



MAGYARORSZÁG HIVATALOS LAPJA
2022. július 14., csütörtök

Tartalomjegyzék

4/2022. (VII. 14.) GFM rendelet	Az M5, az M6, az M8 és az M60 autópálya koncessziós szerződéseiről szóló 9/2018. (XII. 21.) NVTNM rendelet és az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogokat gyakorló és kötelezettségeket teljesítő személyek kijelöléséről szóló 1/2022. (V. 26.) GFM rendelet módosításáról	4390
15/2022. (VII. 14.) AB határozat	Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 157. § (2), (3) és (10) bekezdése, valamint 159/A. §-a szerinti szabályozással kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról	4391
16/2022. (VII. 14.) AB határozat	A Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezési alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	4407
221/2022. (VII. 14.) KE határozat	Bíró kinevezéséről	4419
53/2022. (VII. 14.) ME határozat	Helyettes államtitkár kinevezéséről	4419
54/2022. (VII. 14.) ME határozat	Az Információs Hivatal főigazgatójának felmentéséről és új főigazgató kinevezéséről	4420

V. A Kormány tagjainak rendeletei

A gazdaságfejlesztési miniszter 4/2022. (VII. 14.) GFM rendelete az M5, az M6, az M8 és az M60 autópálya koncessziós szerződése szerinti állami tulajdonú vagyonelemek felett az államot megillető tulajdonosi jogokat gyakorló és kötelezettségeket teljesítő személy kijelöléséről szóló 9/2018. (XII. 21.) NVTNM rendelet és az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyek kijelöléséről szóló 1/2022. (V. 26.) GFM rendelet módosításáról

Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 71. § (2) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 103. § (1) bekezdés 8. pontjában meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

- 1. §** Az M5, az M6, az M8 és az M60 autópálya koncessziós szerződése szerinti állami tulajdonú vagyonelemek felett az államot megillető tulajdonosi jogokat gyakorló és kötelezettségeket teljesítő személy kijelöléséről szóló 9/2018. (XII. 21.) NVTNM rendelet 1. § záró szövegrészában az „a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli” szövegrész helyébe az „az állami vagyon felügyeletéért felelős” szöveg lép.
- 2. §** Hatályát veszti az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyek kijelöléséről szóló 1/2022. (V. 26.) GFM rendelet 2. melléklet XVI. pontja.
- 3. §** Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba.

Nagy Márton István s. k.,
gazdaságfejlesztési miniszter

VII. Az Alkotmánybíróság döntései

Az Alkotmánybíróság 15/2022. (VII. 14.) AB határozata az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 157. § (2), (3) és (10) bekezdése, valamint 159/A. §-a szerinti szabályozással kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Márki Zoltán* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 157. § (2), (3) és (10) bekezdése, valamint 159/A. §-a szerinti szabályozás nem áll összhangban az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánszféra tiszteletben tartásához való jog, valamint a (3) bekezdésében rögzített személyes adatok védelméhez való jog alkotmányos elvárásaival.
Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. december 31. napjáig tegyen eleget.
2. Az Alkotmánybíróság az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 159/A. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) útján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 8.Pf.21.057/2015/5. számú ítéletének alapjául szolgáló, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 159/A. §-a ellen. Az indítványozó kérte az említett jogszabályhely alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint az eljárásra okot adó ügyben való alkalmazása tilalmának kimondását.
- [2] 2. Az indítványozó 2014. április 11-én kérelemmel fordult az elektronikus hírközlési szolgáltatójához (a továbbiakban: Szolgáltató) annak érdekében, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdés a), b), d), e), f), g) és k) pontjaiban, valamint a 159/A. § (2) bekezdésében meghatározott, az indítványozóra vonatkozó személyes adatokat adja ki részére, azokat egyúttal törölje, valamint tájékoztassa őt arról, hogy kinek engedtek hozzáférést azokhoz, továbbá, hogy a hozzáféréssel rendelkező szervek, személyek mely adatait és milyen célból kapták, illetve szerezték meg. Az érintett Szolgáltató 2014. május 14-én kelt levelében részben megadta a kért tájékoztatást, azonban a tárolt adatok törlését megtagadta, mivel azok megőrzése az Eht. 159/A. §-a szerint jogszabályi kötelezettsége.
- [3] Az indítványozó bírósághoz fordult személyes adatok védelméhez fűződő joga megsértésének megállapítása érdekében. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 2014. november 27-én kezdeményezte az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll eljárását, amelyet a testület 3082/2015. (V. 8.) AB végzésével (a továbbiakban: Abv.) visszautasított, arra hivatkozva, hogy „a vizsgált ügyben [...] nem a bíró által támadott rendelkezés akadályozza meg a felperesi kérelem teljesíthetőségét, hanem az Eht. más, illetőleg az Infotv. kapcsolódó rendelkezései” (Abv., Indokolás [23]), amely jogszabályi helyek vizsgálatát a bíróság nem kezdeményezte.
- [4] A Szolgáltató az elsőfokú bírósági eljárás során további tájékoztatást nyújtott, ennek következtében az indítványozó a keresetét a személyes adatok törlése tekintetében tartotta fenn. Az első fokon eljáró bíróság a keresetet elutasította, 68.P.21.990/2015/3. számú ítéletét egyebek mellett az Eht. 159/A. § (1) bekezdés a)–k) pontjaira,

- valamint a (2), (3) és (4) bekezdésekre alapította. A bíróság szerint a személyes adatokat az alperes törvényi rendelkezés alapján kezeli, ezért az indítványozó nem kérheti azok törlését.
- [5] Az indítványozó fellebbezése folytán a Fővárosi Ítéltábla 2016. április 7-én született, 8.Pf.21.057/2015/5. számú másodfokú ítélete az elsőfokú ítéletet helybenhagyta, arra hivatkozva, hogy az Eht. 159/A. §-a kötelező adatkezelést ír elő, így az indítványozó nem kérheti személyes adatainak törlését.
- [6] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdés a)–k) pontjai, valamint (2) bekezdése sértik az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdése által biztosított magánszféra tiszteletben tartásához, valamint személyes adatai védelméhez fűződő jogát.
- [7] Az indítványozó szerint sem az Eht. 159/A. §-a, sem pedig az e szakasz alkalmazásakor irányadó más törvényi szabály nem tartalmaz egyértelmű és pontos korlátokat az adatmegőrzés általános és korlátlan jellegével szemben. Így az érintett jogszabályi rendelkezés korlátozza az indítványozónak az Alaptörvény VI. cikke szerint biztosított magánszféra tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jogát.
- [8] Az indítványozó érvelése szerint ezen alapjogi korlátozás nem feltétlenül szükséges, valamint nem arányos az elérni kívánt céllal, így sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott követelményeket, azaz alaptörvény-ellenes.
- [9] Az indítványozó kifejtette, hogy az alapjog korlátozására törvényben került sor, és kétségtelen, hogy az alapjog korlátozásának célja legitimnek tekinthető, hiszen az adatmegőrzés a bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célokat mint alkotmányos értékek védelmét szolgálja. A jogkorlátozás alkalmassága elvi szinten nem vitatható, hiszen az Eht. 159/A. §-a alapján megőrzött adatok ma a hétköznapi kommunikációra használt eszközök és csatornák nagy részére kiterjednek, így nem vonható kétségbe, hogy az érintett kommunikációs eszközök, illetve csatornák forgalmi adatainak megismerése alkalmas lehet a bűnüldözés, illetve a nemzetbiztonság hatékonyságának növelésére.
- [10] A támadott jogszabályi rendelkezés által előírt készletező adattárolás azonban az indítványozó álláspontja szerint nem a feltétlenül szükséges mértékben korlátozza az érintett alapjogokat. Egyrészt az előírt adatmegőrzési kötelezettséget igazolni kívánó, a súlyos bűncselekmények üldözésére vonatkozó alapjog-korlátozási indok nem felel meg a feltétlenül szükségesség kritériumának, mivel a „súlyos bűncselekmény” kifejezés nem írja le megfelelő pontossággal, hogy milyen bűncselekmények üldözése érdekében történik a kötelező adatkezelés. Az adatmegőrzés (és -továbbítás) Eht. 159/A. §-a szerinti kötelezettsége nem korlátozódik azokra az esetekre, amelyekben valóban elengedhetetlenül szükséges lenne a jogkorlátozás. Másrészt az adatmegőrzési kötelezettség érintetti köre minden egyes előfizetőre, felhasználóra, illetve a velük kapcsolatba kerülő személyekre általános jelleggel kiterjed, anélkül, hogy azok akár közvetett módon is olyan helyzetben lennének, amely büntetőeljárásra adhat okot, vagy a terrorizmus veszélyét, esetleg a nemzetbiztonság veszélyeztetését felvetné. Továbbá nemcsak személyekre, hanem a hírközlési eszközökre és az adatok összességére is általánosságban vonatkozik, anélkül, hogy az adatkezelés bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célja alapján bármilyen időbeli, földrajzi vagy személyi körre vonatkozó megkülönböztetést, korlátozást vagy kivételt alkalmazna.
- [11] Az indítványozó szerint a korlátozás nem arányos az elérni kívánt céllal sem. Egyrészt, mert a megőrzött adatokhoz való hozzáférés és későbbi felhasználásra vonatkozó szabályozás nem tartalmaz objektív szempontokat – anyagi jogi és eljárásjogi feltételeket –, amelyek fennállását a hatóságoknak igazolniuk kellene a hozzáféréshez és az adatok felhasználásához (ezáltal az alapjogba történő súlyos beavatkozáshoz). Az aránytalanságot tovább súlyosbítja, hogy az adatokhoz való hozzáférés nem tárgy független intézmény előzetes felülvizsgálatának. Másrészt hiányoznak az indítványozó részvételi jogait (tájékoztatáshoz való jog, tiltakozási jog, helyesbítési jog, törltetés joga) és jogérvényesítését biztosító garanciák is a szabályozásból.
- [12] 4. Az indítvánnyal összefüggő jogi álláspontja, illetve gyakorlata kapcsán az Alkotmánybíróság megkereste a Belügyminisztériumot, az Igazságügyi Minisztériumot, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: NAIH), illetve olyan szolgáltatókat, amelyekre az Eht. 159/A. §-a Magyarországon engedéllyel rendelkező elektronikus hírközlési szolgáltatóként adatmegőrzési kötelezettséget ír elő. A megkeresések nyomán megküldött állásfoglalásokban kifejtettek az Alkotmánybíróság az eljárása során figyelembe vette.
- [13] 5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt 2017. július 11-i ülésén befogadta, mert az ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként merül fel, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésekben rögzített általános, feltétlen és „készletező” adatkezelés sérti-e az Alaptörvény VI. cikke szerinti magánélethez és személyes adatok védelméhez való alapvető jogokat.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány benyújtásakor hatályos, érintett rendelkezései:
- „VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.
- (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”
- [15] 2. Az Eht.-nak az indítvány elbírálásakor hatályos, támadott rendelkezései:
- „157. § (1) Az elektronikus hírközlési szolgáltató az elektronikus hírközlési szolgáltatás teljesítése után – a (2) bekezdésben, valamint a 159/A. § (1) bekezdésében foglaltak kivételével – törli vagy anonimizálja az előfizetőkre és a felhasználókra vonatkozó személyes adatokat, amelyeket a szolgáltatás nyújtása során kezel.
- (2) Az elektronikus hírközlési szolgáltató az adatkérésre törvény alapján jogosult bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, előkészítő eljárást folytató szerv, közigazgatási szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásához, a kérelmükre történő adatszolgáltatás érdekében, valamint az előfizetői szolgáltatás nyújtásával összefüggésben – amennyiben az adott előfizető esetében értelmezhető – kezeli az előfizető részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése körében keletkezett alábbi adatokat:
- a) a 154. § (2) bekezdés a)–e) pontjában foglalt adatok;
- b) az előfizetői állomás száma vagy egyéb azonosítója;
- c) az előfizető hozzáférési pont címe és az állomás típusa;
- d) az elszámolási időszakban elszámolható összes egység száma;
- e) a hívó és a hívott előfizetői számok;
- f) a hívás vagy egyéb szolgáltatás típusa, iránya, kezdő időpontja és a lefolytatott beszélgetés időtartama, illetve a továbbított adat terjedelme, mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók;
- g) a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma;
- h) a díjfizetéssel és a díjtartozással összefüggő adatok;
- i) a tartozás hátrahagyása esetén az előfizetői szerződés felmondásának eseményei;
- j) telefon szolgáltatás esetén az előfizetők és felhasználók részéről igénybe vehető egyéb, nem elektronikus hírközlési szolgáltatásra, különösen annak számlázására vonatkozó adatok;
- k) az előfizetői szolgáltatás igénybevételehez jogellenesen alkalmazott – így különösen a tulajdonosa által letiltott – előfizetői végberendezések használatára, illetve annak kíséretére vonatkozóan a szolgáltató elektronikus hírközlő hálózatában keletkező adatok.
- (2a) A szolgáltató a (2) bekezdés szerinti adatokat az előfizető részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése céljából a 143. § (2) bekezdése szerinti elévülési időn belül kezeli.
- (3) A szolgáltató a (2) bekezdés a) pontja szerinti adatokat a (2) bekezdésben meghatározott szervek törvényben meghatározott feladataik ellátásához kapcsolódó adatigénylése teljesítése céljából, kizárólag a 159/A. § (3) bekezdése szerinti megőrzési időtartam végéig kezeli.
- (4) Az elektronikus hírközlési szolgáltató értéknövelt szolgáltatások nyújtása, vagy saját üzletszerzés céljából – az előfizető vagy a felhasználó kifejezett előzetes hozzájárulásával az ilyen szolgáltatások nyújtásához, illetve értékesítéséhez szükséges mértékig és ideig – kezelheti a (2) bekezdés szerinti adatokat. Az elektronikus hírközlési szolgáltató köteles biztosítani, hogy az előfizető és a felhasználó a hozzájárulását bármikor visszavonhassa.
- (5)
- (6) Az e törvény, illetve más törvények által lehetővé tett, illetve előírt különféle célú adatkezeléseket az elektronikus hírközlési szolgáltatóknak el kell különítenie egymástól. Az elkülönítés történhet
- a) kezelési cél szerint fizikailag elkülönített adatkezelési rendszerekben, amelyekben egymástól függetlenül vannak eltárolva az eltérő kezelési céllal kezelhető adatok;
- b) logikailag elkülönített adatkezelési rendszerben, amelyben a különféle céllal kezelhető adatok közös rendszerben vannak eltárolva, azonban az adatokhoz való hozzáférések az adatkezelés célja szerint elkülönülnek egymástól.
- (7)

(8) A (2) bekezdés szerinti adatok közül az előfizető családi és utóneve, születési neve, lakóhelye, tartózkodási helyére vonatkozó információ, az előfizetői állomás száma vagy egyéb azonosítója, az őt hívó és az általa hívott előfizetői számok, a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma és kezdő időpontja átadható a bennfentes kereskedelem, piacbefolyásolás, engedély nélküli szolgáltatás végzése, a nettó short pozícióra vonatkozó bejelentési és közzétételi kötelezettség elmulasztása, a short ügyletkötési korlátozások ügyében, illetve vállalatfelvásárlásra vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése érdekében indított eljárás keretében a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Banknak.

(8a) A (2) bekezdés szerinti adatok közül átadható a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. §-ában vagy 21. §-ában, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. vagy 102. cikkében foglalt tilalom megsértése miatt, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény Melléklete 26. pontjának megsértése miatt versenyfelügyeleti eljárást folytató Gazdasági Versenyhivatalnak az előfizető családi és utóneve, születési neve, lakóhelye, tartózkodási helyére vonatkozó információ, az előfizetői állomás száma vagy egyéb azonosítója, az őt hívó és az általa hívott előfizetői számok, a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma és kezdő időpontja, valamint időtartama. A közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére, a piac felosztására – beleértve a versenytárgyalási összejátszást is –, vagy a termelési, eladási kvóták meghatározására irányuló versenytársak közötti megállapodás vagy összehangolt magatartás miatt versenyfelügyeleti eljárást folytató Gazdasági Versenyhivatalnak a mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók is átadhatók.

(9) A (2) bekezdés szerinti adatok közül azok, amelyek az adatkezelés céljához szükségesek, a (3) bekezdésben meghatározott adatmegőrzési időn belül átadhatók:

- a) azoknak, akik az elektronikus hírközlési szolgáltató megbízása alapján a számlázást, a követelések kezelését, a forgalmazás kezelését, illetőleg az ügyfél-tájékoztatást végzik;
- b) a számlázási és forgalmazási jogviták rendezésére jogszabály alapján jogosult szervek részére;
- c) a bírósági végrehajtásról szóló törvény előírásai szerint a végrehajtónak;
- d)
- e)

(10) Az elektronikus hírközlési szolgáltató – az adatkérésre külön törvény szerint jogosult bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, illetve az előkészítő eljárást folytató szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásának biztosítása céljából – kérelemre köteles átadni vagy hozzáférhetővé tenni a (2) bekezdés alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatónál rendelkezésre álló adatokat.

(10a) Az elektronikus hírközlési szolgáltató – a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) törvényben meghatározott feladatai ellátásának körében a természetes személy előfizetőkkel való telefonos kapcsolatfelvétellel megvalósuló statisztikai adatgyűjtés biztosítása céljából – a KSH kérelmére köteles átadni vagy hozzáférhetővé tenni a kérelemben megjelölt természetes személyek körére vonatkozóan

- a) a természetes személyről megadott előfizetői személyazonosító adatok alapján az előfizetőhöz rendelt hívószámot, amennyiben a természetes személy rendelkezik előfizetéssel az elektronikus hírközlési szolgáltatónál, vagy
- b) az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a természetes személy az elektronikus hírközlési szolgáltatónál előfizetéssel nem rendelkezik.

(10b) Az elektronikus hírközlési szolgáltató a (10a) bekezdés szerinti adatkérés során tudomására jutott személyes adatokat semmilyen más célra nem használhatja fel és azokat az adatszolgáltatás teljesítése után haladéktalanul törli.

(10c) A KSH az átvett adatokat a statisztikai adatelőállítási folyamatban addig kezeli, amíg az annak végrehajtásához indokolt. A személyes adatokat és az előfizetői állomás számát a KSH elkülönítetten tárolja, e két adatállomány összekapcsolására csak az adatgyűjtés-szervezés és a lekérdezés idejére jogosult. A feladat megszűnésekor, így különösen az egyes adatfelvételek lezárását követően az azokhoz kapcsolódóan átvett adatokat a KSH törli.

(11) Az elektronikus hírközlési szolgáltató – ha az a rendelkezésére áll – a szabálysértési hatóság kérelmére a segélyhívó számok rendeltetéstől eltérő igénybevétele szabálysértés elkövetőjének azonosítása céljából köteles átadni a segélyhívószámra kezdeményezett hívó telefonszám vonatkozásában

- a) az előfizető családi nevére és utónevére, születési helyére és idejére, anyja születési családi és utónevére, lakcíme és értesítési címe, vagy

b) a nem természetes személy előfizető esetén annak cégnevére, székhelyére, telephelyére, képviselőjének családi nevére és utónevére vonatkozó adatokat.”

„159/A. § (1) Az elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatás szolgáltatója – az adatkérésre külön törvény szerint jogosult bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, illetve az előkészítő eljárást folytató szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásának biztosítása céljából, a kérelmükre történő adatszolgáltatás érdekében – megőrzi az elektronikus hírközlési szolgáltatás előfizető, illetve felhasználó általi igénybevételeivel kapcsolatos, az érintett elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával összefüggésben a szolgáltató által előállított vagy kezelt alábbi adatokat:

a) helyhez kötött telefon- vagy mobil rádiótelefon szolgáltatás, internet hozzáférési szolgáltatás, internetes telefon-, internetes levelezési szolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén az előfizető egyedi előfizetői szerződésben rögzített személyes adatai;

b) helyhez kötött telefon- vagy mobil rádiótelefon szolgáltatás, internet hozzáférési szolgáltatás, internetes telefon-, internetes levelezési szolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén az előfizetői, felhasználói végberendezés vagy előfizetői hozzáférési pont hívószáma vagy egyéb, az előfizető, felhasználó egyedi azonosításához szükséges – az előfizetői szerződésben rögzített, vagy az elektronikus hírközlési szolgáltató által egyéb módon az előfizetőhöz, felhasználóhoz rendelt – állandó műszaki-technikai azonosítók;

c) helyhez kötött telefonszolgáltatás, helyhez kötött internet hozzáférési szolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén az előfizetői, felhasználói végberendezés vagy előfizetői hozzáférési pont létesítési címe és típusa;

d) helyhez kötött telefon- vagy mobil rádiótelefon szolgáltatás, internet hozzáférési szolgáltatás, internetes telefon-, internetes levelezési szolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén a kommunikációban részt vevő előfizetők, felhasználók hívószámai, egyedi műszaki-technikai azonosítói, felhasználói azonosítói, az igénybe vett elektronikus hírközlési szolgáltatás típusa, a kommunikáció dátuma, kezdő és záró időpontja;

e) helyhez kötött telefon- vagy mobil rádiótelefon szolgáltatás, illetve ezek kombinációja igénybevételeinél alkalmazott hívásátirányítás és hívástovábbítás esetén a hívásfelépítésben részt vevő köztes előfizetői vagy felhasználói hívószámok;

f) mobil rádiótelefon szolgáltatás esetén a szolgáltatás igénybevételekor használt, a kommunikációban részt vevő felek készülékazonosítója (IMEI), valamint mobil-előfizetői azonosítója (IMSI);

g) mobil rádiótelefon szolgáltatás esetén a szolgáltatást nyújtó hálózat- és cellaazonosítója a közlés megkezdésekor, valamint az adott szolgáltatás nyújtásának időpontjában az adott cellaazonosítóhoz tartozó cella tényleges földrajzi helyének meghatározását lehetővé tevő adatok;

h) internetes elektronikus levelezési, internetes telefonszolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén a szándékolt címzett irányában megkezdett kommunikációra vonatkozóan a d) pont szerinti adatok;

i) internet hozzáférési, internetes elektronikus levelezési, internetes telefonszolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén az elektronikus hírközlési szolgáltatás típusa és a szolgáltatás előfizető vagy felhasználó általi igénybevételeinek dátuma, kezdő és záró időpontja, az igénybevételeinél használt IP cím, felhasználói azonosító, hívószám;

j) internet hozzáférési, internetes elektronikus levelezési, internetes telefonszolgáltatás, illetve ezek kombinációja során az előfizetők, felhasználók egyedi műszaki-technikai azonosítóinak az elektronikus hírközlési szolgáltató általi bármely átalakításának követéséhez szükséges adatok (IP cím, portszám);

k) előre fizetett anonim hívókártyás mobil rádiótelefon szolgáltatás esetében a szolgáltatás első igénybevételeinek dátuma és időpontja, valamint a cellaazonosító, amelyről az aktiválás megtörtént.

(2) Az (1) bekezdésben előírt adatmegőrzési és adatszolgáltatási kötelezettség a sikertelen hívások során előállított vagy kezelt (1) bekezdés szerinti adatokra is kiterjed.

(3) Az elektronikus hírközlési szolgáltató az (1) bekezdésben foglalt adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése érdekében az (1) bekezdés a)–c) pontja szerinti adatokat az előfizetői szerződés megszűnését követő, a d)–k) pontjaiban meghatározott adatokat azok keletkezését követő egy évig, a (2) bekezdés szerinti adatokat azok keletkezését követő fél évig köteles megőrizni.

(4) Az (1) bekezdésben foglalt adatszolgáltatások teljesítésekor az adatkérés jogszerűségéért az ügyben eljáró, adatkérésre felhatalmazott szerv a felelős. Az elektronikus hírközlési szolgáltató az (1) bekezdés szerint tárolt adatok, továbbá az (1) bekezdés szerinti adatszolgáltatás teljeskörűségéért, minőségéért és időszereiségéért felelős.

(5) Az (1) bekezdés alapján adatmegőrzésre kötelezett elektronikus hírközlési szolgáltató az adatmegőrzés feladatával kizárólag abban az esetben bízhat meg adatfeldolgozóként más vállalkozást, illetve a megőrzött adatokat kizárólag abban az esetben tárolhatja az Európai Gazdasági Térség más tagállamában, ha a megőrzött

adatokhoz való hozzáférés tekintetében az adatfeldolgozóval kötött adatmegőrzési szerződés tartalmazza az (1)–(2) bekezdés szerinti adatkérésekre vonatkozó hazai titokvédelmi, minősítettadat-védelmi szabályoknak megfelelő biztonsági és hozzáférési követelményeket. Az elektronikus hírközlési szolgáltató a megőrzött adatokat nem tárolhatja olyan ország területén, illetve az adatmegőrzés feladatával nem bízhat meg olyan országbeli adatfeldolgozót, amely ország az Európai Gazdasági Térségnek nem tagállama.

(6) E § alkalmazásában kommunikáció valamely elektronikus hírközlési szolgáltatás révén megvalósított információcsere vagy információtovábbítás véges számú felek között, amely magában foglalja a sikertelen hívásokat. E § alkalmazásában a kommunikáció nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózaton keresztül műsorterjesztési szolgáltatás részeként a nyilvánosságnak továbbított információt, kivéve, ha az információ az azt átvevő, azonosítható előfizetőhöz vagy felhasználóhoz kapcsolható.

(7) Az adatkérésre külön törvény szerint jogosult szervezetek évente statisztikát kötelesek készíteni és az Európai Bizottság részére eljuttatni. A statisztikának a következőket kell tartalmaznia:

- a) azokat az eseteket, amelyekben a szolgáltató e § alapján az illetékes hatóságok számára adatot szolgáltatott,
- b) e § szerinti adatok megőrzése időpontját és azon időpont között eltelt időt, amikor az illetékes hatóság az adatok továbbítását kérte,
- c) azokat az eseteket, amelyekben a szolgáltató az adatok iránti kérelmeket nem tudta teljesíteni.”

III.

[16] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy kezelt adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló, 2006. március 15-i 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) egyes, tagállami mérlegelést nem engedő, kötelező jellegű szabályait ültették át a magyar jogba. Azonban az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) Nagytanácsa a 2014. április 8-i Digital Rights Ireland ítéletben, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238 (a továbbiakban: Digital Rights Ireland ítélet) határozott az Irányelv érvénytelenségéről. Az ítélet szerint az elektronikus hírközlési metaadatok általános jellegű megőrzésének előírása a cél differenciálása és a hatósági hozzáférést korlátozó garanciák nélkül aránytalan beavatkozást jelent az Európai Unió (a továbbiakban: EU) Alapjogi Chartájának 7–8. cikkeibe, amelyek a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jogot garantálják. E szabályozási környezetből fakadóan az Alkotmánybíróság a jelen határozatában kiemelt figyelmet fordított az EUB, valamint az uniós tagállami alkotmánybíróságoknak az ügy szempontjából releváns uniós, illetve annak nyomán született nemzeti jogi normákat illetően hozott döntéseire. Az EUB joggyakorlatából az Alkotmánybíróság jelen határozathoz a Digital Rights Ireland ítélet mellett a 2020. október 6-i Privacy International ítéletben, C-623/17, EU:C:2020:790 (a továbbiakban: Privacy International ítélet) foglaltakat tartotta szem előtt.

[18] Az Alkotmánybíróság az Irányelvet átültető, nemzeti jogszabályokat megsemmisítő határozatok közül pedig elsősorban a német alkotmánybíróság BverfG, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010 számú, az osztrák alkotmánybíróság G 47/2012, G 59/2012, G 62/2012, G 70/2012, G 71/2012 számú egyesített, a szlovén alkotmánybíróság U-I-65/13 számú és a cseh alkotmánybíróság Pl. ÚS 24/10 számú döntéseinek érvénytelenségét tekintette át. E döntésekben az eljáró fórumok átfogóan arra a megállapításra jutottak, hogy az adatmegőrzést és -szolgáltatást a bűnüldözési, nemzetbiztonsági, honvédelmi célokhoz kötve, az adatok jellegéhez és mennyiségéhez igazodó biztonsági előírásokat tartalmazó, kellő garanciális rendelkezések hiányában a korlátozás nem felel meg a szükségesség-arányosság követelményeinek. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy e döntések nem rendelkeznek kötelezően követendő jogi kötőerővel saját döntéshozatala során, azonban az ügy karakterisztikájából fakadóan az alkotmányos párbeszédre figyelemmel mégis indokolt tekintettel lenni az általuk kibontott alkotmányos tételekre.

[19] 2. Mivel az indítványozó a magánszféra tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való alapjogok sérelmére következetesen együttesen, tartalmilag összefüggő módon hivatkozott, az Alkotmánybíróság a vizsgálatát is ennek megfelelően folytatta le, tekintettel azonban arra, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében felsorolt adatok személyes adatoknak minősülnek (lásd Abv., Indokolás [21]).

- [20] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az érintett adatok egyrészt több személy személyes adatait érintik, másrészt a maguk összességében többek is az elkülönült, egyedi személyes adatoknál: az érintett kapcsolataira, kommunikációs szokásaira vonatkozó olyan tömegű és minőségű adatösszességről van szó, amelyből kirajzolódhat az érintett kommunikációs profilja, illetve személyiségének egy igen meghatározó, fontos szelete. Továbbá mivel az érintett személyes adatok túlnyomó részben speciálisan az érintett kapcsolattartására vonatkozó személyes adatok, valamint mert a személyes adatok összességéből az érintett teljes kapcsolattartására, kapcsolati hálójára lehet következtetéseket levonni, az érintett adatkör szorosabb kapcsolatban áll a magánszférához való joggal, illetve azzal összefüggésben az emberi méltósággal, mint az egyedi, elkülönült személyes adatok általában.
- [21] Az Alaptörvény hatálybalépését (illetve az Alaptörvény negyedik módosításának 2013. április 1-jei hatálybalépését) követően az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés első mondatrészé rögzítette, az Alaptörvény 2018. június 28-i, hetedik módosítása óta pedig a (3) bekezdés első mondatrészé tartalmazza a személyes adatok védelméhez való jogot, azonban az Alaptörvény nem ad alkotmányos szintű meghatározást a személyes adat fogalmára (lásd: 2/2014. (I. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [11]). Az Alkotmánybíróság a 11/2014. (IV. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) indokolásának [55] bekezdésében – az Alaptörvény VI. cikkének értelmezésével összefüggésben – úgy fogalmazott, hogy „[a] személyes adat minden esetben az ember magán- és családi életéről szóló információ”. A 3038/2014. (III. 13.) AB határozat indokolásának [17] bekezdése szintén megerősíti, hogy „[a]z Alaptörvény a személyes adat fogalmát nem határozza meg. A személyes adatok védelméhez való jogot ugyanakkor a magánszféra (magán- és családi élet, magánlakás, jó hírnév) védelmére irányuló jogok között szabályozza. Habár az Alaptörvény a magánszférát szélesebb körben védi, mint az előző Alkotmány (nemcsak a magánlakás és a magántitok, hanem a magán- és családi élet, az otthon és a kapcsolattartás is védett), az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett elvek megfelelő alkalmazását egyik eltérés sem teszi önmagában lehetetlenné.”
- [22] Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.) indokolásának [87] bekezdésében fenntartotta és megerősítette az információs önrendelkezési jog korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kibontott értelmezését (főszabályként mindenki maga dönt személyes adatai feltárásáról és felhasználásáról, azonban törvény kivételesen – pontosan meghatározott célhoz kötötten – elrendelheti a személyes adat kiszolgáltatását, előírhatja felhasználási módját). Az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban azt is hangsúlyozta, hogy „[a]z Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O cikkéből és II. cikkéből. Ezért az Alaptörvény értelmezése során is fenntartható a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmező korábbi alkotmánybírósági gyakorlat. Az információs önrendelkezési jog szorosan kapcsolódik a magánszférához való joghoz és az arról való döntést foglalja magában, hogy az egyén mikor és milyen korlátok között fedi fel a személyéhez köthető adatokat” {a személyes adatok védelméhez való jognak az Alaptörvény hatálybalépését követő értelmezésével összefüggésben lásd még: Abh1., Indokolás [18]; Abh2., Indokolás [55]; Abh3., Indokolás [86]–[87]; illetve 17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Abh1. indokolásának [16] bekezdése kimondta azt is, hogy sem az Alaptörvénynek, sem az Infotv.-nek nincs olyan rendelkezése, amely az információs önrendelkezési jog addigi értelmezésének megváltoztatását indokolná. Az Alkotmánybíróság jelen ügy elbírálása során – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat indokolásának [30]–[34] bekezdéseiben foglaltakat szem előtt tartva – is a következetes gyakorlatában kibontott módon értelmezte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jogot (vö. 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [29]–[44]; 3171/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [31]–[41]; 3192/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [25]–[28]).
- [23] „Az Alaptörvény az egyén magánszférája védelmét tartalmazó VI. cikkének szövegét Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 2018. június 29-i hatálybalépéssel megváltoztatta. Az Alaptörvény eredeti szövegezése szerint »(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. (3) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.« Az Alaptörvény hetedik módosításának 4. cikke az Alaptörvény előzőekben idézett VI. cikke helyébe új tartalommal a következő rendelkezést léptette: »(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán-, és családi életének, valamint otthonának sérelmével. (2) Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalma. (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. (4) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez

- való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.« Az Alaptörvény hetedik módosítása ezzel új szabályozási szintre emelte a magánszféra védelmét, a korábbi, a magánszféra nevesített, néhány elemének védelme helyett, komplex, általános védelmet nyújtva, mely kiterjed az intimszférára, továbbá a tágabb értelemben vett magánszférára, az egyén családi életére, otthonára kapcsolattartására. [...] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hetedik módosítására figyelemmel legutóbb a 3167/2019. (VII. 10.) AB határozatában foglalkozott az Alaptörvény VI. cikkében foglalt alapjog tartalmával. A határozat megállapította, hogy az Alaptörvény a magánszféra védelméhez kapcsolódó jogok körében rendelkezik a személyes adatok védelméhez való jogról” {vö. 3212/2020. (VI. 19.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [43]–[44]}.
- [24] A személyes adatok védelméhez való jog mint alapjog korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt általános kritérium vonatkozik. Eszerint alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható. E korlátozás pedig az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett a feltétlenül szükséges és az elérni kívánt céllal arányos mértékben valósítható meg. Ennek következtében az Alkotmánybíróságnak meg kellett vizsgálnia, hogy az indítványban támadott jogszabályi rendelkezések a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog korlátozását valósítják-e meg, és ha igen, a korlátozásra más alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett a feltétlenül szükséges és az elérni kívánt céllal arányos mértékben került-e sor.
- [25] Az Eht. 159/A. § (1) bekezdése felsorolja mindazon adatokat, amelyekre nézve a törvény kötelezővé teszi az adatmegőrzést az elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatás szolgáltatója számára. E rendelkezések szerint ezen adatok az „elektronikus hírközlési szolgáltatás előfizető, illetve felhasználó általi igénybevételével kapcsolatos adatokat” jelentik, így magára a kommunikáció körülményeire és nem a kommunikáció tartalmára vonatkoznak.
- [26] Az Eht. 159/A. § (1) bekezdés a) és b) pontjai többek között az előfizetési szerződésben rögzített személyes adatokra, a hívószámra, valamint az érintett konkrét azonosítását lehetővé tevő azonosítókra, c) pontja az érintett előfizetői címére (ahol vezetékes telefont/internetet létesített), illetve az igénybe vett szolgáltatás típusára (telefonos vagy internetszolgáltatás), a d) pont pedig az előfizető és más személy közötti kommunikációra jellemző adatokra (pl. hívószám, azonosítók, időpontok) vonatkozik. Az e) pont alapján megőrzendő adat alapján megállapítható, hogy az érintett előfizető hova irányította át és továbbította hívásait. Az f) pont az érintett előfizető és a vele kommunikációban álló más személy által használt készülékekre vonatkozó adatok megőrzését írja elő. A g) pontban megjelölt, cellaazonosítóra vonatkozó adat az érintett tényleges földrajzi helyét határozza meg, tehát gyakorlatilag azt, hogy a hívás ideje alatt fizikailag hol tartózkodott. A h) pont az internetes levelezés és telefonálás során az előfizető és a vele kommunikációban álló másik személy jellemző technikai adataira (pl. hívószám, azonosítók, időpontok) vonatkozik. Az i) pont szerinti adat szól az internetes kommunikációról és annak jellemző adatairól (többek között a konkrét szolgáltatástípusról, a szolgáltatásba történő be- és kilépés időpontjáról, az igénybevételnél használt IP címről). A j) pont az IP címre és portszámra vonatkozó adatokat írja elő, a k) pont szerinti adat pedig arra vonatkozik, hogy az érintett mikor és hol vette először igénybe az adott szolgáltatást.
- [27] E fenti, az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében felsorolt, megőrzendő adatok olyan adatoknak minősülnek, amelyek egyértelműen az indítványozó alkotmányosan védett kapcsolattartására vonatkoznak. Ugyan a kapcsolattartásának tartalmát nem érintik, de kiderül belőlük, hogy ki, milyen eszközzel, honnan, kivel, milyen hosszan, milyen gyakorisággal kommunikált telefonon vagy interneten keresztül. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a Fővárosi Ítéletábla 2016. április 7-én született, 8.Pf.21.057/2015/5. számú másodfokú ítéletében alkalmazott, az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében előírt megőrzési kötelezettség korlátozza az indítványozónak a személyes adatok védelméhez fűződő jogát. Megállapította az Alkotmánybíróság az Abh4.-ben, hogy „az Alaptörvény VI. cikke hetedik módosítása a magánszférajogok között különbséget tesz azzal, hogy a személyes adatok védelmét nem helyezte fokozott védelem alá, a kiemelt védelem a magánszféra jogán keresztül a magán-, és családi élet, valamint az otthon tiszteletben tartásához való jogot illeti meg, amely alapján a család, ezen belül a közeli hozzátartozók, így különösen a gyermekek fokozott védelem alatt állnak” (Abh4., Indokolás [46]). Azonban nemcsak az egyes konkrét kapcsolatokra vonható le ezen adatokból következtetés, hanem az érintett személy önazonosságának egy igen fontos aspektusa, a kommunikációs profilja is előállítható belőlük.
- [28] A kommunikációs profil (a kapcsolattartására vonatkozó adatokra figyelemmel) szoros összefüggésben áll az érintett személyek magánszférájával, illetve emberi méltóságával, és ennek következtében a személyes adatok védelméhez való alapjog (ami a magánélet védelmének része) védelmi körén belül közel kerül az emberi méltóság sérthetetlen magjához. Ennek oka, hogy „[e]zen adatok együttesen véve igen pontos következtetések levonását tehetik lehetővé azon személyek magánélete vonatkozásában, akiknek az adatait megőrizték, így például a napi

szokások, az állandó vagy ideiglenes tartózkodási helyek, a napi vagy egyéb helyváltoztatások, a gyakorolt tevékenységek, az e személyek társadalmi kapcsolatai és az általuk látogatott társadalmi közegek tekintetében” (Digital Rights Ireland ítélet). E kommunikációs profil tehát „ugyanolyan különleges információnak minősül, mint a közléseknek maga a tartalma” (Privacy International ítélet). Ilyetén jellegéből fakadóan – annak ellenére, hogy az alkotmányozó a személyes adatok védelmének in abstracto nem biztosított kiemelt alkotmányos pozíciót – e kommunikációs profilt fokozott alapjogi védelemben indokolt részesíteni, amely az Eht. által előírt adatkezelés megfelelő, szigorú garanciákkal való biztosításában materializálódik. Ennek alapján már az adatok pusztán készletező megőrzése is a személyes adatok védelméhez való alapjog korlátozását jelentheti, mert potenciálisan magában rejtje a kommunikációs profilalkotás és ezáltal egy súlyos alapjogi sérelem lehetőségét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen ügyben készletező adatgyűjtés merül fel. Az Eht. 159/A. § megjelenít legitím célokat az adatgyűjtéssel összefüggésben, e célok azonban jövőbeliek, és nem is realizálódnak minden esetben. Ennek okaként az Alkotmánybíróság azt jelöli meg, hogy az adatalanyok meghatározó többsége esetében az adatgyűjtés a célok realizálásával semmilyen kapcsolatban nem áll, illetőleg nem is fog állni, lévén e személyek bűncselekményekkel összefüggésbe nem hozhatók. A készletező adatgyűjtés az Alkotmánybíróság értelmezése szerint akkor áll fenn, ha az adatkezelés értékelhető, konkrétan meghatározott, teljes körű realizálódásra képes célokhoz i) egyáltalán nem, vagy legalábbis nem kellőképpen kötődik, ii) vagy bár korábban kellőképpen kötődött, de a cél teljesülésére vagy megszűnésére tekintet nélkül az adatkezelés folytatódik, iii) vagy annak ellenére, hogy az adatkezelés kellőképpen kötődik legitím célokhoz, azok kereteit valamely oknál fogva túllépi. Az Eht. 159/A. §-ával összefüggő adatkezelés kapcsán bár jelennek meg célok, azonban az adatkezelés normatív szinten ténylegesen nincsen kötve e konkrét célokhoz, a szabályozás csupán a célok egy jövőben lehetséges megvalósulásához kapcsolódik. Az adatgyűjtés tehát egy alkotmányjogilag értékelhető célhoz a törvényszöveg alapján kellőképpen nem kötődő, a felhasználás körét túl távan meghatározó adatszolgáltatás érdekében történik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindez kimeríti a készletező adatkezelés fogalmát.

- [29] 3. Mivel az Alkotmánybíróság az érintett alapjog korlátozásának tényét megállapította, a következőkben megvizsgálta, hogy az alapjogi korlátozásra más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával került-e sor.
- [30] A támadott jogszabályi rendelkezések megalkotását az Irányelv implementációjából eredő kötelező jogalkotási feladat elvégzésén, a magyar és az uniós szabályozás harmonizációjának megteremtésén túlmenően Magyarország bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi érdekei tették szükségessé. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jelen ügyben felmerült alkotmányos összefüggések keretében ezen érdekek olyan alkotmányos értéknek tekintendők, amelyek szükségessé tehetik az érintett alapjogok korlátozását (vö. 3255/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [14]), illetve hogy a korlátozás módszere, az adatok egy-, illetve féléves időtartamú megőrzése alkalmas a jogalkotó által kitűzött célok elérésére.
- [31] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban áttekintette, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések a feltétlenül szükséges mértékben korlátozzák-e az érintett alapjogot. Az Eht. 159/A. § (1) bekezdése előírja, hogy az elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatás szolgáltatója megőrizze az elektronikus hírközlési szolgáltatás előfizető, illetve felhasználó általi igénybevételével kapcsolatos, az érintett elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával összefüggésben a szolgáltató által előállított vagy kezelt összes adatot. Ez lényegében azt jelenti, hogy a megőrzési kötelezettség kiterjed minden olyan elektronikus kommunikációt igénylő hétköznapi cselekményre, amely napjainkban elengedhetetlen a közösségi életben történő részvételhez, anélkül, hogy az érintett előfizetővel vagy felhasználóval szemben bármilyen felróható cselekmény vagy legalább annak potenciális lehetősége felmerült volna. Az Alkotmánybíróság megállapítja azonban, hogy az érintett adatok készletező jellegű megőrzése a jelen esetben önmagában mégsem korlátozza a személyes adatok védelméhez fűződő jogot a feltétlenül szükséges mérték meghaladóan. Ennek egyik oka, hogy az adatmegőrzést nem közvetlenül az állam, hanem egyéb, a gazdasági szférában tevékenykedő üzemeltetők, illetve szolgáltatók végzik, akik az Eht. 159/A. § (1) bekezdése által érintett adatokat saját céljaikra a támadott jogszabályi rendelkezések alapján nem használhatják fel, e megőrzendő adatokat ugyanis mind fizikailag, mind adminisztratív szempontból elkülönítve kell őrizni a szolgáltató által kezelt egyéb adatoktól. Így az Eht. támadott rendelkezése alapján gyűjtendő adatok a maguk összességében nem állnak sem az adatkezelő, sem az adatszolgáltatást kérő, illetve az állam rendelkezésére.

- [32] Másrésről a támadott jogszabályi rendelkezésekben meghatározott egy-, illetve féléves időtartamú megőrzés biztosítja, hogy az egyébként feltétel nélküli készletező adatmegőrzés a feltétlenül szükséges mértéken belül maradjon. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az Eht. támadott rendelkezése által előírt, bűnüldözési, nemzetbiztonsági, honvédelmi céllal kezelt adatok – különösen a szervezett bűnözést illetően – értékes eszközök jelentenek az elérni kívánt célok hatékony megvalósításában. Ezen adatok ismerete nélkül ugyanis a bűnüldözési mechanizmusok elnehezülhetnek, a büntető igazságszolgáltatás hatékonysága csökkenhet, lévén az eljárás folyamán sokszor nélkülözhetetlen, más forrásokból nem pótolható bizonyítékokat szolgáltathatnak. Ebből fakadóan az adatmegőrzés és -szolgáltatás nem idéz elő ab ovo minden esetben alaptörvény-ellenességet. Ugyanakkor az ilyen jellegű előzetes, készletező adatkezelés – a kezelt adatok jellegére és mennyiségére is tekintettel – az arányosság terén magasabb alkotmányos követelmények érvényesülését kívánja meg.
- [33] 4. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozására az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával került-e sor. Az alapjog-korlátozást az Alkotmánybíróság előbb a Szolgáltató általi adatgyűjtés, majd az adatokhoz való hozzáférés viszonyrendszerében vizsgálta. Ennek keretében megállapította, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében foglalt előzetes, készletező adatmegőrzés az érintett alapjogot az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozza.
- [34] 4.1. Az arányosság vizsgálatának kezdetén az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy jelen esetben az adatok többnyire olyan személyekhez fűződnek, s a generális és preventív adatmegőrzés olyan személyek jogait is tömegesen érinti, akik közvetetten sem hozhatók kapcsolatba az elérni kívánt célokkal. Egy-egy szolgáltató ugyanis akár több millió előfizető több millió adatát is őrzi, kezeli. Olyan személyekre is alkalmazandó tehát az Eht. 159/A. § (1) bekezdése – csupán abból fakadóan, hogy elektronikus hírközlési szolgáltatást vesznek igénybe –, akik súlyos bűncselekményekkel távoli kapcsolatban sem állnak. Márpedig esetükben a bűnüldözés, nemzetbiztonsági és honvédelmi célok mint ezen ügyben releváns alapjog-korlátozást indokoló alkotmányos értékek az adatkezeléssel összefüggésben ténylegesen fel sem merülnek. Az Alkotmánybíróság ezt illetően megerősíti, hogy „[a]z információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. [...] A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés- és tárolás alkotmányellenes” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42]. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy a készletező adatmegőrzés önmagában nem eredményezi ab ovo az Alaptörvény sérelmét, amennyiben annak alkotmányosan igazolható célja van, az adatok kezelése e célhoz kötött, valamint a célhoz mérten – megfelelő garanciákkal körülbástyázott keretek közé szorítva – arányos. Az arányosság vizsgálatakor ugyanakkor mindezekből fakadóan magasabb alkotmányos mércéknek való megfelelés várható el a szabályozástól.
- [35] 4.2. Az Alkotmánybíróság az arányosság körében – mind az adatmegőrzés, mind az adatszolgáltatás vonatkozásában – elsőként a megfelelő tájékoztatást vizsgálta, tekintettel annak kiemelt szerepére. Ez ugyanis az érintettek megfelelő jogvédelmének záloga, így ennek hiányában „az elektronikus hírközlési eszközök felhasználói főszabály szerint joggal számíthatnak arra, hogy a közléseik és az azokhoz kapcsolódó adatok hozzájárulásuk hiányában anonimek maradnak és nem rögzíthetők” (Privacy International ítélet). E tájékoztatásnak az adatmegőrzésre és -szolgáltatásra egyaránt ki kell terjednie, az érintetteknek tudniuk kell róla, hogy adataikat ki, milyen jogcímen, milyen okból és milyen mértékben kezeli. Az Eht. 159. §-a az előzetes tájékoztatás követelménynek – a 159/A. §-ra is nézve – eleget tesz abban a vonatkozásban, hogy előírja a Szolgáltatónak az igénylővel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségét, amelyet az előfizetői szerződés megkötésekor kell teljesítenie.
- [36] 4.3. Az adatmegőrzés arányosságával összefüggésben az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a megőrzendő adatok biztonságáról a jogalkotó kellőképpen gondoskodott-e, figyelembe véve, hogy az őrzött adatok átfogó (kommunikációs profilalkotó) jellegükre tekintettel fokozott mértékben vannak kitéve a jogellenes megszerzés veszélyének. A kezelt adatok köre és mennyisége indokolja, hogy elvárt technikai és szervezési intézkedések révén a védelem és biztonság különösen magas szinten legyen biztosítva, védve az adatokat a véletlenszerű vagy jogellenes megsemmisüléstől, valamint a véletlenszerű elvesztéstől vagy módosítástól is. Az Alkotmánybíróság már korábban rögzítette, hogy az érintettet megilleti az a garancia, hogy adatait az adatbiztonság szabályainak megfelelően kezeljék [lásd 144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2008, 1107, 1157], és úgy ítéli meg, hogy e korábbi határozatában szereplő tétel alkalmazásának a jelen ügyben nincs akadálya {vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [30]–[32]}. Mivel az Eht. 159/A. §-ában foglalt adatok lehetőséget adnak az érintett személyek kommunikációs profiljának elkészítésére, az ott felsorolt adatok őrzését különös gondossággal kell

biztosítani. Az Eht. 159/A. §-a nem tartalmaz olyan adatbiztonsági előírásokat, amelyek garantálnák a megőrzött adatoknak a visszaélések veszélyével, valamint bármilyen jogellenes hozzáféréssel vagy felhasználással szembeni védelmét. Az Eht. egyes rendelkezései, kiváltképp a 155–156. §-ok azonban az elektronikus hírközlési szolgáltatók valamennyi adatkezelésére, így a 159/A. §-ra is vonatkozó adatbiztonsági szabályokat tartalmaznak. Az Eht. a megőrzendő adatok mennyiségéhez, ezen adatok érzékeny jellegéhez, valamint az ezen adatokhoz való jogellenes hozzáférés veszélyéhez is igazított, az indítvány benyújtásának idejéhez mérten fokozatosan bővülő szabályokat tartalmaz, amelyek rendeltetése különösen az, hogy egyértelműen és szigorúan szabályozzák a szóban forgó adatok védelmét és biztonságát azok teljes körű épségének és titkosságának biztosítása érdekében. Az adatbiztonság, az adatfelhasználás, az átláthatóság és a jogvédelem tekintetében ugyanis kellően szigorú és világos szabályozásra van szükség. Utal rá az Alkotmánybíróság, hogy az EUB a Digital Rights Ireland ítéletben megfogalmazott adatbiztonsági standardokat, amelyeknek az Eht. szabályozása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint megfelel.

- [37] 4.4. Az adatmegőrzés arányosságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság áttekintette az adatmegőrzésnek az Eht. 159/A. § (3) bekezdése által rögzített idejére vonatkozó szabályok alkotmányosságát. E körben megállapította, hogy az – Eht. 159/A. § (1) bekezdés a)–c) pontjai esetén az előfizetői szerződés megszűnésétől, d)–k) pontjai esetén pedig az adatok keletkezésétől számított – egy-, valamint – a (2) bekezdésére vonatkozó – féléves megőrzés az elérni kívánt célokhoz mérten arányosnak tekinthető. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy bár az a)–c) pontokban rögzített adatok megőrzése a szerződéskötéskor előre nem látható – de korlátozott – ideig tart, ezek olyan adatoknak tekinthetőek, amelyek esetén megőrzése nélkül a teljes adatgyűjtés értelmét veszítené, az elérni kívánt célok megvalósítására alkalmatlanná válna. Önmagában tehát az adatmegőrzés előírt időtartama nem idézi elő az alapjog-korlátozás aránytalanságát, egyéb garanciális intézkedések megléte esetén indokoltnak és alkotmánykonformnak tekinthető.
- [38] 4.5. Az adatmegőrzést követően az Alkotmánybíróság az adatszolgáltatás arányosságát vizsgálta. Az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében szereplő, „feladatai ellátásának biztosítása céljából” tartalmú fordulat túl általános, és nincs tekintettel arra, hogy kizárólag Magyarország bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi érdekeivel összefüggő feladatainak ellátása alapozza meg ezen adatszolgáltatás alkotmányosan arányos mivoltát. A bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, illetve az előkészítő eljárást folytató szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat – mint az adatszolgáltatásra jogosultak – kizárólag külön törvényi felhatalmazás alapján, valamint feladataik ellátásának biztosítása céljából, kérelem alapján követelhetik az adatszolgáltatást. Arra azonban nincs garancia az Eht.-ben, hogy a kérelmet kizárólag olyan, törvényben meghatározott feladatuk ellátásának biztosítása céljából nyújthatják be, ahol a törvény a speciális bűnüldözési, nemzetbiztonsági vagy honvédelmi feladat ellátását határozza meg célként. Az adatszolgáltatás arányosságának vizsgálatakor márpedig tekintettel kell lenni arra, hogy az adatszolgáltatásra jogosultak törvényi feladatai lényegesen szélesebb kört jelentenek, mint az adatszolgáltatás alkotmányos kereteit adó célok. E védett alkotmányos értékek érvényre jutását a 159/A. § (1) bekezdésének annyiban kell tehát elősegítenie, hogy az adatmegőrzési és -szolgáltatási kötelezettséget egyértelmű és pontos megfogalmazás révén azokra az esetekre szűkítse le, ahol a támadott jogszabályi rendelkezés által felsorolt szerveknek a szakjogági törvények szerinti feladatai speciális bűnüldözési, nemzetbiztonsági vagy honvédelmi feladat ellátását jelentik. Az adatszolgáltatással kapcsolatban aránytalan alapjog-korlátozást eredményez továbbá, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdése – bár a bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatmegőrzésről szóló alcím alatt szerepel – ténylegesen nem határoz meg semmilyen megkülönböztetést, korlátozást, kitélt sem azon eljárások, sem azon súlyos bűncselekmények körét illetően, amelyek kapcsán az adatszolgáltatás indokolt.
- [39] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy ilyen jellegű és mérvű alapjog-korlátozásra csak szűk körben, konkrétan rögzített keretek között, jól meghatározott anyagi jogi és eljárásjogi feltételek mellett kerülhet sor. Ezek mindegyikének a szabályozás által védett alkotmányos értékekhez mint célokhoz kell igazodni és kötődni. Ennek megfelelően az adatszolgáltatásnak is konkrétan meghatározott súlyos bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás képezheti alkotmányos alapját. Az arányosság kritériumának való megfelelés tehát nemcsak akkor válik kérdésessé, ha büntetőeljárásra okot adó körülmény egyáltalán nem is jelentkezik, hanem abból következően is, ha csak kisebb súlyú bűncselekmény gyanúja merül fel. Ekkor sem indokolhatja az in concreto csekélyebb jelentőséggel érvényesülő alkotmányos értékek védelme a lakosság millióinak jogkorlátozását. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az e körben felmerülő részletszabályok rendezése a szakjogági törvényekre tartozik, ennek ellenére minimumstandardoknak az Eht.-ben való megjelenítése alkotmányos elvárásként jelentkezik. Ennek oka, hogy az adatkezelés alapját az Eht. adja, így ennek rendelkezéseitől elvárható, hogy az alap mellett bizonyos – minimális – kereteket is rögzítsenek, lévén enélkül az Eht. ténylegesen semmilyen, a célhoz kötöttségre vonatkozó alkotmányos igényt nem támasztana az adatkezeléssel szemben a személyes adatok védelme érdekében. Annak

az alkotmányos minimumnak mindenképpen meg kell jelennie az Eht.-ben, hogy az adatkezelésre csak a jogosított szervezetnek a konkrét, legitim célokkal és súlyos bűncselekményekkel összefüggő feladatai kapcsán kerülhet sor. E követelmény részleteit ugyanakkor elegendő szakjogági törvényekben rendezni.

- [40] Az Alkotmánybíróság megállapította tehát, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés túl tágan határozza meg, hogy az adatkérésre külön törvény szerint jogosultak milyen eljárásban, milyen célra és mennyire kiterjedt adatszolgáltatást kérhetnek. Az adatok átadására vonatkozó felhatalmazás ebből kifolyólag túlzottan általános, absztrakt, hiányoznak belőle azok a konkrétumok, amelyek az adatkezelést annak céljához tudnák kötni és igazítani. Márpedig az alapjog-korlátozás általános kritériumába foglalt „az elérni kívánt céllal arányosan” kitétel az adatfeldolgozás terén különösképpen kötelez a célhoz kötöttségre (lásd Abh3., Indokolás [91]).
- [41] 4.6. Az adatszolgáltatással összefüggésben az Alkotmánybíróság hivatkozik továbbá az EUB döntéseiből következő azon kötelezettségre, hogy – amennyiben erre törvény felhatalmazza – kérelmező jogosultként vagy az adatszolgáltatási kérelem előzetes, érdemi felülvizsgálójaként az eljárásban részt vegyen bíróság vagy független, a bírósági eljárás folyamatában nem érdekelt közigazgatási szerv. Az Alkotmánybíróság e kritériummal összefüggésben is hangsúlyozza, hogy a tényleges felülvizsgálat részletszabályait elegendő szakjogági törvényekben rendezni, ugyanakkor a felülvizsgálat követelményének, illetve a bírói vagy a független, a büntetőeljárás folyamatában nem érdekelt közigazgatási szerv szerepének az adatkezelés alapjait adó Eht.-ben is meg kell jelennie. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Eht. e tekintetben nem tesz eleget az Alaptörvényből, valamint az EUB döntéseiből következő szabályozási követelményeknek.
- [42] 4.7. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdése az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul sérti az indítványozó Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánszféra tiszteletben tartásához való jogát, valamint a VI. cikk (3) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez fűződő jogát, azaz alaptörvény-ellenes. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a szabályozás és a magánszféra tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez való jog összhangja orvosolható a kifogásolt jogszabályhely megsemmisítése nélkül, az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával is. Az említett alapjogok sérelme ugyanis nem a szabályozásból, hanem éppen annak hiányosságából fakad.
- [43] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [44] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált törvényi rendelkezés esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem teremtette meg az adekvát szabályozási környezetet a bűnüldözési, nemzetbiztonsági, honvédelmi célú adatkezelés számára, túl tágan, kellő korlátok és feltételek nélkül szabályozta az adott kérdéskört.
- [45] Ezért úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik a kiemelt alkotmányos értékeket védő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangja.
- [46] Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az Eht. 159/A. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti magánszféra tiszteletben tartásához való jogból, valamint a (3) bekezdésben foglalt személyes adatok védelméhez való jogból fakadó következményeknek megfelelően a bűnüldözési, nemzetbiztonsági, honvédelmi célú adatkezelést. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. december 31-ig tegyen eleget.
- [47] 5. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése által biztosított joggal élve az alábbiakat jegyzi meg. Bár a fentiekben kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdése alapján gyűjtött adatok e jogszabályhelyből kifolyólag nem állnak teljes egészükben sem az adatkezelő, sem az adatszolgáltatást kérő, sem az állam rendelkezésére, ezt a megállapítást áttöri az Eht. 157. § (2) bekezdése. E jogszabályhely ugyanis – kettős célból – kötelezően megőrizni rendel olyan adatokat, amelyek közel azonosak a panasszal támadott jogszabályi rendelkezés által érintettekkel. Ennek megfelelően tárolni kell többek között a hívó és a hívott előfizetői számokat, a hívás kezdő időpontját és időtartamát, a cellainformációkat, valamint IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítókat. Az adatmegőrzés (2a) bekezdés szerinti célja az előfizető részére történő számlázás

és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése. A (3) bekezdés ettől eltérő célként meghatározott szervek törvényben meghatározott feladataik ellátásához kapcsolódó adatigénylése teljesítését jelöli meg. A (10) bekezdés alapján pedig „[a]z elektronikus hírközlési szolgáltató – az adatkérésre külön törvény szerint jogosult bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, illetve az előkészítő eljárást folytató szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásának biztosítása céljából – kérelemre köteles átadni vagy hozzáférhetővé tenni” az így gyűjtött adatokat. A gyakorlatban tehát az Eht. 157. § (2) bekezdése és 159/A. § (1) bekezdése alapján történő adatgyűjtés – az eltérő célra tekintet nélkül – az adatkérést követően ugyanarra az eredményre vezet: a hatóságok hozzáférnek az így megőrzött adatokhoz. Ennek értelmében szoros tartalmi kapcsolat áll fenn a jogszabályhelyek között.

- [48] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fentiekben az Eht. 159/A. §-ával kapcsolatban kifejtett azon érveket, amelyek esetén ez értelmezhető, vonatkoztatni kell a 157. §-ban előírt, a hatóságok feladatainak ellátását szolgáló adatmegőrzési és adatszolgáltatási kötelezettségre is. Az alábbiakban csak ezek sommás összegzése szerepel. Annak ellenére, hogy az Eht. 157. § (2) bekezdése a 159/A. § (1) bekezdésénél szűkebb körben írja elő az adatmegőrzést, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e korlátozottabb adattartományból is felállítható az adatalanyok személyiség- és mozgásprofilja, tehát a személyes adatok védelmének korlátozása valósul meg. Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság az Eht. 157. § (2) és (3) bekezdéseinek együttes értelmezéséből, hogy a (3) bekezdésben foglaltakkal összefüggésben a célhoz kötöttség nem is érvényesülhet, hiszen a készletező adatgyűjtés előre meg nem határozható jövőbeli célhoz kötődik. Önmagában a „meghatározott szervek törvényben meghatározott feladataik ellátásához kapcsolódó adatigénylése teljesítése” – amely ténylegesen a (10) bekezdésben foglalt átadási, hozzáférhetővé tételi kötelezettségben realizálódik – nem idéz elő olyan konkuráló alapjogi helyzetet, ami az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjog-korlátozási kritériumoknak megfelelne. Az Alkotmánybíróság minderre tekintettel megállapítja, hogy az Eht. 157. §-ában foglaltak sem felelnek meg maradéktalanul az Alaptörvény VI. cikk (1) és (3) bekezdéseiből fakadó követelményeknek, az Alkotmánybíróság fentiekben, a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességgel összefüggésben kifejtett megállapításai e szakaszra is vonatkoznak.
- [49] 6. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az előzetes, törvényben foglalt célhoz kötött, készletező adatkezelés ténye önmagában nem feltétlenül valósítja meg a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog aránytalan sérelmét. A jogalkotó kötelezettsége, hogy – a jelenleg hiányzó – megfelelő garanciáknak a szabályozásba történő beépítésével összeegyeztethetővé tegye az adatgyűjtést és -szolgáltatást az alapjog-korlátozás alkotmányos kritériumaival. Ennek következtében az adatkezelés alkotmányosan védett alapelveinek (adatbiztonság, célhoz kötöttség, korlátozott felhasználás, átláthatóság, jogorvoslat biztosítása stb.) az általánosnál szigorúbb törvényi garantálása mellett alkotmányosan is sor kerülhet ilyen típusú adatkezelés előírására.

IV.

- [50] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendeli a határozat közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. június 28.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1365/2016.

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [51] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.
- [52] 1. Az utóbbi időszak adatvédelmi szabályozását – mind az EU, mind a tagállamok jogalkotásában – áthatja az a tény, hogy a közelmúlt gyors technológiai fejlődése mind a magánélet védelmét, mind ennek részeként a személyes adatok védelmét számtalan új kihívás elé állította. Amint ezt az általános adatvédelmi rendelet preambuluma is kiemelte, a személyes adatok gyűjtése és megosztása jelentős mértékben megnőtt. A technológia a vállalkozások és a közhatalmi szervek számára tevékenységük folytatásához a személyes adatok felhasználását minden eddiginél nagyobb mértékben lehetővé teszi. Ezen új szempontok a személyes adatok védelméhez való jog jelentős fejlődését eredményezték a közelmúltban.
- [53] Ez az oka annak, hogy a személyes adatok védelme – mind az EU-ban, mind a tagállamokban – az utóbbi évtizedekben az alapjogi jogvédelem kiemelt területévé vált.
- [54] Az Alkotmánybíróság elé az Alaptörvény hatálybalépése óta elsősorban olyan indítványok kerültek, amelyek elektronikus nyilvántartásokkal, ezzel kapcsolatos adattovábbítással összefüggő alkotmányossági kérdéseket vetettek fel. Ezek az ügyek is igazolják, hogy a technikai fejlődés eredményeként az emberekről egyre több adatot tartanak nyilván, amelynek következtében az egyént egyre inkább elektronikus adatok fejezik ki. Az alapvető veszélyt ezért a személyekkel kapcsolatos adatok összekapcsolása, illetve azok ellenőrizhetetlen felhasználása jelenti. Ebből következően az alkotmányos jogvédelem központi kérdése, hogy miként lehet összeegyeztetni a személyiségi autonómia részét képező adatvédelem szempontjait a modern kormányzati tevékenység ellátásának alapvető feltételét jelentő nyilvántartások követelményeivel [például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Abh1., 3046/2016. (III. 22.) AB határozat].
- [55] 2. Az Alkotmánybíróság az előbbieken hivatkozott határozataiban azt hangsúlyozta, hogy az alapjog korlátozásának alkotmányosságához önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem meg kell felelnie az arányosság követelményének is: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [72]].
- [56] Az arányosság követelménye tehát a következetes alkotmánybírósági gyakorlat szerint a legkevésbé korlátozó és egyben alkalmas eszköz megválasztásának követelményét foglalja magában [3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [53]; lásd még: 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 70]. Emellett az Alkotmánybíróság jellemzően azt hangsúlyozza, hogy a szabályozás arányosságának kritériuma az adattovábbítás és a nyilvánosságra hozás korlátozását teszi szükségessé. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy az adatkezelési műveletek, az elvégzésükre való feljogosítás és a célhoz kötöttség szabályainak a megléte közvetlen kapcsolatban állnak

- az alapjog lényegével, és speciális garanciákat igényelnek {65/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 357, 363, 364; megerősítette: 3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [22]}.
- [57] Az Alkotmánybíróság szerint bármilyen jogszabálynak, amely személyes adat kezeléséről rendelkezik, garanciákat kell tartalmaznia arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését az adatkezelésbe, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatkezelés az érintett beleegyezése, esetleg tudta nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját (Abh1., Indokolás [22]).
- [58] 3. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott megállapításai összhangban állnak az EUB által felállított követelményekkel.
- [59] Egyetértek a NAIH elnökének azzal a megállapításával: kiemelt érdek, hogy az uniós adatvédelmi elvek egységesen érvényesüljenek az EU területén, és ezért az Alkotmánybíróság sem hagyhatja figyelmen kívül az EUB döntéseiben foglaltakat. Az EUB pedig megállapította, hogy az uniós joggal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az elektronikus hírközlési szolgáltatókat általánosságban a bűncselekmények elleni küzdelem vagy a nemzetbiztonság védelme céljából a forgalmi és a helymeghatározó adatok általános és különbségtétel nélküli továbbítására vagy megőrzésére kötelezi (Privacy International ítélet).
- [60] Az EUB nem tette vitássá, hogy ha egy tagállamnak valós és közvetlen, illetve előre nem látható, súlyos nemzetbiztonsági fenyegetéssel kell szembenéznie, eltérhet az elektronikus közléshez kapcsolódó adatok titkosságának biztosítására vonatkozó kötelezettségtől. Hasonlóképpen a tagállam a közlés forrásához hozzárendelt IP címek általános és különbségtétel nélküli megőrzését is előírhatja, ha az adatmegőrzési idő a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódik. Az EUB azt azonban hangsúlyozta az ítéletében, hogy az alapvető jogokba való ilyen beavatkozást tényleges biztosítékokkal kell ellátni, amelyeket független bíróságnak vagy hatósági szervnek kell ellenőriznie (Privacy International ítélet).
- [61] 4. A fentiek alapján egyetértek azzal, hogy az Eht. vizsgált rendelkezése túl távan határozza meg: az adatkérésre külön törvény szerint jogosultak milyen eljárásban, milyen célra és mennyire kiterjedt adatszolgáltatást kérhetnek. Úgy gondolom, hogy az adatok átadására vonatkozó felhatalmazás ezért túlzottan általános, és hiányoznak belőle azok a konkrétumok, amelyek az adatkezelést annak céljához tudnák kötni és igazítani, emiatt a szabályozás kiegészítése szükséges.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [62] 1. Támogattam a határozatot, annak alapvetően helyes iránya, indokolási tartalma és jogalkotó iránti elvárás vonatkozásában egyaránt. Ugyanakkor indokoltnak látom párhuzamosan megemlíteni a következőket [Abtv. 66. § (3) bekezdés].
- [63] 2. Mulasztásról valójában csupán az Eht. szintjére tekintve lehet szó, a jogrend szintjén – álláspontom szerint – a mulasztás nem feltétlen, a következők miatt.
- [64] A 2018. július 1-jén hatályba lépett, büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) kifejezetten szabályozza az adatszertő tevékenységet [Be. Hetedik rész Adatszertő tevékenység, 261–270. §]. Megemlítem, hogy a 261–270. § szerinti szabályozás a leplezett eszközökre vonatkozó szabályozáson kívüli szabályozás. A Be. Hetedik része szerinti szabályozás alapján az adatszertő tevékenység lehet adatkérés (Be. 261–266. §), adatgyűjtés (meghatározott nyilvántartásból adatkigyűjtés, felvilágosítás kérés, azonosítás kérése, Be. 267. §), ún. egyéb adatszertő tevékenység (körözés stb. 268. §; meglévő nyilvántartásokból adattovábbítás 269. §; szaktanácsadó útján való adatmegismerés 270. §).

- [65] Eltekintve a Be. szerinti rendelkezések, illetve a Be.-n kívüli más törvények (Be. rendelkezéseivel tükrözött, régóta összehangolt, „átfedésben” lévő) szabályainak ismertetésétől, kitűnik, hogy az Eht. 159/A. §-a szerinti adatkérés, adatkérő tevékenység esetében konkrét és szabályozási, intézményi garanciákkal egyaránt övezett tevékenységről van szó. Az adatkérésre jogosultra vonatkozó törvényi (így Be.) előírások ezt kifejezetten támasztják alá.
- [66] Lehet, hogy a jogrendben máshol – ám kétségtelen adekvát – helyen lévő rendelkezések átszilipelése kapcsán, illetve a messzemenő megismerhetőség iránti elvárást kiszolgáló plakatív hatás kedvéért indokolt, hogy ami máshol, így a hatósági eljárásra kifejezetten rendelt törvényben megjelenik, az a „felhasználó” törvényben is benne legyen. Ugyanakkor nem látom feltétlen indokoltnak olyan irányba terelni a jogot, hogy minden törvényi garancia minden törvényből kiolvasható legyen, elegendőnek látom a hagyományos, egyértelmű utaló szabályokat is. Ebbéli álláspontom törvényszerkesztés szempontjából indokolt.
- [67] 3. Megemlítem mellékesen, hogy az adat fogalma alapvető, meghatározását a Be. nem adja meg, viszont számos összetételben használja. Adatnak tekinthető minden, ami észlelhető, és következtetés levonására alkalmas. Az adat önmagában valóban jelentés nélküli, tartalmat a felhasználásával nyer. Ehhez képest az adatkérés, adatszerzés, adatgyűjtés valójában okkutatás, következtetési lehetőség keresése, ami a megismerés és ismeretszerzés esélyét jelenti. Ez ad alapot a megállapításnak, ami pedig a megítélés feltétele. Ehhez képest az eljárási törvény szabályozásának természetes tárgya az okok megismerése iránti cselekvés. Ezt jelenti az adatszerző tevékenység.
- [68] A Be. nem a hagyományosan bevett megkeresése fogalmát használja, azt a jogsegély és a bíróságok egymáshoz fordulása esetére szorítkozva használja, s helyette adatszerző tevékenységről rendelkezik. Ugyanakkor a rendelkezések szövegében a megkeresés néhol felbukkan (264. §).
- [69] Megemlítem továbbá, hogy jelen ügy kapcsán az adatmegőrzés időtartama, valamint a „készletező adatkezelés” kérdése a többségi határozat indokolása szerint sem veti fel önmagában az alkotmányossági aggályt. Ugyanakkor az Eht. szabályozása esetében – álláspontom szerint – valójában nincs is szó „készletezésről”.
- [70] Készletezésről akkor van szó, ha az adat annál kerül felhalmozásra, aki azt fel is használhatja.
- [71] A hírközlési szolgáltató esetében azonban valójában (számára) egy jelentés nélküli adat megőrzésére szól a kötelezés, és tőle elválik az, aki azt saját törvénye szerinti célra felhasználhatja. Az pedig – amint a Be. hivatkozott rendelkezései mutatják – erősen törvényi szabályozással kötött, hogy a felhasználásra jogosult egyben kérésre is jogosulttá váljon.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

**Az Alkotmánybíróság 16/2022. (VII. 14.) AB határozata
a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezési alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése utólagos normakontroll tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (4) bekezdésének a „kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik.” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
A megsemmisítést követően a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (4) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:
„A Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül – a medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek kivételével – épület nem helyezhető el. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható.”
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (5) bekezdésének a „kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
A megsemmisítést követően a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (5) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:
„Településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan – a településrendezési tervben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető.”
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 75. § (3) bekezdés b) pontja alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 76. §-ának „vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
A megsemmisítést követően a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 76. §-a az alábbi szöveggel marad hatályban:
„Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető.”

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján ötvenegy országgyűlési képviselő utólagos absztrakt normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozók a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MATrT.) 71. § (4) bekezdésének a „kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik.” fordulata, 71. § (5) bekezdésének a „kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos

településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik” fordulata, 75. § (3) bekezdés b) pontja, valamint 76. §-ának a „vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és a támadott törvényi rendelkezések ex tunc hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

- [3] Az indítványozók szerint a támadott törvényi rendelkezések sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, XXI. cikk (1) bekezdését, valamint I. cikk (3) bekezdését.
- [4] Az indítványozók indítványukban ismertették az MATrT. egyes támadott rendelkezéseit, rámutatva arra, hogy azok milyen kivételt jelentenek a főszabály alól. Az MATrT. 71 § (4) bekezdése főszabályként előírja, hogy a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül épületet nem lehet elhelyezni. A főszabály alól az MATrT. említett törvényi rendelkezése két kivételt enged. Egyrészt medencés kikötő és a hozzá kapcsolt épületek jogszerűen építhetők. Ezenkívül jogszerűen építhető épület, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában az MATrT. felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet a korlátozástól eltérést enged.
- [5] Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének főszabálya alapján „településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan a településrendezési tervben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető.” A főszabály alól egy kivételt enged az MATrT. 71. § (5) bekezdése, amikor kimondja, hogy „kivéve, ha az e törvény [MATrT.] felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik.”
- [6] Az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja – az indítványozók értelmezése szerint – egy olyan kivételt határoz meg, amely az MATrT. 75. § (3) bekezdés a) pontjában szereplő, maximum 3%-os beépíthetőség alól ad „felmentést” arra az esetre, ha különleges területként strandként sorolják be a kempinget. E körben az indítványozók két körülményre hívják fel a figyelmet. Az első, hogy a törvény ugyan korlátozza a kemping különleges terület strandként való besorolást, vagyis azt, hogy a kemping milyen módon sorolható át más besorolású területre, azonban a különleges terület strand besorolásának megváltoztatására ez a korlátozás nem tér ki. A különleges terület strand más különleges területté való besorolásának lehetősége az indítványozók értelmezése szerint „nyitott”. A második, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 2. melléklete szerint a különleges terület beépíthetősége akár 40% is lehet. Az OTÉK 24. § (2) bekezdés o) pontja értelmében bármilyen terület kijelölhető különleges területként. Ez alapján az indítványozók szerint a különleges terület strand beépíthetősége is az OTÉK felhívott jogszabályi rendelkezései alapján határozható meg, ettől eltérő értelmezés az MATrT. törvényalkotói indokolásából sem következik.
- [7] Az indítványozók szerint az MATrT. támadott törvényi rendelkezései, a környezet védelmét szolgáló beépítési korlátozások alól garanciák nélküli felmentést adnak, visszalépve a korábbi, tartalmilag azonos szabályozásban meghatározott védelmi szinttől.
- [8] Az indítványozók érvelése szerint az MATrT. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény P) cikkét. E körben hangsúlyozzák, hogy az Alaptörvény P) cikke a környezet védelmének általános kötelezettségét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) foglalta össze az erre vonatkozó megállapításait, melynek indoklásából az indítványozók az alábbiakat emelték ki: „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára” (Abh1., Indokolás [25]). Az indítványozók rámutattak arra, hogy az Abh1.-ben meghatározott kötelezettség egyes részeit is kidolgozta az Alkotmánybíróság ezen határozatában. Ennek értelmében: „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékek s mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit” (Abh1., Indokolás [33]).

- [9] Az indítványozók az Abh1. indítványban idézett, fenti megállapításai alapján kiemelik, hogy az állam kötelezettsége a természeti erőforrásokhoz, így a természetes vizekhez való hozzáférés biztosítása. A hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettség az indítványozók értelmezésében azt jelenti, hogy a szabad hozzáférést biztosítani kell a jelen generáció számára. Ennek a hozzáférésnek a „belső korlátját” jelenti, hogy a jövő nemzedék érdekének tiszteletben tartásával kell a hozzáférést biztosítani. Ez a „belső korlát” azonban az indítványozók szerint nem jelenti azt, hogy a szabad hozzáférést nem kell biztosítani, pusztán annyit jelent, hogy a szabad hozzáférés biztosításánál a jövő nemzedék érdekeit figyelembe kell venni, oly módon, hogy az arra való hivatkozás a szabad hozzáférés korlátozásának „legitim alapja” lehet. A jövő nemzedék érdekeinek hiányában azonban ez a belső korlátozási indok az indítványozók szerint nem merül fel.
- [10] Az indítványozók rámutattak arra, hogy az Alaptörvény P) cikke szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott egészséges környezethez való joggal, előbbi az utóbbi intézményvédelmi kötelezettségének a részleteit tartalmazza. Az indítványozók e körben kiemelték: „A nemzet közös öröksége védelmének fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó köteletségévé teszi.” Az indítványozók hivatkozással a 3104/2017. (V. 8.) AB határozatra, arra is rámutattak, hogy a védett jogok körét az Alkotmánybíróság tágra értelmezte, és e körben a műemlékvédelem terén is fontos megállapításokat tett: „A műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell. A bírónak tehát arra van alkotmányos értelemben jogköre és lehetősége, hogy a nyilvántartásbavételi eljárásban észlelt jogsértés esetén a hatóságot új eljárásra utasítsa.”
- [11] Az indítványozók a fent bemutatott alkotmánybírói gyakorlat alapján kiemelték azt, hogy az Alaptörvény P) cikke és az abból levezetett részletszabályok egységesen részesülnek védelemben, mint az egészséges környezethez való jog intézményi oldala. Ebből következően nézetük szerint az Alaptörvény P) cikkének vonatkozásában is értelmezhető és alkalmazható a visszalépés tilalmával kapcsolatos korábbi alkotmánybírói gyakorlat. Hivatkoztak arra, hogy az Alkotmánybíróság legkorábban 28/1994. (V. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) rögzítette a visszalépés tilalmára vonatkozó megállapításait. Az indítványozók az Abh2. indokolásából az alábbiakat emelték ki: „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” (ABH, 1994, 134, 140). „Az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” (ABH, 1994, 134).
- [12] Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségét és a visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elmúlt évek gyakorlatában is vizsgálta; meghatározva, hogy a P) cikk rendelkezései az Alaptörvényben megjelenő konkrétumai annak a kötelezettségnek, amelyek korábban az egészséges környezethez való jog részét képezték. E körben az indítványozók a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat indokolásából az alábbiakat idézték: „A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. A szabályozással kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy »[e] jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.« (ABH 1997, 133, 138.). Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ezt a kötelezettséget még egyértelműbbé teszi és közvetlenül alaptörvényi szintre emeli, amikor rögzíti, hogy a természeti erőforrások »védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége« (Indokolás [27]).
- [13] Az indítványozók a bemutatott alkotmánybírói gyakorlat alapján kiemelték, hogy a korlátozás akkor legitim, amennyiben az a jövő nemzedék érdekében történik, azonban ez esetben is figyelembe kell venni az arányosság követelményét. Amennyiben nem ez a korlátozás alapja, akkor az elért védelmi szinttől való visszalépés csak akkor lehetséges, amennyiben ez alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében elengedhetetlenül szükséges.

- [14] Az indítványozók szerint az MATrT. indítvánnyal támadott törvényi rendelkezései nem tartalmazzak ilyen rendelkezéseket, indokokat. Az MATrT. 71. § (4) bekezdése pusztán a „különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot” fordulatot tartalmazza, míg „a másik két esetben” még ilyen követelményeket sem támaszt, a főszabálytól való eltérés lehetőségét pusztán a jogszabályok megalkotásának tényével legitimálja. Az indítványozók nézete szerint ez olyan „hiányos garanciarendszer”, amely nem felel meg az elért védelmi szinttől való visszalépés lehetőségét tiltó szabályoknak.
- [15] Az indítványozók kifejtették továbbá, hogy az elért védelmi szinttől való visszalépés nemcsak a törvényi főszabályok alól „kimentést” biztosító felhatalmazási rendelkezéseken érhető tetten, hanem a korábbi szabályozással összehasonlításban is.
- [16] A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: BKÜTrT.) 2019. március 14-ig volt hatályos. A BKÜTrT. rendelkezéseitől való eltérés (visszalépés) az indítvány szerint elsősorban, az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja és 76. §-ának támadott fordulata esetén jelentős. A BKÜTrT. 19. § (3) bekezdés b) pontja a különleges terület strand vonatkozásában maximum 15%-os beépíthetőséget engedett a kemping átminősítése esetén. Az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja ezt a speciális beépítési korlátozást „eltüntette”, teret engedve ezzel a különleges területek beépíthetőségére vonatkozó főszabálynak. Az MATrT. 76. §-ának indítvánnyal támadott rendelkezése az indítványozók szerint a BKÜTrT. 2019. január 1-jéig hatályban lévő, 19. § (3) bekezdésével vethető össze, amely pusztán zöldterületek létrehozására tekintettel (tehát konkrétan meghatározott célból) engedte a strandok méretének csökkentését. Az MATrT. 76. §-ának támadott rendelkezése alapján ettől negatív irányba is eltérhet a jogalkotó (akár rendeletben is), vagyis összességében is csökkenhet a strandok és a zöldterületek mértéke, amennyiben azt az MATrT. vagy az annak felhatalmazása alapján kiadott Korm. rendelet megengedi. Ez az indítványozók szerint egyértelmű visszalépés a korábbi, 2019. előtti állapothoz képest, hiszen jogszabályi felhatalmazás alapján nem a természeti erőforrások védelme érdekében, a zöldterületek növelése nélkül is csökkenthető a strand területe.
- [17] Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében nemcsak azon rendelkezések ellentétesek az Alaptörvénnyel, amelyek „maguk” tételesen korlátozzák ezen jogokat, hanem azok is, amelyek ilyen hatósági gyakorlat kialakulásának szolgálhatnak alapul. E körben az indítványozók a 14/1998. (V. 8.) AB határozat indokolásából az alábbiakat idézték: a támadott jogszabály az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatával összhangban nem álló értelmezés esetén „[m]agában hordja az alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét. Az a megfogalmazás ugyanis, amely a környezet terhelésének kizárólag az ágazati koncepciókkal összhangban történő megállapítására utal, a jogalkalmazókban könnyen kelthet olyan látszatot, mintha az ágazati koncepciók feltétlen elsőbbséget élveznének a környezetvédelmi érdekekkel szemben” (ABH 1998, 126, 130).
- [18] Az indítványozók kiemelték, hogy az MATrT. indítvánnyal támadott rendelkezései arra adnak lehetőséget a mindenkori Kormánynak, hogy az MATrT. 71. § (4) bekezdése szerinti esetben miniszteri rendeletben, az MATrT. 71. § (5) bekezdése szerinti esetben kormányrendeletben, míg az MATrT. 75. § (3) bekezdése szerinti esetben helyi önkormányzati rendeletben olyan jogi szabályozásokat alkossanak, amelyek az Alaptörvényben részletezett, az Alkotmánybírósági gyakorlat alapján is biztosított alkotmányos jogokat korlátoznak.
- [19] Az indítványozók szerint önmagában is csökkenti az elért védelmi szintet az, hogy az MATrT. támadott szabályai nem teremtik meg azokat a törvényi szintű garanciális szabályokat, amelyek meghatároznák, hogy milyen feltételek mellett lehet a vonatkozó, nem törvényi szabályokat megalkotni. Ezen törvényi szabályok, „törvényi instrukciók” hiányában a megalkotott jogszabályok az alapjogok önkényes korlátozását eredményezik. Az indítványozók rámutatnak, hogy az MATrT. indítvánnyal támadott törvényi rendelkezései már önmagukban is az elért védelmi szinttől való visszalépést jelentenek azáltal, hogy lerontják ezt a szintet, mivel a védelmi szint korlátozhatóságának lehetőségét teremtik meg anélkül, hogy az más alapvető jogok érvényesítéséhez elengedhetetlenül szükséges, illetve szükségesség esetén arányos lenne. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az MATrT. felhatalmazó törvényi rendelkezései alapján megalkotott, az MATrT.-nél alacsonyabb jogforrási szintű jogszabályok elfogadásának a követelményére vonatkozó eljárási szabályok és az ilyen jogszabályok (különösen az „elfogadási procedura”) nyilvánossága alacsonyabb a törvényéhez képest. Kifogásolták továbbá azt is, hogy „a delegált alapjogkorlátozási hatáskör következtében” megkerülhetővé válnak azok a törvényekkel szemben támasztott, az alapjogok korlátozásra vonatkozó alaptörvényi szabályok, amelyeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmaz.

- [20] Nézetük szerint az MATrT. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket is, mivel a garanciális szabályok hiánya miatt azok az alapjogok korlátozásához szükséges törvényi jogforrási szinttől alacsonyabb jogforrási szintre „delegálják” a jogalkotást (rendeletalkotást), amely már önmagában is ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel. Az indítványozók kifejtik, hogy az alapjogok korlátozása csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti feltételek mellett lehetséges, ennek megfelelően az alapvető jogok korlátozása akkor alaptörvényszerű, ha (a) közvetlen vagy jelentős korlátozás esetén arra törvényben kerül sor {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]}, (b) az alapjogot korlátozó norma a hatását tekintve kiszámítható és előre látható [31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378] [az (a)–(b) pontok együttesen jelentik a korlátozás törvényben előírtságának követelményét], (c) az más alapvető jog vagy alkotmányos érdek, cél védelme érdekében elkerülhetetlenül szükséges [6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16]], (d) a korlátozás az adott cél elérésére alkalmas [15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]], (e) a korlátozás nem önkényes [14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [83]] [a (c)–(e) pontok együttesen jelentik a szükségesség feltételét], (f) az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban kell, hogy legyen egymással, (g) a jogalkotó a korlátozás során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazza, (h) a korlátozás ne érintse az alapjog lényeges tartalmát [az (f)–(h) pontok együttesen jelenik az arányosság feltételét, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]–[104]].
- [21] Az indítvány szerint az MATrT. támadott rendelkezési sértik az (a) pontban jelzettek, mivel a garanciális szabályok hiányában a rendeletek az egészséges környezethez való jog lényeges tartalmi elemeit is korlátozhatják. Az így megalkotott rendeletek hatása nem látható előre, az előzetes hatásvizsgálat elmaradása miatt, ami önmagában nem eredményezi egy jogszabály közjogi érvénytelenségét [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]. A hatásvizsgálat elmaradása ugyanakkor „a nyilvánosság csökkenése miatt” megakadályozza, hogy a környezeti kérdésekben a támadott rendelkezések alapján hozott döntések hatását felmérjék, vagy, a felmérés elmaradása esetén, azokat időben jelezzék.
- [22] Mindezek alapján az indítványozók arra a megállapításra jutnak, hogy az MATrT. támadott rendelkezései sem formailag, sem tartalmilag nem felelnek meg az alapjogkorlátozással kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseknek és az ez alapján kialakult alkotmánybírósgai gyakorlatnak.
- [23] Az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyi minisztert és a Miniszterelnökséget vezető minisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjuk kifejtése érdekében. Az igazságügyi miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel közös választ terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyet döntése során az Alkotmánybíróság figyelembe vett.

II.

- [24] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:
 „I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
 „P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”
 „XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”
- [25] 2. Az MATrT. indítvánnyal támadott rendelkezései:
 „71. § (4) A Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül – a medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek kivételével – épület nem helyezhető el, kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható.”
 „71. § (5) Településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan – a településrendezési tervben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető, kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján

a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik.”

„75. § (3) A kemping területének más övezetbe történő besorolása csak

a) zöldterületként legfeljebb 3%-os beépítettséggel, vagy

b) különleges terület strandként

valósítható meg.”

„76. § Ha e törvény vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető.”

III.

[26] Az indítvány megalapozott.

[27] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az absztrakt utólagos normakontroll indítványt az arra jogosultak terjesztették-e elő, és hogy az megfelel-e a határozott kérelemre vonatkozó, az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt törvényi követelményeknek. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel fennálló összhangját. Az Abtv. 24. § (1) bekezdése – visszautalva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjára – szintén rögzíti azt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata az említett alaptörvényi rendelkezés alapján.

[28] A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az absztrakt utólagos normakontroll indítványt ötvenegy országgyűlési képviselő terjesztette elő, így az az indítvány előterjesztésére jogosultaktól származik.

[29] Az indítvány megfelel továbbá az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt a határozott kérelemre vonatkozó törvényi követelményeknek is, az alábbiak szerint. Az indítványozók megjelölték az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozási jogosultságukat megalapozó alaptörvényi és törvényi rendelkezést [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 24. § (1) bekezdés], előadták az eljárás megindításának az indokait, megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálandó törvényi rendelkezéseket [MATrT. 71. § (4) bekezdés, 71. § (5) bekezdés, 75. § (3) bekezdés b) pont, 76. §], megjelölték az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [P] cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, XXI. cikk (1) bekezdés], indokolták, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miatt ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, és kifejezett kérelmet terjesztettek elő a sérelmezett törvényi rendelkezések ex tunc hatályú megsemmisítésére. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a határozott kérelem törvényi követelményének megfelelő, az arra jogosultak által előterjesztett indítványt érdemben bírálta el.

[30] 2. Az Alkotmánybíróság az érdemi elbírálás keretében elsőként áttekintette az MATrT. indítvánnyal támadott szabályozását, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére és XXI. cikk (1) bekezdésére irányadó gyakorlatát. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt, hogy az MATrT. támadott szabályozása a természetvédelem területén megalkotott törvényi rendelkezésnek minősül-e. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett továbbá azt is, hogy az MATrT. támadott rendelkezései tartalmi kapcsolatba hozhatók-e az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, különösen az egészséges környezethez való alapjog alkotmányos védelmi körével. Az indítvány alapján e körben állást kellett foglalnia abban is, hogy alkotmányosan értékelhető tartalmi kapcsolat esetén az MATrT. támadott törvényi rendelkezései alapján – a jogalkotásra felhatalmazott jogosultak által a törvényi felhatalmazásban meghatározott tárgykörben megalkotható rendeletek – alkotmányosan megfelelő jogforrási szinten szabályoz(hat)nak-e. Állást kellett foglalnia az Alkotmánybíróságnak abban is, hogy az MATrT. támadott rendelkezései visszalépést jelentenek-e az adott szabályozási területen a természet védelmének jogszabállyal biztosított (korábban már elért) védelmi szintjéhez képest, és amennyiben igen, úgy a visszalépés megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében foglalt elsődleges alapjogi tesztnak.

[31] 3. Az MATrT. Magyarország és egyes kiemelt térségei területrendezési tervét szabályozza.

[32] Az MATrT. preambuluma értelmében az Országgyűlés – figyelemmel az ország általános és egyes térségeinek kiemelkedő gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésére, és arra, hogy e fejlődéshez a véges és nehezen megújuló táji, természeti, környezeti és épített környezeti értékek hozzájárulása elvitathatatlan – az ország kiegyensúlyozottabb területi fejlődése, a terület- és gazdaságfejlesztés hatékony területi irányítása, az okszerű és

- takarékos területhasználat, valamint a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság megőrzése érdekében, az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióban lefektetett területhasználati elvekkel összhangban a területhasználat módja és szabályai tárgykörében alkotta meg az MATrT.-t.
- [33] Az MATrT. 1. §-a – összhangban a preambulumaival – a törvény céljaként azt jelöli meg, hogy az ország egészére, valamint egyes kiemelt térségekre meghatározza a térségi területfelhasználás feltételeit, a műszaki infrastruktúra-hálózatok összehangolt térbeli rendjét, a terület- és gazdaságfejlesztés hatékony területi, területhasználati orientálása érdekében, tekintettel a fenntartható fejlődésre, valamint a területi, táji, természeti, ökológiai és kulturális adottságok, értékek, honvédelmi érdekek és a hagyományos tájhasználat megőrzésére, illetve erőforrások védelmére. A hatékony és korszerű területrendezés ennek érdekében folyamatos, rendszeresen megújuló, összehangolt rendszert alkot az ország területi képét megalkotó fejlesztési stratégiákkal.
- [34] Az MATrT. 2. §-a a törvény hatályát határozza meg. A Második Részben foglalt Országos Területrendezési Terv területi hatálya kiterjed az ország teljes közigazgatási területére [2. § (1) bekezdés]. A Harmadik Részben foglalt, a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének területi hatálya Budapestre, valamint Pest megyének a törvény 1/1. mellékletében felsorolt, a budapesti agglomerációhoz tartozó településeire (Budapesti Agglomeráció) terjed ki [2. § (2) bekezdés]. A Negyedik Részben foglalt, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének területi hatálya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet településeire terjed ki. A Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozó települések jegyzékét a törvény 1/2. melléklete tartalmazza [2. § (3) bekezdés].
- [35] Az MATrT. XI. Fejezetében foglalt rendelkezések területi hatálya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet partinak és partközelinek nem minősülő településeire terjed ki [2. § (4) bekezdés].
- [36] Az MATrT. XII. Fejezetében foglalt rendelkezések területi hatálya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet parti és partközeli településeire terjed ki, amelyek jegyzékét az 1/3. melléklet tartalmazza [2. § (5) bekezdés].
- [37] Az MATrT. XIII. Fejezetben foglalt rendelkezéseinek területi hatálya a Balaton vízparti területeire terjed ki, amelyek területi lehatárolását a területrendezésért felelős miniszter rendelete állapítja meg [2. § (5) bekezdés].
- [38] Az MATrT. indítvánnyal támadott rendelkezései a törvény XIII. Fejezetében, „A Balaton vízparti területei” fejezetcím alatt kerültek szabályozásra. Az MATrT. 71. § (4) és (5) bekezdéseinek indítvánnyal támadott szövegrészei a XIII. Fejezet 44. pontjában a „Beépítés” cím alatt találhatóak. Az MATrT. 71. § (4) bekezdése azt tartalmazza, hogy a Balaton szabályozási partvonalától számított harminc méteres sávon belül épület nem helyezhető el. Ez alól a főszabály alól két kivételt enged a támadott törvényi rendelkezés: egyrészt medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek jogszerűen építhetők, másrészt, ha az MATrT. felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában megalkotott miniszteri rendelet eltérést enged a főszabálytól. Ilyen miniszteri rendelet akkor alkotható, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot azt indokolja. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható. Az MATrT. 71. § (4) bekezdésének indítvánnyal támadott szövegrésze az MATrT. törvényi felhatalmazáson nyugvó, miniszteri rendelet megalkotására vonatkozó kivétel szabálya, ami arra ad lehetőséget, hogy a miniszter a Balaton vízparti területeinek közhasznú területfelhasználása tárgyában alkotott rendeletével kivételesen – ha azt különleges terület- és településrendezési ok vagy a kialakult állapot indokolja – lehetővé tegye a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül épület elhelyezését. Az MATrT. 71. § (4) bekezdésének támadott szövegrésze mint jogalkotásra szóló törvényi felhatalmazó rendelkezés meghatározza a felhatalmazás jogosultját (a tárgykör szerint illetékes miniszter), annak tárgyát (miniszteri rendelet alkotása a Balaton vízparti területeinek közhasznú területfelhasználása tárgyában) és annak kereteit (különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot esetén kivételesen engedélyezhető a Balaton szabályozási partvonalától számított harminc méteres sávon belül is épület emelése).
- [39] Az MATrT. 71. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy a településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén az MATrT. hatálybalépésének időpontjában hatályos területrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan a területrendezési tervben előírt legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető. Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének indítvánnyal támadott szövegrésze e főszabály alól teremt kivételt akkor, amikor kimondja, hogy az MATrT. felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet kivételesen a főszabálytól eltérően rendelkezhet. Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének támadott szövegrésze mint jogalkotásra szóló törvényi felhatalmazó szabály, meghatározza a felhatalmazás jogosultját (kormány), annak tárgyát (a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgykörében az MATrT. felhatalmazása alapján megalkotott kormányrendelet). A kormányrendeleti jogalkotás kereteit csak annyiban határozza meg az MATrT. 71. § (5) bekezdésének támadott szövegrésze, hogy a megjelölt tárgykörben teszi lehetővé a kivételszabály megalkotását,

- azaz – az MATrT. 75. § (5) bekezdésében foglaltak szerint – az építési övezet változtatása esetén az előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértékének a növelését.
- [40] Az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja, valamint 76. §-ának indítvánnyal támadott rendelkezései a XIII. Fejezet 47. pontjában a „Kemping és strand” cím alatt található. Az MATrT. 75. § (3) bekezdése azt szabályozza, hogy a kemping területének más övezetbe történő besorolása miként történhet meg. Az MATrT. 75. § (3) bekezdés a) pontja alapján a besorolás zöldterületként, legfeljebb három százalékos beépítettséggel, illetve – az indítvánnyal támadott b) pont alapján – különleges terület strandként valósulhat meg.
- [41] Az MATrT. 76. §-a értelmében – főszabály szerint – a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető. Az MATrT. 76. §-ának támadott szövegrésze kivételesen megengedi a főszabálytól való eltérést, azaz a fent írt csökkentést, ha azt maga az MATrT. vagy az MATrT. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet lehetővé teszi. Az MATrT. 76. §-ának indítvánnyal támadott szövegrésze mint jogalkotásra szóló törvényi felhatalmazó szabály, megjelöli a felhatalmazás jogosultját (kormány) és annak tárgyát (kormányrendelet keretében a kivételszabály megalkotása). A felhatalmazás kereteire vonatkozó rendelkezést a felhatalmazó törvényi szabály nem tartalmaz.
- [42] 4. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, valamint XXI. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó, az Alaptörvény hatálybalépését követően kialakított gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az irányadó gyakorlatot összegző 17/2018. (X. 10.) AB határozata indokolásából – a vizsgált ügyre is iránymutatóan – az alábbi megállapításokat tartotta szükségesnek kiemelni:
- [43] „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 18. §-án alapuló érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatók az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését érintő alkotmányossági kérdések megválaszolásához [lásd először: 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; megerősítette például: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]]. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védelmi szintjét, hanem lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal a környezetvédelmi értékrendet és szemléletet továbbfejlesztette [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]; legutóbb megerősítette: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [26]]” [17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [81]].
- [44] „Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való joggal összefüggésben akként fogalmazott, hogy az ugyan »nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet külön alkotmányos jogként nevesíti« [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 343, idézi a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]].
Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára rögzíti. Az Alaptörvény P) cikkéből pedig a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben [Abh1., Indokolás [30]–[32]].
Szükséges figyelemmel lenni arra, hogy az egészséges környezethez való jog értelmezési tartományához az érdekazonosság miatt szorosan kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének tartalma a környezethasználat, a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás körében, továbbá az Alaptörvény XX. cikke is, hiszen az ember egészségére hatással van az embert körülvevő környezet is. Ez az alapvető összefüggés képeződik le az alapjog megnevezésében, amely az »egészséges környezet« biztosításáról rendelkezik, és egyúttal meghatározza ezzel a fordulattal az alapjog tárgyát is. Az élet minőségét a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül, és az nem szűkíthető le kizárólag az emberi életre.
A hivatkozottak értelmében az alapjogi jogviszony alanya »mindenki«, azaz minden ember, kötelezettje az állam, tartalma szerint pedig az intézményvédelmi oldal túlnyomó és meghatározó. Eszerint a környezethasználat elfogadható mértékét jogszabályok, eljárási és szervezeti garanciák megalkotásával az állam kötelezettsége meghatározni. Az állami intézményvédelmi kötelezettség tárgya nem pusztán az emberi élet, hanem általában az élet természeti alapjainak a fenntartása” [17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [83]–[86]].
- [45] „Az egészséges környezethez való jog tartalmi kérdéseire a korábbiakban is hozzátartozott a visszalépés tilalmának az intézménye. Amíg azonban a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta és ezt elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlata töltötte ki tartalommal, addig az Alaptörvény hatálybalépését követően immáron közvetlenül az Alaptörvényből következik az alkotmányozó azon akarata,

miszerint az emberi életet és létfeltételeit oly módon kell védeni, hogy azt a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa {Abh1., Indokolás [28]}. A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi. Érvélese szerint a visszalépés tilalma a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, »hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen 'a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg'« {legutóbb: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ezen tartalmi megközelítést tehát az egészséges környezethez való jog korlátozásának vizsgálata során érvényesíteni kell [...] {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [87]}.

[46] »A visszalépés tilalma a környezethez való jog dogmatikai fogalmaként már a magyar alkotmánybírósági gyakorlat kezdetén kialakult [először: Abh2., ABH 1997, 133, 140.] és az Alaptörvény hatálya alatt is töretlenül érvényesül {3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; 3011/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh1., Indokolás [28]}.

A visszalépés tilalma mint szabályozási zsinórmérték indokát és lényegét az Alkotmánybíróság a következőkben jelölte meg: »a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása« {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának a részét képezi az a tartalmi követelmény, hogy a környezetvédelem egyszer már elért védelmi színvonala ne csökkenjen, amit az ún. non-derogation elv juttat kifejezésre. A fentiek alapján hangsúlyozandó, hogy a visszalépés tilalmát a környezetvédelem és a természetvédelem vonatkozásában egyaránt abból a megállapításból vezette le a testület, hogy a visszalépés, a védelem csökkentése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, amelyeket az (egészséges) élet alapjainak a megőrzése érdekében meg kell előzni.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy Alaptörvényre visszavezethető non-derogation elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása. Az elővigyázatosság és a megelőzés elve miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. E tekintetben a természet és a környezet alkotmányjogi védelme funkcionálisan azonos gyökerű: védi az (emberi) élet feltételeit. A környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő. A léptéket nem lehet általánosan rögzíteni: néhány évtized, egy emberöltő, egy évszázad vagy még hosszabb idő is szükséges lehet bizonyos környezeti károsodások bekövetkeztéhez. A természeté azonban akár rövidtávon is végbemehet. Ez a különbség tehát a természet és a környezet alkotmányjogi védelme között az alapjog funkciójával összhangban értelmezve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését.

A visszalépés tilalma nem vonatkozik a védelmi szint kijelölésére, de érvényesül akkor, amikor a környezetterhelés már kialakított korlátait úgy derogálja a jogalkotó, hogy akár orvosolhatatlan környezetromboló folyamatok is beindulhatnak. [...]

Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató, alapjogi vetületét, azaz az alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításai értelmében »ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást [...]«. Az igazolásnak kétséget kizáróan kell lennie a testület döntésének értelmében: »[a]mennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát« (Indokolás [20]–[21]).

Ebből egyrészt az következik, hogy a környezetvédelmi szabályozás módosításakor a viszonyítási pont a normával korábban lefektetett védelmi szint, nem pedig a környezet érintetlen, eredeti állapota és nem is a tudományosan esetlegesen igazolható elvárt színvonal. Másrészt az következik, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjog-korlátozási teszt szerint. A testület értelmezésében »[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan« {összefoglaló jelleggel: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.

A visszalépés tilalma tehát nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül. Vizsgálandó, hogy megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben, a visszalépés a XXI. cikk (1) bekezdésének a hatálya alá tartozik-e, végül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének függvényében vizsgálni kell a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás alkotmányosságát.

A fenti kérdések megválaszolásához arra szükséges emlékeztetni, hogy »[a] visszalépés tilalma egyaránt kiterjed a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti« [3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]]” [17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [88]–[96]].

- [47] 5. Az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezések tartalma alapján megállapította, hogy azok a természetvédelem területén megalkotott törvényi rendelkezésnek minősülnek, mivel a Balaton kiemelten védett vízparti területeinek a beépíthetőségére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak, ekként közvetlenül érintik a kiemelten védett természeti értéket jelentő Balaton fennálló természeti állapotát.
- [48] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította továbbá, hogy figyelemmel a támadott törvényi rendelkezések tartalmára és az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések alkotmányos védelmi köreire – e körben az Alkotmánybíróság fentiekben bemutatott gyakorlatára – az MATrT. támadott rendelkezései, közvetlen és szoros tartalmi kapcsolatban állnak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezésekkel, különösen az egészséges környezethez való alapjog alkotmányos védelmi körével.
- [49] Az Alkotmánybíróság a fennálló közvetlen és szoros alkotmányos kapcsolatra tekintettel megvizsgálta, hogy az MATrT. támadott törvényi rendelkezései alapján – a jogalkotásra felhatalmazott jogosultak által a törvényi felhatalmazásban meghatározott tárgykörben megalkotható rendeletek – alkotmányosan megfelelő jogforrási szinten szabályoz(hat)nak-e.
- [50] E körben az Alkotmánybíróság a 23/2016. (XII. 12.) AB határozata indokolásában – megerősítve a korábbi gyakorlatát – az alábbiakra mutatott rá.
- [51] „Az Alkotmánybíróság a szabályozási szint kérdésével már többször foglalkozott. Korábbi határozatában rámutatott arra, hogy az államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak a mindenkori alkotmányban megengedett módon korlátozhatja [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 146]. Erre vonatkozóan az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata az irányadó, amely szerint »[a]z alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.« A hivatkozott gyakorlat értelmében azonban »[...] nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300].« »[A]z alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek [29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 155].« Ugyanakkor az alapjoggal kapcsolatos közvetett és távoli összefüggés esetén – hangsúlyozandó, hogy kizárólag a szabályozásra és nem a korlátozásra vonatkozóan – a rendeleti szabályozás is elfogadható [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 261]. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem” [23/2016 (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]].
- [52] A vizsgált esetben az MATrT. támadott rendelkezései közül a 71. § (4) bekezdésében, 71. § (5) bekezdésében és 76. §-ában foglalt kifogásolt szövegrészek törvényi jogforrási szinten szabályozott, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikkében foglalt alaptörvényi rendelkezést, illetve kiemelten védett alapjogot érvényre juttató, annak garanciáját jelentő főszabály alóli kivételszabály megalkotására adnak törvénynél alacsonyabb, miniszteri, illetve kormányrendeleti jogforrási szinten felhatalmazást. Az MATrT. támadott törvényi rendelkezései olyan törvényi felhatalmazó rendelkezések, amelyek az alapjog érvényesülését biztosító, annak garanciáját képező főszabály alóli rendeleti jogforrási szintű kivételszabály megalkotására adnak felhatalmazást. A rendeleti jogforrási szinten megalkotható szabályok „gyengítik” az alapjogot védő garanciális szabályokat, azokra mint főszabályokra nézve egyértelműen korlátozóak.

- [53] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az MATrT. támadott rendelkezései közül kizárólag a 71. § (4) bekezdése, és a 71. § (5) bekezdése jelöli meg a törvényi felhatalmazás alapján megalkotható miniszteri rendelet, illetve kormányrendelet szabályozásának pontos tárgykörét, illetve csak a 71. § (4) bekezdése határoz meg további törvényi feltételeket (kereteket) az ott szabályozott törvényi felhatalmazáson alapuló miniszteri rendelet megalkothatóságához.
- [54] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és az irányadó alkotmánybírói gyakorlat értelmében valamely alapjog lényeges garanciáinak megállapítása csak törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. A vizsgált esetben az MATrT. 71. § (4) bekezdésében, 71. § (5) bekezdésében és 76. §-ában foglalt támadott törvényi rendelkezések mint rendeleti jogalkotásra felhatalmazó törvényi szabályok közvetlen és szoros tartalmi kapcsolatban állnak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való alapjoggal. Azok nemcsak közvetetten érintő részletszabályok, hanem az alapjogot valamint a P) cikk (1) bekezdésében foglalt állami intézményvédelmi kötelezettséget érvényre juttató garanciális szabályok alól teremtenek kivételt, és ekként azok korlátozására adnak felhatalmazást rendeleti jogforrási szinten. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt állami intézményvédelmi kötelezettség, illetve a XXI. cikk (1) bekezdésben foglalt egészséges környezethez való alapjogot érvényre juttató, törvényi szinten szabályozott főszabályok alól úgy teremtenek kivételt (teremtik meg a kivételes rendeleti szabályozás lehetőségét), hogy azzal az egészséges környezethez való alapjog garanciáit gyengítik, illetőleg annak korlátozását teszik lehetővé, ami csak törvényi jogforrási szinten történhet.
- [55] A kifejtettek tekintettel az MATrT. 71. § (4) bekezdésének, 71. § (5) bekezdésének és 76. §-ának támadott törvényi rendelkezései (szövegrészei) alaptörvény-ellenesek, sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését és ezen keresztül a P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését, ezért azokat az Alkotmánybíróság ex nunc hatállyal megsemmisítette.
- [56] 6. Az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja tekintetében az indítványozók azt kifogásolták, hogy az a „különleges terület kemping”, „különleges terület strand” övezetbe történő besorolása esetén nem határoz meg maximális beépíthetőségi százalékot, szemben a korábban hatályban volt BKÜTrT. szabályozásával, ami ezt 15%-ban maximalta [BKÜTrT. 19. § (3) bekezdés b) pont]. Mindez azt eredményezi, hogy értelmezésük szerint a „különleges terület strand” az OTÉK szabályozása alapján „különleges beépítésre szánt területként” határozható meg (azzá sorolható át) [OTÉK 24. § (2) bekezdés o) pont], és ekként annak beépíthetősége akár maximum 40%-os is lehet [OTÉK 2. számú melléklet 1. pont 15. sor]. Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elem vizsgálata során megállapította, hogy az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja nem határozza meg a „különleges terület strand” maximális beépíthetőségi százalékát, és ennek indoka a kapcsolódó törvényi indokolásban sem szerepel. A kapcsolódó törvényi indokolás nem tartalmaz rendelkezést arra sem, hogy „a különleges terület strand” maximális beépíthetőségi százalékára az MATrT. valamely más rendelkezése lenne megfelelően alkalmazható. Az igazságügyi miniszter válasza szerint értelmezésében a „különleges terület strand” maximális beépíthetőségi százaléka megegyezik a strand 10%-os maximális beépíthetőségi százalékával [MATrT. 75. § (4) bekezdés], így „téves” az indítványozók fent megjelölt, indítványban kifejtett értelmezése. Az Alkotmánybíróság szerint a „különleges terület strand” maximális beépíthetőségi százaléka törvényi meghatározottságának hiánya a támadott törvényi rendelkezésben arra vezet, hogy egy törvényi szintre tartozó, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését közvetlenül érintő – annak garanciáját jelentő – szabály értelmezése vitássá tehető, és értelmezéstől függően kormányrendeleti jogforrási szinten szabályozott. Az Alkotmánybíróság a fennálló alaptörvény-ellenes helyzetre tekintettel az MATrT. 75. § (3) bekezdésének b) pontját is, a fent kifejtett indokolás alapján alaptörvény-ellenesnek ítélte, és azt ex nunc hatállyal megsemmisítette.
- [57] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az MATrT. támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét a fent kifejtettek alapján már megállapította, nem vizsgálta azt, hogy azok az indítványban kifejtett indokok alapján sértették-e az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését, ennek részeként a visszalépés tilalmára (non-derogation) vonatkozó alaptörvényi szabályt.
- [58] Az Alkotmánybíróság jelen döntése ratio decidendi-jeként emeli ki az alábbiakat. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt a természet – különösen is annak kiemelten védett értékei – védelmét biztosító, illetve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való alapjogot (ennek részeként a visszalépés tilalmát) érvényre juttató, az állami intézményvédelmi kötelezettség teljesülését, illetve az alapjog érvényre juttatását biztosító garanciális törvényi (fő)szabályok alóli kivételszabályokat kizárólag törvényi szinten lehet szabályozni, azok alkotmányosan nem „szubdelegálhatók” rendeleti jogforrási szintre. Ezen kivételszabályok törvényalkotó általi megalkotása során a törvényalkotó tartozik igazolni azt, hogy a kivételszabályok sem az állam

objektív intézményvédelmi kötelezettsége, sem az egészséges környezethez való alapjog – így különösen a visszalépés tilalma – terén nem gyengítik a garanciális főszabályt, nem jelentik az alapjog Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző korlátozását.

IV.

[59] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2022. június 28.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3079/2021.

IX. Határozatok Tára

A köztársasági elnök 221/2022. (VII. 14.) KE határozata bíró kinevezéséről

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés k) pontja, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 3. § (2) bekezdése és 23. § (1) bekezdése alapján – az Országos Bírósági Hivatal elnökének javaslatára – *dr. Gál Andort* a 2022. július 15. napjától 2025. július 14. napjáig terjedő időtartamra bírónak kinevezem.

Budapest, 2022. július 6.

Novák Katalin s. k.,
köztársasági elnök

KEH ügyszám: KEH/04132-2/2022.

A miniszterelnök 53/2022. (VII. 14.) ME határozata helyettes államtitkár kinevezéséről

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 234. § (1) bekezdésében foglalt jogkörömben eljárva, a kultúráért és innovációért felelős miniszter javaslatára

Vincze Máté Gábort

– 2022. július 15-ei hatállyal –

a Kulturális és Innovációs Minisztérium helyettes államtitkárává
kinevezem.

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

**A miniszterelnök 54/2022. (VII. 14.) ME határozata
az Információs Hivatal főigazgatójának felmentéséről és új főigazgató kinevezéséről**

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 12. § (1) bekezdésében foglalt jogkörömben eljárva, a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter előterjesztésére

Bunford Zsolt Jánost, az Információs Hivatal főigazgatóját e tisztségéből

– 2022. július 15-ei hatállyal –

felmentem, egyúttal

dr. Oláh Krisztiánt az Információs Hivatal főigazgatójává

– 2022. július 16-ai hatállyal –

kinevezem.

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

A Magyar Közlönyt az Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A szerkesztésért felelős: dr. Salgó László Péter.

A szerkesztőség címe: 1051 Budapest, Nádor utca 22.

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