

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

## 1/1999. (II. 24.) AB HATÁROZAT – A KÉTHARMADOS ÜGY

*Alkotmány 40/A. § (2) bekezdés – a rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásának formai feltétele*

*Alkotmány 58. § (3) bekezdés – az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény elfogadásának formai feltétele*

*Alkotmány 65. § (2) bekezdés – a menedéjogról szóló törvény elfogadásának formai feltétele*

*4/1993. (II. 12.) AB határozat*

Az ügy alapja az volt, hogy az Országgyűlés kormánypárti többsége a szervezett bűnözés, illetve az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés hatékonyságának növelése céljával számos törvényt módosítani kívánt. A törvénycsomag tervezetében voltak olyan rendelkezések, melyek vitán felül álló módon kétharmados törvényi rendelkezéseket érintettek, voltak olyanok, melyek egyszerű többséget igényeltek, és végül egy jelentős körben a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok között a vita éppen abban állt, hogy milyen arányú többség kell az eredetileg (és az alkotmány által megkövetelt módon) kétharmados többséggel megalkotott törvények módosításához. Az ellenzék – alkotmányossági, alapjogi érvekre hivatkozással – szavazatával nem támogatta sem a kétharmadot, sem a vitatottan kétharmadot igénylő módosításokat. Az Országgyűlés ezért a törvénycsomagnak az egyszerű többséget és a vitatottan kétharmadot igénylő részét fogadta el, kétharmadot el nem érő többséggel. A köztársasági elnök – az ellenzéki és a kormánypárti frakciók kérésére is tekintettel – előzetes normakontrollra irányuló indítványában kérte a törvény alkotmányossági vizsgálatát. Az ügy előadója Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

*Ha az alkotmány valamely törvénye elfogadásához kétharmados többség szükséges, állapította meg az Alkotmánybíróság, akkor e követelmény a törvény módosítására, kiegészítésére, hatályon kívül helyezésére is vonatkozik. A megkívánt minősített többség ugyanis nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti szélesebb körű egyetértés. Alkotmányellenesek ezért a törvénynek azok a rendelkezései, melyek olyan törvényt módosítanak, amelyek elfogadásához az alkotmány kétharmados többséget követel meg.*

Az alkotmány, intézményi keretek megállapítására és több alapjogra vonatkozóan, számos helyen kíván meg kétharmados többséget a törvényi szabályozás során. Az alkotmányossági vita egyfelől abban áll, hogy a minősített többségű szabályozás követelményének a szabályozási tárgy milyen mélységben és szélességben kell lefednie; másfelől vitatott volt, hogy ha az Országgyűlés valamely kérdést egyszer már belevont a kétharmados körbe – noha reális megítélés alapján erre elvileg nem lett volna szükség – akkor az ilyen kérdést szabályozó rendelkezés módosítható- (kiegészíthető-, hatályon kívül helyezhető-)e utóbb egyszerű többséggel.

Az Alkotmánybíróság e határozatában egyértelművé tette, hogy a kétharmadoság kérdését alapvetően formai követelménynek tartja. Az Országgyűlés (kétharmados többséget igénylő) döntési jogkörébe tartozik az is, hogy a vonatkozó kétharmados törvényben milyen részletesen szabályozza az adott törvényhozási tárgyat. Ezért ha valamely kérdést az Országgyűlés a kétharmados törvényben szabályozott, akkor az erre vonatkozó rendelkezések is csak minősített többséggel módosíthatóak (helyezhetőek hatályon kívül), mindaddig, ameddig e rendelkezések a törvényben szerepelnek.

Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy az alkotmány által megkívánt minősített többség követelménye tartalmi, és nem egyedül formai, törvényhozási eljárási kritérium. E tartalmi ismérvek kizárólag az alkotmány alapján határozhatóak meg, melyre végső soron az Alkotmánybíróság jogosult. Az Alkotmánybíróságnak ezért külön-külön, tartalmilag vizsgálnia kellett volna a vitatott törvény által módosított egyes minősített törvények konkrét rendelkezéseit a tekintetben, hogy azokat az alkotmány alapján minősített többséggel kellett-e elfogadni. Ha ugyanis ilyen kötelezettség nem terhelte a törvényhozót, nincs akadálya annak sem, hogy ezeket a rendelkezéseket utóbb egyszerű többséggel módosítsa (hatályon kívül helyezze).

## 5/1999. (III. 31.) AB HATÁROZAT – PRÓBAIDŐRE FELFÜGGESZTETT SZABADSÁGVESZTÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK ELRENDELÉSE

*Alkotmány 57. § (1) bekezdés – a tisztességes eljáráshoz való jog (fair trial)*

*Alkotmány 57. § (3) bekezdés – a védelemhez való jog*

*Alkotmány 55. § (1) bekezdés – szabadsághoz és a személyi biztonságához való jog*

*Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság*  
*Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdés – alapjogok elismerése és korlátozásának tilalma*

*9/1992. (I. 30.) AB határozat*

*11/1992. (III. 5.) AB határozat*

*Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 14. cikk 1. pont – a tisztességes eljáráshoz való jog (fair trial)*  
*Emberi jogok európai egyezménye 5. cikk 1. bekezdés – a személyes szabadság védelme*

*Egyezmény 6. cikk 1. bekezdés – a tisztességes eljáráshoz való jog (fair trial)*

*Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB): Winterwerp v. Netherlands A 33 (1979)*

*EJEB: Deweer v. Belgium A 35 (1980)*

*EJEB: Håkansson and Sturesson v. Sweden A 171 (1990)*

Az indítványozók – az Alkotmány több rendelkezésére hivatkozva – a büntetőeljárásról szóló törvény (Be) 377. § (1) bekezdés a) pontját támadták, mely szerint a bíróság a próbaidőre felfüggesztett büntetés végrehajtását az ügyész indítványára vagy hivatalból elrendeli, ha a próbaidő alatt megállapítja, hogy a büntetés végrehajtását a Btk.-ban foglalt kizáró okok ellenére függesztették fel. A végrehajtás elrendelésére – mely voltaképp egy bírói tévedés korrigálása – a próbaidő teljes időtartama alatt, különleges eljárás keretében kerülhet sor, melyben a bíróság – eltérő rendelkezés hiányában – iratok alapján, tárgyalás tartása nélkül, esetleg meghallgatás alapján dönt. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésen kívül kiterjesztette vizsgálatát a 2000. január elsején hatályba lépő új Be. megegyező tartalmú rendelkezésére, valamint a tárgyalás mellőzésével hozott végzésben kiszabott felfüggesztett szabadságvesztés utólagos elrendelésének kérdéseire is. Az ügy előadója Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

*A Btk.-ban foglalt tilalom ellenére felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtásának különleges eljárásban történő utólagos elrendelése [Be. 377. § (1) bekezdés] sérti az alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság alapelvét. A jogállam lényegi ismérvét jelentő jogbiztonság követelményével és a jogerő tiszteletével ellentétes ugyanis, hogy a bíróság és az ügyészség – a jogerő beállta után akár hosszú idővel is – lehetőséget kap a téves vagy hibás bírósági határozatnak a terhelt terhére történő módosítására, anélkül, hogy a jogerő feloldására irányuló rendkívüli perorvoslati eljárást folytatna le. A támadott rendelkezés ezért nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyek a személyes szabadság ekvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozásával szemben az alkotmány 8. §-ából és az 55. § (1) bekezdéséből adódnak.*

1. A különleges eljárások is büntetőeljárásnak tekintendők, ezért vonatkoznak rájuk a büntetőeljárás alapvető garanciális elvei. A támadott rendelkezéssel érintett különleges eljárást ráadásul szükségképpen megelőzi egy rendes eljárás. A vádról, a bűnösségről ebben a rendes (alap)eljárásban születik döntés, bizonyítást is itt vesznek fel. A végrehajtás utólagos elrendelése során a bíróság valójában a jogerős bírósági határozat téves vagy hibás rendelkezését helyesbíti. Ezért ez nem jelenti a tisztességes eljáráshoz való alapjog [alkotmány 57. § (1) bekezdés] sérelmét. Ugyanezen okoknál fogva nem sérti a kifogásolt rendelkezés a védelemhez való jogot sem.

2. Alkotmányosan megengedhetetlen ellentmondás van azonban a törvénytörő jogerős bírósági határozatoknak az elítélt terhére a különleges eljárásban [Be. 377. § (1) bekezdés], és a felülvizsgálati eljárásban lehetséges korrekciója között. Az előbbire ugyanis a rendkívüli jogorvoslatnak minősülő felülvizsgálati eljárásnál lényegesen hosszabb időn belül van lehetőség. A jogerő feloldásának ez a módja nem felel meg a jogállamiságból (jogbiztonságból) adódó azoknak a tételeknek, amelyeket az Alkotmánybíróság a jogerő és a jogbiztonság követelményéről, az anyagi igazságosság, a törvényesség és a jogbiztonság (jogerő) konfliktusainak feloldásáról korábban kifejtett.

A jogerő sérelme a Be. vizsgált rendelkezése esetében alapjogi sérelmet is jelentett. Nem felel meg ugyanis annak a tesztnek, melyet az alkotmány 8. §-ára tekintettel az Alkotmánybíróság működése kezdete óta alkalmaz, s amelynek lényegi elemei az alkotmányosan elismert cél, melyet a törvényhozó a jogkorlátozás folytán el kíván érni, valamint a korlátozás szükségessége és arányos volta.

3. Az Alkotmánybíróság kiterjesztette vizsgálatát a 2000. január elsején hatályba lépő új Be. vonatkozó rendelkezésére, valamint a kérdéseire is. Mivel az új Be. ugyanolyan módon szabályozta, az Alkotmánybíróság a vonatkozó rendelkezést – hatálybalépését megelőzően – szintén megsemmisítette. A tárgyalás mellőzésével hozott végzésben kiszabott felfüggesztett szabadságvesztés utólagos elrendelésének esetében pedig úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a jogi szabályozás hiányosságai az alkotmány 57. § (1) bekezdésének és az 55. § (1) bekezdésének sérelmével járó alkotmányellenes helyzetet teremtenek.

## 12/1999. (V. 21.) AB HATÁROZAT – AZ USZÍTÁS-ÜGY

*Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogbiztonság*

*Alkotmány 61. § (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága*

30/1992. (V. 26.) AB határozat  
36/1994. (VI. 24.) AB határozat

Az ügy alapjául a közösség elleni izgatás tényállásának (Btk. 269. §) 1996. évi kiegészítése szolgált. E módosítás révén a tényállás a gyűlöletre uszításon túl büntetni rendelte a „gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény” elkövetőjét is. Az ügy előadója Strausz János alkotmánybíró volt.

*A gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény büntetethetősége alkotmányellenesen korlátozza a véleményszabadságnak az alkotmányban és az Alkotmánybíróság határozataiban megállapított tartalmát, valamint – a megfogalmazás határozatlansága miatt – a jogbiztonság követelményét is, ezért azt az Alkotmánybíróság megemmisítette.*

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánításának alkotmányosságáról érdemben akkor foglalkozhat állást, amikor a büntetendőség alapjogi korlátozással jár. A közösség elleni izgatás (gyűlöletre uszítás) tényállásával már korábban is foglalkozott az Alkotmánybíróság [30/1992. (V. 26.) AB határozat]. Ennek során megállapította, hogy míg a gyalázkodás (magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet, fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezés nagy nyilvánosság előtti használata; a közösség elleni izgatás tényállásának enyhébb alakzata) esetében nem volt elegendő indok a véleménynyilvánítás szabadságának büntetőjogi eszközökkel történő korlátozására, az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés már olyan kártékony, az alkotmány alapvető értékeit is sértő hatással járhat, ami indokolttá teszi a büntetőjogi szabályozást.

A törvényhozó a most vizsgált kiegészítéssel az uszításon túlmenően büntetni rendelte a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény – az uszításnak a jogalkalmazói gyakorlatban kialakult és az Alkotmánybíróság korábbi határozatában elemzett fogalmi körébe nem tartozó magatartások – elkövetését is. Ezzel kiszélesítette a véleménynyilvánítás jogának korlátozhatóságát, mely az alapjog korlátozására tekintettel már alkotmányellenesnek minősült. Az „egyéb cselekmény” elkövetése ugyanis alkotmányosan csak akkor lett volna büntetendő, ha elérné a gyűlöletre uszítás szintjét, ebben az esetben viszont főlegesen a kiegészítés, hiszen az uszítás tényállása elnyeli az ilyen magatartást.

A támadott rendelkezés továbbá nem felelt meg a jogbiztonság, az alkotmányos büntetőjog határozottságot, egyértelműséget, az önkényes jogalkalmazás lehetőségét kizáró követelményének sem.

## 19/1999. (VI. 25.) AB HATÁROZAT – ELŐZETES LETARTÓZTATÁS ELRENDELÉSE AZ ÜGYÉSZ INDÍTVÁNYÁRA

*Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság  
Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdés – alapjogok elismerése és korlátozásának tilalma*

*Alkotmány 50. § (1) bekezdés – bíróságok alkotmányos feladatai*

*Alkotmány 50. § (3) bekezdés – bírák függetlensége*

*Alkotmány 55. § (1) bekezdés – szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog*

*Alkotmány 55. § (2) bekezdés – a letartóztatott személy joga a bíró elé kerüléshez*

*Alkotmány 57. § (5) bekezdés – jogorvoslathoz való jog*

Az ügyben az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló törvény (Be.) 223. § (2) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta. A számos alkotmányi passzus alapján támadott rendelkezés szerint a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt legalább háromévi végrehajtható szabadságvesztésre ítélt vádlott előzetes letartóztatását az ügyész indítványára fenn kell tartani (el kell rendelni), kivéve, ha a letartóztatásban már eltöltött idő kitölti (meghaladja) a kiszabott szabadságvesztés tartamát. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésen kívül kiterjesztette vizsgálatát a 2000. január elsején hatályba lépő új Be. megegyező tartalmú rendelkezésére is. Az ügy előadója Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

*A Be. 223. § (2) bekezdése ellentétesnek bizonyult az alkotmány 55. § (2) bekezdésével, az alkotmány 8. §-át sértő módon korlátozta az alkotmány 55. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jogot és nem felelt meg a jogállamiság lényegi elemét képező jogbiztonságból eredő követelményeknek sem. Ugyanilyen ok alapján bizonyult alkotmányellenesnek az új Be. még hatályba sem lépett megegyező tartalmú rendelkezése is.*

1. Az Alkotmánybíróság nem tartotta megalapozottnak azt az indítványozói álláspontot, hogy a vizsgált rendelkezés ellentétes lenne az alkotmánynak a bírák feladatait megállapító 50. § (1) bekezdésével. E rendelkezésekből ugyanis nem vezethető le, hogy a személyi szabadságtól megfosztásban megnyilvánuló eljárás kényszercselekmény elrendelése kizárólag a bíróság döntési jogkörébe tartozzon.

2. A támadott rendelkezés nincs értékelhető összefüggésben a bírák függetlenségével [alkotmány 50. § (3) bekezdés]. A bírói függetlenség egyedi aspektusában a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti. E szabadság korlátja azonban a tör-

vényeknek való alávetettség. A bírói függetlenség alkotmányos tartalmából nem következik, hogy a büntetőeljárás ne tartalmazhasson olyan megoldásokat, amikor a bírót a törvény kötelezi, hogy az eljárás más szereplőinek – jelen esetben az ügyész – indítványa, döntése szerint járjon el.

3. A Be. 223. § (2) bekezdése az alkotmány 55. § (2) bekezdésének sérelmét jelenti, mert e rendelkezésből az következik, hogy az előzetes letartóztatás kérdésében a büntetőeljárás egész folyamatában ténylegesen a bíróság döntsön; előzetes letartóztatásnak csak bírósági határozat alapján van helye. Márpedig a támadott rendelkezés csak formálisan tartja meg a döntést a bíróság kezében, azzal, hogy az ügyész erre vonatkozó indítványára köteles elrendelni (fenntartani) az előzetes letartóztatást, a döntés ténylegesen az ügyész oldalára kerül. A személyes szabadság korlátozásához kapcsolódó, az alkotmányon alapuló bírói hatáskör ilyen, teljes kiüresítése alkotmányellenes. A Be. vizsgált rendelkezése önmagában sérti a jogbiztonság követelményét is, azáltal, hogy a formálisan bírói, valójában ügyészi döntési jogkör gyakorlásának mérlegelési szempontjait a törvényhozó egyáltalán nem határozta meg. Tévesnek bizonyult ugyanakkor az az indítványozói érvelés, hogy a Be. sértene a jogorvoslathoz való jogot, ugyanis az előzetes letartóztatásba helyezést elrendelő döntés ellen a fellebbezés nem kizárt.

4. A meghatározott súlyú, nem jogerős büntetéshez kapcsolódó kötelező előzetes letartóztatás nem felel meg végül az alkotmány 55. § (1) bekezdése és a 8. § rendelkezéseinek együttes értelmezéséből adódó alkotmányossági követelményeknek. A személyes szabadság alapjogát ugyanis ez alapján csak alkotmányosan elismert cél elérése érdekében, e céllal arányos módon és az elengedhetetlenül szükségeset nem meghaladó mértékben lehet korlátozni. A Be. támadott rendelkezése mögött azonban nincs olyan kényszerítő ok, amely a bírói mérlegelés kizárását indokolná, így az érintett alapjog korlátozásának súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

## 20/1999. (VI. 25.) AB HATÁROZAT – A TESTVÉREK KÖZÖTTI FAJTALANKODÁS ÜGYE

*Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés – a hátrányos megkülönböztetés tilalma*

*Alkotmány 15. § – a házasság és a család védelme*

*Alkotmány 16. § – ifjúság védelme*

*9/1990. (IV. 25.) AB határozat*

*35/1994. (VI. 24.) AB határozat*

A Btk. 203. §-ában foglalt vérfertőzés tényállása kétféle magatartást nyilvánított bűncselekménnyé. Az első alakzat az egyenes ági rokonok (pl. szülő–gyermek) között létesített mindenfajta szexuális aktust rendelte büntetni. A másik bűncselekménnyé nyilvánított tényállás azokra vonatkozik, akik egymásnak vér szerinti testvérei. A tényállás két elkövetési magatartásra terjed ki: a testvérek közösülésére és az azonos nemű testvérek természet elleni fajtalanságára. Az indítványozók mindkét alakzatot az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére hivatkozással támadták. Az ügy előadója Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró volt.

*A Btk. 203. §-ában foglalt vérfertőzés tényállásai közül az egyenes ági rokonok közötti szexuális kapcsolat tilalmára vonatkozó alakzat nem alkotmányellenes. Sérti ellenben az alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó 70/A. § (1) bekezdését, hogy a vizsgált tényállás második alakzatában csak az azonos nemű testvérek közötti fajtalanság minősül bűncselekménynek, a különböző nemű testvérek közötti fajtalanság nem.*

1. A közeli hozzátartozók (egyenes ági rokonok, testvérek) szexuális kapcsolatának bűncselekménnyé nyilvánítása nem sérti az alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalmát. A házasság és a közeli (vér)rokonok közötti családi kapcsolat védelme [alkotmány 15. §], az ifjúság tekintetében az állam különös gondoskodási kötelezettsége [alkotmány 16. §], valamint a leszármazás genetikai védelme ésszerű indokát adják a társadalom e kiemelt személyi csoportjaira vonatkozó büntetőjogi megkülönböztetésnek.

2. A Btk. 203. § tényállásának második alakzata az azonos nemű testvérek közötti, nem erőszakos, hanem egyetértő, kölcsönös beleegyezésükön alapuló (természet elleni) fajtalanságot rendeli büntetni, ellenben nem nyilvánítja bűncselekménnyé a különne-mű testvérek közötti fajtalanság elkövetését. A tényállás tehát különbséget tesz ugyanazon magatartás tekintetében az azonos nemű és a külön nemű testvérek között. Ez pedig az alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel, amelynek az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem volt a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű oka.

3. Strausz János alkotmánybíró nem értett egyet a többségi határozatnak az alkotmányellenességet megállapító részével. Álláspontja szerint a tényállás egyik elemével kapcsolatban sem lehet megállapítani alkotmányellenes diszkriminációt. A különvéleményhez Lábady Tamás alkotmánybíró is csatlakozott.



22/1999. (VI. 30.) AB HATÁROZAT  
– A MÉDIAKURATÓRIUMOK ÜGYE

*Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogállamiság*

*Alkotmány 61. § (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága*

*Alkotmány 61. § (1) bekezdés – közérdekű adatok megismeréséhez való jog*

*Alkotmány 61. § (2) bekezdés – sajtószabadság*

*37/1992. (VI. 10.) AB határozat*

*47/1994. (X. 21.) AB határozat*

*61/1995. (X. 6.) AB határozat*

Az ügy alapját egy éles politikai vita jelentette az Országgyűlés kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportjai, illetve az ellenzéki képviselőcsoportok között a közszolgálati televíziók és rádió felügyeletére hivatott közalapítványokkal kapcsolatban. A közalapítványokat, a kuratóriumokat és azok elnökségeit a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) hozta létre. A médiatörvény hatálybalépésével egyidejűleg a testületek fel is álltak.

Az indítványok egy része a médiatörvény hiányosságait okolta a kialakult helyzetért. E hiányosságok miatt ugyanis nem állapítható meg egyértelműen, hogy az Országgyűlésből kiszorult pártok ellenzékinek vagy kormánypártinak minősülnek-e, illetve nem egyértelműek e fogalmak. Ez alkotmányellenes helyzethez vezetett, ezért az indítványozók kérték az Alkotmánybíróságot a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására. A további indítványok szerint alkotmányellenesek a médiatörvénynek azok a rendelkezései, melyek lehetővé teszik az Országgyűlésben képviselőcsoporttal már nem rendelkező pártok jelöltjeinek kuratóriumi elnökségi tagságát [55. § (5)–(9) bekezdések], továbbá az elnökség megalakulását (illetve kiegészítését) akkor is, ha akár a kormánypárti, akár az ellenzéki oldal nem jelöl tagokat. Ez ugyanis, áll az indítványokban, az alkotmányosan megkövetelt egyensúlyt boríthatja fel kormánypártok és ellenzék között az elnökségben [55. § (8) bekezdés]. Az ügy előadója Lábady Tamás alkotmánybíró volt.

*A médiatörvény támadott rendelkezései nem alkotmányellenesek, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította. Abban a vitás kérdésben, hogy miként kell minősíteni az időközben megszűnt képviselőcsoportok által delegált kuratóriumi elnökségi tagokat, az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként kimondta: a kormánypárti–ellenzéki egyensúly kialakításakor az ilyen testületi tagok sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon nem vehetők számításba.*

*A médiatörvény 55. § (4) bekezdése az elnökségi taglétszám alsó határát határozza csak meg. Elvileg nem kizárt, hogy a kiegészítések révén az (Országgyűlés által választott) elnökségi tagok száma meghaladja a többi, nem képviselőcsoportok által delegált tagok számát, meghatározó befolyásra téve így szert. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy e rendelkezéseket alkotmányosan úgy kell értelmezni, hogy az Országgyűlés által választott elnökségi tagok száma nem haladhatja meg a delegált kurátorok létszámát.*

1. A közszolgálati műsorszolgáltató közalapítványok működtetésében a kuratóriumoknak és a kuratóriumok elnökségeinek jut fontos szerep. Mivel a közalapítványok működésére vonatkozó legfontosabb hatásköröket a kuratóriumok és nem az elnökségek gyakorolják, az Alkotmánybíróság szerint az elnökségen keresztül az Országgyűlés, illetve a pártok képviselőcsoportjai nem jutnak olyan meghatározó befolyáshoz, hogy az veszélyeztetné a kiegyensúlyozott tájékoztatást.

Az sem alkotmányellenes, hogy a kuratóriumok elnökségében azok az elnökségi tagok is megtarthatják mandátumukat, akiket olyan képviselőcsoportok jelöltek, amelyek utóbb megszűntek.

2. A kiegyensúlyozott tájékoztatás tekintetében garanciális jelentőségű követelmény, hogy az ellenzéki és a kormánypárti képviselőcsoportok által jelölt kurátorok azonos létszámban legyenek az elnökségben. A kormánypártiság–ellenzéki fogalmak tartalma a médiatörvény tekintetében csak formális, külső és objektív ismérveken nyugodhat, és nem olyan informális és szükségszerűen szubjektív szempontokon, amelyek a politikai pártokat kormányt vagy ellenzék támogató pártokként sorolják be. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kormánypártiság–ellenzéki fogalmak közjogi értelemben csak a parlamenten belül értelmezhetők. További objektív ismérv, hogy a parlamenten belüli párt részt vesz-e a kormányban (kormánykoalícióban) vagy sem; ez koalíciós szerződés és de facto kormányzati részvétel kérdése. A parlamenten kívülrékedt pártok jelöltjeit mint elnökségi tagokat sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon nem lehet számításba venni, a két oldal közötti egyensúlyt a kurátorok figyelmen kívül hagyásával kell megállapítani és fenntartani.

3. A médiatörvény 55. § (8) bekezdése szerint nem akadály a elnökségek megalakulásának (a kiegészítés utáni működésnek), ha a kormánypárti, vagy az ellenzéki oldal valamelyike nem állít jelöltet. E szabály következménye az lehet, hogy az elnökségek megalakulhatnak csupán az egyik oldal jelöltjeivel is, és az elnökségeken belül a kormánypárti vagy ellen-

zéki képviselőcsoportok befolyása meghatározó lehet, áttörve ezzel a kiegyensúlyozott befolyásra vonatkozó, az alkotmányból és az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból folyó követelményt.

Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a kifogásolt rendelkezés a kompromisszumkényszerű intézményesíti: ne lehessen megakadályozni az elnökségi tagok jelölésének megtagadásával az elnökségek – és ezen keresztül a kuratóriumok – megalakulását. A kuratóriumok megalakulása és a működése ugyanis feltétele a közszolgálati műsorszolgáltatók folyamatos és zavartalan működésének. Az alkotmányossági kérdés az volt, hogy a kompromisszumkényszerrel elérni kívánt cél (az elnökség megalakulása, hatásköreinek gyakorlása) arányban áll-e azzal az esetleges következménnyel, hogy az egyik parlamenti oldal meghatározó befolyásra tesz szert a kuratóriumok elnökségeiben, korlátozva ezzel a szabad véleménynyilvánítás és a tájékozódási szabadság jogát, megsértve a kiegyensúlyozott tájékoztatás alkotmányos követelményét.

Az alkotmánybírák többségi álláspontja szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és a tájékozódáshoz fűződő alkotmányos alapjog biztosítása során az államra esetenként az aktív cselekvés, illetve a beavatkozás kötelezettsége hárul. (Ezzel kapcsolatban lásd Kerekes Zsuzsa kritikáját e szám Tanulmány rovatában – a szerk.) Ilyen tevékenység a közszolgálati műsorszolgáltatók, illetve a felügyeletükre hivatott szervek folyamatos működtetése is. Az egymással ütköző érdekek (kiegyensúlyozott elnökség kontra az elnökség és végző soron a kuratóriumok folyamatos működése) mindkét oldala tehát alkotmányos alapjogvédelmen alapszik. Az Alkotmánybíróság alapjogi kollízió esetén következetesen azt a gyakorlatot követi, hogy az egyik alapjog és szabadság egy másik alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében csak elkerülhetetlen esetben, a szükséges mértékben és arányos módon korlátozható. A jelen esetben a korlátozás kényszerű és elkerülhetetlen: az elnökség egyoldalú megalakulása alkotmányos szempontból kisebb veszélyt jelent a véleménynyilvánítás szabadságjogára, mint az, ha az elnökség megalakulásának hiányában a közszolgálati kuratóriumok egyáltalán nem működnének. A korlátozás ugyanakkor nem tekinthető aránytalannak sem, mert csak akkor állhat elő, ha a parlamenti frakciók együttműködésében átmeneti zavar következik be. Az elnökségek egyoldalú megalakulására csak akkor kerülhet sor, ha a képviselőcsoportok az Országgyűlés egyik oldalán önhibájukból nem élnek jelöltállítási jogukkal. Ez viszont a parlamenti pártok politikai felelőssége körébe tartozó kérdés, és nem a szabályozás alkotmányellenességének a következménye.

4. A határozatnak ez utóbbi, a médiatörvény 55. § (8) bekezdésével kapcsolatos részéhez több alkotmánybíró különvéleményt fűzött. Álláspontjuk szerint e törvényi rendelkezés alkotmányellenes mértékben sérti a kiegyensúlyozott tájékoztatás alkotmányos követelményét. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jogot az elnökségek egyoldalú megalakításának (kiegészítésének) lehetősége révén ugyanis olyan eszközzel biztosítja, mely a szemben álló alapvető jog érvényesülését gyakorlatilag ellehetetleníti. A kiegyensúlyozott tájékoztatás jogának ilyen korlátozása nem minősül elkerülhetetlen, szükséges és arányos, következésképp alkotmányos rendelkezésnek.

## 23/1999. (VI. 30.) AB HATÁROZAT – ÜGYNÖKTÖRVÉNY

*Alkotmány 59. § (1) bekezdés – a magántitok és a személyes adatok védelme*

*Alkotmány 61. § (1) bekezdés – közérdekű adatok megismeréséhez való jog*

*Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés – a hátrányos megkülönböztetés tilalma*

*Alkotmány 70/G. § – tudományos élet szabadsága*

*60/1994. (XII. 24.) AB határozat*

*18/1997. (III. 19.) AB határozat*

Az ügy középpontjában az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény, közismert nevén az ügynőktörvény rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata állt. Az Alkotmánybíróság megelőzően többször foglalkozott az ügynőktörvény egészének, illetve egyes rendelkezéseinek alkotmányos vizsgálatával. Ennek köszönhető, hogy az indítványozók, akik a törvény számos rendelkezését támadták, az alkotmány két leginkább érintett rendelkezésén túl, elsősorban az Alkotmánybíróság korábbi határozataira építették érvelésüket. Az Alkotmánybíróság két ponton fogadta el az indítványozók kifogásait, az indítványok túlnyomó részét viszont elutasította. Az ügy előadója Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró volt.

*Megsértette a személyes adatok védelméhez fűződő alapjogot az ügynőktörvénynek az a rendelkezése [2. § (4) bekezdés 2. mondata], mely az ellenőrzendő személyi kör meghatározására létrehozott Történelmi Hivatal alkalmazottainak ellenőrzéséről szól. Ezekről az alkalmazottakról ugyanis nem volt megállapítható kellő alappal, hogy a politikai közéletben vennének részt, vagy a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítanák. Következésképp hiányzott az az ok, ami az ügynőktörvény hatálya alá tartozó személyes*

*adatukat (ti. hogy végeztek-e ügynöki tevékenységet) közérdekűvé tehető volna.*

*Alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést valósított meg másfelől az ügynöktörvénynek az a rendelkezése [25/G. § (4) bekezdés c) pontja], mely az ügynökök személyes adatait nagyobb védelemben részesítette, mint mindenki másét, azáltal, hogy azokra szigorúbb kutatási tilalmat alkalmazott. E rendelkezés ráadásul alkotmányellenesen korlátozta a tudományos élet szabadságát is.*

1. Az ügynöktörvény a Történeti Hivatal alkalmazotainak ellenőrzését nem tette kötelezővé, azt a hivatal elnökének kérésére kellett soron kívül elvégezni. Nem derült ki azonban a törvény szövegéből, hogy a hivatal elnöke ezt milyen okból rendelhette el, és annak eredményéhez milyen munkajogi következmények járultak. Egy következménye azonban mindenképpen volt, az ügynöktörvény általános szankciója: az ellenőrzés eredményének esetleges nyilvánosságra hozatala. Ez azonban sértette az alkalmazottak személyes adataikhoz fűződő alkotmányos jogait, ugyanis őrjük vonatkozóan nem lehetséges fel olyan alkotmányos és az ügynöktörvény koncepciójának megfelelő ismérv, mely adataik nyilvánosságra hozatalát indokoltá tette volna.

2. A hivatásos és nem hivatásos ügynökök neve, természetes személyazonosító adatai esetében az ügynöktörvény 25/G. § (4) bekezdés c) pontja az adatok nyilvánosságra hozatalára és a nem publikus kutatásra vonatkozóan a levéltári törvény szabályaira utalt, azzal az eltéréssel azonban, hogy nem tartalmazott rendelkezéseket a kutatási tilalom feloldhatóságára. Az ügynökök személyes adatait tehát mindenki másénál jobban védte a törvény, még a nem nyilvános kutatás esetében is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen különbségtételnek, illetve korlátozásnak a tárgyilagossá mértelégelés szerint ésszerű indoka nem volt. Sértette a rendelkezés továbbá az alkotmánynak a tudományos élet szabadságát biztosító rendelkezését is. Az Alkotmánybíróság ezért a rendelkezés kifogásolt részét megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes adatok és a magántitkok megfelelő védelmét jelentő azonban az a rendelkezés [25/G. § (4) a) pont], mely szerint a megfigyelt tudta és beleegyezése nélkül, és nem jogállami célból kifürkészett személyes adatoknál tiltja a tudományos kutatást, kivéve, ha az érintett, illetőleg annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója a kutatáshoz hozzájárult.

3. Az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat, melyek kifogásolták, hogy az ügynöktörvény hatálya nem terjed ki a III/III. Csoportfőnöksé-

gen kívül más csoportfőnökségekre vagy elődszervekre. A III/III. Csoportfőnökséget abból a célból hozták létre, hogy az állampárt támasza legyen. A szervezetet irányító jogszabályok és a szervezet működése az akkori alkotmánnyal is szemben álltak. Az alkotmánybírák álláspontja szerint a többi titkosszolgálat, bármilyen szoros volt is az összefonódás, csak részben végezhetett ilyen tevékenységet. Ezért nem szükségszerűen minősül közérdekű, bárki számára megismerhető adatnak az a tény, hogy valamely személy más, ma is működő titkosszolgálatnak hivatásos tisztje, vagy az volt.

4. Ugyancsak elutasította az Alkotmánybíróság azokat az indítványokat, amelyek az ellenőrzendő kört tartották túlságosan szűkítettnek. Példaként említették az indítványozók a bírákat, a nagyköveteket, a tábornokokat és az ügyészeket. Az Alkotmánybíróság indokolásában utalt korábbi határozatára, mely szerint a személyi kör meghatározása politikai döntést kíván, a kiválasztás alapjául szolgáló egységes ismérv kialakítása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Alkotmányossági kérdést az ismérv következetes érvényesítése vet fel. Az sem alkotmányellenes, ha a személyi kört nem egyetlen ismérv alapján alakították ki.

5. Nem alkotmányellenesek az ügynöktörvénynek azok a rendelkezései, melyek szerint a bemutatott iratokon a más személy azonosítására alkalmas adatokat felismerhetetlenné kell tenni. Az Alkotmánybíróság meglátása szerint e rendelkezés a szükséges kiegyensúlyozást hajtja végre, és megítélése szerint ezzel az ügynökök és a megfigyelttek tekintetében egyaránt a személyes adatok védelmének biztosít elsőbbséget.

## 25/1999. (VII. 7.) AB HATÁROZAT – A NÉPSZAVAZÁS-ÜGY

*Alkotmány 2. § (2) bekezdés – népszuverenitás, közvetett és közvetlen hatalomgyakorlás*

*Alkotmány 19. § (3) bekezdés – az Országgyűlés jogkörei*

*Alkotmány 24. § (3) bekezdés – az alkotmány megváltoztatásának eljárási rendje*

*Alkotmány 25. § (2) bekezdés – az Országgyűlés törvényhozási joga*

*Alkotmány 28/B. § (1) bekezdés – országos népszavazás tárgya*

*Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés – az országos népszavazásból kizárt tárgyak*

*Alkotmány 29/A. § (1) bekezdés – a köztársasági elnök választása*

*2/1993. (I. 22.) AB határozat*

*52/1997. (X. 14.) AB határozat*

Az ügy előzménye az Országos Választási Bizottság (OVB) egyik határozata volt. E határozatában az OVB hitelesítette azt az aláírásgyűjtő ívet, mely alapján a kérelmezők országos népszavazást kívántak kezdeményezni abban a kérdésben, hogy a választópolgárok közvetlen módon kívánják-e megválasztani a köztársasági elnököt. Az OVB határozata az alkotmány 1997-ben megállapított 28/C. §

(5) bekezdésének taxatív felsorolásán alapult, mely az alkotmány rendelkezései közül kizárólag a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelkezések módosítását zárja ki népszavazás útján. Ebből – a contrario – az következik, hogy az alkotmány egyéb rendelkezéseinek módosításáról lehet népszavazást kezdeményezni. Az OVB határozata ellen kifogások érkeztek az Alkotmánybírósághoz. Az ügy előadója Németh János alkotmánybíró volt.

*Az alkotmánymódosításra irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.*

Az ügy kapcsán – az OVB határozatának felülvizsgálata során – az Alkotmánybíróságnak arról kellett állást foglalnia, hogy az alkotmány módosítható-e népszavazás útján. Az Alkotmánybíróság fenntartotta korábbi álláspontját, amely szerint a magyar alkotmányos berendezkedést továbbra is az jellemzi, hogy a képviseleti szervek hatásköre elvileg teljes és általá-

nos, ehhez képest a közvetlen demokrácia intézményei kivételesek. A kötelezően elrendelendő népszavazás ugyanakkor ilyen kivételes megvalósulása esetén felette áll a képviseleti hatalomgyakorlásnak. Az Alkotmánybíróság korábban ezzel kapcsolatban azt is megállapította, hogy az alkotmány nem módosítható kötelező erejű népszavazás útján. Ez az értelmezés az

alkotmány 2. §-án, az állami berendezkedés és a hatalommegosztás alkotmányos keretein nyugszik, illetve az alkotmányban rögzített parlamentáris kormányforma lényegéből következik. Az 1997. évi alkotmánymódosítás, mely taxatív meghatározott tiltott népszavazási tárgyakat, ezeket az alapelveket nem érintette, következképp az azok alapján álló értelmezés továbbra is irányadó. Az alkotmányból az

alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül a népszavazásnak más korlátai is levezethetőek.

Az alkotmány csak magának az alkotmánynak a rendszerén belül, az alaptörvényben feljogosított alkotmányozó hatalom által, az alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható. Az Országgyűlés alkotmányozó jogkörében alkotmányosan csak az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával járhat el. Az alkotmány módosítására irányuló népszavazás – mivel annak eredménye kötelező lenne az Országgyűlésre – elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, ezért ellentétes lenne az alkotmánynak e hatáskört megállapító rendelkezésével.

ALKOTMÁNYOS INDOK NÉLKÜLI HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS VALÓSÍTOTT MEG MÁSFELŐL AZ ÜGYNÖKTÖRVÉNYNEK AZ A RENDELKEZÉSE, MELY AZ ÜGYNÖKÖK SZEMÉLYES ADATAIT NAGYOBB VÉDELEMBEN RÉSZESÍTETTE, MINT MINDENKI MÁSÉT, AZÁLTAL, HOGY AZOKRA SZIGORÚBB KUTATÁSI TILALMAT ALKALMAZOTT.