

Ügyszám: **571/B/2000**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Tersztyánszkné Dr. Vasadi Éva Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **31/2003. (VI. 4.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2003/352**

Kelte: **Budapest, 2003.06.02**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványok tárgyában - dr. Kukorelli István és dr. Strausz János alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontjainak a "közvetve vagy" szövegrészei alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

A 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontja az alábbi szöveggel marad hatályban:

"16. a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 2. §-ának 31. pontja szerinti műsorszolgáltatók azon főszerkesztői, főszerkesztő-helyettesei, szerkesztői és rovatvezetői, akik a politikai közvélemény alakítására közvetlenül befolyást gyakorolnak,
17. az országos, regionális, megyei és helyi terjesztésű közéleti lapok azon főszerkesztői, főszerkesztő-helyettesei, szerkesztői, olvasószerkesztői, rovatvezetői, valamint főmunkatársai, akik a politikai közvélemény alakítására közvetlenül befolyást gyakorolnak,
18. az arra illetékes hatóság által nyilvántartott, magyar honosságú, legalább országosan elérhető internetes hírszolgáltatók azon főszerkesztői, továbbá hírkiadási joggal felruházott helyettesei, illetőleg megbízottai, akik a politikai közvélemény alakítására közvetlenül befolyást gyakorolnak,"

2. Az Alkotmánybíróság az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontjának egyéb rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 2. § (3) bekezdés 15., 19-20. pontjai és a 2. § (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság elutasítja az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 1. § e) pontjával, 2. § (3) bekezdésével, a 2. § (3) bekezdés 16-18. pontjaival és a 18. § (4) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványokat.

5. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely szerint az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azzal, hogy jogszabályban nem szabályozta valamennyi bíró és ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzését, illetve nem írta elő a "III/III-as ügynököknek" a bíróságokról és az ügyészségekről való eltávolítását, elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény egészét támadó indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Etv.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára.

Az Etv-t eddig az Alkotmánybíróság három határozatban vizsgálta. Ezek a 60/1994. (XII. 24.) AB határozat (a továbbiakban: 1. Abh., ABH 1994, 342.), a 18/1997. (III. 19.) AB határozat (ABH 1997, 77.) és a 23/1999. (VI. 30.) AB határozat (a továbbiakban: 2. Abh., ABH 1999, 213.).

Az 1. Abh. elfogadásának idején az Etv. 2. § 1-25. pontjai határozták meg az ellenőrzendő személyi kört, az ellenőrzés kiterjedt pl. a többségi állami tulajdonban lévő egyetemek és főiskolák rektoraira, dékánjaira és főigazgatóira; a megjelenésenként átlagosan 30 000 példányszámot meghaladó napi- és hetilapok szerkesztőire és ennél magasabb beosztású dolgozóira; a többségi állami tulajdonban lévő egyetemek és főiskolák tanszékvezetőire és ennél magasabb beosztású tisztségviselőire; az állami vagy többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervek vezetőire; a többségi állami tulajdonban lévő bankok, szakosított pénzügyintézetek és

biztosítóintézetek vezetőire.

Az 1. Abh. az Etv. akkori megoldását, a személyi kör tételes, de alkotmányossági szempontból nem következetes meghatározását alkotmányellenesnek nyilvánította, mert az Etv. a személyi kör megvonásakor diszkriminációt tartalmazott az ellenőrzés alá eső, illetve attól mentes csoportok között.

Az 1. Abh. után az Etv. módosítandó volt. Az 1. Abh-t követően megalkotott, az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXVII. törvény szerint az ellenőrzés az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök előtt eskütételre kötelezett, illetve az Országgyűlés által megválasztott személyekre terjedt ki. A törvény az átvilágítandók körét leszűkítette az állami (közhatalmi) szférára, ezen belül meghatározott körre; a politikai közélet társadalmi szereplőire az átvilágítást már nem terjesztette ki. Az ellenőrzendő személyi körrel, az ellenőrzés sorrendjéről az Etv. 2. §-a szólt.

A 2. Abh. vizsgálta az Etv. 2. §-ának (1) bekezdését és a szabály alkotmányellenességét állító indítványokat elutasította.

Az Etv-t 2000. június 30-ával ismét módosították. Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2000. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. §-a az Etv. 2. §-át módosította; ez a módosítás az Etv-ben meghatározott ellenőrzést kiterjesztette egyes közbizalmi és közvélemény-formáló tisztséget betöltő személyekre is. A Tv., javaslatának indokolása szerint, az említett AB határozatokat vette figyelembe, amikor az ellenőrzendő személyi kört szélesebben határozta meg.

1. A módosított Etv-t támadó indítványok többsége lényegében ismét az ellenőrzés alá eső személyi kör meghatározását, illetve ennek viszonylag jelentős tágítását támadja. Kifogásolják a személyi kör meghatározásával, tágításával összefüggő értelmező rendelkezést is.

Az indítványok szerint az ellenőrizendők körét az Etv. az Alkotmány 70/A. §-ával ellentétesen, diszkriminatív módon határozza meg. Az Etv. 2. § (3) bekezdése nem tartalmaz egységes ismérvet a személyes és közérdekű adatok elhatárolásához és ezt a 2. § (4) bekezdés sem határozza meg egzakta formában.

Az indítványok egyike szerint az Etv. 2. § (3) bekezdés 15-18. pontjai sértik a sajtó szabadságát (Alkotmány 61. §).

Az indítványok szerint ellentétes az 1. Abh-ban kifejtett elvekkel az, hogy az Etv. nem csak a közvetlen, hanem a csupán közvetett befolyást gyakorló személyeket is az ellenőrzés körébe vonja; továbbá az is, hogy nem kifejezetten politikai irányultságú lapok (17. pont) dolgozóira és az internetes hírszolgáltatókra is kiterjeszti az ellenőrzést. Hivatkoztak az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 59. §-a, 70/A. §-a sérelmére.

1.1. Az Etv. 2. § (3) bekezdésének 19. pontja a pártok

csoportját nem egységes mérce alapján kezeli, hanem egyedül attól függően, hogy költségvetési támogatásban részesülnek-e, ez pedig alkotmányosan nem lehet külön csoportképző elv a pártok halmazán belül, mert minden párt politikai tevékenység folytatására jött létre; a közvéleményre gyakorolt hatásukra, a közvélemény alakítására a megkülönböztető ismerv alapján nem lehet ésszerűen következtetni. Állították, hogy a költségvetési támogatásban nem részesülő pártok kívül maradása az Alkotmány 59. §-ával és 70/A. §-ával ellentétes.

1.2. A 2. § (3) bekezdés 16-18. pontjaiban szereplő "befolyás gyakorlása" mint fogalom homályos és határozatlan; az Etv. nem határozza meg kellő pontossággal ezt a fogalmat és ezáltal bizonytalan az ellenőrzendő személyi kör is. Ezzel összefüggésben állítják az indítványozók az Etv. 2. § (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességét is, a jogállamhoz [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] tartozó jogbiztonság sérelmére hivatkozva.

Az indítványozó szerint az Etv. támadott szabályai nem rendelkeznek arról, hogy kinek kell a személyi hatály alá tartozó személyeket besorolnia. A törvényhozónak ezzel a mulasztásával megvalósul a vélemény-nyilvánítás korlátozásának lehetősége, illetve a sajtó szabadságának befolyásolása. A műsorszolgáltató vezetője személyes adat közlésére nem szólítható fel, és nem kötelezhető arra sem, hogy saját hatáskörében meghatározza azt, hogy ki tartozik az átvilágítási törvény személyi hatálya alá.

Az indítványozók állították azt is, hogy az "internetes hírszolgáltatók"-fogalom (18. pont) nem létezik, ezért az határozatlan és alkalmazhatatlan fogalom, ez a jogállamhoz tartozó jogbiztonságot sérti.

1.3. Az Etv. 2. § (3) bekezdés az indítványozók szerint önkényesen határozza meg a közhatalmat közvetlenül nem gyakorló, de a közvélemény alakítására befolyással lévő személyek közül az átvilágítandók körét, mert kimaradtak az egyházi méltóságok, a köztestületek és az érdekképviselések vezetői. Ez a mulasztás az Alkotmány 70/A. §-át és 54. §-át sérti.

1.4. Az Etv. 18. § (4) bekezdése a hiányosságánál fogva, a törvényhozó mulasztása miatt sérti az Alkotmány 70/A. §-át, 59. §-át, mert csupán az Etv-ben meghatározott személyi kör számára teszi lehetővé igazolás kérését arról, hogy a kérelmező nem végzett az Etv. 1. §-ában meghatározott tevékenységet. Az Alkotmány 59. §-ával ellentétes az a mulasztás, hogy mások nem rendelkezhetnek személyes adataikkal.

2. Van olyan indítvány is, amely az Alkotmány 8. § (1) bekezdése, 54. § (1) bekezdése, 59. § (1) bekezdése, 57. §-a, 60. § (2) bekezdése, 70/A. §-a, 50. §-a és 48. § (3) bekezdése egyes szabályait idézi, mert szerinte "a hivatkozott jogszabály alkotmányellenessége" így foglalható össze.

Ez az indítvány az Etv. szabályai közül a 2. § (3) bekezdés 20. pontját támadja határozottan, a bírói függetlenség [Alkotmány 50. § (3) bekezdés] sérelmére hivatkozva.

3. Az egyik indítványban annak megállapítását kérik, hogy "az Országgyűlés ... mulasztásban megnyilvánuló

alkotmányellenességet idézett elő, amikor ... az Etv. 1. § e) pontjában csak a Nyilaskeresztes Pártot sorolta fel és elmulasztotta a Magyar Szocialista Munkáspártot és ennek elődpártjait is megemlíteni."

Az indítványozó szerint "az Etv. 1. § e) pontja alkotmányellenes, mert diszkriminatív, és nem egyformán ítél meg egyébként azonosan értékelendő szervezeteket."

4. Egy másik indítványozó kérte, hogy "az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmányvétséget követett el azzal, hogy jogszabályban nem szabályozta valamennyi bíró és ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzését és nem távolították el a bíróságokról és ügyességekről a politikailag túlságosan elkötelezett régi III/III-as ügynököket. Az Országgyűlés ezen mulasztása ... sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, mert politikailag túlzottan elkötelezett III/III-as ügynökök és egyes nagyon elkötelezett MSZMP-s káderek nem képesek arra a bíróságokon és ügyességeken, hogy munkájukból számúzzék a politikai elkötelezettséget".

II.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései az alábbiak:

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

3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be. ...

48. § ...

(3) A bírákat tisztségükből csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. ...

50. § ...

(3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak. ...

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

57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. ...

59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a

magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

(2) A személyes adatok védelméről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. ...

61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát. ...

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

Az Etv. támadott és érintett szabályai a következőképpen szólnak:

"1. § Ellenőrizni kell, hogy a 2. §-ban meghatározott személyek ...

e) tagjai voltak-e a Nyilaskeresztes Pártnak. ...

2. § (1) Az 1. §-ban meghatározott ellenőrzés - a (2) bekezdésben meghatározottak kivételével - az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök előtt eskütételre kötelezett, illetve az Országgyűlés által megválasztott, valamint a (3) bekezdés 14-22. pontjában felsorolt személyekre terjed ki. ...

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott személyek ellenőrzését az alábbi sorrend szerint kell elvégezni: ...

15. a Magyar Rádió Részvénytársaság, a Magyar Televízió Részvénytársaság, a Duna Televízió Részvénytársaság elnökei, alelnökei, valamint valamennyi további - az 1996. évi I. törvény 2. §-ának 31. pontja szerinti - műsorszolgáltató elnöke és alelnöke, illetve annak megfelelő vezető tisztségviselői,

16. a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 2. §-ának 31. pontja szerinti műsorszolgáltatók azon főszerkesztői, főszerkesztő-helyettesei, szerkesztői és rovatvezetői, akik a politikai közvélemény alakítására közvetve vagy közvetlenül befolyást gyakorolnak,

17. az országos, regionális, megyei és helyi terjesztésű közéleti lapok azon főszerkesztői, főszerkesztő-helyettesei, szerkesztői, olvasószerkesztői, rovatvezetői, valamint főmunkatársai, akik a politikai közvélemény alakítására közvetve vagy közvetlenül befolyást gyakorolnak,

18. az arra illetékes hatóság által nyilvántartott, magyar honosságú, legalább országosan elérhető internetes hírszolgáltatók azon főszerkesztői, továbbá hírkiadási joggal felruházott helyettesei, illetőleg megbízottai, akik a politikai közvélemény alakítására közvetve vagy közvetlenül befolyást gyakorolnak,

19. az állami költségvetési támogatásra jogosult pártok megyei és országos elnökségének tagjai, vagy annak megfelelő vezető testületi tisztségviselők,

20. a hivatásos bírák,

21. az ügyészek, ...

(4) E törvény alkalmazásában ...

b) befolyás gyakorlása: az 1986. évi II. törvény 20. § e) pontja szerinti minden olyan tájékoztatás, amely közvetve vagy közvetlenül alkalmas a politikai közvélemény formálására. ...

18. § ...

(4) Bármely

- ügyvéd,
- közjegyző,
- egyházi személy, valamint
- a 2. § (3) bekezdésének 16-18. pontjaiban szereplő
műsorszolgáltatók, közéleti lapok, internetes hírszolgáltatók
azon munkatársa, aki az ott meghatározott tisztségek egyikét
sem tölti be;
kérelmére igazolást kaphat arról, hogy az 1. §-ban
meghatározott tevékenységet nem végzett."

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben harmadik alkalommal foglalkozik az Etv. lényeges szabályai, különösen az ellenőrzendő személyi kör meghatározása egyes alkotmányossági kérdéseivel.

Az első ügyben az Alkotmánybíróság az átvilágítás magyar modellje, az akkori Etv. általános, elvi alkotmányossági alapjairól döntött és határozta meg az átvilágítás alkotmányos kereteit, mindenkire kötelezően értelmezve az Alkotmánynak a közérdekű adatok nyilvánosságára, a személyes adatok védelmére és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályait.

Az első két ügyben és a jelenlegiben is közös az, hogy az egyes indítványok jellemzően két kérdést vitattak: a személyi körnek és az ellenőrzés mélységének meghatározását, azaz kikre és mire terjedhet ki az ellenőrzés.

Az Alkotmánybíróság az 1. Abh-ban elvégezte az Alkotmány említett szabályai és az Etv. komplex, egymásra vonatkoztatott értelmezését; a jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem látott okot arra, hogy a korábbi határozataiban megfogalmazott álláspontjától eltérjen. Ezért ott, ahol ezekre az értelmezésekre támaszkodik, nem tartja szükségesnek megismételni az 1. Abh. levezetéseit, hanem ezeknek csupán a jelen ügyben is alkalmazható eredményeire támaszkodik.

Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette korábbi határozatai ama lényeges megállapításait, amelyek az ellenőrzendő személyek körének és adatainak az Alkotmánnyal összhangban álló mikénti határozására vonatkoznak.

Az 1. Abh. a rendelkező részében megállapította: "a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek - köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják - arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet

folytatott, az Alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok." (ABH 1994, 342.)

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az akkor vizsgált törvény "a közérdekű és a személyes adatok elhatárolására" nem alkalmazta következetesen ugyanazt az ismérvet, s ez az azonos ismérveknek megfelelő személyi köröket tekintve az ellenőrzés alá eső, illetve attól mentes csoportok között alkotmányellenes megkülönböztetésre vezetett. Az 1. Abh. szerint a diszkrimináció kiküszöbölésére a törvényhozónak az egységes mércét az alkotmányos kereteken belül saját döntése szerint kell meghatároznia és következetesen érvényesítenie.

Az 1. Abh. szerint "a jogállamisággal ellentétes tevékenység" minősül közérdekű adatnak (ABH 1994, 342, 355.). Ennek fogalmi meghatározása a törvényalkotóra tartozik. Ugyancsak az 1. Abh. szerint mind a személyi körnek, mind az ellenőrzés mélységének meghatározása politikai döntés függvénye.

Az 1. Abh. indokolása szerint: "az Alkotmányból ez a politikai döntés, azaz az átvilágítandó adatok és a személyi kör pontos meghatározása, nem vezethető le, hanem egyrészt az a követelmény, hogy az adatok nem tarthatók titokban, de teljeskörűen nem hozhatók nyilvánosságra sem, másrészt, hogy - ha már a politikai döntés megtörtént - az Országgyűlés az átvilágítandó személyi kört és a közérdekű adatokat egységesen aszerint a mérce szerint határozza meg, amellyel - alkotmányos lehetőségei között - az Alkotmány 61. és 59. §-ai kölcsönös korlátait meghúzta. ... Az Alkotmánybíróság e tekintetben nem veheti át a törvényhozóra tartozó politikai kérdés eldöntését, de megállapítja az egységes alkotmányos ismerv alkalmazásának hiányát. A 2. § ezért ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ával. A törvényhozónak a diszkrimináció kiküszöbölésére az egységes mércét saját döntése szerint kell meghatároznia, és következetesen érvényesítenie" (ABH 1994, 342, 357-358.).

A 2. Abh. megerősítette, hogy "a törvényhozóra tartozó politikai kérdés" (ABH 1999, 213, 225.) az átvilágítás mélységének meghatározása; az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az adatok és a személyi kör meghatározása a közérdekű adattá nyilvánítás az 1. Abh.-ban leírt alkotmányos határain belül marad-e, és az alkalmazott mércét a módosított Etv. következetesen alkalmazza-e, különösen az egyes világosan elhatárolható és hasonló ismervű személyi csoportokon belül.

Az Etv-t módosító törvény a személyi kört kibővítette. A hatályos Etv. 2. § (3) bekezdés 14-22. pontjai az átvilágítást kiterjesztették az Etv. szerint közvéleményformáló tisztségeket betöltő személyekre (műsorszolgáltatók elnökei, alelnökei, a közvélemény alakítására befolyást gyakorló főszerkesztők, főszerkesztő-helyettesek, szerkesztők, olvasószerkesztők, rovatvezetők, valamint főmunkatársak, az állami költségvetési támogatásra jogosult pártok vezető testületi tisztségviselői) továbbá a hivatásos bírákra és ügyészekre.

Az 1. Abh. a politikai közéletben részt vevő személyek - köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják - bizonyos adatait az Alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatnak nyilvánította.

Az 1. Abh. szerint "a korábbi politikai tevékenység azon

személyekkel kapcsolatosan közérdekű adat, akiknek jelenlegi tevékenysége is befolyásolja a politikai közvéleményt, vagy azáltal, hogy közhatalmat gyakorol, politikai közszereplést vállal, vagy azáltal, hogy a közvélemény-formálás közvetítőit, médiumait működteti, s ezáltal közvetlenül képes a politikai közvélemény alakítására." (ABH 1994, 342, 364.)

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az ellenőrzésnek a közhatalmat nem gyakorlók bizonyos körére történő kiterjesztése és ennek során az új személyi kör meghatározása alkotmányellenességét vizsgálta.

A személyi kör meghatározásával, tágításával összefüggésben megállapítható, hogy az Etv. 2. § (3) bekezdés 14-18. pontjai - az 1. Abh-ban foglaltakra figyelemmel - olyan személyekre vonatkoznak, akiknek tevékenysége azáltal, hogy a közvélemény-formálás közvetítőit, médiumait működteti, a politikai közvéleményt befolyásolhatja.

Az Etv. 2. § (3) bekezdés 14-18. pontjai egyes részletszabályai vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

A 14. és részben a 15. pont a közszolgálati médiumok legfelsőbb vezetőire vonatkozik. Az 1. Abh. szerint "a közszolgálati médiumok legfelsőbb vezetői alkotmányos aggály nélkül az ellenőrzendőkhöz közé tartoznak". (ABH 1994, 342, 364.) A csupán a véleménynyilvánítás vélt sérelmének szempontjából támadott 15. pont más, de a politikai közvélemény feladatszerű alakítása szempontjából a közszolgálati médiumokkal összemérhető műsorszolgáltatók legfelsőbb vezetőire is kiterjed. A 16-17-18. pont a megjelölt munkakört betöltő személyek közül csak azokra terjed ki a törvény szerint, "akik a politikai közvélemény alakítására közvetve vagy közvetlenül befolyást gyakorolnak" közéleti lapnál vagy internetes hírszolgáltatónál.

A törvény ezzel a meghatározással az 1. Abh-ban megfogalmazott, idézett szempontokat törekszik figyelembe venni. Az 1. Abh-val összhangban a 17. és 18. pont tekintettel van arra, hogy nem minden szerkesztő és műsor foglalkozik politikával és formálja a politikai közvéleményt, és nem minden lap kifejezetten politikai irányultságú; ezzel az Etv. hatályos szabálya nem csupán a médiumok befolyása, vagy a példányszám alapján feltételezett befolyás alapján nyilvánít személyes adatot közérdekűvé, mint tette azt az 1. Abh-ban elbírált szabályozás. A 18. pont az internetes szolgáltatók közül csupán a hírszolgáltatókra vonatkozik.

A 19. pont a pártok egy részének vezető tisztségviselőiről szól. Az 1. Abh. szerint a közvélemény alakítása - "közreműködés a népakarat kialakításában" (ABH 1994, 342, 358.) - a politikai pártok Alkotmányban írt, fogalomképző feladata [Alkotmány 3. § (2) bekezdés]. A 20-21. pontban említett hivatásos bírák és ügyészek a rájuk vonatkozó szabályok szerint közhatalmat gyakorolnak.

Az Alkotmánybíróság szerint a kötelezően ellenőrzendő személyi körnek a kiterjesztése a közhatalmat nem gyakorló, közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyekre önmagában az Alkotmány 59. §-át nem sérti. Más kérdés az, hogy ennek az indítványokban támadott egyes részletszabályai miként állnak összhangban az Alkotmány egyes

rendelkezéseivel. Az 1. Abh. szerint az Alkotmánybíróság az Etv. akkori vizsgálatakor abból indult ki, hogy egyes személyes adatok attól váltak alkotmányosan közérdekűvé, hogy olyan személyek korábbi, a jogállam alapelveivel ellentétes tevékenységét tárják fel, akik a jogállamban közhatalmat gyakorolnak, illetve olyan állást töltenek be, amellyel a politikai közvéleményt közvetlenül alakítják.

Az 1. Abh. már kimondta azt is, hogy "ez megfelel a korábbi, a véleménysszabadságra és közvéleményre vonatkozó alkotmánybírósági határozatoknak is". (ABH 1994, 342, 364.) Nem állapítható meg a jelen esetben sem, hogy az Etv. 2. § (3) bekezdés 15-18. pontjai ellentétesek lennének az Alkotmány 61. §-ával.

Az indítványok szerint az ellenőrizendők kiterjesztett körét az Etv. diszkriminatív módon határozza meg. Az Etv. 2. § (3) bekezdés egyes pontjai nem tartalmaznak "egységes ismervet" a személyes és közérdekű adatok elhatárolásához és ezt a 2. § (4) bekezdés sem határozza meg egzakt formában.

Az 1. Abh. az Etv. eredeti, a módosításokat megelőző 2. §-át, az ellenőrzendő kört meghatározó szabályokat részben, a nem egységes ismerv alkalmazása miatt, találta alkotmányellenesnek. Mivel azonban, éppen az 1. Abh-ban kifejtettekre figyelemmel, a személyi kör meghatározása politikai döntést kívánt, az Országgyűlés az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXVIII. törvényben a kört a korábbinál szűkebben is meghatározhatta, mind az adatok, mind a személyek tekintetében.

A 2. Abh. nem tartotta kifogásolhatónak, hogy csak a "fontosabb" állások betöltőinek ellenőrzésére, illetőleg adataik közzétételére kerülhetett sor.

A jelen ügyben azt kellett vizsgálni tehát, hogy az indítványokban foglalt kifogások alapján az Etv. támadott hatályos szabályairól megállapítható-e az "egységes ismerv" hiánya, az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme.

A 2. Abh. szerint önmagában az, hogy a személyi kört nem egyetlen ismervvel alakították ki, nem jelentette azt, hogy az "egységes ismerv" hiányzik.

Az 1. Abh. rendelkező részében körülírt személyi kör legalább két olyan csoportot jelöl meg, így a közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyeket, amelyeknél csak a személycsoportokon belül vethető fel az azonos ismérveknek való megfelelés.

A politikai közéletben résztvevő személyek tekintetében az átvilágítás mélységét a módosított Etv-ben rögzített tartalommal elhatározó politikai döntés "tárgyilagos mérlegelés szerint" [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] ésszerűen meghatározó és egységes szempontjaként fogadható el az, hogy e személyek csoportján belül az Etv. 2. § (3) bekezdés 16-18. pontja az átvilágítást csakis "a politikai közvélemény formálására alkalmas" lapokra, internetes hírszolgáltatókra, és csakis "a politikai közvélemény alakítására ... befolyást" gyakoroló, meghatározott személyekre terjesztette ki.

Az 1. Abh. szerint "[n]em minden szerkesztő és műsor

foglalkozik politikával és formálja közvetlenül a politikai közvéleményt. (Így például a zenei szerkesztők nem sorolhatók az átvilágítandók közé.)." A Etv. akkor vizsgált szabálya az egyenlő elbánás elvét azzal sértette, hogy nem tett különbséget a napi- és hetilapok között, nem volt tekintettel arra, hogy "azok politikai, közéleti, avagy szakmai, szórakoztató s más, nem kifejezetten politikai irányultságú lapok-e." (ABH 1994, 342, 364.)

Az Etv. hatályos, a lapok tekintetében támadott szabálya, a 17. pont szövegszerűen is csupán a "közéleti" napi- és hetilapokra vonatkozik; nem terjed ki a szakmai, szórakoztató s más, nem kifejezetten politikai irányultságú lapokra. Ugyanígy a 18. pont csak a hírszolgálatokra terjed ki az internetes szolgáltatók közül.

Nem terjed ki tehát az átvilágítás a nem politikai, nem közéleti, hanem szakmai, szórakoztató s más, nem kifejezetten politikai irányultságú lapokra és e lapoknál azokra a személyekre, akik a politikai közvéleményt nem formálják. Ez az 1. Abh-ban írtakkal összhangban van. Nem állapítható meg ezért, hogy az egységes ismerv, ami a politikai, közéleti lapokat illeti, az Etv. 2. § (3) bekezdéséből hiányozna és ez már önmagában az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét jelentené.

Az 1. Abh. viszont a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítók között különböztet a szerint, hogy közvetlen, vagy csupán közvetett befolyást gyakorolnak a politikai közvélemény alakítására.

Az 1. Abh. "a közvéleményt hivatásbeli feladatként alakítók" átvilágítását engedte meg és kimondta, hogy "egyes személyes adatok attól váltak alkotmányosan közérdekűvé, hogy olyan személyek korábbi, a jogállam alapelveivel ellentétes tevékenységét tárják fel, akik a jogállamban ... olyan állást töltenek be, amellyel a politikai közvéleményt közvetlenül alakítják." (ABH 1994, 342, 364.) Az 1. Abh. szerint az egyenlő elbánás megköveteli, hogy az ellenőrzés kiterjedjen a nem kereskedelmi országos vagy regionális rádió- és tv-adások szerkesztőire és magasabb beosztású dolgozóira, amennyiben azok közvetlenül politikai közvélemény-formáló tevékenységet végeznek (pl. politikai műsort szerkesztenek).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ellentétes az 1. Abh-ban az Alkotmánynak a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályairól kifejtettekkel az, hogy az Etv. nem csak a közvetlen, hanem a csupán közvetett befolyást gyakorló személyeket is az ellenőrzés körébe vonja.

Ezért az Alkotmánybíróság az Etv. 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontjainak a "közvetve vagy" szövegrészei alkotmányellenességét állapította meg és e rendelkezéseket megsemmisítette; az Etv. 2. § (3) bekezdés 15. pontját támadó indítványt elutasította és elutasította a rendelkező rész szerint a 16-18. pontok többi rendelkezését támadó indítványokat is.

1.1. A 2. § (3) bekezdésének 19. pontja a pártok csoportját attól függően kezeli eltérően, hogy költségvetési támogatásban részesülnek-e. Az indítványok szerint a költségvetési támogatásban nem részesülő pártok kívül maradása az Alkotmány 59. §-ával és 70/A. §-ával ellentétes.

Az Alkotmány 3. § (2) bekezdése szerint a pártok

közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában megállapította, hogy ha a törvényhozó a pártok költségvetési eszközökből történő támogatását határozza el, ennek alapja, hogy a pártok teljesíteni tudják az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt feladatukat, a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködést. A döntés szerint ezért nem jelent alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetést, ha az állam minimális követelményeket fogalmaz meg a támogatandó pártok számára, és a normatív támogatást csak az e követelményeket teljesítő pártoknak juttatja (2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 518, 521.).

Noha minden párt politikai tevékenység folytatására jött létre, a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való részvételre való alkalmasságukra, a közvéleményre gyakorolt hatásuk fokára, a politikai közvélemény-alakító képességükre a megkülönböztető ismerv alapján ésszerűen lehet következtetni.

Ezért a költségvetési támogatásra való jogosultság mint megkülönböztető ismerv alkotmányosan lehet külön csoportképző a pártok halmazán belül.

Ugyanúgy, ahogyan az 1. és 2. Abh. szerint nem kifogásolható, ha csak a "fontosabb" állások betöltőinek ellenőrzésére, illetőleg adataik közzétételére kerül sor, nem kifogásolható az sem, ha csak a "fontosabb" pártok meghatározott vezetőit világítják át, és nem terjed ki az átvilágítás más, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényben meghatározott választási eredményt el nem ért kisebb pártokra.

1.2.

a) Az Etv. 2. § (3) bekezdés 15-18. pontjai az ellenőrzendő személyi kör meghatározásánál több ismérvet alkalmaznak. Ezek egyike szerint - az egyéb feltételek teljesülése mellett - csak azok esnek az ellenőrzés hatálya alá, akik a politikai közvélemény alakítására a törvény szerinti közvetve vagy közvetlenül "befolyást gyakorolnak".

A befolyásgyakorlás homályos és határozatlan, nem kellő pontosságú voltára hivatkozva állítják az indítványozók az Etv. 2. § (4) bekezdés b) pontja alkotmányellenességét is, a jogállamhoz [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] tartozó jogbiztonság sérelme miatt.

Az Etv. 2. § (4) bekezdés b) pontja kimondja, hogy befolyás gyakorlása: a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 20. § e) pontja szerinti minden olyan tájékoztatás, amely közvetve vagy közvetlenül alkalmas a politikai közvélemény formálására.

E törvény 20. § e) pontja szerint "tájékoztatás: tényeknek, eseményeknek, hivatalos közleményeknek, beszédeknek, valamint az ezekre vonatkozó véleményeknek, elemzéseknek és értékeléseknek sajtótermék útján történő nyilvános közlése".

Az Etv. idézett szabályából az következik, hogy az Etv. alkalmazásában befolyás gyakorlása az olyan tájékoztatás, "amely közvetve vagy közvetlenül alkalmas a politikai közvélemény formálására".

Az indítványok lényege szerint ez a meghatározás homályos és határozatlan, az Etv. nem határozza meg kellő pontossággal a befolyásgyakorlás fogalmát és ezáltal bizonytalan az ellenőrzendő személyi kör is.

Az 1160/B/1992. AB határozat értelmében általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása jogalkalmazási kérdés. A jogalkalmazás során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más korábbi jogszabályértelmezésekre támaszkodva rutinná vált. A határozat szerint azt általában a jogalkotás dönti el, hogy valamely életviszonyt milyen részletességgel szabályoz. A döntés kimondja, hogy "ez a jogszabály homályosságától, értelmezhetetlenségétől különálló kérdés. ... A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie." (ABH 1993, 607, 608.).

Az Etv. támadott szabályának feltételei, a rendelkezésben szereplő fogalmak ezt a követelményt kielégítik és a fogalmak nem is homályosak vagy értelmezhetetlenek.

Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [vö.: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 227-228.].

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a konkrét esetben nem sérti a jogbiztonságot az, hogy a törvényi feltételeket a jogalkotó inkább keretjellegűen, és nem túl részletezően határozta meg. Nem alkotmányellenes, hogy a jogszabály tényállása nem tartalmaz tételes felsorolást az ellenőrzés alá eső műsorszolgáltatókról, lapokról, ezek meghatározott tevékenységet végző munkatársairól. Nincs alkotmányos akadálya annak, hogy a törvényalkotó átengedje az Alkotmány szabályai szerint megfelelően meghatározott ismérvű, ellenőrzendő személyek konkrét meghatározását a jogalkalmazás számára. Tételes felsorolás helyett a megfelelően általános, absztrakt tényállás is alkalmas arra, hogy az Etv. egységes ismérve a jogalkalmazásban érvényesüljön.

Önmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul és esetenként az értelmezés problémamegoldó, alkotó jellege kerül előtérbe. Társadalmi-gazdasági viszonyok változása új jogszabály alkotását teheti szükségessé, új jogszabálynál az értelmezési művelet más korábbi jogszabályértelmezésekre kevésbé támaszkodhat, rutinná válásához megfelelő idő kell.

Az Etv. általános, elvont szabályainak konkrét esetekre való alkalmazása és ezzel kapcsolatban értelmezése, ideértve a "befolyás gyakorlása" újonnan beiktatott fogalmának tartalommal kitöltését is, a konkrét ügyekben a felhívott jogszabályok alapján a jogalkalmazásra, az ellenőrző bizottságra és a bírói gyakorlatra tartozik. A támadott fogalom-meghatározás tekintetében a feltételezett értelmezési bizonytalanság, amelyre az indítványozók hivatkoznak, megalapozatlan.

Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a jogszabály önálló, alkotmányossági kérdéstől elvonatkoztatott értelmezésére. A támadott - és az előzőekben már ismertetett - rendelkezések szövegéből és összefüggéseiből nem lehet olyan megalapozott következtetésre jutni, hogy a fogalmak és rendelkezések a

jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlenek lennének és emiatt a jogbiztonságot sértenék. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította az erre hivatkozó indítványokat.

b) Az Etv. 8. §-a - a törvényben meghatározottak szerint - az ellenőrző bizottságot vizsgálódásra, adatszolgáltatás kérésére, betekintésre jogosítja fel.

Az Etv. 10. § (1) bekezdése szerint "a bizottság eljárása során - ha e törvény másként nem rendelkezik - az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni."

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 26. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv köteles a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le.

Az Áe. 28. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv a tényállás megállapítása céljából az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására hívhatja fel, illetőleg ennek érdekében más szervet megkereshet (10. §).

Az Áe. 29. § (1) bekezdése szerint az ügyre vonatkozó tény tanúval is bizonyítható. A (2) bekezdés kimondja, hogy a tanúként megidézett személy köteles a meghallgatása végett megjelenni és tanúvallomást tenni.

Az Alkotmánybíróság szerint nem szükséges, hogy az Etv. külön rendelkezze arról, kinek kell a személyi hatály alá tartozó személyekről az ellenőrző bizottságot tájékoztatni. Az ellenőrző bizottság eljárása során bármilyen törvényes bizonyítási eszközt az Etv. szabályai értelmében felhasználhat. Az Etv. meghatározza a bizottság mint sajátos közigazgatási szerv feladatát és azt a hatáskört is, amelynek ellátása a bizottságra tartozik. A bizottság az Etv-ben meghatározott szempontok alapján természetes személyeket ellenőriz, és az ellenőrzés eredményeként tényeket megállapító döntést hoz. A bizottság döntésének felülvizsgálatára a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok az irányadók. Alkotmányellenes mulasztás ebben a körben nem állapítható meg, a hatályos szabályok kellően biztosítják az eljárás lefolytatásának lehetőségét, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítvány elutasította.

c) Az "internetes hírszolgáltatók"-fogalommal kapcsolatban [Etv. 2. § (3) bekezdés 18. pont] az Alkotmánybíróság nem látta megállapíthatónak, hogy ez a fogalom eleve alkalmazhatatlan, értelmezhetetlen lenne.

Az Etv. említett általánosságából nem ered bizonytalanság. Az Etv-től megkívánt pontosság a jogállamhoz tartozó jogbiztonság szempontjából jelentős mértékben függ a szóban forgó jogszabály tartalmától, a szabályozni kívánt területtől, címzettjeinek számától és helyzetétől.

Számos jogszabály tartalmazza az internet szolgáltatás fogalmát és használja az internet, az internet szolgáltató kifejezést (pl. a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény). Hírszolgáltatásra, hírszolgáltatóra, hírszolgáltatásra vonatkozó szabályokat is több más jogszabály tartalmaz (pl. az 1996.

évi CXXVII. törvény a nemzeti hírügynökségről, az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról, az 1986. évi II. törvény a sajtóról). A szerzői jogban általánosan ismert az olyan típusú nyilvánossághoz való közvetítés kérdése is, ahol a közönség a hozzáférés helyét és idejét egyénileg választhatja meg. A szerzői jog különbséget tesz továbbá a tartalomszolgáltatók és az ún. service provider között, aki az internet-szolgáltatás műszaki-technikai hátterét teremti meg. Nem állapítható meg minderre figyelemmel, hogy az Etv. címzettjei alapos okkal bizonytalanságban lehetnének az internetes hírszolgáltatók fogalmi meghatározás mikénti alkalmazása tekintetében.

Az Etv. 2. § (3) bekezdés 18. pontjának egyéb rendelkezései, összefüggésben az Etv. általános céljával és az ellenőrzendő személyi kör kiválasztásának általános szempontjaival, kellő eligazítást adnak e fogalom értelmezéséhez és a gyakorlatban való alkalmazásához. E rendelkezések az Alkotmánybíróság szerint nem eredményezik a jogállamhoz tartozó jogbiztonság sérelmét.

1.3. Az 1. Abh-ban kifejtettek szerint a korábbi politikai tevékenység azon személyekkel kapcsolatosan közérdekű adat, akiknek jelenlegi tevékenysége is befolyásolja a politikai közvéleményt, vagy azáltal, hogy közhatalmat gyakorol, politikai közszereplést vállal, vagy azáltal, hogy a közvélemény-formálás közvetítőit, médiumait működteti, s ezáltal közvetlenül képes a politikai közvélemény alakítására. "Ez az ismerv azonban csakis a feladatszerűen politikai véleményformálókra áll." (ABH 1994, 342, 364.)

Nem sérti az egyenlő elbánás elvét, és nem valósít meg alkotmányellenes mulasztást az, hogy a kötelezően átvilágítandók között az egyházi méltóságok, a köztestületek és az érdekképviselések vezetői nem szerepelnek. Nem állapítható meg általánosságban, hogy e személyek mindegyike feladatszerűen politikai véleményformáló lenne; nem állapítható meg az sem, hogy velük összemérhető más személyi kör a törvény hatálya alatt szerepelne. A részben közhatalmat is gyakorló köztestületek vezetőit pedig - az 1. és a 2. Abh. értelmében - a törvényhozó az átvilágításra vonatkozó politikai döntése alapján kihagyhatta a kötelezően átvilágítandók köréből. Az Etv. 2. § (3) bekezdése egyébként egységes abban, hogy egyetlen köztestületre sem terjeszti ki a törvény hatályát.

1.4.

a) Új eleme a törvénynek, hogy az ügyvédek, a közjegyzők, az egyházi személyek és az átvilágítással nem érintett újságírók önkéntesen kérhetik az átvilágításukat.

Az Etv. 18. § (4) bekezdése - az egyik indítvány szerint - diszkriminatív, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósít meg az Alkotmány 70/A. §-a és 59. §-a sérelme miatt azzal, hogy csupán az Etv-ben meghatározott személyi kör számára teszi lehetővé igazolás kérését arról, hogy a kérelmező nem végzett az Etv. 1. §-ában meghatározott tevékenységet.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló

eljárás hivatalból nem indulhat [Abtv. 21. § (7) bekezdés]. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság ezért kizárólag azt vizsgálta, hogy az indítványban felhívott érvek alapján az Etv. 18. § (4) bekezdése tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítható-e, azaz van-e kötelezettsége a jogalkotónak arra, hogy mások számára is lehetővé tegye igazolás kérését, illetve a jogalkotó által választott megkülönböztető mérce nem diszkriminatív-e önmagában.

A jogalanyok közötti megkülönböztetés ugyanis - az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint - akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül, az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között tett különbséget. (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.) Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmát vizsgálva a 43/B/1992. AB határozatában rámutatott arra, hogy személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon (ABH 1994, 744, 745.). Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200].

Az Etv. koncepciójában a jogalkotó kezdettől fogva a kötelezően átvilágítandók körét határozta meg. Ebből következik, hogy másokat nem csupán nem volt kötelező ellenőrizni, de lehetőség sem volt más személyeknek az Etv. szerinti ellenőrzésére. A hatályos törvény e két személyi kör mellett egy újabb csoportot is kialakított azzal, hogy - viszonylag szűk körben - bevezette a kérelemre történő ellenőrzés lehetőségét.

E szabály hatálya alá tartozó személy kérelmére igazolást kaphat arról, hogy az Etv. 1. §-ában meghatározott tevékenységet nem végzett.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az Etv. 18. § (4) bekezdéséből megismerhető egységes mérce alapján van-e olyan újabb személyi kör, amelynek kötelezően a 18. § (4) bekezdés hatálya alá kellene tartoznia.

Az Etv. az igazolás kiadásának kérését is meghatározott foglalkozások gyakorlásához kapcsolta. Meghatározott foglalkozás gyakorlása és a szabályozás szempontjából azonosnak minősülő foglalkozást űzők megkülönböztetése más foglalkozást gyakorlóktól - tárgyilagos mérlegelés szerint - általában ésszerű indok a különbségtételhez.

b) Az Alkotmánybíróság szerint az ügyvédet, a közjegyzőt, az egyházi személyt foglalkozásuk szabályainál fogva titoktartási kötelezettség terheli. Ez a titoktartási kötelezettség működésük megszűnése után is fennmarad. A titoktartási kötelezettség a megbízó, a fél, az egyházi személlyel kapcsolatban álló polgár adataira, az említett hivatás gyakorlása során megismert tényekre vonatkozik.

Megállapítható az is, hogy a titoktartási kötelezettség mellett e személyek másokkal össze nem hasonlítható közbizalmi tisztséget is betöltenek.

Ezeknél az azonosságoknál fogva az Etv. az Alkotmány 70/A. §-ának és 59. §-ának sérelme nélkül megtehetette, hogy csupán az említett, közbizalmi tisztségeket gyakorló személyek számára tette lehetővé igazolás kiadásának kérését; nem tekinthető diszkriminatívnak, mulasztásnak az, hogy az ügyvéd, a közjegyző és az egyházi személy hivatása jellegzetességéhez nem hasonlítható más természetű foglalkozást gyakorló személyek számára az Etv. igazolás kérését nem teszi lehetővé.

c) Az Etv. 18. § (4) bekezdése értelmében az átvilágítással nem érintett újságírók is önkéntesen kérhetik az átvilágításukat. Az újságírók titoktartási kötelezettsége nem hasonlítható az ügyvéd, a közjegyző és az egyházi személy hivatása e jellegzetességéhez.

Ez a szabály az Etv. 2. § (3) bekezdésének 16-18. pontjaiban meghatározott, kötelezően ellenőrzendő személyekkel azonos foglalkozást gyakorló, de nem ellenőrzendő személyekre vonatkozik, e szabályok végrehajtásához tapad.

Az azonos munkahelyen, azonos beosztásban, azonos foglalkozást gyakorlók közül csupán azok ellenőrzését teszi kötelezővé az Etv., akik a törvény szövege szerint "a politikai közvélemény alakítására közvetve vagy közvetlenül befolyást gyakorolnak".

A kötelezően ellenőrzendő személyek kiválasztása ebből a körből ebben az esetben jogalkalmazási kérdés. Az elbírálás esetenként vitára adhat okot, ami az eljárások elhúzódásához vezethet. Minthogy az átvilágítási eljárás titkos, de ugyanakkor nyomós társadalmi szükséglet a szóban lévő közérdekű adatok megismerése, ezt a folyamatot ésszerűen segítheti az, ha a törvény lehetővé teszi az azonos munkahelyen, azonos beosztásban, azonos foglalkozást gyakorlók közül kérésükre azoknak az ellenőrzését is, akiknek ellenőrzése egyébként nem kötelező.

Megállapítható, hogy az Etv. 18. § (4) bekezdésében alkalmazott mérce alapján nincs olyan személyi kör, amelynek a 18. § (4) bekezdés hatálya alá kellene tartoznia. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította az Etv. 18. § (4) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt.

2. Van olyan indítvány is, amely az Alkotmány 8. § (1) bekezdése, 54. § (1) bekezdése, 59. § (1) bekezdése, 57. §-a, 60. § (2) bekezdése, 70/A. §-a, 50. §-a és 48. § (3) bekezdése egyes szabályait idézi, mert szerinte "a hivatkozott jogszabály alkotmányellenessége" így foglalható össze.

Ez az indítvány az Etv. szabályai közül csupán a 2. § (3) bekezdés 20. pontját támadja határozottan, a bírói függetlenség sérelmére hivatkozva.

a) A bíró közhatalmat gyakorol, az 1. Abh. szerint a közhatalmat gyakorló személyek arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a

jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok; az Országgyűlés ezért dönthetett úgy, hogy a bírák átvilágítandók.

Az Alkotmánybíróság itt is irányadónak tekintette a már hivatkozott korábbi döntéseiben foglaltakat.

Az 1. Abh. értelmében a közérdekűnek minősített és a továbbra sem nyilvános adatok körének meghatározása olyan "politikai kérdés", amely a törvényhozónak viszonylag tág teret nyújt arra, hogy egyensúlyozzon a között, hogy bizonyos funkciókat teljes körűen "átláthatóvá" tesz, míg mások tekintetében a "stabilitás" igényét érvényesítve korlátozza az adat hozzáférhetőségét és fenntartja a személyes adat jelleget. Az Alkotmányból ez a politikai döntés, azaz az átvilágítandó adatok és a személyi kör pontos meghatározása, nem vezethető le. Követelmény viszont, hogy "az Országgyűlés az átvilágítandó személyi kört és a közérdekű adatokat egységesen a szerint a mérce szerint határozza meg, amellyel - alkotmányos lehetőségei között - az Alkotmány 61. és 59. §-ai kölcsönös korlátaikat meghúzta." (ABH 1994, 342, 357.) A bírák esetében nem állapítható meg, hogy az Országgyűlés ennek az alkotmányos lehetőségnek a kereteit átlépte.

Ezért az Alkotmánybíróság az Etv. 2. § (3) bekezdés 20. pontját támadó indítványt elutasította.

b) Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.).

Az indítványozó beadványai egyéb vonatkozásban nem tartalmaznak olyan határozott kérelmet, mint amelyet az Abtv. 22. § (2) bekezdése kötelezően előír, ezért azok nem felelnek meg az érdemi eljárásra alkalmas indítványokkal szemben támasztott követelményeknek (32/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 1075.).

Az indítványozó nem jelölte meg azt, hogy milyen okból és az Alkotmány mely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tartja az Etv. általa felhívott egyes szabályait. Az indítványnak ezt a részét, mint nem kellően határozott kérelmet tartalmazó indítványt, az Alkotmánybíróság ezért visszautasította az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 21. §-a és a 29. § d) pontja alapján.

3. Az egyik indítványozó az Etv. 1. § e) pontjával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését kéri. Az indítványozó szerint diszkriminatív az, hogy az Etv. említett szabálya különbséget tesz egyes önkényuralmi pártok között és csupán a Nyilaskeresztes Pártot említi, nem említi a MSZMP-t és ennek elődpártjait.

Az 1. Abh. értelmében a közérdekűnek minősített és a továbbra sem nyilvános adatok körének meghatározása a törvényhozónak viszonylag tág teret nyújt arra, hogy korlátozza az adat hozzáférhetőségét és fenntartsa a személyes adat jelleget. A politikai döntés a nyilvánosság határait, azaz az átvilágítás

mélységét szűkebben és tágabban is meghatározhatja. Az Alkotmányból az átvilágítandó adatok pontos meghatározása nem vezethető le.

Követelmény viszont, hogy a közérdekűnek minősített adatokat az Etv. 1. § e) pontja tekintetében is a törvényhozás egységes mérce alapján állapítsa meg. A diszkrimináció vizsgálatának előkérdése tehát, hogy a megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e.

Bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az emberi, állampolgári jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200]. Az állam joga - s egyben bizonyos körben kötelezettsége is -, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat ABH 1992, 280, 282.].

A jogalanyok közötti megkülönböztetés - az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint - akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.) Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmát vizsgálva a 43/B/1992. AB határozatában rámutatott arra, hogy személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon (ABH 1994, 744, 745.).

Az Etv. 1. § e) pontja a Nyilaskeresztes Pártot említi, az MSzMP-t, illetve ennek elődpártjait nem. Az Etv. e szabálya szerint azt kell ellenőrizni, hogy meghatározott személyek (Etv. 2. §) tagjai voltak-e a Nyilaskeresztes Pártnak.

Az Alkotmánybíróságnak abban kellett állást foglalnia az indítvány alapján, hogy az MSzMP-hez és egyes elődpártjaihoz a tagként való tartozás ténye az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szempontjából összevethető-e a Nyilaskeresztes Pártban való tagsággal.

Az Alkotmánybíróság egyes döntéseiben a náci és a bolsevik önkényuralmi rendszereket, jelképeket vagy az okozott sérelmeket kezelte egységesen [14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88, 102.; 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89, 101.]. Abból azonban, hogy a náci és a bolsevik önkényuralmi rendszerek, jelképek és az okozott sérelmek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján egységesen kezelendők, nem következik az, hogy az MSzMP-ben és valamennyi elődpártjában már a betöltött tagság, az e pártok tagjává válás ténye önmagában is azonos megítélés alá kell hogy essen a Nyilaskeresztes Pártban betöltött tagsággal.

Az 1944. október 15-ét követő nyilas totális diktatúra és terror megvalósulásában a Nyilaskeresztes Párt tagsága által betöltött szerep, továbbá a Nyilaskeresztes Párt tagságának önkéntes vállalásával a nyilas rémuralomhoz való viszonyulás kifejezésre juttatása ebben a történelmi időszakban, nem vethető össze az indítványban felhívott egyes más pártokban, más történelmi időszakokban és más körülmények között vállalt tagság kérdéseivel az Alkotmány 70/A. §-a szempontjából, mert a mondott pártok tagjai nem képeznek feltétel nélkül azonos csoportot.

Az 1944. október 15-ét követő sajátos történelmi helyzet és ennek következtében az, ahogyan az ekkor hatalomra került Nyilaskeresztes Párt tagságának vállalásával az érintett személy a rendszer működésével való azonosulását kifejezésre juttathatta, alkotmányjogi szempontból eltér az 1956. novemberétől szerveződött és 1989. októberében feloszlott MSzMP-ben és elődpártjaiban való taggá válástól. Az Etv. egyes, a szóban lévő Nyilaskeresztes Párthoz hasonlítható szerveződésekben vállalt részvétel tényének vizsgálatát pedig előírja (1. § a), c) pont).

Az Alkotmánybíróság - fenntartva a náci és a bolsevik önkényuralmi rendszerek, jelképek és az általuk okozott sérelmek tekintetében kifejtett korábbi álláspontját - megállapítja: ha csoportképzés alapján valamely pártban az indítvány alapján a taggá válás tényét kell tekinteni, akkor alkotmányossági szempontból, a kifejtettekre tekintettel, nem minősül e két párt tagsága azonos csoportnak. Az Alkotmánybíróság ezért az Etv. 1. § e) pontjával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt elutasította.

4. Egy másik indítványozó kérte, hogy "az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmánysértést követett el azzal, hogy jogszabályban nem szabályozta valamennyi bíró és ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzését és nem távolították el a bíróságokról és ügyészségekről a politikailag túlságosan elkötelezett régi III/III-as ügynököket. Az Országgyűlés ezen mulasztása ... sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, mert politikailag túlzottan elkötelezett III/III-as ügynökök és egyes nagyon elkötelezett MSzMP-s káderek nem képesek arra a bíróságokon és ügyészségeken, hogy munkájukból számúzzék a politikai elkötelezettséget".

A nemzetbiztonsági ellenőrzésről a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbt.) 67-72. §-ai rendelkeznek. A 68. § (1) bekezdése értelmében a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett nemzetbiztonsági ellenőrzés célja annak vizsgálata, hogy fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személyek megfelelnek-e az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, valamint - amennyiben szükséges - a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételeknek.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a bírói úthoz való alapvető jogot szabályozza. Az Nbt. rendelkezései célja, tárgya és az érintett személyi kört meghatározó egyes szabályok alapján megállapítható, hogy a bírói úthoz való alapvető jogból nem vezethető le valamennyi bíró és ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzésének alkotmányos követelménye.

Az indítványnak az a része, amely tartalma szerint azt

kifogásolja, hogy nincs kötelező törvényi előírás a "III/III-as ügynököknek" a bíróságokról és az ügyészségekről való eltávolítására, nem hozható összefüggésbe alkotmányjogi szempontból a bírói úthoz való joggal.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt ezért az Alkotmánybíróság elutasította.

Dr. Németh János
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Czucz Ottó
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

Dr. Strausz János
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Dr. Vasadi Éva
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Véleményem szerint a jogalkotó az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: átvilágítási törvény) módosításáról szóló 2000. évi XCIII. törvény megalkotása során nem érvényesítette megfelelően az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában foglalt, az Alkotmány 70/A. §-ából fakadó azt a követelményt, amely szerint a törvényhozónak az átvilágítandók körét egységes alkotmányos ismerv alapján kell meghatározni és ezt az egységes mércét következetesen kell érvényesítenie. Alkotmánysértőnek tartom továbbá, hogy az önkéntes átvilágítás lehetőségét a jogalkotó csupán az ügyvédek, a közjegyzők, az egyházi személyek és a kötelezően átvilágítandó személyek körébe nem tartozó sajtómunkatársak számára tartja fenn. Végül, álláspontom szerint, az átvilágítási törvény 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontjaiban, valamint a 2. § (4) bekezdés b) pontjában foglalt "közvetve vagy" fordulaton túl a jogbiztonság alkotmányos elvével ellentétes az a törvényi rendelkezés is, amely előírja az "arra illetékes hatóság által nyilvántartott" internetes hírszolgáltatók egyes munkatársainak az átvilágítását [átvilágítási törvény 2. § (3) bekezdés 18. pont].

1. Az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában meghatározta azokat az Alkotmányból fakadó követelményeket, amelyeket a jogalkotónak figyelembe kell vennie akkor, amikor törvényt alkot acélból, hogy a közvélemény számára megismerhetővé váljon, a közhatalmat gyakorlók, illetve a politikai közélet egyes szereplői végeztek-e korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet. E szerint az átvilágítandók körének meghatározása az Országgyűlés

mérlegelési körébe tartozó politikai döntés, amely "az átvilágítás mélységét szűkebben és tágabban is meghatározhatja. Az Alkotmányból ez a politikai döntés, azaz az átvilágítandó adatok és személyi kör pontos meghatározása nem vezethető le, hanem egyrészt az a követelmény, hogy az adatok nem tarthatók titokban, de teljeskörűen nem hozhatók nyilvánosságra sem, másrészt, hogy - ha már a politikai döntés megtörtént - az Országgyűlés az átvilágítandó személyi kört és a közérdekű adatokat egységesen aszerint a mérce szerint határozza meg, amellyel - alkotmányos lehetőségei között - az Alkotmány 61. és 59. §-ai kölcsönös korlátait meghúzta." (ABH 1994, 342, 357.)

Az indítványozók által kifogásolt, az átvilágítási törvényt módosító 2000. évi XCIII. törvény az ügynökbírák által végzett átvilágítást a közhatalmat gyakorló személyek körén túl kiterjesztette a sajtó "közvéleményformáló tisztségeket betöltő" munkatársaira. A jogalkotó dönthet úgy, hogy az átvilágítást csupán a közhatalmat gyakorló személyek körére korlátozza, abban az esetben azonban, ha ezt a kört kitágítja azokkal a személyekkel, akik a politikai közvéleményt formálják, a homogén csoportképző ismerv nem az egyes foglalkozáshoz, hivatáshoz tartozás, hanem a feladatszerű politikai véleményformálás ténye. Ez utóbbi pedig nem csupán a sajtó munkatársainak a sajátja, ahogyan ugyanis az Alkotmánybíróság 1994-ben megállapította: az egyházi testületek, és azok egyes képviselő, az országos köztestületek, vagy például a szakszervezetek vezetői "a politikai közvélemény formálásában bizonyosan szerepet játszanak". (ABH 1994, 358.) Az egységes alkotmányos ismerv (a politikai közvélemény alakítása) következetes végigvitelével a jogalkotó a 2000. évi XCIII. törvény megalkotása után is adós maradt, mivel önkényesen, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő módon állapította meg a közhatalmat nem gyakorló, de a politikai közvélemény kialakításában résztvevő, kötelezően átvilágítandó szereplők körét.

2. Az egységes ismerv alkalmazását hiányolom az átvilágítási törvény 18. § (4) bekezdése kapcsán is, amely alapján bármely ügyvéd, közjegyző, egyházi személy, valamint a kötelező átvilágítás alá nem eső sajtómunkatárs - kérelmére - igazolást kaphat arról, hogy a múltban nem végzett az átvilágítási törvény 1. §-ában meghatározott jogállamisággal ellentétes tevékenységet. Az indítványozók szerint e szabály azzal, hogy csupán néhány "közbizalmi hivatást" gyakorló számára teszi lehetővé az önkéntes átvilágítást, sérti az Alkotmány 59. § és 70/A. §-ait. A határozat viszont azzal érvel, hogy az ügyvéd, a közjegyző és az egyházi személyek esetében a titoktartási kötelezettség indokolja e kivételes szabályt, a kötelezően nem ellenőrizendő újságírók esetében pedig az átvilágítandó személyi körrel kapcsolatos jogalkalmazási viták elkerülése.

Úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett volna lennie a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatára, amely a személyes adatok védelmének jogát, annak aktív oldalára tekintettel, információs önrendelkezési jogként értelmezi, amelynek "az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról". (ABH 1991, 40, 42.) A 60/1994. (XII. 24.) AB határozatból következően minden olyan közhatalmat nem gyakorló, a politikai közéletben részt nem vevő, a politikai közvéleményt feladatszerűen nem alakító személy arra vonatkozó adata, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, személyes adatnak minősül.

Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelmének joga és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció-tilalom együttes értelmezése azt követeli meg, hogy az alapjogi teszt alapján elkerülhetetlenül szükséges legyen az önkéntes átvilágítás lehetőségének a fent említett személyek körére szűkítése. Álláspontom szerint a határozatban említett titoktartási kötelezettség és a jogalkalmazási viták elkerülésének érve nem minősíthető olyan célnak, amely másként el nem érhető, csak az információs önrendelkezési jog bizonyos személyi kör számára történő biztosításával. Mindezek alapján a jogalkotó akkor járt volna el az Alkotmány 59. és 70/A. §-ainak megfelelően, ha minden olyan személy számára biztosította volna az önkéntes átvilágítás lehetőségét, aki nem minősül közhatalmat gyakorló, illetve a politikai közéletben résztvevő személynek, illetve alkotmányosan akkor szűkítheti az önkéntes átvilágításra jogosult személyek körét, ha bizonyítja, hogy az valamely másként el nem érhető alkotmányos cél elérése érdekében elkerülhetetlenül szükséges.

3. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonság alkotmányos követelményére tekintettel meg kellett volna semmisítenie az átvilágítási törvény 2. § (4) bekezdés b) pontját. Az átvilágítási törvényt módosító 2000. évi XCIII. törvény átvilágítási rendeli a nyomtatott sajtó, a rádió és televízió, továbbá az internetes hírszolgáltatók politikai közvélemény alakítására közvetve vagy közvetlenül befolyást gyakorló főmunkatársait. Egyetértek a határozattal abban, hogy alkotmánysértő a politikai közvéleményre csupán közvetetten befolyást gyakorló sajtómunkatársak kötelező ellenőrzése. Véleményem szerint azonban - ugyanezen okból - megsemmisítendő lett volna az átvilágítási törvény 2. § (4) bekezdés b) pontjának "közvetve vagy" fordulata is. Az átvilágítási törvény 2. § (4) bekezdés b) pontja azonban nemcsak emiatt aggályos. A b) pontban foglalt értelmező rendelkezés azáltal sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét, hogy a "befolyás gyakorlása" kifejezés magyarázatául megismétli a törvényszövegben már szereplő kritériumot, a politikai közvélemény formálására közvetve vagy közvetlenül alkalmas tájékoztatást.

Az Alkotmánybíróságnak végül figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy az átvilágítási törvény 2. § 18. pontjának "az arra illetékes hatóság által nyilvántartott" fordulata alkalmazhatatlan és végrehajthatatlan, ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság lényeges elemét alkotó jogbiztonságot. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: sajtótörvény) 12. § (2) bekezdése alapján az időszaki lap előállítás és nyilvános közlése bejelentési kötelezettség alá esik. A sajtótörvény időszaki lap fogalmát meghatározó 20. § f) bekezdése nem rendelkezik az online megjelenő hírlapokról, ezért az elektronikus lapok, legyenek bár csak elektronikus formában megjelenők, vagy nyomtatott formában közismert, de elektronikus formában is létező lapok, nem egységesek abban, hogy önmagukat - a sajtójog szabályainak megfelelően - időszaki lapnak tekintik-e. Ezért a ma Magyarországon működő egyes online hírlapok közül néhány időszaki lapként vetette magát nyilvántartásba, a többi viszont ilyen bejelentés nélkül működik. Minthogy az elektronikus formában megjelenő hírportálok nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályok hiányoznak a magyar jogrendszerből, az átvilágítási törvény 2. § (3) bekezdés 18.

pontjának "az arra illetékes hatóság által nyilvántartott" fordulata alkalmazhatatlan.

Budapest, 2003. június 2.

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

Dr. Strausz János alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részének 4. pontjában az Alkotmánybíróság - egyebek között - elutasította az 1994. évi XXIII. törvény 1. § e) pontjával kapcsolatban a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt.

Mivel ezzel a döntéssel nem értek egyet, különvéleményt jelentek be a határozat rendelkező részének fent megjelölt része, valamint az ahhoz kapcsolódó indokolás ellen.

Véleményem szerint az indítvány megalapozott, ezért az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az alkotmányértő mulasztás fennállását.

Az említett 1. § e) pont a Nyilaskeresztes Pártban viselt tagságot is átvilágítási okként jelöli meg, a határozat indokolása pedig ezen párt tagságának az 1944. október 15-ei események utáni magatartásában jelöli meg az átvilágítás szükségességét azzal az érveléssel, hogy a kommunista pártokban viselt tagság ettől teljesen eltérő megítélés alá esik.

Az 1. § a) - d) pontjaiban taxatív felsorolt személyi és tevékenységi kör ezzel szemben az 1945.-től 1990.-ig terjedő korszakra, tehát a szovjet megszállás korára vonatkozik, és lényegesen szűkebb terjedelmű az e) ponthoz képest. Itt a rendszer egyes erőszakszerveiben viselt tisztség, illetve tagság szerepel az átvilágítás okaként, valamint egyes vezető állami és politikai tisztségek.

Ellenőrzés (átvilágítás) alá esnek tehát - egyebek között - az 1945 után különböző elnevezés alatt működő politikai (állambiztonsági) rendőrség tisztjei és titkos ügynökei, valamint az 1956-57-ben szolgálatot teljesítő karhatalmisták. Ebből következik, hogy nem világítandók át ezzel szemben az 1957-től 1989-ig működő munkásőrség tagjai, noha ez a szervezet is fegyveres kommunista pártmilícia volt, akárcsak az un. "pufajkás" karhatalom.

Továbbá, ellentétben a nyilas párttagsággal, a váltakozó nevű kommunista pártokban (MKP, MDP, MSZMP) viselt tagság nem minősül átvilágítási oknak. Ezért ezek tagjai jelenleg is ellenőrzés nélkül tölthetnek be minden, a 2. §-ban felsorolt állami és egyéb köztisztviséget, annak ellenére, hogy 1990-ben nem a fasiszta, hanem a kommunista rendszer bukott meg, átadva helyét egy demokratikus jogállamnak.

A törvény 1. §-ban taxatív felsorolt személyi körrel kapcsolatban számos probléma merül fel.

1. Az 1. § a) pontjánál a jogalkotó a politikai rendőrségeknek csupán egyik - belbiztonsági - részlegét tüntette fel, és valamennyinél elhagyta a titkos hírszerzést és elhárítást, noha ezek a szervek, mint a kommunista rezsim titkosszolgálatai, egységes egészet képeztek. Például az ÁVH-án, majd később a Belügyminisztérium III-as főcsoportfőnökségén belül a hírszerzés, az elhárítás és a

belbiztonsági szolgálat csupán alcsoportokat képeztek, de egymás között minden szempontból átjárhatók voltak és egységes felső vezetés alatt álltak. Tehát nem volt szó szervezetiileg különálló, önálló hatóságokról.

2. Az 1. § e) pontjában megjelölt "Nyilaskeresztes Párt" hiányos definíciót tükröz. A Szálasi-féle párt nemcsak 1944-ben, hanem már 1937-től kezdve létezett, mégpedig parlamenti képvisellel rendelkező pártként. A II. világháború alatt "Nyilaskeresztes Párt - Hungarista Mozgalom" néven szerepelt, és 1944. október 15-én ugyanúgy a megszállók jóvoltából szerezte meg a hatalmat, mint az MSZMP 1956. november 4-én. A Szálasi-féle bábkormányt azonban nem egyedül a "hungaristák" alkották, hanem velük koalícióban még más szélsőjobboldali szervezetek is, így a Magyar Megújulás Pártja, a Magyar Nemzetiszocialista Párt, a Volksbund és a Keleti Arcvonal Bajtársi Szövetsége. Kérdés, hogy ezek tagjai miért nem estek vagy esnek átvilágítás alá?

3. Ezek a pártok - tagságukon belül, és nem az egész tagságra kiterjedően - fegyveres pártmilíciákat, terrorista különítményeket hoztak létre, amelyek 1944/45-ben a német megszállókkal együttműködve karhatalomként jártak el. Ilyenek voltak pl. a fegyveres nemzetszolgálat, a fegyveres pártszolgálat, a Hungarista Légión és a Nemzeti Számonkérő Szervezet.

4. A II. világháború és az 1944-es német megszállás alatt a fentemlített szervezeteken kívül és azok mellett, a magyar állam természetesen ugyanúgy működtetett rendőri, karhatalmi, illetve titkosszolgálati szervezeteket, mint 1945 után is. Ezek nagyrésze, feladatkörét tekintve, pontosan megfelelt a későbbieknek, és ugyanúgy a politikai rendőrség és karhatalom funkcióit látta el. Ilyenek voltak: a Budapesti Rendőrfőkapitányság Politikai Rendészeti Osztálya, a csendőrség politikai nyomozó osztályai, a tábori csendőrség, a Vezérkari Főnökség 2. osztálya, az Államvédelmi Központ, valamint az Állambiztonsági Rendészet, az un. "magyar Gestapo." A jogalkotó azonban ezekről tudomást sem véve, csupán a nyilas párttagság határozatlan definícióját vette alapul.

5. Az 1945. előtti és utáni helyzetet tekintve teljesen világos, hogy mindkét fajta totális diktatúra azonos szempontok szerint létesített és működtetett olyan rendőri, katonai és politikai erőszakszervezeteket, amelyek valamely külföldi megszálló hatalom érdekében tevékenykedtek, és amelyek társadalmi bázisát ideológiai töltetű tömegpártok képezték.

Sem erkölcsi, sem politikai szempontok nem indokolják, hogy a kétféle rezsim között alkotmányjogilag értékelhető különbséget tegyünk. Véleményem szerint a csoportképzés és a különbségtétel önkényes, és azt legfeljebb politikai kompromisszum magyarázhatja, amit viszont az Alkotmánybíróság nem lenne köteles figyelembe venni.

A határozat indokolása helyesen mutat rá, hogy az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában már állást foglalt abban, hogy a náci és a kommunista önkényuralmi rendszerek között nem tehető ésszerű különbség.

Ehhez képest kezelte azonosan a náci és kommunista rendszerek önkényuralmi jelképeit, és ítélte azonosan elbírálhatónak az ezen rendszerek által okozott sérelmekért járó kárpótlási igényeket.

A jelen ügyben a helyesen kifejtett érvekhez képest azonban a határozat téves jogi következtetést vont le a totalitárius rendszereket működtető tömegpártok megítélése tárgyában.

6. Az eddig kifejtetteket összegezve az a véleményem, hogy a törvény 1. §-ában felsorolt taxáció önkényes csoportképzésen alapul ésszerű indok nélkül, és egymással nem összehasonlítható, nem homogén, hanem igen heterogén személyi és tevékenységi köröket vet össze. Ennek eredménye viszont sérti a jogegyenlőség és az egységes, azonos szempontokat követő egyenlő elbírálás elvét, következésképpen sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ugyanakkor viszont előnyösen különbözteti meg a kommunista párttagokat és tisztségviselőket a nyilasoktól.

7. Tekintettel a törvényi szabályozás hiányos és következetlen voltára, álláspontom szerint nem az 1. § a) - e) pontjainak megsemmisítése, hanem ezzel kapcsolatban a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondása lett volna helyes, részben az indítvány szerint, részben pedig hivatalból eljárva.

A jogalkotó ugyanis - ha betartotta volna az azonos mércén alapuló homogén csoportképzés szempontjait - az átvilágítandó joganyagokat kétféleképpen csoportosíthatta volna:

a) Az egyik esetben kimondhatta volna, hogy a nyilas és más hasonló nemzetiszocialista pártok, valamint a kommunista "elődpártok" tagjai nem tölthetik be a 2. §-ban felsorolt tisztségeket. Ekkor pártot - párttal, s nem erőszakszervezetet párttal hasonlított volna össze.

Ez a megoldás azonban célszerűtlen, mert a hajdani nyilas párttagok nagyrészt már nem élnek, vagy életkoruk folytán ma már aligha vannak olyan helyzetben, hogy a közéletben szerepet játszhassanak, a volt kommunista párttagság pedig önmagában ma már teljesen elvesztette jelentőségét.

b) A másik esetben a jogalkotónak azonosan kellett volna kezelnie a hajdani totális rendszerek bizonyos erőszakszervezeteiben viselt tisztségeket. Tehát a fasiszta és kommunista titkosrendőrség, politikai rendészet, karhatalom és fegyveres pártmilícia tisztségei - s nem a párttagság - valamint besúgóí, ügynöki tevékenység képezhette volna az átvilágítás okát.

Mivel azonban ezt nem tette meg, véleményem szerint a jogalkotó mulasztásban megnyilvánul alkotmány sértést valósított meg.

Budapest, 2003. június 2.

Dr. Strausz János
alkotmánybíró