

Az Alkotmánybíróság 2017. szeptember 1. és október 31. között hozott döntései

NAGY GUSZTÁV

Decisions of the Constitutional Court between 1 September and 31 October

The Constitutional Court (CC) made 76 decisions between 1 September and 31 October. From these 76 decisions, 20 examined the petitions on the merits. In 5 cases the CC found legal provisions or ordinary court's decisions unconstitutional. The CC made 2 decisions in posterior norm control, 9 in judicial initiatives for norm control in concrete cases, and 64 in constitutional complaints. Most of the constitutional complaints submitted to the CC (49 cases) were against judicial decisions.

In this time period the CC ruled on petitions concerning the Act on social security pension benefits and many other legal provisions on agricultural and forestry land turnover, on the National Land Fund and on Natura 2000 sites.

In Decision 21/2017. (IX. 11.) AB, the CC ruled on a judicial initiative for norm control and found provisions of a government decree unconstitutional, because they were contrary to the Act on social security pension benefits. The government decree was a lower level legal norm compared to the Act on social security pension benefits and granted a lower old-age pension than the Act.

In Decision 24/2017. (X. 10.) AB the CC reviewed the Act CXXII of 2013 on agricultural and forestry land turnover and found some of its provisions unconstitutional for violating the right to succession (Fundamental Law Article XIII para 1). In this Decision the CC also declared an omission on the part of the law-maker that resulted in violating the Fundamental Law because the essential content of the legal regulation that can be derived from the Fundamental Law was incomplete.

The CC declared omissions that resulted in violating the Fundamental Law in two more cases. In Decision 27/2017. (X. 25.) AB the CC stated that the regulation of the National Land Fund lacked the guarantees of keeping the Fund's assets safe. In Decision 28/2017. (X. 25.) AB the CC pointed out that the rules of selling Natura 2000 sites could not provide adequate level of protection for the natural resources.

In another case, the CC reviewed other aspects of the Act on social security pension benefits. According to the Act, the pension of public servants and government officials should be suspended if they continue to work after reaching the retirement age. The CC found these provisions to be in accordance with the right to property and the right to non-discrimination, thus rejected the petitions.

Az Alkotmánybíróság testületei 2017. szeptember 1. és október 31. között 76 döntést hoztak. E döntések közül az Alkotmánybíróság 2-t utólagos normakontroll eljárásban, 9-et bírói kezdeményezésre, 64-et pedig alkotmányjogi panasz alapján fogadott el. További 1 ügyben az Alkotmánybíróság egyesített és egyszerre bírált el utólagos normakontrollra és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványokat, valamint bírói kezdeményezéseket és alkotmányjogi panaszt. Az alkotmányjogi panaszok közül 6 az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerinti, alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatti panasz, 2 az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, úgynevezett kivételes, „direkt” panasz, 49 az Abtv. 27. §-a szerinti, alaptörvény-ellenes bírói döntés miatti panasz, további 8 pedig vegyes – egyszerre alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása és alaptörvény-ellenes bírói döntés miatti – panasz volt.

Az összesen 76 döntésből 20 volt határozat, 56 pedig végzés. A határozatok közül 5 rendelkezett megsemmisítésről: 2 határozat bírói ítéletet – ezek közül 1 a Kúria ítéletét – semmisített meg, 2 határozat törvényi rendelkezéseket, 1 határozat pedig egy kormányrendelet támadott szabályát. A jogszabályi rendelkezések megsemmisítéséről rendelkező 3 határozatban az Alkotmánybíróság általános alkalmazási tilalmat is kimondott, élve az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított jogkörével. A megsemmisítést tartalmazó határozatokon kívül 1 további határozat már nem hatályos kormányrendelet rendelkezése alaptörvény-ellenességét és alkalmazási tilalmát mondta ki folyamatban lévő ügyekben. 3 határozat mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg. Alkotmányos követelményt kimondó határozat a vizsgált időszakban nem született. 15 határozat tartalmazott elutasítást. Azok közül a határozatok közül, amelyek vagy megsemmisítésről, vagy mulasztásról, vagy alkalmazási tilalomról rendelkeztek (összesen 9 határozat), 5-höz nem kapcsolódott sem párhuzamos indokolás, sem különvélemény; 1 megsemmisítéshez és valamennyi mulasztást megállapító határozathoz azonban kapcsolódtak párhuzamos indokolások és/vagy különvélemények.

Az 56 végzésből – amelyekből 2-t fogadtak el a teljes ülésen, a többit az Alkotmánybíróság tanácsai hozták meg – 52 végzés az indítványok visszautasításáról szólt, 4 végzés pedig az eljárás megszüntetéséről. Az alkotmányjogi panaszok visszautasításának leggyakrabban előforduló indokaiként a vizsgált időszakban is változatlanul a következők említhetők: az Abtv. 29. §-a szerinti kritériumnak (bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megléte) meg nem felelés – ez a visszautasítási indok, továbbra is szinte valamennyi visszautasító végzésben megjelent –; a releváns alkotmányjogi érvelés, vagyis az alaptörvény-ellenesség megindokolásának hiánya; valamint az, hogy az indítványozó nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére (hanem esetleg az Alaptörvény valamely más rendelkezésének a megsértésére) hivatkozott az indítványban.

Indítványozók szerinti megoszlásban a vizsgált időszakban 1 döntés született az alapvető jogok biztosa indítványa alapján, 2 döntés az országgyűlési képviselők több mint egynegyedének indítványa, 10 döntés bírói kezdeményezés, 65 döntés pe-

dig alkotmányjogi panaszosok (akik között helyi önkormányzat, gazdasági társaság, oktatási intézmény, civil szervezet és szakszervezet indítványozó is volt) indítványai, illetve beadványai alapján.

A befejezett ügyek túlnyomó részét ebben az időszakban ismét az alaptörvény-ellenesnek tartott bírói döntésekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok tették ki. Az indítványok sikeressége, vagyis a „talált-süllyedt” arány (a megsemmisítésről, mulasztásról, alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint alkalmazási tilalomról rendelkező 9 határozattal számolva) a meghozott döntések száma alapján közel 12% volt.

Az Alkotmánybírósággal kapcsolatos közéleti események, szakmai és tudományos rendezvények

2017. szeptember 4-én, a Kúrián közös megbeszéléseket tartott Koen Lenaerts, az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) elnöke, Juhász Endre, az EUB bírójája, Darák Péter, a Kúria elnöke, valamint Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke. A megbeszélésen Koen Lenaerts hangsúlyozta: Európa nemzeti sokszínűségükben egységesek, a jogalkalmazó feladata ezért az egyensúlyteremtés. Kiemelte, hogy az uniós jogra nem külföldi jogként kell tekinteni, hiszen az a nemzeti jog részeként érvényesül az egyes tagállamokban. Koen Lenaerts szerint a tagállami bíróságok és az uniós bírói fórumok közötti intenzív párbeszéd elengedhetetlen ahhoz, hogy közös úton haladhassanak. A megbeszélésen kúriai bírák és főtanácsadók is részt vettek.

2017. szeptember 7-én Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke díszvendégként vett részt az Indonézia függetlenségének 72. évfordulójának alkalmából szervezett budapesti ünnepségen. A rendezvényen Sulyok Tamás bejelentette: az Alkotmánybíróság elkövetkezendő időszaka az intenzív nemzetközi nyitás és a nemzetközi párbeszéd periódusa lesz. Ennek szellemében az Alkotmánybíróság az elkövetkezendő hónapokban számos delegációt fogad, bilaterális és multilaterális találkozók sorát szervezi, illetve ezeken résztvevő lesz. Elmélyíti az együttműködést a Magyarországon tartózkodó külföldi diplomatákkal, illetve új, angol nyelvű közvetlen kommunikációs eszközök révén kívánja az intézményt érintő magyarországi eseményeket hitelesen bemutatni. Az Alkotmánybíróság elnöke kifejtette: 2012 óta, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével a magyar Alkotmánybíróság felzárkózott az irányadó nyugat-európai, főleg német alapjogvédelmi trendekhez. Az Alkotmánybíróság Magyarországon a jogok védelmét tekinti fő feladatának, döntésein keresztül az állampolgárok mindennapi életére is erős hatást gyakorol.

2017. szeptember 11. és 14. között Vilniusban tartotta 4. Kongresszusát az Alkotmánybíróságok Világkonferenciája. A 112 tagot számláló Világkonferencia kongresszusán a magyar Alkotmánybíróságot Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke, valamint Czine Ágnes, Salamon László és Varga Zs. András alkotmánybírák képviselték. A kongresszuson Sulyok Tamás egyebek mellett elmondta, hogy az Alaptörvény hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság Magyarországon közvetlen jogi segítséget

nyújthat az alkotmányos jogaikban sérelmet szenvedett egyéneknek. Említést tett arról is, hogy évente körülbelül 2000 indítványt nyújtanak be az Alkotmánybírósághoz, amelyeknek nagyjából 70%-a alkotmányjogi panasz.

2017. szeptember 20-án – az intézmény történetében először – az Alkotmánybíróság elnökének meghívására mintegy 40 Magyarországra akkreditált nagykövet vett részt az Alkotmánybíróság székházában rendezett fogadáson, Budapesten. Az eseményre azzal a céllal került sor, hogy az Alkotmánybíróság magyarországi demokráciában betöltött szerepéről, erős alapjogvédelmi jogosítványairól, hatásköréről, illetve politikai konszenzus alapján megválasztott tagjairól hiteles információk jussanak el a nemzetközi közvéleményhez. Az eseményen Sulyok Tamás tájékoztatta a nagyköveteket többek között arról, hogy milyen változásokat hozott az Alkotmánybíróság működésében a 2012-ben hatályba lépett új Alaptörvény. Mint kiemelte: bár az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatáskörét egyes költségvetési jellegű kérdésekben – részlegesen és időlegesen – korlátozta, összességében erősödött az Alkotmánybíróság szerepe a jogállamiság őréként. Fontos különbség ugyanis a 2012. január 1-jét megelőző időszakhoz képest, hogy az Alkotmánybíróság immár mindhárom hatalmi ág, így a bírói hatalom felett is alkotmányos kontrollt gyakorol, mégpedig a német alkotmánybírósághoz igen hasonló jogosítványokkal. Az Alkotmánybíróság elnöke kiemelte, hogy öt éve töretlenül nő a testülethez benyújtott alkotmányjogi panaszok száma, 2016-ra például ez az érték megduplázódott a 2013-as évhez képest. Ez a tavalyi évben mintegy 901 benyújtott alkotmányjogi panaszt jelentett. Az elnök arra is rámutatott, hogy 2012 és 2017 első féléve között mintegy 9500 érintett magánszemély vagy szervezet fordult az Alkotmánybírósághoz. 452 bíró kezdeményezett eljárást, emellett az alapvető jogok biztosa 59 alkalommal, a parlamenti képviselők egy negyede 19 alkalommal nyújtott be indítványt ez alatt az idő alatt. 2012 óta az ügyek átlagos átfutási ideje körülbelül fél év, alkotmányjogi panaszok esetében 200 nap.

A magyar–magyar párbeszéd jegyében 2017. szeptember 21-én határon túli magyar alkotmánybírákkal tartott kerekasztal-megbeszélést Szegeden az Alkotmánybíróság elnöke és több tagja. A megbeszélés témája a tisztességes eljáráshoz, különösen az anyanyelv használatához és a jogi képviselethez való jog alkotmánybírói gyakorlatára volt Romániában, Szlovákiában, Szerbiában és Magyarországon. A megbeszélésen – mások mellett – részt vett Mészáros Lajos, a szlovák, Varga Attila, a román és Koherz Tamás, a szerb alkotmánybíróság tagja.

2017. október 4-én a Sulyok Tamás elnök vezette alkotmánybírói delegáció Kínában munkamegbeszélést folytatott Qiao Xiaoyanggal, a kínai Országos Nép Gyűlés Jogi bizottságának elnökével.

A 25 éves jubileumi évfordulóját ünneplő Hungarian Business Leaders Forum (a továbbiakban: HBLF) rendkívüli csúcstalálkozót tartott 2017. október 13-án az Alkotmánybíróság épületében. A rendezvényen Czákó Borbála, a HBLF elnöke köszöntőjét követően beszédet mondott Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke, Stumpf István alkotmánybíró és Martonyi János, korábbi külügyminiszter. Sulyok Tamás előadásában kiemelte, hogy a kiszámíthatóság és a jogbiztonság elsőrendű a gazdasági

életben, és bárhogyan változik a magyar gazdaság helyzete, az Alkotmánybíróság a saját eszközeivel mindig igyekszik megvédeni azokat a jogállami és alapjogi értékeket, amelyek a gazdaságot stabilá teszik. Stumpf István alkotmánybíró elemezte az Alkotmánybíróság hatásköreinek átrendeződését, az alkotmányjogi panaszok hangsúlyosságát a válság óta az ügyek között; majd kifejtette, hogy véleménye szerint a 2008. évi gazdasági válság óta az állam szerepe átalakult, erős, aktív, limitált, alkotmányosan korlátozott és intelligens államra van szükség a piacgazdaságban. Említést tett arról is, hogy jelenleg az egyik legfontosabb alkotmányos vita arról folyik, hogy az Európai Unió intézményei milyen szabályokat hozhatnak a nemzetállamokra nézve.

2017. október 16-án az Alkotmánybíróság elnöke és főtítkára, valamint az Európai Unió Törvényszéke egyik magyar bírója is részt vett a Kúria teljes ülésén. Sulyok Tamás sikeresnek értékelte az Alkotmánybíróságon az alkotmányjogi panaszok befogadására kialakított eljárást, amely lehetővé teszi, hogy a testület az érdemi ügyekre koncentrálhasson. A főtítkár elmondta: méltányos és indítványozóbarát megközelítésben kezelik az alkotmányjogi panaszokat, indokolt esetekben hiánypótlási felhívásokkal is segítve az indítványozókat, hogy ügyük eljuthasson az érdemi kérdések vizsgálatáig. Az alkotmányjogi panaszok szűrése azonban fontos szerepet játszik abban, hogy csak az érdemi alkotmányjogi kérdések kerüljenek az Alkotmánybíróság elé, nem pedig a pusztán bírói jogértelmezés körébe tartozó szakjogi problémák vagy bizonyítékértékelési kérdések.

Ugyanezen a napon az Amerikai Egyesült Államokból érkező bírák látogattak el az Alkotmánybíróság székházába, hogy megismerkedhessenek a magyar alkotmánybíráskodás múltjával és jelenével. A bírácoknak Stumpf István alkotmánybíró tartott előadást.

2017. október 17-én az Alkotmánybíróság nyilvános ülésen hirdette ki két, a „Földet a gazdáknak!” Programmal és a Natura 2000 földrészek értékesítésével kapcsolatos határozatát.

2017. október 19-én – az Alkotmánybíróság elnökének meghívására – az Alkotmánybíróságra látogatott Guido Wolf, Baden-Württemberg igazságügyi és európai ügyekért felelős minisztere. A német delegáció tagjainak Sulyok Tamás ismertette az Alkotmánybíróság szervezetét és ügymenetét, külön is kitérve a német és a magyar alkotmánybíróság működésének és hatásköreinek hasonlóságaira.

2017. október 24-én – ugyancsak az Alkotmánybíróság elnökének meghívására – az osztrák alkotmánybírói delegáció élén Pannonhalmára érkezett Gerhart Holzinger. Az Alkotmánybíróság elnöke Trócsányi László igazságügyi minisztertől a Magyar Érdemrend nagykeresztje polgári tagozata állami kitüntetését, Sulyok Tamástól, az Alkotmánybíróság elnökétől az Alkotmánybíróság Érdemérmét vehette át. A ceremóniát megelőzően a két alkotmánybíróság bírái együttes ülésen vettek részt, ahol áttekintették az osztrák és a magyar alkotmánybíróságok kapcsolatát az Európai Bírósággal és az Emberi Jogok Európai Bíróságával. Az eseményen díszvendégként részt vett Darák Péter, a Kúria elnöke, a nagykövetségek képviselői, valamint házigazdaként Várszegi Asztrik pannonthalmi főapát is.

Válogatás az Alkotmánybíróság 2017. szeptember 1. és október 31. között hozott döntéseiből

Külföldről Magyarországra áttelepült magánszemély öregségi nyugdíjának számítási szabályait vizsgáló határozat, bírói kezdeményezés alapján:

A vizsgált időszakban az Alkotmánybíróság több, az öregségi nyugdíj szabályozásának különböző aspektusait vizsgáló határozatot hozott. Ezek közül az egyik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tnyvhr.) 93. § (1) bekezdése alkotmányellenességét megállapító, azt megsemmisítő és a megsemmisített rendelkezés általános alkalmazási tilalmát kimondó 21/2017. (IX. 11.) AB határozat. A határozatot az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa hozta.

Az Alkotmánybírósághoz a Kúria nyújtott be bírói kezdeményezést az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján. A bírói kezdeményezésre okot adó ügyben a felperes 2014. április 7-ei igénybejelentése alapján eljáró elsőfokú társadalombiztosítási szerv a 2015. március 11-ei határozatával 2014. április 1-jétől öregségi nyugdíjat állapított meg az Ukrajnából áttelepült felperes részére, akire a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Egyezmény) rendelkezései is vonatkoznak. E határozat ellen a felperes fellebbezett, és azt kérte, hogy öregségi nyugdíja összegét a nyugdíjazását megelőzően betöltött munkakörére irányadó kereset átlaga alapján állapítsák meg, összhangban a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésével. A fellebbezést a másodfokú társadalombiztosítási szerv elutasította, arra hivatkozva, hogy a Tnyvhr. előbb hivatkozott bekezdését 2015. január 1-jén módosították, ez a módosítást pedig a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése értelmében az első fokon le nem zárt ügyekben is alkalmazandó. Ilyen ügy volt a felperes ügye is. A módosítás következtében az öregségi nyugdíj összegét nem a nyugdíjazást megelőzően betöltött munkakörre irányadó kereset átlaga alapján, hanem az igénylő által leghosszabb ideig betöltött munkakör keresetének országos átlaga alapján állapítandó meg. A felperes a nyugdíjazása előtt vendéglátó tevékenységet ellátó intézmény vezetője volt, ám a leghosszabb ideig bolti eladóként dolgozott. A másodfokú határozatot a felperes keresettel támadta meg bíróság előtt, arra hivatkozva, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) szabályai és a Tnyvhr. korábban hatályos rendelkezései alapján az öregségi nyugdíját az utolsó munkakörére irányadó szakmai átlagkereset alapján kell kiszámítani, amely számára kedvezőbb összegű ellátáshoz vezetne. A keresetet azonban a bíróság elutasította. A jogerős ítélettel szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához, amelyben egyebek mellett azt is kérte, hogy a Kúria forduljon az Alkotmánybírósághoz a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése miatt. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria rögzítette, hogy a felek közötti vita tárgyát az képezi, hogy az öregségi nyugdíj

összegét a Tnyvhr. melyik időpontban hatályos rendelkezései szerint szükséges megállapítani: az ellátás megállapítása kezdő időpontjában (2014. április 1-jén) vagy az elsőfokú határozat meghozatala időpontjában (2015. március 11-én) hatályos szabály alkalmazandó az ügyben?

A Kúria – az előtte folyamatban lévő Mfv.III.10.350/2016. számú ügy felfüggesztése mellett – az Alkotmánybírósághoz fordult bírói kezdeményezéssel, és kérte a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését és alkalmazásának kizárását. A Kúria szerint a támadott szabály ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és 15. cikk (4) bekezdésével. A Kúria a bírói kezdeményezésben azt is kifejtette, hogy ellentétes jogértelmezésre vezet a Tny. és a Tnyvhr. A Tny. szerint ugyanis az akkori szabályt kell alkalmazni a felperes ügyében, amikortól kezdődően az öregségi nyugdíját megállapították; ezzel szemben a Tnyvhr. szerint a későbbi, 2015. január 1-jétől hatályos szabályokat kell alkalmazni, mert első fokon a felperes ügye nem zárult le. A Tny. és a Tnyvhr. közötti ellentmondás sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, amely szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése pedig amiatt sérül, mert a bevezetett új szabályozás a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazandó, ennek ellenére mégis leszűkítve az alkalmazási köre azokra az esetekre, amelyekben az érintettek nézve kedvezőbb döntésre vezetne. Emiatt beleütközik a hátránnyal, jogkorlátozó visszaható hatályú normaalkotás tilalmába.

Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. kritériumainak, és megállapította, hogy az érdemi vizsgálatnak nincs akadálya. Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést megalapozottnak találta.

Az alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróság azzal kezdte, hogy a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdését összevetette az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével. Ez utóbbi úgy rendelkezik, hogy: „A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.” A Tnyvhr. támadott szabálya szerint pedig: „A [...] módosított 14. § (10) bekezdését a 2015. január 1-jén első fokon le nem zárt ügyekben is alkalmazni kell.” A Tnyvhr. módosítása a konkrét ügyben a felperesre nézve hátrányosabb változást idézett elő. Erre vezethető vissza ugyanis, hogy a felperesre – akinek az esetében az Egyezmény szakmai átlagkereset figyelembevételét írja elő az öregségi nyugdíj kiszámításánál – 2015. január 1-jétől már az a szabály vonatkozik, amely szerint a leghosszabb ideig betöltött munkaköre alapján kell az ellátását kiszámítani, nem pedig az, amely szerint a számítás alapja a nyugdíjazást megelőzően betöltött munkakör. Mindeközben pedig a jogforrási hierarchia magasabb szintjén álló Tny. 64. § (1) bekezdés második mondata úgy szól, hogy „[a]z igényt az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni” – vagyis a konkrét ügyben a korábban, 2014. április 1-jén hatályban volt (és a felperesre kedvezőbb) szabály alapján.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy – a bírói kezdeményezésben állítottak szerint – ellentétben áll a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata és a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése. Az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése a normahierarchia részeként

írja elő, hogy a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Ez kifejezetten azt biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a Kormány rendeleti formát öltő döntése ne ronthassa le. Amint arra a határozat is hivatkozik: „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel – 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” 3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26].

Az Alkotmánybíróság a Tny. és a Tnyvhr. közötti ellentétet úgy oldotta fel, hogy megsemmisítette a Tnyvhr. támadott 93. § (1) bekezdését, valamint azt is kimondta az Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdései alapján, hogy a megsemmisített szabály sem az eljárásra okot adó perben, sem pedig más folyamatban lévő ügyekben nem alkalmazható. Mivel a támadott szabályt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének a sérelme miatt megsemmisítette, ezért a B) cikk (1) bekezdése kapcsán az alkotmányossági vizsgálatot már nem kellett lefolytatni.

A földforgalmi törvény kapcsán, a végintézkedésen alapuló tulajdonszerzés szabályozási hiányosságai miatt megsemmisítést kimondó és mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennálltát megállapító határozat:

A másik nagy témakör, amelyet érintően a vizsgált időszakban az Alkotmánybíróság több határozatot is hozott, a különböző mezőgazdasági földterületek jogi szabályozása volt. Az Alkotmánybíróság döntései jellemzően a szabályozás egy-egy részterületét vizsgálták. Ebbe a sorba illeszkedik a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) 34. § (3) bekezdése összefüggésében mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennálltát megállapító 24/2017. (X. 10.) AB határozat is. A határozat rendelkező részében kimondott mulasztást azzal idézte elő az Országgyűlés, hogy nem gondoskodott egyidejűleg olyan szabály megalkotásáról, amely a végintézkedésen alapuló tulajdonszerzés jóváhagyásának megtagadása esetén, amennyiben a törvényes öröklés rendjén az állam öröklése áll be, a végrendeleti örökös javára megváltást állapít meg. A mulasztás megállapítása mellett az Alkotmánybíróság a Földforgalmi tv. támadott szabályának utolsó mondatát meg is semmisítette, és a megsemmisített szabály általános alkalmazási tilalmát mondta ki. A határozatot az Alkotmánybíróság teljes ülése hozta.

Az Alkotmánybírósághoz egy magánszemély indítványozó nyújtott be alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, és kérte a Földforgalmi tv. több

rendelkezésének megsemmisítését, mert azokat ellentétesnek tartotta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I. cikk (3) bekezdésével, XIII. cikk (1) és (2) bekezdésével és XV. cikk (1) bekezdésével. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben egy 2015 októberében elhunyt örökgyó a 2012 októberében készített végrendeletében az indítványozót tette meg örökösül 3 külterületi szántó művelési ágú ingatlan tekintetében. Az örökgyónak családja, rokonai, élő hozzátartozói nem voltak. A hagyatéki eljárás során a közjegyző megkereste a Kormányhivatalt annak kapcsán, hogy az indítványozó a Földforgalmi tv. 5. § 7. pontja szerint földművesnek minősül-e. Erről a Kormányhivatal megtagadta a hatósági bizonyítvány kiadását. Erre figyelemmel – mivel az indítványozó tulajdonában már egyébként is volt több mint 4 ha föld – a közjegyző a hagyatékátadó végzésben a Földforgalmi tv. 34. §-a alapján az indítványozó javára szóló rendelkezést érvénytelennek tekintette, a földingatlanokat pedig törvényes öröklés címén a Magyar Államnak adta át. E döntést a Fővárosi Törvényszék 43.Pkf.634.864/2016/4. számú másodfokú végzése helybenhagyta.

Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban a tulajdonhoz és az örökléshez való joga sérelmére hivatkozott, leírva, hogy a 2012 októberében érvényesen létrejött végrendelet azon része, amely a földingatlanokat rá hagyta volna, a Földforgalmi tv. később hatályba lépett szabályai miatt bizonyult érvénytelennek. A Földforgalmi tv. az 5. § 7. pontjában definiálja, hogy ki minősül földművesnek, és az ilyenek nem minősülő személyek tulajdonhoz és örökléshez fűződő jogát korlátozza a törvény – az indítványozó szerint szükségtelenül. Ezen kívül az indítványozó a földműves státusz jogszabályi feltételeit is önkényesnek tartja. Végül rámutat, hogy a Földforgalmi tv. mind az aktív, mind a passzív örökléshez való jogot korlátozza, mégpedig alaptörvény-ellenes módon.

Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság tanácsa korábban már érdemi vizsgálatra alkalmasnak találta és befogadta. Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.

Az alkotmányjogi vizsgálat elején az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy öröklési jogi szempontból hasonló ügyben már korábban döntött, az 5/2016. (III. 1.) AB határozattal. E korábbi döntés indokolása kimondta, hogy: „Az Alaptörvény tehát a tulajdonhoz való alapvető jogról szóló rendelkezésben szabályozza az örökléshez való jogot is, ez a kontextus pedig arra enged következtetni, hogy az alkotmányozó a tulajdonhoz való jog egy speciális részjogosítványként tekintett erre a jogra.” A jelen ügyben az örökgyó végrendeleti úton kívánta az ingatlanok tulajdonjogát az indítványozóra ruházni, az örökgyó végrendeletkezési joga mint aktív öröklési jog ezért összefügg a tulajdonhoz való joggal. A végrendeletkezési szabadság korlátozása ezért a tulajdon feletti rendelkezés korlátozása is egyben. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az örökléshez való jog tartalma többféleképpen meghatározható: jelenti anyai jogként a végrendeletkezéshez való jogot (aktív öröklési jog), az öröklési képességet (passzív öröklési jog) és intézményként az öröklés törvényi rendjének létét. Az Alkotmánybíróság az örökléshez való jog értelmezésénél figyelemmel volt arra, hogy bár azt az Alaptörvény a tulajdonhoz való joggal egy rendelkezésben, de mégis külön-külön

nevesíti. Az Alaptörvény így alapvető jogként védi az aktív és passzív öröklési jogot, vagyis az öröklés címén való tulajdonszerzést is. Az örökléshez való jogba tehát beletartozik a kedvezményezett joga az örökség megszerzéséhez – szemben a tulajdonhoz való joggal, amely nem terjed ki a még meg nem szerzett tulajdon megszerzésére. Ezért minden olyan szabály, ami az öröklés címén való tulajdonszerzést korlátozza, beavatkozást jelent az örökös passzív öröklési jogába. Ilyennek minősül a Földforgalmi tv. most vizsgált szabálya is. Itt az örökléshez való jog korlátozását az jelenti, hogy a földművesnek nem minősülő személy csak akkor szerezhethet földtulajdont, ha a birtokában álló terület nagyság az 1 ha-t nem haladja meg.

Mivel a vizsgált szabályozás termőföldre vonatkozik, figyelembe kellett venni az Alaptörvény P) cikk (1)–(2) bekezdéseit is. E szabályok kimondják, hogy 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. Kimondják továbbá, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A Földforgalmi tv. sarkalatos törvény. Az Alkotmánybíróság mindig figyelembe vette, hogy a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta, nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázaterzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését vagy a tulajdonjogszerzés korlátozását. A jelen esetben a kifogásolt korlátozás – a nem földművesek földtulajdonszerzési korlátozása – törvényben jelenik meg, közérdeken alapul és objektív körülményeken (a földműves státusz elnyerésének objektív feltételein) nyugszik. A földművessé válás feltételei nem eleve teljesíthetetlenek, és nem is rónak aránytalan vagy túlzott terhet a termőföldet szerezni kívánókra. A földműves státusz megléte vagy hiánya ahhoz az állami birtokpolitikához kötődik, amely a földszerzésre jogosult személyek körét a gazdálkodást folytató földművesekre kívánja korlátozni. A föld rendeltetészerű használatából következik, hogy a föld megszerzése alapvetően hosszú távú elköteleződést kell, hogy jelentsen a föld megművelése és a mezőgazdasági termelés irányába.

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a Földforgalmi tv. szabályai nem visszaható hatályúak. Az örökös aktív öröklési jogát a Földforgalmi tv. szabályai nem korlátozzák alaptörvény-ellenesen, pusztán annak tartalmát határozzák meg. Ugyanezek a szabályok az életében az adásvétel útján való elidegenítés/szerzés elé is feltételeket állítanak, tehát nem csak a végintézkedésre vonatkoznak.

A vizsgált szabályok azt írják elő, hogy ha a végrendeleti örökös nem minősül földművesnek, és ezért a birtokmaximum feletti föld tulajdonjogát nem szerezhetheti meg, akkor a végrendelet erről szóló rendelkezése érvénytelen. [Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdés.] Ez a szabály nem ír elő kisajátítást, sőt önmagában az sem következik belőle,

hogy mi lesz így az érintett termőföld sorsa az öröklésnél. Ezt a Polgári Törvénykönyv öröklési szabályai fogják eldönteni. Itt szerepel az a szabály is, hogy az állam a szűkésképpen törvényes örökös, más örökös hiányában ő örököl. Vagyis a Polgári Törvénykönyv alapján a végrendeleti úton meg nem szerezhető föld tulajdona az államra akkor száll át, ha egyáltalán nincs más örökös. Ez – örökös hiányában – nem jelent kisajátítást, amely ellenében az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti kártalanítás járna (mert nincs kit kártalanítani). Ezért a Földforgalmi tv. rendelkezéseit [ide nem értve a 34. § (3) bekezdés utolsó mondatát!] támadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság elutasította.

A passzív öröklési jogot illetően megállapítható, hogy törvényes végintézkedés alapján egy függő jogi helyzet áll be az örökség megnyílásától, amelyben a kedvezményezettnek jogos várakozása van. Az olyan jogszabály, amely jogos várakozást eltöröl, önmagában is beavatkozásnak minősül az Alaptörvény XIII. cikke által védett jogokba. Valamely vagyonelem végintézkedéssel való megszerzésére vonatkozó „jogos várakozás” törvénymódosítással való elvonása az örökléshez való jogot sérti, az öröklési jogtól való megfosztásnak minősül. Egy ilyen jogszabály ugyanakkor korlátozza az aktív öröklési jogot is, az örökagyó akaratát, hogy vagyonából mást részesítsen. Ez az öröklési jogtól való teljes és ellentételezés nélküli megfosztás, amelynek eredményeként az állam örököl, még akkor sem igazolható törvényes közérdekkel, ha a célja a termőföld védelme. Jóhiszeműen, a jog alapján eljáró személyek törvényre alapozott várakozásai nem hiúsíthatók meg kényszerítő indokok nélkül. Ezért a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdésének utolsó mondata, amely egyedüli jogkövetkezményként csak az érvénytelenségről rendelkezik, nem tekinthető az elérni kívánt céllal arányos korlátozásnak. Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Földforgalmi tv. 34. § (3) bekezdésének utolsó mondata alaptörvény-ellenes.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, egyebek mellett az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. A vizsgált szabályozás a fent írtak szerint a végrendelet kedvezményezettje oldalán olyan vagyoni hátrányt okozhat, amelyet a Földforgalmi tv. nem kompenzál, és amely másfépp sem orvosolható. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az örökléshez való jog közérdekű korlátozásának az is megfelel, vagyis már az is arányos szabályozásnak minősülne, ha – a tulajdonjog megszerzése helyett – a vagyoni hátrány kompenzálására lehetőséget biztosítana a törvényi szabályozás. Ilyen azonban a Földforgalmi tv.-ben nem ismerhető fel, ezért a törvényalkotót az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti örökléshez való jog alapján mulasztás terheli. A törvényhozásra tartozik, hogy az érintett végintézkedések kedvezményezettjei számára az alaptörvény-ellenes mulasztás feloldását milyen módon biztosítja. A mulasztás kiküszöböléséhez mindössze annyi szükséges, hogy végső soron a végrendeleti örökös az állammal szemben

vagyoni megváltáshoz jusson. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2017. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság végül az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elrendelte a megsemmisített szabályozás általános alkalmazási tilalmát, vagyis azt sem az eljárásra okot adó ügyben, sem más ugyanilyen tárgyú ügyben nem lehet alkalmazni.

A határozathoz Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolást, Czine Ágnes, Dienes-Oehm Egon, Salamon László és Stumpf István alkotmánybírák különvéleményt fűztek.

A Nemzeti Földalap vagyonának hosszú távú megőrzésével, a rá vonatkozó sarkalatos törvényi szabályok egyszerű törvényekkel történő felülírásának megakadályozásával kapcsolatos garanciák hiánya miatt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennálltát megállapító határozat:

A különböző mezőgazdasági földterületekkel kapcsolatos alkotmánybíróági határozatok sorában a következő a 27/2017. (X. 25.) AB határozat, amely a rendelkező részben mondta ki, hogy a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) módosított 28. §-a kapcsán mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése összefüggésében, mert az Országgyűlés „nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését, és kizárná annak lehetőségét, hogy egyszerű többséggel elfogadható törvények alkalmazása a Nemzeti Földalap céljainak, a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmének, fenntartásának, a jövő nemzedékek számára megőrzésének megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonszétváláshoz vezessen”. Az Alkotmánybíróság 2018. május 31-ig szabott határidőt az Országgyűlés számára e jogalkotói feladat teljesítésére.

Az ügyben az országgyűlési képviselők egynegyedénél több képviselő fordult indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján, és kérte, hogy a testület semmisítse meg az Nfatv. módosításáról szóló 2010. évi LXXXVII. törvényt (a továbbiakban: Tv.), az Nfatv. módosított szabályait, a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvényt (a továbbiakban: FAGtv.) és a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 26/2016. (X. 27.) OGY határozatot (a továbbiakban: OGYh.). Az alaptörvény-ellenesség alapjaként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, 38. cikk (1) és (3) bekezdéseire, valamint a T) cikk (1) bekezdésére hivatkoztak. Az indítványozók szerint az egyszerű többséggel elfogadott Tv.-t és FAGtv.-t az Országgyűlés azért alkotta meg, hogy pótolja a 36/2015. (XII. 16.) AB határozattal megsemmisített korábbi szabályokat, amelyek – kormányrendeleti szinten – arról szóltak, hogy a „Földet a gazdáknak!” Programból származó bevételeket mire lehet fordítani. A most elfogadott Tv. azt a rendelkezést iktatta az Nfatv. 28. §-ába, amely szerint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételeket nemcsak föld-

vásárlásra és az Nfatv. szerinti földbirtok-politikai irányelvek megvalósítására lehet fordítani, hanem az államadósság csökkentésére is. Az Nfatv. 38. §-a pedig úgy módosult, hogy az FAGtv. hatálybalépését követően (egyres kivételektől eltekintve) nem lehet a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetet megterhelni, biztosítékul adni, valamint harmadik személy javára osztott tulajdont létesíteni. Ugyanakkor ez az új korlátozó szabály nem vonatkozik az FAGtv. hatálybalépésekor már folyamatban lévő értékesítési eljárásokra. A másik támadott törvény, az FAGtv. mindössze két érdemi rendelkezést tartalmazott: az egyik szerint az Országgyűlés jóváhagyja a „Földet a gazdáknak!” Program keretében történt értékesítéseket, a másik szerint pedig lezárja a program keretében az állami tulajdonú termőföldek árverési eljárásait. Végül a támadott OGYh. az FAGtv. rendelkezéseit ismétli meg, és felkéri a Kormányt, hogy a „Földet a gazdáknak!” Programból származó értékesítési bevételek teljes összegét az államadósság csökkentésére fordítsa.

Az indítványozók rámutatnak, hogy a támadott törvények sarkalatoszági záradékot nem tartalmaznak, az OGYh. pedig olyan kérdésekről rendelkezik, amelyek jogszabályi formát igényelnének. Hivatkoztak az Alaptörvény 38. cikkére, amely – mint azt korábban az Alkotmánybíróság is megerősítette – a nemzeti vagyon szabályozását kivette a Kormány hatásköréből. Az Országgyűlés ugyan szabályozhatja ezt a kérdést, de az indítványozók szerint az államadósság csökkentése mint cél meghatározása tartalmilag sem tesz eleget az Alaptörvény 38. cikkében foglalt követelményeknek, hiszen nincs arra garancia, hogy a földeladásokból származó bevételek befizetésével egyidejűleg ne lehetne felszabadítani egy ugyanekkora összeget a korábban az államadósság törlesztésére már elkülönített kiadási keretből. Így arra sincs garancia, hogy a földeladásokból származó bevételek összegével valóban nominálisan is csökkenne az éves szinten ezermilliárdos államadósság szolgálat. Az Országgyűlés ráadásul nem is sarkalatos törvénnyel módosította az Nfatv.-t, pedig az indítványozók szerint csak ilyen módon lett volna lehetőség a módosítás elfogadására. Összességében az indítvány szerint a támadott szabályok arra adnak lehetőséget, hogy a Nemzeti Földalap vagyonát csökkentsék, az értékesítésből származó bevételeket pedig kivonják a rendszertől, megkerülve a sarkalatos törvényben rögzített célokat.

Az Alkotmánybíróság szerint az indítvány nem megalapozott. Elsőként azt vizsgálta a testület, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozó szabály akadályát jelenti-e az ügyben az érdemi vizsgálatnak. Ez a szabály egyes, pénzügyi tárgyú törvények (kölségvetési és adótörvények) vizsgálatát korlátozza. Az Nfatv. támadott 28. §-a kapcsán felvethető, hogy az az állami forrásokkal való költségvetési gazdálkodásra vonatkozik, az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Ugyanakkor az indítvány azért támadja a hivatkozott jogszabályokat, mert azokat a megalkotásukra vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények teljesülése nélkül fogadták el. Ilyen esetben pedig az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti tárgykörbe tartozó törvényt is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni.

Az indítvány összefoglalva három alkotmányjogi problémát jelölt meg: 1. a törvénysértő célú átruházás utólagos, a felhasználási célra vonatkozó semmiféle érdemi megkötést nem érvényesítő jóváhagyását; 2. a törvények egyszerű többséggel történt elfogadását; továbbá 3. az OGYh. határozati formáját, mert az OGYh. a tartalma szerint jogszabályi rendezést igénylő kérdésekről szól.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság először a fent írt 1. kérdéssel foglalkozott, vagyis azzal, hogy az Nfatv. új 28. és 38. §-ai, valamint az FAGtv. sértik-e a sarkalatos törvényre vonatkozó alaptörvényi követelményeket. Az Alkotmánybíróság már több korábbi ügyben vizsgálta az Nfatv. és az Alaptörvény viszonyát, és a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban ki is mondta, hogy ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez. A jelen ügyben – amint ezt az indítvány is tartalmazza – egyik támadott szabályt sem sarkalatos rendelkezésként alkotta meg az Országgyűlés. Megállapítható, hogy önmagában az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésből nem következik az Nfatv. egyes szabályainak a sarkalatossága, mivel az itt írt garanciát egy másik törvény – a Földforgalmi tv. – biztosítja. A termőföldek szabályozása azonban sokrétű, és e több törvényből álló szabályozás számos eleme egyáltalán nem sarkalatos. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy az Nfatv. 28. §-a nem a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosítására irányul, hanem a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításából származó bevételnek a felhasználására. Nincs olyan szabály az Alaptörvényben, amely valamely állami bevételnek a felhasználásáról szóló törvényhozói döntéshez a sarkalatosság követelményét fűzné. Az Alaptörvény 36. és 37. cikkeiből – amelyek a költségvetési gazdálkodással kapcsolatosak – szintén az következik, hogy a nemzeti vagyon értékesítéséből származó pénzbeli bevételre már nem a nemzeti vagyonra vonatkozó általános szabályok (tehát a sarkalatos törvényi szabályozás), hanem a közpénzekre vonatkozó speciális szabályok vonatkoznak (amelyek csak egyszerű törvényi szabályozást írnak elő). A sarkalatosság követelménye tekintetében csak az Alaptörvény rendelkezései irányadók. Az Országgyűlés mint törvényhozó nem állapíthat meg az Alaptörvényhez képest további sarkalatosságot igénylő tárgyköröket, ezeket csak az Alaptörvény módosításával, alkotmányozó hatalmát gyakorolva teheti meg. Az Alkotmánybíróság a sarkalatosság kivételességére szintén tekintettel van, az Alaptörvény ilyen szabályait nem értelmezi kiterjesztően. Ezért az Alaptörvény indítványozók által hivatkozott 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondata – a sarkalatos törvényi szabályozás követelménye – nem vonatkozik a Nemzeti Földalaphoz tartozó vagyonelemek átruházásából származó bevételre. Így az Alkotmánybíróság az Nfatv. 28. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

A vizsgálat során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Nfatv. 28. §-a nem tartalmaz semmilyen szabályt arról, hogy a földvásárlásra, az Nfatv. 15. §-ában foglaltak megvalósítására vagy az államadósság csökkentésére milyen arányban lehet a bevételeket fordítani. Ez azt jelenti, hogy az egyszerű többséggel megalkotott törvény

nem zárja ki olyan költségvetési döntések sorozatát, amely hosszú távon a Nemzeti Földalap által kezelt vagyont jelentős mértékben csökkenti, végső soron a Nemzeti Földalapot akár meg is szünteti. Ez az elvi lehetőség az Nfatv. sarkalatos szabályainak a sérelmét (egyszerű többséggel elfogadott törvény általi lerontását) jelentené. Az Nfatv.-nek számos sarkalatos rendelkezése van. A vizsgált, egyszerű törvénnyel beiktatott módosítás azonban azt teszi lehetővé, hogy a Nemzeti Földalap bevételeit az Nfatv.-ben meghatározottakon kívüli célra használja fel az Országgyűlés. Ennek nincs a törvényben kifejezett korlátja, ezért a jogalkalmazó eljárhat az Nfatv.-ben foglaltak érvényesülésének veszélyeztetése nélkül, de akár másképp is. Ez a lehetőség nem elégíti ki a környezetjogban ismert és általánosan elfogadott elővigyázatosság elvét, amely szerint az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be. Elismerve, hogy az Nfatv. 28. §-ának érvényesülésére megszilárdult gyakorlat még nincs, mégis kimutatható, hogy a fenti elvi lehetőség miatt a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az Alkotmánybíróság szerint az Nfatv. 28. §-ának módosított szövege ugyan önmagában nem ellentétes az Alaptörvénnyel, de nem zárja ki annak lehetőségét, hogy alkalmazásával hosszú távon lerontsa az Nfatv. sarkalatos szabályainak érvényesülését. Az Országgyűlés ezért azáltal, hogy az Nfatv. 28. §-ának módosításával egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését, és kizárná annak lehetőségét, hogy egyszerű többséggel elfogadható törvények alkalmazása olyan mértékű vagyonszűnéshez vezessen, amely a Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyezteti, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértést követett el. Az Alkotmánybíróság ezért – az Abtv. 46. § (1) bekezdése és (2) bekezdése c) pontjára figyelemmel – felhívta az Országgyűlést a mulasztás kiküszöbölésére.

Ezt követően az Alkotmánybíróság az Nfatv. 38. §-át is vizsgálta. E § mondja ki, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet nem terhelhető meg, nem adható biztosítékul és osztott tulajdonba sem, kivéve azokat az értékesítési eljárásokat, amelyek az FAGtv. hatálybalépésekor már folyamatban voltak. Mivel a Nemzeti Földalap nemzeti vagyonnal – termőfölddel – gazdálkodik, a rá vonatkozó szabály vizsgálható lenne az Alaptörvény P) cikk (1)–(2) bekezdései alapján. A P) cikk (2) bekezdése ugyancsak sarkalatos törvényi szabályozást ír elő a termőföldet illetően, e sarkalatosági kritériumnak azonban a jogalkotó nem az Nfatv. módosításával, hanem közvetlenül egy külön törvény, a Földforgalmi tv. megalkotásával tett eleget. Ez a törvény az új földtörvény, amely egészében sarkalatos, meghatározza, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora termőföldterület tulajdonjogát szerezheti meg, illetve meghatározza a tulajdonszerzéssel kapcsolatos hatósági eljárás szabályait is. Az Nfatv. 38. §-ának szabályai nem az Alaptörvény közvetlen végrehajtását szolgálják, a témakörnek pedig nem tartozik minden részletszabálya sarkalatos törvényre. Az Alkotmánybíróság ezért az Nfatv. 38. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság az FAGtv. kapcsán is: ez a törvény az állami tulajdonú termőföldek árverési eljárásainak a lezárásáról szól, valamint a földek értékesítésének országgyűlési jóváhagyásáról. Ezért nem hozható összefüggésbe az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondatával, amely a sarkalatosság követelményéről szól. Az Alkotmánybíróság így az FAGtv. alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

Végül az indítványozók az OGYh.-t is támadák, mert az véleményük szerint jogszabályi formát igénylő kérdésekről szólt. Az Alkotmánybíróság értékelte, hogy az OGYh.-nak mi a jogi természete. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szabályai alapján vizsgálva kimutatható, hogy az OGYh. egyetlen esetre vonatkozik, két pontja közül az 1. nem tartalmaz magatartási szabályt, a 2. pedig a Kormány felé intézett felkérést fogalmaz meg; tehát az OGYh. nem minősül normatív határozatnak, így pedig nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek sem. Az Országgyűlés nem normatív határozatait az Alkotmánybíróság az Abtv. alapján nem tudja felülvizsgálni, ezért ezt az indítványi elemet visszautasította.

Az indítványozók által ugyancsak támadott tv. még az indítvány benyújtása előtt hatályát veszítette, ezért az ennek vizsgálatára irányuló indítványt is visszautasította az Alkotmánybíróság.

A határozatot az Alkotmánybíróság 2017. október 17-én nyilvános ülésen hirdette ki. A határozathoz Salamon László és Szabó Marcel alkotmánybírák párhuzamos indokolást, Balsai István, Czine Ágnes, Dienes-Oehm Egon, Hörcherné Marosi Ildikó és Stumpf István alkotmánybírák különvéleményt fűztek.

Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennálltát megállapító határozat, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek értékesítése és hasznosítása kapcsán nem biztosított a természetvédelmi szempontok érvényesítése, e földrészletek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése:

A 28/2017. (X. 25.) AB határozat a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) egyes rendelkezéseit vizsgálta, és ugyan az alaptörvény-ellenességet állító indítványt elutasította, de ezzel egyidejűleg – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennálltát állapította meg amiatt, mert a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt céloknak megfelelő értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjainak érvényesítését szolgáló biztosítékokat az Országgyűlés nem alakította ki. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy e jogalkotói kötelezettségének 2018. június 30-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybírósághoz 52 országgyűlési képviselő fordult utólagos normakontroll indítvánnyal az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján, és kérte a Korm. r. 31. §

(3) bekezdés 9. pontjának a felülvizsgálatát, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikke összefüggésében. Az indítványozók szerint a Korm. r. szabályaiból, valamint a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozatból (a továbbiakban: Korm. hat.) a teljes állami termőföld-vagyon magántulajdonba adása következik, beleértve a Natura 2000 területeket is. Ez azért sérti az Alaptörvény hivatkozott cikkeit, mert a természetvédelem már elért intézményi szintjének a romlásához vezet. Kifogásolták, hogy a földeket – beleértve a Natura 2000 területeket is – árverési értékesítésen fogják eladni, amely nincs tekintettel semmilyen természetvédelmi szempontra, csak arra, hogy ki fizeti a területért a legmagasabb vételárat.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt megkereste a földművelésügyi minisztert, az alapvető jogok biztosát és a Magyar Tudományos Akadémia Ökológiai Kutatóközpontját.

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben megalapozottnak találta.

Elsőként azt vizsgálta a testület, hogy foglalkozhat-e érdemben az indítványozók által támadott, Natura 2000 területeket érintő szabályozással, figyelemmel a témakör uniós jogi szabályozási hátterére. A Natura 2000 hálózat jogszabályi alapjait ugyanis a 79/409/EGK irányelv (a továbbiakban: madárvédelmi irányelv) és a 43/92/EGK irányelv (a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv) alkotják. Az ezen irányelveket implementáló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet nem tartalmaz korlátozást a Natura 2000 területek tulajdoni viszonyaira vonatkozóan, és ilyenek az irányelvekben magukban sem szerepelnek. A Natura 2000 területek tulajdoni viszonyai ezért nem kapcsolódnak az uniós irányelvek átültetéséhez, e kérdés vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak nem kell uniós jogot értelmeznie, tehát az indítvány tartalmi vizsgálatának nincs akadálya.

Az Alkotmánybíróság a támadott szabály alkotmányossági vizsgálata előtt utalt a biológiai sokféleség megőrzésének tudományos jelentőségére, illetve a biológiai sokféleség jelenlegi állapotára és tendenciáira. A biológiai sokféleség csökkenésének trendjét számos globális, európai és magyarországi mutató jelzi. Magyarországon is rohamosan csökken a természetközeli élőhelyek területe; ezen folyamat lassítását biztosítaná a Natura 2000 hálózat. A hazai biológiai sokféleség megmaradását egyszerre hivatottak garantálni a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat és a védelem alatt nem álló területekre érvényes környezeti szabályok. Ahogy az MTA Ökológiai Kutatóközpontja is megállapította az Alkotmánybíróság megkeresésére, „Magyarországon – és az Európai Unióban is – a Natura 2000 hálózat alapvető és nélkülözhetetlen eszköze a biológiai sokféleség megőrzésének.”

Ezt követően az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény környezeti tárgyú, és a jövő generációkat kifejezetten érintő rendelkezéseit. Ide kapcsolható az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, amely szerint: „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.” Érinti a témakört az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése is. Ennek első két mondata úgy rendelkezik, hogy: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” A P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megővésének kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, amely az Alaptörvény számos más rendelkezésében is tükröződik (így például a Nemzeti hitvallásban, vagy a XX. és XXI. cikkeken). Amíg a korábbi Alkotmány csak az egészséges környezethez való jogot deklarálta, addig az Alaptörvény, nevesítve, a termőföldet és a biológiai sokféleséget olyan értéknek tekinti, amely több minden más mellett a nemzet örökségét képezi, védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ebből következően immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből (*non-derogation*) következően semmiképpen se rontsa. Az azonban pontosabb meghatározást igényel, hogy kit terhel ez az intézményvédelmi kötelezettség, és mi annak a tartalma. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következően a környezet védelme nem csupán az állam, hanem „mindenki” kötelezettsége. Ez a kötelezettség azonban differenciált: a természetes és jogi személyektől csak a hatályos jogszabályok ismerete és betartása várható el, míg az államtól az is, hogy meghatározza a környezetvédelem érdekében betartandó jogi kötelezettségeket a P) cikk (1) bekezdésében foglaltak érvényesítése céljából. A P) cikk (1) bekezdése a „nemzet közös ügye” megfogalmazást használja, ami – összehasonlítva az univerzális és európai jogforrások szóhasználatával – azt jelenti, hogy a magyar állampolgárok és az állam vállalják, hogy a jövő nemzedékek számára is biztosítják az Alaptörvényben itt rögzített értékek védelmét. Az Alaptörvény P) cikkéből következő objektív követelmények ezért három kötelezettséget rónak a jelen generációra: a választás lehetőségének megőrzését, a minőség megőrzését és a hozzáférés lehetőségének biztosítását. Ezen alapvető szintű elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem taxatív felsorolásban nevesíti a környezet védelmének tárgyait, ideértve a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmét. Azáltal, hogy az Alaptörvény külön is nevesíti a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettségét, ez olyan alkotmányos értékévé vált a magyar jogrendben, amelyre a jogalkotónak az egyes ágazati politikák körébe tartozó szabályozás megalkotása során is tekintettel kell lennie. A fajok sokszínűsége megőrzésének kötelezettsége nem csupán azért fontos, mert azok az emberi tevékenység használatába állítható, kiaknázzható erőforrásokként értelmezhetők, hanem azok önmagukban is értékesek és védelem-

re méltóak. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglaltakat nem lehet a környezeti tárgyú, különösen a biológiai sokféleség védelmét érintő nemzetközi kötelezettségektől függetlenül értelmezni. Ilyen kötelezettségeket tartalmaz különösen az 1995. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett, az ENSZ 1992. évi Rio de Janeiro-i Környezet és Fejlődés Konferenciája keretében elfogadott Biológiai Sokféleség Egyezmény.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Magyarország, miközben szuverén módon rendelkezhet a saját természeti erőforrásai felett, ezen rendelkezési joga nem korlátlan: tekintettel kell lennie a biológiai erőforrások fenntartható módon történő használatára és a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettségére, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő módon, a Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel összhangban. A magyar államot a biológiai sokféleség megőrzése érdekében aktív cselekvési (jogalkotási) kötelezettség is terheli.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) szabályai szerint a Natura 2000 területeket a Kormány jelöli ki és teszi közzé, valamint a Kormány határozza meg az e területekre vonatkozó szabályokat. A kijelölés tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni. A Tvt. felhatalmazása alapján a Kormány a már említett 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelettel szabályozta a területek jogállását.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a „Földet a gazdáknak!” Program szabályait is, és megállapította, hogy annak keretei között lehetővé vált Natura 2000 területnek minősülő földrészleteket árverés keretei között értékesíteni. Ilyenkor a hirdetményben utalni kell a területre vonatkozó főbb jogszabályokra, valamint az átruházáshoz szükséges a természetvédelemért felelős miniszter egyetértése is. Az indítványozók a Korm. r. azon rendelkezését kérték megsemmisíteni, amely szerint az árverési hirdetményben fel kell tüntetni a Natura 2000 területnek minősülő földrészlet esetén a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályokat. Ezen rendelkezés megsemmisítése az indítványozók szándékaival szemben nem azt eredményezné, hogy ne kerülhetne sor Natura 2000 területek állami tulajdonból árverési úton történő értékesítésére, hanem csupán azt, hogy az árverési hirdetményben nem kellene feltüntetni a Natura 2000 területek speciális jogállására vonatkozó szabályozást. Ezért az Alkotmánybíróság a Korm. r. 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az indítvány elutasítását követően az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva azt vizsgálta meg, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program keretében történő, Natura 2000 területnek minősülő, állami tulajdonú földrészletek értékesítésével kapcsolatosan megállapítható-e jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség. A jogszabályi háttér áttekintése alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az állami tulajdonú védett természeti területek esetében lehetséges az elidegenítés, de ilyenkor az értékesítéshez szigorú jogszabályi garanciák kapcsolódnak, így nem sérül az Alaptörvény P) cikke. Azonban a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésekor a miniszteri egyetértés megkövetelésén kívül semmilyen speciális szabály vagy többletkövetelmény nem érvényesül.

A Natura 2000 területeket lényegében ugyanúgy értékesítik, mint az ilyenek nem minősülő földrészteteket. Kizárólag a Kormány általános birtokpolitikáján múlik, hogy mely állami tulajdonú területeket választják ki értékesítésre az állami bevétel-maximalizálás céljából, és az árverés szabályai azt sem garantálják, hogy a Natura 2000 területek kezelésére legalkalmasabb magánszemélyekhez kerül a földrészlet, hiszen kötelező azt a legmagasabb vételárat ajánlónak juttatni.

Megállapítható ezért, hogy sem a Natura 2000 területek értékesítésre történő kiválasztásakor, sem pedig az értékesítés folyamatában nem érvényesül az Alkotmánybíróság által már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban rögzített követelmény, miszerint „olyan megelőző biztosítékok is kellenek, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne”. Az Alkotmánybíróság ezért – a határozat rendelkező részében foglaltak szerint – megállapította, hogy az Országgyűlés azáltal, hogy az állami tulajdonban álló, védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná az Alaptörvény P) cikkében is nevesített környezet- és természetvédelmi értékek és sajátosságok figyelembevételét, és ezáltal azok mennyiségi és minőségi védelmét az értékesítésre kerülő földrésztetek kiválasztása, illetőleg az értékesítési eljárás során, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénytést követett el.

A határozat indokolásának utolsó részében az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek magántulajdonba kerülésével a szabályozás szintjén romlik-e a természetvédelem elért intézményi szintje. Amíg ugyanis az ilyen területek állami tulajdonban vannak, azok hasznosításának szabályait különböző fenntartási tervek, előírásokat tartalmazó jegyzékek és tulajdonosi ellenőrzési is biztosítja. Ezek a garanciák még az állami tulajdonban lévő, de haszonbérleti szerződés alapján nem állami tulajdonos által hasznosított Natura 2000 területek tekintetében is elégséges garanciát jelentenek. Ugyanakkor a fenntartási tervek és jegyzékek a magántulajdonosok esetében nem alkalmasak arra, hogy kötelező és számonkérhető földhasználati szabályokat írjanak elő. Ezek betartására nézve ugyanis ellenőrzési mechanizmus és szankciórendszer nem létezik (a gyepterületeket kivéve), sőt még arra sincs szabályozás, hogy az árverést követő további értékesítés vagy hasznosítás során a szerződés elválaszthatatlan részét képezze a természeti állapot megőrzésére vagy javítására szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék. Felmerül ezért annak a reális lehetősége, hogy a Natura 2000 területek állami tulajdonból árverés útján történt értékesítését követően a környezet, és azon belül is különösen a biológiai sokszínűség védelmének már elért szintje csökkenhet, mert nincs érdemi szabályozási korlátja annak, hogy a területet megszerző új tulajdonos esetleg oly módon hasznosítsa a területet, ami bár számára jövedelmezőbb, ám egyben a terület természetvédelmi céljainak meghiúsulásához vezet, vagy azokat veszélyezteti. A Natura 2000 területek korábban egységesen állami tulajdonban álltak, de ezek magántulajdonba kerülésével az egyes magántulajdonosok eltérő döntéseket hozhatnak a földhasználat módjára vonatkozóan. Ez jelentősen ronthatja a biológiai

sokféleség megőrzésének lehetőségeit, az ugyanis nem lehet hatékony egymástól elszigetelt, kisebb területeken.

Ha tehát a Natura 2000 területek magántulajdonba adását követően is változatlan marad a rájuk vonatkozó jogi szabályozás, akkor az sérteni fogja a visszalépés tilalmát és az elővigyázatosság elvét.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés azáltal, hogy a védett természeti területnek nem minősülő, állami tulajdonban álló Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná ezen területek vonatkozásában a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék betartásának érdemi ellenőrzését, illetőleg a jegyzék tartalmának rendszeres felülvizsgálatát a későbbi tulajdonosok személyétől függetlenül, valamint nem rögzítette a területek továbbértékesítése során irányadó sajátos szabályokat, illetőleg nem alkotott valamennyi, a Natura 2000 hálózattal érintett művelési ág vonatkozásában a gyepterületekhez hasonló földhasználati szabályokat, nem tett eleget az Alaptörvény P) cikkéből fakadó, a környezeti és természeti erőforrások védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára való megőrzésére vonatkozó kötelezettségének, és mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényt sértést követett el.

A határozatot az Alkotmánybíróság 2017. október 17-én nyilvános ülésen hirdette ki. A határozathoz Balsai István és Dienes-Oehm Egon alkotmánybírák különvéleményt fűztek.

Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy nem sérti az Alaptörvényt a közszférában tovább foglalkoztatott, öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek nyugdíjkifizetésének szüneteltetése:

A 29/2017. (X. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ismét az öregségi nyugdíj szabályozásának egyik elemét vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy nem alaptörvény-ellenes az a törvényi rendelkezés, amely előírja, hogy akik öregségi nyugdíjban részesülnek, és amellet 2013. január 1-jétől továbbra is közalkalmazotti jogviszony, kormányzati szolgálati jogviszony, állami vezetői szolgálati jogviszony, közszolgálati jogviszony, bírói szolgálati viszony, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszony, ügyész-ségi szolgálati viszony, fegyveres szervvel hivatásos szolgálati viszony vagy a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszony egyikében állnak, azok esetében az öregségi nyugdíj kifizetését 2013. július 1-jétől szüneteltetni kell.

Az Alkotmánybírósághoz az alapvető jogok biztosa fordult az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján utólagos normakontroll indítvánnyal, és kérte a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 83/C. §-ának, illetve a 102/I-102/K. §-ainak megsemmisítését, mivel azokat ellentétesnek tartotta az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal. E szabályok írják elő a „kettős juttatás tilalmát”, vagyis hogy a fent írt személyek – akik öregségi nyugdíjban részesülnek, és emellet a közszférában a felsorolt jogviszonyokban továbbra is foglal-

koztatják őket – 2013. április 30-ig kötelesek bejelenteni a nyugdíjfolyósító szervnek e jogviszonyuk fennálltának tényét, és ha a foglalkoztatási jogviszonyuk továbbra is fennáll, 2013. július 1-jétől szüneteltetni kell az öregségi nyugdíjuk kifizetését. Az indítványozó kitért arra, hogy álláspontja szerint a szabályozást érdemben vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, ennek nem képezi akadályát az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozó rendelkezés.

Az indítvány azzal érvelt, hogy a korábbi Alkotmány és az azon alapuló alkotmánybírósági gyakorlat a nyugdíjárvományokat és a nyugellátásokat az alkotmányos tulajdonvédelem szabályai alapján védte, a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat óta. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében vásárolt jogalapú szerzett jog áll fenn, amelynek korlátozása a tulajdonvédelem szabályai szerint ítéendő meg. Az új alkotmányos környezetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog alapján ezt a gyakorlatát az Alkotmánybíróság megerősítette [3048/2013. (II. 28.) AB határozat]. Bár az Alaptörvény nem nevesíti a nyugdíjrendszer biztosítási elemét, mégis amíg e célból járulékok formájában tulajdonelvonás történik, addig a biztosítási elem fennáll a rendszerben. (Ez még akkor is igaz, ha a jogalkotó a munkáltató által fizetendő járulékot 2012. január 1-jétől szociális hozzájárulási adóvá alakította át.) Az indítványozó végül arra is felhívta a figyelmet, hogy a nyugdíjrendszer ilyen nagy jelentőségű változásának – ahogyan a korábbi átalakításoknak is – át kell esnie az Alkotmánybíróság vizsgálatán.

Az alapvető jogok biztosán kívül egy magánszemély és több bíró is az Alkotmánybírósághoz fordult a Tny. hivatkozott §-ai alkotmányossági vizsgálatát kérve. A magánszemély indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, és a Tny. szabályozását a tulajdonhoz való jogra és a törvény előtti egyenlőségre (Alaptörvény XV. cikk) hivatkozással támadta. Leírta, hogy ő 44 évi szolgálati idővel (és az azalatt levont járulékokkal) megszerezte az öregségi nyugdíj-jogosultságot, ezért annak folyósítását nem függeszthetik fel, mert az sérti a tulajdonhoz való jogot. Hivatkozott arra is, hogy a Tny.-ben felsorolt, a közszférában különböző foglalkoztatási jogviszonyokban továbbfoglalkoztatott öregségi nyugdíj jogosult személyek hátrányos megkülönböztetést szenvednek el, mert más foglalkoztatottak esetében nincs ilyen „kettős juttatási tilalom”, csak náluk.

Az ugyanezen témakörben az Alkotmánybírósághoz beérkezett bírói kezdeményezések a Tny. szabályai alaptörvény-ellenességére és nemzetközi szerződésbe ütközésére is hivatkoztak. A bírói kezdeményezések sérülni vélt rendelkezésként az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését, Q cikk (2) bekezdését, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) Első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkét hívták fel. Utóbbi kapcsán felhívták a figyelmet az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJE) előtt 78117/13. számon ugyanerről a nyugdíj jogi kérdéstről folyamatban volt *Fábián kontra Magyarország* ügyre is, amelyben az EJE Kamarája 2015. december 15-én ítéletet hozott.

Az Alkotmánybíróság a különböző indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el. Az ügyben az Alkotmánybíróság megkereste a nemzetgazdasági minisztert,

hogy küldje meg az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját. A miniszter utalt rá, hogy a Kormány az EJEB Kamarája által hozott döntés felülvizsgálata érdekében a Nagykamarához fordult, ezért az EJEB döntése nem vált véglegessé. Mivel a végleges döntés a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának előkérdése, ezért az Alkotmánybíróság a saját eljárását felfüggesztette a Nagykamara eljárásának befejezéséig. A *Fábián kontra Magyarország* ügyben végül az EJEB Nagykamarája 2017. szeptember 5-én hozott döntést, az Alkotmánybíróság ekkor az eljárást tovább folytatta.

A Tny. 102/I. és 102/K. §-ai 2017. január 1-jétől már nem hatályosak, a bírói kezdeményezésre és az alkotmányjogi panaszra tekintettel azonban az Alkotmánybíróságnak a 102/I. §-t érdemben kellett vizsgálnia. A 102/K. § vizsgálatára irányuló eljárást az Alkotmánybíróság megszüntette.

Az érdemi vizsgálat szempontjából előkérdés volt, hogy az ügyre vonatkozik-e az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskör-korlátozó szabály, vagyis a korhatárt betöltött személyek öregségi nyugdíja szüneteltetéséről szóló szabály „központi költségvetésről” szóló törvénynek minősül-e. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a Tny. nem költségvetési törvény, rendelkezései nem irányulnak jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására, esetleges megsemmisítésükből nem következne kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségessége. Az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó szabály ezért nem akadályozza az érdemi elbírálást.

Az indítványokat az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.

Mivel a Tny. támadott szabályai nemcsak a hatálybalépésüket követően megszerzett öregségi nyugdíjakra vonatkoznak, hanem korábban megszerzett közjogi várományokra, illetve nyugdíjjogosultságra is, ezért át kellett tekinteni, hogy a mostanihoz képest a korábbi alkotmányos szabályozás hogyan rendezte az öregségi nyugdíj alapjait. Az alkotmánybírósági gyakorlatnak a kezdetektől visszatérő megállapítása, hogy a szerzett jogok megvonása sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét [11/1991. (III. 29.) AB határozat]. A vásárolt jog fogalmát az Alkotmánybíróság eleinte a szerzett jog szinonimájaként értelmezte, kifejezésre juttatva, hogy a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások alkotmányos védelem alatt állnak. Azt azonban szintén hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a vegyes társadalombiztosítási rendszerben nem választhatók el élesen a biztosítási és a szolidáris elemek. Márpedig vásárolt jogra csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében lehet hivatkozni [26/1993. (II. 29.) AB határozat]. Később az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelem szempontjai szerint részesítette védelemben a társadalombiztosítás egyes területeit, annak kimondásával, hogy azon társadalombiztosítási szolgáltatások csökkentése vagy megszüntetése, amelyekben a biztosítási elem szerepet játszik, a tulajdonhoz való jog szabályai szerint bírálható el [43/1995. (VI. 30.) AB határozat].

A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény is különbséget tesz az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás és az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek nyugellátása között. Az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás alkotmányosan átalakítható és csökkenthető.

Ez a lehetőség azonban nem biztosított az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek nyugdíja esetében.

Változásokat hozott az Alaptörvény a szociális biztonság körében is. Az Alaptörvény erről szóló XIX. cikkében szövegszerűen már nem szerepel a társadalombiztosítás fogalma, de az egyéb alkotmányos és alsóbb szintű jogszabályokból megállapítható, hogy a nyugdíjjogosultság változatlanul személyes hozzájáruláson – járulékfizetésen – alapul. Ennek megfelelően a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat az Alaptörvény hatálybalépését követően is megerősítette, hogy az ilyen szolgáltatások esetében továbbra is fennáll az alkotmányos tulajdonvédelem. Az öregségi nyugdíj folyósításának átmeneti szüneteltetése ezért az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jogot korlátozza. Erre csak törvényben kerülhet sor, közérdekből és arányos módon.

A Tny. támadott szabályai törvényi rendelkezések, ezért a korlátozhatóság ezen eleme teljesül. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a Tny. rendelkezéseit milyen észszerű közérdek alapozhatja meg. Megállapítható volt, hogy a Tny. módosítása a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát és a társadalmi szolidaritás kifejezésre juttatását szolgálta. A nyugdíjrendszer feltételei nem megváltoztathatatlanok, és ez ellent is mondana a nyugdíjbiztosítási viszonyoknak, amely – szemben a magánbiztosítással – kezdetől fogva nem tisztán biztosítási elven alapul, hanem a szolidaritás és szociális szempontok is szerepet játszanak benne. A nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtése ezért a korlátozás észszerű indoka lehet. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jelen ügyben a Tny. támadott szabályai alapján a havi nyugdíj szüneteltetéséről van szó, nem a nyugdíjjogosultság végleges és teljes elvesztéséről. A korlátozás ráadásul átmeneti, ezért nem érinti a jog lényegét. Ahogy a határozat indokolása fogalmazott: „Az állami nyugdíjrendszerben az állami nyugdíj funkciója a megélhetés biztosítása. A vizsgált szabályok alkalmazása során, az érintett személy nyugdíja folyósításának szüneteltetése arra tekintettel történik, hogy számára az állami költségvetés terhére munkajövedelmet (munkabért, illetményt) folyósítanak. Vagyis egyrészt (átmenetileg) megszűnik a nyugdíjfizetés célja, a munkaviszony hiányában kieső jövedelem pótlása, másrészt az érintett személy ténylegesen és kivételt nem engedően nem marad a megélhetést biztosító jövedelem nélkül. A nyugdíj folyósításának szüneteltetése nem jelenti sem a nyugdíjjogosultság megszüntetését (elvonását), sem a nyugdíj összegének nominális csökkentését, mivel a munkavégzésre irányuló jogviszony megszűnését követően a nyugdíj folyósítása ismételten elkezdődik. Kétségtelen, hogy a kétféle jövedelem egy időben nem folyósítható, ám a döntés, hogy a munkavégzésből származó jövedelem vagy az ennek pótlását szolgáló nyugdíj folyósítása történik-e, a nyugdíjjogosult személy saját személyes döntése.” A Tny. vizsgált 83/C. §-a ezért nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével.

A szabályozást a törvény előtti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma szempontjából [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés] is vizsgálni kellett. A Tny. 83/C. §-a a „kettős juttatási tilalmát” a közzférában kívánja érvényre juttatni. Ilyen tilalom tipikusan a rászorultsági alapon járó szociális ellátásokra jellemző, azonban

a Tny. e rendelkezésében szabályozott ellátások nem minősülnek ilyen szociális intézkedéseknek.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett különbségtételre vonatkozik, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. Az Alkotmánybíróság szerint nem lehet azt igazolni, hogy a közszférában alkalmazott, öregségi nyugdíjban részesülő személy hasonló vagy lényegében hasonló helyzetben van, mint a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy. A jogalkotó nagy szabadsággal alakíthatja a közszférában a foglalkoztatáshoz hozzáférés szabályait és feltételeit. Az államháztartási forrásokból finanszírozott foglalkoztatás és a magángazdaságban való foglalkoztatás között jelentős jogi és ténybeli különbségek vannak. Az állam helyzete munkáltatóként nem azonos a magángazdaság munkáltatóival. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az sem lényeges, hogy mind az állami, mind pedig a magánszektor alkalmazottai ugyanahhoz a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez kapcsolódnak: oda fizetnek be ugyanolyan mérték szerint járulékot, és nyugdíjjogosultságuk megállapítását követően az öregségi nyugdíjukat is ugyanonnan kapják. Az államháztartásból eredő forrással való gazdálkodásra azonban ekkor is lehet eltérő szabályozást alkotni, különösen az államháztartás pénzügyi egyensúlyának fenntartása érdekében. Az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel nem találta ellentétesnek a Tny. 83/C. §-át az Alaptörvény XV. cikkével. Nem változtat ezen az sem, hogy a Tny. szabályozása a „kettős juttatást” egyáltalán nem minden, az állam szolgálatában álló személyre nézve tilalmazza, csakis a tételesen megjelölt jogállási törvények hatálya alá tartozókra. (A „kettős juttatási tilalma” nem vonatkozik például a választott tisztségviselőkre vagy a munkaviszony keretében valamely költségvetési szerv alkalmazásában állókra. Ennek azonban az Alkotmánybíróság szerint felismerhető, észszerű indoka van.)

Végül az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Tny. 83/C. §-a és 102/I-102/J. §-ai nemzetközi szerződésbe ütközését, figyelemmel az EJEB Nagykarájának a *Fábián kontra Magyarország* ügyben 2017. szeptember 5-én hozott döntésére. Az ügyben a Nagykarára kimondta, hogy az állami nyugdíj felfüggesztése a közszolgálatban foglalkoztatott nyugdíjas számára nem sérti a javak békés élvezetéhez való jogot. Megállapította azt is, hogy a köztisztviselők és a magánszektorban foglalkoztatott nyugdíjasok nyugdíjainak állami nyugdíj folyósítására való jogosultság különbsége nem jelenti a megkülönböztetés tilalmának sérelmét. Az Alkotmánybíróság így megállapította, hogy az EJEB Nagykarája egyrészt egyedi ügyben a nyugdíjfolyósítás szüneteltetését nem találta az EJEE-be ütközőnek, másrészt a döntés indokolása alapvetően nem tér el sem a tulajdonhoz való jog, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében attól az értelmezéstől, amelyet az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtett.

Ezért elutasította a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására és a Q) cikk sérelmére hivatkozó indítványokat is.

A határozathoz Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolást, Stumpf István alkotmánybíró pedig különvéleményt fűzött.