírói úthoz való alkotmányos alapvető jog szabályaival, és az Art. 35. § (2) bekezdésének eredeti jogalkotói szándékával is. Az Art. 35. § (2) bekezdése ugyanis a jogalkotói szándék szerint egy eljárásjogi – és nem anyagi jogi – normát tartalmaz, mivel nem létrehozta a mögöttes felelősök vonatkozásában a jogviszonyt, ami a különböző anyagi jogi jogszabályok szerint már fennáll, hanem egy könnyített eljárási lehetőséget teremt az érvényesítésre. A jogalkotói szándék tehát az adóeljárás alanyi körének célszerűségi szempontokból történő bővítése volt, vagyis, a peres úton való igényérvényesítés lehetősége mellett az APEH számára annak biztosítása, hogy az adóeljárásban kötelezhessen a mögöttesen felelős személyeket a tartozás megfizetésére; a jogegységi határozat értelmezése viszont éppen ellenkező hatást vált ki, hiszen (engedményezés esetén) kizárja a mögöttes felelősökkel szembeni igényérvényesítés lehetőségét. Ezen ellentmondások kizárását szolgálja tehát a törvényben az Art. 35. §-át érintő módosítás, amellyel kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy az nem új tartalommal tölti meg az Art. érintett rendelkezését, hanem egy értelmező jellegű kiegészítést hordoz annak érdekében, hogy a jogalkalmazásban is biztosan érvényesülhessen az eredeti jogalkotói szándék. [...] Végül, a törvény 2. §-ában módosítani rendelt Art. 35. § kiegészítése egyértelművé teszi, hogy az érintett követelések érvényesítésére – az adóeljárás keretében történő igényérvényesítési lehetőség érintetlenül hagyása mellett – polgári peres vagy nemperes eljárásban is sor kerülhet, az erre irányadó szabályok szerint.”
- [127] 4. Hangsúlyozom ugyanakkor: mindez nem áll ellentétben sem a 2/2013. (I. 23.) AB határozatban, sem pedig a 9/2013. (III. 6.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelménnyel. Az említett alkotmányos követelmények lényege ugyanis az, hogy a mögöttes felelős kötelezésének előfeltétele olyan „jogerős közigazgatási vagy bírói döntés, amely olyan eljárásban keletkezett, ahol az eredetileg kötelezett személy élt vagy élhetett volna jogorvoslati jogával”, s e jogorvoslat keretében vitathatta a tartozás jogalapját és összegszerűségét. Erre – véleményem szerint is – vagy a személyét érintően hozott adóhatósági határozat meghozatalakor [Art. 35. § (2) bekezdés], vagy a vele szemben a tartozás megfizetésére irányuló bírósági eljárásban lehetősége van.
- [128] 5. Problémát jelent a határozatban foglalt érvelés tekintetében, hogy a diszkrimináció-tilalom megsértése miatti megsemmisítéshez vezető levezetés azt feltételezi, hogy mindenképpen „jobb” egy adóigazgatási (Art. szerinti) eljárásban ügyfélnek lenni, mint peres félnek egy polgári jogi eljárásban – ez azonban nem feltétlenül igaz. Az Art. ugyanis az ügyféli jogok garantálása mellett bizonyos többletjogokat biztosít az adóhatóságnak az adótartozás behajtása tekintetében ahhoz képest, mint amilyen jogosítványokkal egy engedményezett, más típusú követelés jogosultja rendelkezik egy egyenjogú és mellérendelt felek között folyó polgári peres eljárásban (ill. végrehajtási eljárásban).
- [129] A határozat ezekkel a kérdésekkel nem foglalkozik, csupán azt rögzíti, hogy polgári peres eljárásban az adójogi ügyféli jogok már nem gyakorolhatók, ami hátrányos az adósra nézve.
- [130] Ha ez így volna is, kérdéses, hogy ezt nem „egyenlíti-e ki” az a tény, hogy többé már nem az Art. szerinti adóigazgatási eljárásról van szó, tehát engedményezés esetében a követelés jogosultja (az engedményes) sem rendelkezik közjogi jellegű többletjogokkal.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

[131] A különvéleményhez csatlakozom.

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

[132] A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

[133] A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

---

## IX. Határozatok Tára

### A köztársasági elnök 17/2014. (I. 21.) KE határozata kitüntetéses doktorrá avatáshoz való hozzájárulásról

Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés j) pontja, valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 52. § (8) bekezdése alapján – az emberi erőforrások miniszterének javaslatára – hozzájárulok, hogy a Debreceni Egyetem rektora *Kalmár Józsefet* „Promotio sub auspiciis praesidentis Rei Publicae” kitüntetéssel doktorrá avassa.

Budapest, 2014. január 10.

*Áder János* s. k.,  
köztársasági elnök

Ellenjegyzem:

Budapest, 2014. január 15.

*Balog Zoltán* s. k.,  
emberi erőforrások minisztere

KEH ügyszám: VIII-1/00057/2014.

### A Nemzeti Választási Bizottság 2/2014. (I. 21.) NVB határozata

A Nemzeti Választási Bizottság Szepessy Zsolt, az Összefogás Párt (székhely: 2000 Szentendre, Ady E. u. 1. III/14.) elnöke (a továbbiakban: beadványozó) által benyújtott 29 db országos népszavazási kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

A Nemzeti Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányainak hitelesítését megtagadja.

A határozat ellen – a Magyar Közlönyben való közzétételét követő 15 napon belül – a Kúriához címzett kifogást lehet benyújtani a Nemzeti Választási Bizottságnál (1054 Budapest, Alkotmány u. 3.; levélcím: 1397 Budapest, Pf. 547; fax: 06-1-795-0304). A bírósági eljárásban az ügyvédi képviselő kötelező. A jogi szakvizsgálóval rendelkező személy saját ügyében ügyvédi képviselő nélkül is eljárhat. A bírósági eljárás nem tárgyi illetékmentes. Az illeték mértéke 15 000 Ft. A kifogás benyújtóját tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg.

#### Indokolás

- I. A beadványozó 2013. december 16-án, személyesen 29 db aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottsághoz az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.  
Az országos népszavazás során alkalmazandó aláírásgyűjtő ív tartalmát a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) 118. § (3)–(5) bekezdései, mintáját a régi Ve. 153. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazási kezdeményezésen és az országos népi kezdeményezésen történő végrehajtásáról szóló 11/2008 (III. 1.)

ÖTM rendelet (a továbbiakban: ÖTM rendelet) melléklete határozza meg. Az Alkotmánybíróság – a Nemzeti Választási Bizottság által jelen országos népszavazási kezdeményezésre irányuló ügyben is irányadónak tekintett – a 49/2008. (IV. 22.) határozatában megállapította, hogy az Nsztv. 3. § (1) bekezdése alapján a népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni. A Ve. 118. § (1) bekezdése hasonló rendelkezést tartalmaz, amely kimondja, hogy aláírásokat csak a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni. Ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát olyan formában kell benyújtani hitelesítésre, hogy az alkalmas legyen az aláírásgyűjtésre. Az Alkotmánybíróság – jelen ügyben szintén irányadó – a 25/2004. (VII. 7.) határozatában megállapította továbbá, hogy a Ve. 118. §-a, mely meghatározza az aláírásgyűjtő ív kötelező adattartalmát, egyúttal kizárja azt, hogy az aláírásgyűjtő íven más adat is szerepeljen. A jogszabály tehát egyértelműen kizárja annak lehetőségét, hogy az országos népszavazási kezdeményezés tárgyát képező kérdéson túl az aláírásgyűjtő íven más egyéb szöveg vagy adat is szerepeljen.

A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a beadványozó által benyújtott aláírásgyűjtő ívek a népszavazásra javasolt kérdéseken túl egy-egy választópolgár személyes adataival kitöltésre kerültek, továbbá aláírták azt. Mindezek alapján a Bizottság megállapítja, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ívek mintapéldányai nem felelnek meg a régi Ve. 118. § (3) bekezdésében meghatározottaknak, valamint az ÖTM rendelet mellékletében lévő mintának, ugyanis azokon többlettartalom található.

A Nemzeti Választási Bizottság megjegyzi továbbá, hogy beadványozó a kezdeményezés aláírásgyűjtő íveinek elektronikus változatát 2013. december 18-án megküldte a Bizottság részére, ezen aláírásgyűjtő ívek első sora azonban – ellentétben a papír alapon, személyesen benyújtott ívekkel, amelyeken a beadványozó és más személyek adatai és aláírásai szerepelnek – kizárólag a beadványozó személyes adataival kerültek kitöltésre.

A Nemzeti Választási Bizottság – az Nsztv. 10. § e) pontja alapján – mivel az aláírásgyűjtő ívek nem felelnek meg a választási eljárási törvényben foglalt követelményeknek – az egyszerre, egymásra tekintettel előterjesztett valamennyi aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, azonos indok alapján megtagadta.

- II. A határozat a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 349. § (1) bekezdés c) pontján és (2) bekezdésén, az Nsztv. 2. §-án, a 3. § (1) bekezdésén, a 10. § e) pontján, a régi Ve. 118. § (1) és (3)–(5) bekezdésén, a 124/A. § (3) bekezdés b) pontján, a 153. § (1) bekezdés e) pontján, a 11/2008 (III. 1.) ÖTM rendelet mellékletén, a jogorvoslatról szóló tájékoztatás a régi Ve. 130. §-ának (1) bekezdésén, az illetékekről szóló tájékoztatás az 1990. évi XCIII. törvény 37. § (1) bekezdésén, 39. § (3) bekezdés d) pontján, 42. § (1) bekezdés g) pontján, valamint a 62. § (1) bekezdés s) pontján alapul.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Patyi András s. k.,*  
a Nemzeti Választási Bizottság elnöke

## **A Nemzeti Választási Bizottság 3/2014. (I. 21.) NVB határozata**

A Nemzeti Választási Bizottság K. A. magánszemély (a továbbiakban: beadványozó) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában meghozta a következő

határozatot:

A Nemzeti Választási Bizottság az

*„Egyetért-e Ön azzal, hogy az 1997. évi CXXXIX., a menedékgjogról szóló törvény alapján menekültkénti és menedékeskénti elismerést kérő személyek kérelmük jogerős elbírálásáig a számukra kijelölt befogadó állomást, illetőleg a menekültügyi hatóság által kijelölt más szálláshelyet saját elhatározásukból ne hagyassák el?”*

kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadja.

A határozat ellen – a Magyar Közlönyben való közzétételét követő 15 napon belül – a Kúriához címzett kifogást lehet benyújtani a Nemzeti Választási Bizottságnál (1054 Budapest, Alkotmány u. 3., levélcím: 1397 Budapest, Pf. 547; fax: 06-1-795-0304). A bírósági eljárásban az ügyvédi képviselet kötelező. A jogi szakvizsgával rendelkező személy saját ügyében ügyvédi képviselet nélkül is eljárhat. A bírósági eljárás nem tárgyi illetékmentes. Az illeték mértéke 15 000 Ft. A kifogás benyújtóját tárgyi illetékfeljegyzési jog illeti meg.

## Indokolás

- I. Beadványozó 2013. december 21-én aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottsághoz az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.
- A népszuverenitás gyakorlásának kivételes módja az országos népszavazás, amelyet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekben lehet tartani. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 8. cikkének (3) bekezdése tartalmazza azon tárgykörök teljes körű felsorolását, amelyek nem bocsáthatók országos népszavazásra. A hivatkozott jogszabályhely d) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint tekintettel arra, hogy a nemzetközi szerződésről való döntés egyben az abban vállalt kötelezettségekről való döntés is, az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésében foglalt tilalom alapján egyértelműen kizárt a közvetlen hatalomgyakorlás nemzetközi szerződés által szabályozott magatartás vonatkozásában.
- Az Európai Unió Tanácsa által kiadott 2013/9/EK számú irányelv (a továbbiakban: Irányelv) szabályozza a menedékkérők befogadásának minimumszabályait az Európai Unió területén. Az Irányelv 7., a mozgásszabadságról rendelkező cikkének (1) bekezdése szerint „A menedékkérők a fogadó tagállam területén vagy az e tagállam által számukra kijelölt területen belül szabadon mozoghatnak”. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 288. cikke szerint „az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el ... az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”. Az Irányelvben foglaltak a magyar joganyag részévé váltak. A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a fentiek alapján a kérdés megfogalmazása a menedékkérők mozgásszabadságának olyan arányú korlátozását jelentené, amely ellentétes az Irányelv hivatkozott 7. cikkében foglaltakkal. Egy érvényes és eredményes országos népszavazás nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érintene, ennél fogva az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközik, így a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani.
- A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja továbbá, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének sem. Az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája, melyet a választópolgár és a jogalkotó aspektusából is vizsgálni szükséges. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen legyen értelmezhető. A kérdés egyértelműségének megállapításakor azt is vizsgálni kell, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. A kérdés a menedékképet szabályozó jogszabályként az 1997. évi CXXXIX. törvényt nevesíti. E törvény 2008. január 1-től már nem hatályos, a menedékképet kérdéskörét jelenleg a 2007. évi LXXX. törvény szabályozza. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, hiszen megfogalmazásából adódóan alkalmas a választópolgár megtévesztésére, azt a hamis látszatot keltve, mintha a menedékképet még ma is a több éve hatályban nem lévő törvény szabályozná és sikeres népszavazás esetén annak módosítására lenne köteles az Országgyűlés.
- A Nemzeti Választási Bizottság az Nsztv. 10. § b) és c) pontja alapján – mivel a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani és a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek – az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta.
- II. A határozat az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontján, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 349. § (1) bekezdés c) pontján és (2) bekezdésén, az Nsztv. 2. §-án, a 10. § b) és c) pontján, 13. § (1) bekezdésén, a régi Ve. 124/A. § (3) bekezdés b) pontján, a Szerződés 288. cikkén, az Irányelv 7. cikkén, a jogorvoslatról szóló tájékoztatás a régi Ve. 130. § (1) bekezdésén, az illetékekről szóló tájékoztatás az 1990. évi XCIII. törvény 37. §

(1) bekezdésén, 39. § (3) bekezdés d) pontján, 42. § (1) bekezdés g) pontján, valamint a 62. § (1) bekezdés s) pontján alapul.

Budapest, 2014. január 14.

*Dr. Patyi András s. k.,*  
a Nemzeti Választási Bizottság elnöke

---

A Magyar Közlönyt a Szerkesztőbizottság közreműködésével a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Biró Marcell,

a szerkesztésért felelős: dr. Borókainé dr. Vajdovits Éva.

A szerkesztőség címe: Budapest V., Kossuth tér 2–4.

A Határozatok Tára hivatalos lap tartalma a Magyar Közlöny IX. részében jelenik meg.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://www.magyar kozlony.hu> honlapon érhető el.

A Magyar Közlöny oldalhű másolatát papíron kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető.