

Az Alkotmánybíróság döntései (2015. szeptember 24. és december 15. között)

KOVÁCS VIRÁG

The Constitutional Court (CC) made 93 decisions between 24 September and 16 December 2015, most of them (81) in 5-member chambers. There were 8 decisions that found a body of law or a regular court's decision unconstitutional. The decisions reached in plenary session were rarely unanimous: out of 12 cases only 1 was reached without any concurring or dissenting opinions.

One decision found a regulation of the Government unconstitutional, because it was ultra vires. According to the regulation in question any income from “national land” (state property) has to be appropriated for the development of the country or for the increasing of the national budget. According to the Constitution and the 2010 Act on Legislation only Parliament can regulate the appropriation of state property. Therefore the regulation is ultra vires and contradicts the constitution.

In another decision the question was whether the 2011 Act on Local Governments was specific enough to comply with the rule of law. According to the Constitution in some areas a local authority enjoys general competence (therefore can regulate with statutes), while in other areas it may not do anything with statutory authority. The latter applies to offences, which can be regulated locally thus supplementing the statutory law on offences. However, the act that specifies the authority of the local governments has to be specific, especially when the local government is authorized to regulate sanctions. Formerly [CC Decision 38 of 2012] the CC decided that the act in question was ambiguous when it authorized local governments to regulate offences against “peaceful public coexistence”. The Parliament amended the Act on Local Governments but the authorization rule still uses the ambiguous phrase “offences against peaceful public coexistence”. However, this time the CC found that the act complies with the Constitution and decided to – implicitly – overrule its Decision 38 of 2012. The reason was the 4th amendment of the Constitution which authorized local governments to forbid living in public areas (i.e. for homeless). The CC found this amendment applies to other regulatory authorization in connection with offences, so the act cannot be found unambiguous and the local governments can regulate within this broader scope.

Another decision dealt with some aspects of Act V of 2006 on Public Company Information, Company Registration and Winding Up Proceedings. According to the Act in the procedure of officially initiated deregistration the leader of the deregistered company is prohibited from becoming a director or majority member of any company within 5 years. According to the Act the decision of the registry court on deregistration and prohibition is published in the official gazette of the registry, but not delivered to the director concerned personally. The CC found this rule unconsti-

tutional in cases when the company and its director were available for the registry court throughout the procedure. It is against fair trial not to inform the prohibited person about the decision. It also violates the right to appeal since the prohibited person can appeal within 15 days after the decision was published and the appellant cannot justify missing the deadline because the prohibition became known to him later than that.

Az alábbiakban az Alkotmánybíróság 2015. szeptember 24. és december 16. között hozott döntéseit tekintjük át. Ebben az időszakban a testület 93 döntést hozott, amelyből 21 határozat és 72 végzés volt. A 21 határozatból 11-et a teljes ülés, 10-et az öttagú tanácsok fogadtak el. A 72 végzés közül egyet a teljes ülés, 71-et az öttagú tanácsok hoztak. A 21 határozatból 8 állapított meg valamilyen formában alaptörvénysértést [alaptörvény-ellenességet (6), alaptörvényt sértő mulasztást (1), nemzetközi szerződésbe ütközést (1)], 13 esetben az indítvány(ok) elutasításáról rendelkezett.

Indítványtípusok szerint nézve: a legtöbb döntés alkotmányjogi panaszt bírált el (81 döntés a 93-ból). Az alkotmányjogi panaszok 90%-át azonban a testület be sem fogadja érdemi elbírálásra, és csak 4 olyan döntés volt, amely alkotmányjogi panasz alapján alaptörvény-ellenességet állapított meg (ami azt jelenti, hogy az alkotmányjogi panaszok sikeressége a vizsgált időszakban 5% volt).

Az alkotmányjogi panasz irányulhat bírói döntés vagy jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására. Az ebben az időszakban elbíralt alkotmányjogi panaszos indítványok nagy többsége bírósági döntés ellen irányult (50 döntés a 81-ből). Bírói döntés alaptörvény-ellenességét csak 2 esetben állapította meg a testület. A jogszabály elleni alkotmányjogi panaszoknak két fajtája van: a „régí típusú” („nem valódi”) alkotmányjogi panasz [Abtv. 26. § (1) bekezdés] és az absztrakt utólagos normakontroll utóda: a „kivételes panasz” [Abtv. 26. § (2) bekezdés]. Az előbbi panaszkörben 19 döntés, az utóbbiban 12 döntés született a vizsgált időszakban. Az Alkotmánybíróság 2 esetben állapította meg jogszabály alaptörvény-ellenességét [egy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásban és egy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány(ok) alapján].

Kilenc olyan döntés volt ebben az időszakban, amelyben bírói kezdeményezést bíralt el a testület (ebből egy esetben az alapjogok biztosa indítványával egyesített eljárásban). A bírói kezdeményezések sikeressége alacsony volt: csupán egy esetben adott igazat az Alkotmánybíróság az indítványt előterjesztő bírónak. Emellett megugrott az érdemi vizsgálat mellőzését jelentő visszautasítás aránya ennél az indítványtípusnál: a 9 döntésből 4 esetben visszautasította a bírói kezdeményezést a testület.

Az alapjogok biztosa által előterjesztett indítványok közül hármat bíralt el a testület a vizsgált időszakban, ebből egy alapján mulasztást állapított meg az Alkotmánybíróság, egyet elutasított, egy indítvány tekintetében pedig megszüntette az eljárást.

Végül egy olyan ügy is volt ebben az időszakban, amely országgyűlési képviselők indítványát bírálta el; az alaptörvény-ellenességet állapított meg.

Ami a döntések mögötti konszenzust illeti: a teljes ülés 12 döntést hozott, ebből azonban csak egyet fogadott el egyhangúan a testület (vagy legalábbis egy volt, amelyhez nem fűztek sem párhuzamos indokolást, sem különvéleményt). A teljes ülési döntések egyhangúságának alacsony szintje mellett az öttagú tanácsokban is előfordult, hogy az egyhangúság hiánya párhuzamos indokolásban vagy különvélemény formájában is megjelenik. (Az ugyanis nem kizárt, hogy egy döntést az öttagú tanács nem egyhangúan fogadott el, ám ennek csak a jegyzőkönyvben marad nyoma, kifelé nem jelenik meg.)

Az alábbiakban néhány, az időszak jelentősebb határozatáról adunk összefoglalót.

Jogforrási hierarchia sérelme: kormányrendelet és kormányhatározat törvényhez való viszonya

A II/3093/2015. ügyszámú döntésében az Alkotmánybíróság egy kormányrendelet és egy kormányhatározat alkotmányosságát vizsgálta [a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztelkek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet); és a „Földet a gazdáknak!” program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat, a továbbiakban: Korm. határozat]. Az Alkotmánybíróság a Korm. határozat részbeni alaptörvény-ellenességét állapította meg, s így részben megsemmisítette azt. A határozatot Lévay Miklós, Salamon László és Stumpf István párhuzamos indokolásával, illetve Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Kiss László és Varga Zs. András különvéleményével fogadta el a teljes ülés.

Az indítványt ötvenkét országgyűlési képviselő terjesztette elő. A Korm. rendelet részben sérti a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nfatv.) egyes rendelkezéseit, részben az Alaptörvény szerinti kizárólagos törvényhozási tárgykört szabályozott. A Korm. rendelet szerint a három hektárnál nagyobb földrésztelkek árverését a kormányhivatalok folytatnák le, ami ellentétes az Nfatv.-vel, amely szerint e tekintetben a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet rendelkezik hatáskörrel. A Korm. rendelet a „magyar állampolgárságú” jelző használata következtében is ellentétes a Nfatv.-vel, mivel megszorító feltételt alkalmaz a jogosultsági kör tekintetében a törvényhez képest.

A Korm. határozattal összefüggésben az indítványozók kifejtették, hogy annak 1. és 2. pontja normatív, ezért utólagos normakontroll keretében vizsgálható azok alkotmányossága. A Korm. határozat rendelkezései törvényhozási tárgykört szabályoztak, illetve törvénnyel ellentétes szabályokat tartalmaznak, ezért a jogállamiság elvét és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésében foglalt jogszabály-definíciót, mint jogalkotási alapvetet sértik. Így a Korm. határozat 1. pont *e)–i)* alpontjai ellentétesek a Nfatv. 15. és 18. §-ában foglaltakkal, mivel az Nfatv.-ben meghatározott céloktól eltérő célra, az ott meghatározottnál szűkebb személyi kör számára, és eltérő eljárásban írja elő a földrésztelkek értékesítését. Megszorítást eredményez a törvényi szintű szabályo-

záshoz képest továbbá a Korm. határozat 1. pont j) alpontjában szereplő „magyar” jelző. Szintén sérti az Nfatv.-t a Korm. határozat 2. pontja, mivel a törvényben meghatározottól eltérő célt jelöl meg a földterületek értékesítéséből származó bevételek felhasználását illetően. A kizárólagos törvényhozási tárgykör sérelmét az AB indítványértelmezése szerint abban látták az indítványozók, hogy a Korm. határozat sérti az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését, miszerint „a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg”; továbbá a 38. cikk (3) bekezdésének azon rendelkezését, miszerint: „[n]emzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni”.

Az Alkotmánybíróság az indítványi kérelem több elemét visszautasította, mivel érdemben nem volt elbíráható (ti. határozott kérelem követelményének nem felelt meg). Az előadó alkotmánybíró e hiányosság pótlása érdekében nem hívta fel az indítványozókat az indítvány kiegészítésére.

Az érdemben elbírált indítványi elemek tekintetében a következőket állapította meg az Alkotmánybíróság. A Korm. rendelet alapján nem állapítható meg, hogy a kormányhivatalok hatáskörébe került volna a 3 hektárnál nagyobb földrészletek árverése, mivel a Korm. rendelet alapján azokat a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet közreműködőként veszi igénybe, és az árveréseket bonyolítják le. A közreműködői pozíció nem jelenti az NFA hatáskörének a kormányhivatalokra átruházását. A Korm. rendeletben a magyar állampolgárságra vonatkozó – az indítvány értelmezése szerint – többletfeltétellel összefüggésben az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezésében a „magyar állampolgárságú” szövegrész 2015. november 11-én hatályát veszítette, így az indítvány oka fogyottá vált. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az indítvány nem kifogásolta azt, hogy tagállami állampolgárok az árveréseken nem vehetnek részt. Az indítvány azon elemét, miszerint a Korm. rendelet sérti az Alaptörvény azon követelményét, hogy a „nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével”, az Alkotmánybíróság elutasította. Mivel a Korm. rendelet a kormányhivatalok igénybevételéről és az árverések lebonyolításának technikai részletszabályairól szól, nem tartalmaz rendelkezést a nemzeti vagyonba tartozó földrészletek átruházásának céljáról. Így a Korm. rendelet támadott rendelkezései és az átruházás célja között nem áll fenn tartalmi, alkotmányjogilag releváns összefüggés. Másrészt viszont a Korm. rendelet figyelemmel van az Alaptörvényben rögzített értékarányossági követelményre. Így az indítványt az Alkotmánybíróság ebben a részében elutasította. A Korm. rendelet és az Nfatv. ellentétét illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a Korm. rendeletben „élethivatásszerűség” feltételként nem szerepel (helyette a földműves szó található), míg az Nfatv. érintett rendelkezésében igen. Az élethivatásszerűség fogalmát az Nfatv. nem határozza meg, mint ahogy a „földműves” fogalmát sem, azonban „a józan ész és a szavak általánosan elfogadott jelentése, valamint a szabályozási környezet alapján” értelmezhető: a „földműves” azonos az „élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy” fogalmával.

A Korm. határozatot támadó indítványi elemek egy részét azon az alapon utasította el az Alkotmánybíróság, hogy alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem áll fenn annak egyes rendelkezései és az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései között. A Korm. határozat 2. pontját az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésével való összefüggésében vizsgálta az Alkotmánybíróság. A Korm. határozat 2. pontja értelmében „[a]z állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel kizárólag Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására használható fel.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. határozat ezen pontja normatív, mert kötelező magatartási szabályt ír elő a Kormány, illetve alárendelt szerve vonatkozásában. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) alapján a Kormány normatív határozatban kizárólag szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja. Az állami tulajdonú földterületek értékesítéséből származó bevétel felhasználásának meghatározása azonban nem tartozik a Kormány szervezetét, működését, tevékenységét vagy cselekvési programját érintő olyan normák közé, amelyekről a Kormány határozatban rendelkezhetne. Ez következik az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdéséből is. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése az adott tárgykör (nemzeti vagyon átruházásának célja) vonatkozásában az arra előírt jogforrási szint meghatározásával lényegében kivonta az adott tárgykör szabályozását a Kormány hatásköréből, hiszen a nemzeti vagyon átruházásának céljáról sem kormányrendeletben, sem kormányhatározatban nem lehet rendelkezni.

A Korm. határozat 2. pontjában megjelölt felhasználási cél nem tekinthető jogszabály rendelkezése megismétlésének. Ha a Korm. határozat 2. pontja jogszabályi rendelkezés pusztá megismétlése, a Jat. 24. § (1) bekezdését sértené és törvényellenes volna, de önmagában emiatt nem minősülne alaptörvény-ellenesnek. Azonban itt nem erről van szó, ugyanis a Korm. határozat 2. pontja az Nfatv. 28. §-ától eltérően rendelkezik. A Korm. határozatban szereplő, „Magyarország fejlesztésére és az állami vagyon gyarapítására” vonatkozó fordulat tágabb felhasználási kört határoz meg, mint amelyet az Nfatv.-ben szereplő földvásárlási és földbirtok-politikai célok lehetővé tesznek. Így a Korm. határozat 2. pontja ellentétes a magasabb szintű jogforrással, ezért az Alkotmánybíróság megállapította alaptörvény-ellenességét és megsemmisítette.

Lévay Miklós párhuzamos indokolása szerint „az élethivatásszerűség fogalmát az Nfatv. nem határozza meg. Az Nfatv. a »földműves« fogalmát sem határozza meg, azonban az a józan ész és a szavak általánosan elfogadott jelentése, valamint a szabályozási környezet alapján értelmezhető úgy, hogy megegyezik az »élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy« fogalmával, azaz akképp, hogy a földműves élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy.” A Korm. rendelet érintett rendelkezése tehát a földforgalmi törvény fogalomrendszere segítségével értelmezhető és a „földműves” bizonyosan nem azonos az Nfatv. szerint élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy kategóriájával. A két jogszabályhely az eltérő fogalomhasználat miatt ellentétben áll egymással. Azonban miután a két fogalomkör más szabályozási tárgykörre vonatkozik, ez az ellentét nem vezet alaptörvény-ellenességhez. Pusztán más indokolást kellett volna megfogalmaznia a többségi határozatnak.

Salamon László párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy a többségi határozat alapján megsemmisítésre került Korm. határozat 2. pontja az Alaptörvény 38. cikke mellett a B) cikk (1) bekezdését is sérti. Szerinte indokolt lett volna – az alaptörvény-ellenesség indokának áttételes jellegére tekintettel – a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök viszonyának összefüggésében is indokolni a döntést, s ekképpen több lábra helyezni az indokolást.

Az Alaptörvény a jogszabály fogalmát [T) cikk (1) bekezdés], és annak fajtáit [T) cikk (2) bekezdés] határozza meg, és jogszabályfajtánként definiálja a normahierarchiát. A közjogi szervezetszabályozó eszközök ilyen mértékű szabályozást nem kaptak az Alaptörvényben, csupán két típust említ (országgyűlési határozat, önkormányzatok határozata). A közjogi szervezetszabályozó eszközök részletes szabályai a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) található. A Jat. 24. § (1) bekezdése szerint a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, valamint nem ismételheti meg jogszabály rendelkezését.

Ugyan a Jat. rendelkezései nem alaptörvényi szabályok, ezért a Jat. 24. § (1) bekezdésének sérelme nem eredményez alaptörvény-ellenességet, ám úgy vélte: „a jogrendszer koherens struktúrája már olyan mellőzhetetlen követelmény, aminek olyan súlyú sérelme, mely a jogalkotás és a jog érvényesülése tekintetében fel nem oldható ellentmondást, zavart eredményez, már alkotmányossági problémát jelent, jelesen a jogállamiság sérelmét”. Így véleménye szerint önmagában az, ha egy közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal ellentétes, megvalósítja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság sérelmét.

Stumpf István párhuzamos indokolásában úgy fogalmazott: a demokratikus jogállam védelme az Alkotmánybíróság egyik legfontosabb feladata, amelyet csak akkor képes teljesíteni, ha „maga is gondot fordít arra, hogy a rá vonatkozó jog által megállapított rendben, átláthatóan és kiszámíthatóan járjon el”. Álláspontja szerint az alkotmánybírósági eljárás szabályainak nem az a célja, hogy minél több indítványt minél egyszerűbben – formálisan – le lehessen zárni, hanem az, hogy a valós alkotmányjogi problémákra érdemi választ tudjon adni. A hiánypótlás jogintézményét ebben a fényben kell értelmezni. Így azon indítványi elemek tekintetében, ahol az indítvány visszautasításának indoka az indítvány nem kellő megalapozottsága volt, indokolt lett volna a hiánypótlás elrendelése. Bár az Abtv. vonatkozó rendelkezése értelmezhető úgy, hogy az előadó alkotmánybíró nem köteles hiánypótlásra (ez egy lehetőség a számára), a hangsúly oda is tehető, hogy a vonatkozó szabály az előadó alkotmánybíró önálló döntési jogát kívánta biztosítani a hiánypótlás elrendelése tekintetében. Az Abtv. 55. § (3) bekezdése, 58. § (1) bekezdése és 64. §-a együttes értelmezésével az Abtv. szerinte azt teszi kötelezővé az Alkotmánybíróság mint intézmény számára, hogy – ha az indítvány nem felel meg a törvényben előírt követelményeknek – a hiányosság pótlására az eljárás során legalább egyszer – akár a főtitkár, akár az előadó alkotmánybíró útján – felhívja az indítványozót. A hangsúly azon van, hogy az eljárás célja ne hiúsuljon meg amiatt, hogy az indítványozó nem kapott lehetőséget az eredeti indítvány esetleges hiányosságainak kiküszöbölésére. Ezért a hiánypótlás

mellőzésének indokaként a jelen ügyben „a hiánypótlás céljára”, „törvényi határidejére” hivatkozás szerinte nem kellően megalapozott. Különösen alkotmányjogi panasz esetében okozhat ez problémát: mivel annak benyújtására az Abtv. 30. §-a szigorú határidőket ír elő, ezért ha az ilyen indítványt hiányosságai miatt az Alkotmánybíróság visszautasítja, az újbóli benyújtásra már jellemzően nincs törvényes lehetőség, így az eljárás célja, vagyis az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak védelme végérvényesen hiúsul meg.

Stumpf szerint a Korm. határozat tekintetében meg kellett volna vizsgálni – előkérdésként – annak normatív vagy egyedi jellegét. E tekintetben a benne foglalt rendelkezések jogi jellege szolgál kiindulópontként, amit a többségi határozat implicit módon szintén alkalmazott. Ám ennek explicit módon, az érdemi indokolás részeként kellene megjelennie az ilyen témájú alkotmánybíróági döntésekben. Szintén az indítványok kezelése körében kifejtette továbbá, hogy nem hárítható további bizonyítási teher az indítványozóra, ha alátámasztotta indítványában, hogy a támadott közjogi szervezetszabályozó eszköz az adott szervezeten túlható általános magatartási szabályt tartalmaz. Ebből következően nem lehet az indítvány kellő megalapozottsága hiányát megállapítani, ha ezen túlmenően további igazolást nem tartalmaz a támadott jogforrás normatív, illetve általános magatartási szabály jellegét illetően.

Balsai István különvéleménye szerint az ügyben költségvetési érintettség áll fenn és hiányzik a normatív tartalom. Álláspontja szerint a megsemmisített Korm. határozati rendelkezés nem sért magasabb szintű jogszabályt, s így az Alaptörvényt sem. Érvelésében hivatkozott a Nemzeti Választási Bizottság 140/2015. számú határozatára, amely megállapította, hogy az állami tulajdonban álló termőföldek értékesítésének a tilalmáról szóló kérdés hitelesítése esetén tartandó érvényes és eredményes népszavazás „azzal a következménnyel járna, hogy a Kötv. 1. melléklet XLIV. fejezet, 1.1.1.1. jogcímszám szerinti, a Nemzeti Földalapba tartozó állami tulajdonú termőföldek értékesítéséből származó bevételi sor megszűnne, vagy módosulna.” Véleménye szerint minden olyan jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés is érintheti a központi költségvetést, amely a termőföldek értékesítéséből származó bevételek felhasználását, illetve annak célját határozza meg. Miután a többségi határozat a Korm. határozat 2. pontjának normatív tartalma mellett foglalt állást, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy arra vonatkozik-e az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlát. Véleménye szerint ugyanakkor a Korm. határozat megsemmisített rendelkezése nem tekinthető normatívnak, hanem „cselekvési szándékot jelez”. Normatív tartalom hiányában az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre alkotmányossági vizsgálatra, a Korm. határozat megfogalmazása ugyanakkor nem ellentétes a törvénnyel és nem is ismétli meg a törvény rendelkezéseit. Így alaptörvény-ellenessége sem állapítható meg.

Dienes-Oehm Egon különvéleménye szerint az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a Korm. határozat vizsgálatára, mivel „a Magyar Közlöny 2015. szeptember 21-i számában – a »IX. Határozatok Tára« részében, a hatálybalépés napja megjelölése nélkül – közzétett Korm. határozat” sem jogszabálynak, sem közjogi szervezetszabá-

lyező eszköznek nem minősül. A Korm. határozat jogi természetét illetően Varga Zs. Andrással ért egyet. Emellett megjegyezte, hogy ha a Korm. határozat normatív lenne, a megsemmisítésével ez esetben sem értene egyet, mert a költségvetés szerkezetét és fejezeti felosztását érinti.

Kiss László különvéleménye az indítványok kezelésére tekintettel vitatta a többségi határozatban foglalt egyes döntéseket. Álláspontja szerint nem az Alkotmánybíróságnak kellett volna az indítványozói szándékot kitalálnia, hanem helyette hiánypótlással kellett volna élnie a testületnek, amennyiben pedig ezzel nem élt, úgy „indítványozóbarát” módon kellett volna kezelnie az indítványokat. Vitatta, hogy az Alkotmánybíróság eljárásában volnának a „határozott kérelem” fogalmának objektíven meghatározott mércéi. A Korm. határozat szerinte közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül, tartalmi értelemben pedig jogszabályi rendelkezéseket tartalmaz. Emiatt a kormány a Korm. határozatban *ultra vires* – hatáskörén túlterjeszkedve – szabályozott. Ezt azzal indokolja, hogy részben magánjogi szerződések lényeges tartalmi elemeit kógens módon állapította meg, illetve magánjogi jogkört ruházott a kormányhivatalokra (amelyek nem képezik a Kormány mint szervezet részét). Az indítvány szerinte ebben az összefüggésben határozott kérelmet tartalmaz, s így érdemben elbírálható lett volna.

Vitatta a többségi határozatban kifejtett azon indítványértelmezést, hogy az nem tartalmazott indítványi kérelmet vagy az nem volt kellően határozott, illetve hogy a többségi határozat elvárja, hogy az indítványozók részletesebb indokolását nem adták a normahierarchia, illetve az ismétlési tilalom megsértésének. Szerinte a Korm. rendelet vizsgálata során nem a felhatalmazás megléte a kérdéses, hanem annak terjedelme: mivel a Korm. rendelet nem eredeti, hanem származékos (delegált) jogalkotási hatáskörben került megalkotásra. Ebből következően a Korm. rendelet megalkotására vonatkozó felhatalmazó törvényi rendelkezést megszorítóan kell értelmezni.

A kormányhivatalok árveréseken való közreműködése tekintetében, miután az szerinte nem közhatalmi hatáskör-delegálás, illetve megosztás, hanem polgári jogi jogügyletben való közreműködés (teljesítési segéd igénybevétele), az „és a közreműködő kormányhivatal” szövegrész a Korm. rendeletben alaptörvény-ellenes és meg kellett volna semmisíteni. A Korm. rendelet szerinti „földműves” fogalom és az Nfatv.-ben szereplő „élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személy” fogalma között is Alaptörvényt sértő ellentmondás van, s a többségi határozat *contra legem* értelmezte a Korm. rendelet és az Nfatv. ide vonatkozó rendelkezéseit. A Korm. határozat 2. pontja alaptörvény-ellenességét megállapító és megsemmisítő döntéssel egyetértett, ám megjegyezte, hogy míg az Nfatv. *expressis verbis* meghatározta, hogy a bevételeket csak földvásárlásra lehet fordítani, addig a Korm. határozat 2. pontja „Magyarország fejlesztését” és az „állami vagyon gyarapítását” jelölte meg célként. E kiterjesztő tartalmú szabállyal a Korm. határozat kifejezetten szembement az Nfatv.-ben foglaltakkal.

Varga Zs. András különvéleményében kifejtette, hogy szerinte a Korm. határozat nem normatív, ezért az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában döntött róluk. A Korm.

határozat jogi természetét a többségi határozatnak külön meg kellett volna vizsgálnia. A Kormány a Jat. értelmében nem kizárólag normatív határozatot hozhat, hanem a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat szerint irányelvet vagy elvi állásfoglalást is elfogadhat, amelyeket ki kell hirdetni, illetve közzé kell tenni. A Kormány az elfogadott irányelvet vagy elvi állásfoglalást köteles közzétenni, de azt csak a normatív határozatok számára fenntartott formában teheti. Szerinte, ha a Korm. határozat kötelező magatartási szabályt írna elő, abból sem következik feltétlenül, hogy normatív lenne, ugyanis véleménye szerint az egyedi döntés is magatartási szabályt tartalmaz. Álláspontja szerint abból, hogy a Korm. határozat nem kizárólag a kormány szervezetére vonatkozó szabályokat tartalmaz, éppen az következik, hogy az nem normatív, hanem egy irányelvről van szó tartalmilag. Hozzátette: a Jat. nem ismeri az irányelv fogalmát, ami a Jat. miniszteri indokolása szerint tudatos döntés volt. A Kormány ügyrendjét rendező kormányhatározat szerint viszont az irányelv létező jogforrástípus, így az a – szerinte a – Jat. ellenére is irányadó a Kormány által kibocsátható jogi aktusok tekintetében.

Felhatalmazó rendelkezés alkotmányossága: az önkormányzati rendeletalkotási jog korlátai a „közösségi együttélés szabályainak” megalkotására

A 29/2015. (X. 2.) AB határozat a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés b) pontjának „és betartatni” szövegrésze és a 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze, továbbá a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 131. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló – az alapvető jogok biztosa által előterjesztett – indítványt, valamint bírói kezdeményezést elutasította, illetve visszautasította. A határozatot Pokol Béla párhuzamos indokolásával, Czine Ágnes, Kiss László, Lévy Miklós és Salamon László különvéleményével fogadta el a teljes ülés.

Az alapvető jogok biztosa szerint a támadott rendelkezések a jogállamiság elvét sértik [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], mivel a közösségi együttélési szabályok és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeinek meghatározása anyagi jogi garanciák és az önkormányzati szabályozásra vonatkozó egyértelmű felhatalmazás hiányában történhet.

A Kúria Belváros–Lipótváros Budapest Főváros V. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) önkormányzati rendeletének törvényességi felülvizsgálatára irányuló eljárás során élt bírói kezdeményezéssel az Mötv. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrészeinek alkotmányossági vizsgálatára. Az indítvány szerint a helyi önkormányzatok számára adott felhatalmazás, a jogalkotási hatáskör nem meghatározott tartalmú, ezért a jogforrási hierarchia hatékony, érdemi bírósági védelmét korlátozza.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény alapján a szabálysértési tényállások korábbi háromszintű szabályozása (törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet) helyébe kétszintű (törvényi és önkormányzati rendeleti) szabályozás lépett. 2012. április 15-étől az Möt. 51. § (4) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletében szankcióval sújthatta a helyi társadalmi normákat megszegőket, önkormányzati rendeletben meghatározva a tiltott, közösséggelenes magatartásokat. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei a korábbi önkormányzati rendeleti szabálysértési tényállási szabályokat emelték át a tiltott, közösséggelenes magatartások szabályozásakor. Mivel a „tiltott, közösséggelenes magatartás” jogállamiságot sértő módon széles diszkrecionális jogkört biztosított a helyi jogalkotóknak a szankcionált magatartások meghatározására, a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat megsemmisítette az Möt. 51. § (4) bekezdését és 143. § (4) bekezdésének e) pontját. Ezt követően került sor a jelen ügyben támadott Möt. új 8. §-a megalkotására. Az Möt. a „közösségi együttélés alapvető szabályait” nem definiálja, így annak tartalmát a jogalkotásra felhatalmazott helyi önkormányzat határozhatja meg.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése megfogalmazásából az következik, hogy a korábbi kétszintű (Alkotmány, önkormányzati törvény) szabályozás helyett az Alaptörvényben telepítette az eredeti és származékos jogalkotási hatáskört a helyi önkormányzatok képviselő-testületeire. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy az önkormányzatok eredeti és származékos jogalkotási jogkörének törvényi kereteit a Jat. és az Möt. tartalmazza. Bár az alkotmányossági probléma a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) hasonló volt a jelen ügyben felvetetthez, az Alkotmánybíróság a „jelentősen megváltozott szabályozási környezetre” tekintettel – bár formálisan fenntartotta korábbi határozatát – a jelen ügyben nem tartotta alkalmazhatónak. A „jelentősen megváltozott szabályozási környezet” mibenlétét illetően a következőket fejtette ki az Alkotmánybíróság: „Az Abh. meghozatalát követően az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának 8. cikkével újraszabályozta az Alaptörvény XXII. cikkét. A 2013. április 1-től hatályos XXII. cikk (3) bekezdése szerint »Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást«. Ugyan az alkotmányos szabály csak az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozóan tartalmaz konkrét rendelkezést, következményei ennél szélesebbek. (...) Az Alaptörvény negyedik módosításának közvetett következménye az, hogy kibővítette a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiáját. Ez összhangban van az Alaptörvény emberképével.” Az Alkotmánybíróság szerint miután az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése a lakhatás feltételei, és a közszolgáltatásokhoz hozzáférés biztosítása mint államcél tekintetében tág felhatalmazást ad az önkormányzati rendeletalkotásra. Ebből az következik, hogy az Alaptörvénynek más, az önkormányzatokra vonatkozó

egyéb szabályait ezzel összhangban kell értelmezni, s így az önkormányzatnak adott általános jogalkotási felhatalmazás – önmagában – nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületének az Alaptörvény 32. cikke alapján a törvényben nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére eredeti, és felhatalmazás alapján származékos jogalkotási joga is van. Az eredeti jogalkotási jog tekintetében „bár törvény nem szabályozza a helyi társadalmi viszony rendezését – törvényi rendelkezés korlátja lehet a partikuláris szabályozásnak”. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „az Alkotmány hatálya alatt tehát az Országgyűlés törvényhozó hatáskörében egyetlen különbséggel – „annak végrehajtására” – az Alaptörvény hatályos szövegével azonos szabályt alkotott”. Ebben annak tulajdonított jelentőséget az Alkotmánybíróság, hogy a szabályozás az önkormányzati törvényben és nem az Alkotmányban szerepelt, továbbá hogy az Alaptörvény és az Möt.v. nem tartalmazza az „annak végrehajtására” fordulatot.

A konkrét rendeletalkotási felhatalmazás tekintetében úgy vélekedett a testület, hogy nem a részletesen megfogalmazott, magasabb szintű jogszabály rendelkezéseinek végrehajtására kap az önkormányzat felhatalmazást. De az sem sérti az Alaptörvényt az Alkotmánybíróság szerint, ha a felhatalmazás általános: csak a rendeletalkotás tárgykörét határozza meg. Az túlterjeszkedne az Alaptörvény szövegén, ha a törvényhozásnak nem volna lehetősége szabad rendeletalkotási felhatalmazást adnia az önkormányzatnak, mi több: „a rendeletalkotási felhatalmazás szabad kitöltésének elvi lehetősége áll összhangban az önkormányzatiság (szubszidiaritás) lényegével is”. Az Alkotmánybíróság érvelésében a történeti alkotmány vívmányaira is alapozott a következőképpen: a helyi önkormányzatok rendeletalkotására való felhatalmazás ezen értelmezése „áll összhangban az R) cikk (3) bekezdésében megjelölt történeti alkotmányunk vívmányaival is. Magyarország alkotmányossága hagyományosan az erős önkormányzatiságon nyugszik, még ha ennek terjedelme a szokásjogot összefoglaló Hármaskönyvtől a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikkig részleteiben többször változott is, amikor a politikai, gazdasági, biztonsági körülmények szükségessé tették az önkormányzati autonómia és a centralizált hatalomgyakorlás viszonyának (arányának) újragondolását”. Kifejtette végül az Alkotmánybíróság, hogy a felhatalmazó rendelkezéssel szembeni jogállamisági megkötés az önkormányzatok rendeletalkotási önállóságát „a törvényi szabályok formális hatálybaléptetésére szűkíténé”, továbbá „a helyi önkormányzatoknak az Országgyűléssel vagy a Kormánnyal szembeni hierarchikus intézményi alárendeltségét jelentené”. Az Alkotmánybíróság úgy vélekedett: nem lehet azt vélelmezni, hogy az önkormányzatok visszaélnének a szélesen meghatározott felhatalmazással, ugyanakkor nincs olyan szabály – így akár felhatalmazó rendelkezés –, amellyel ne lehetne visszaélni. Ennek kivédésére azonban megvannak az intézményesített eszközök (Kúria és Alkotmánybíróság).

Pokol Béla párhuzamos indokolásában a többségi határozat kiegészítéseként kifejtette, hogy az önkormányzatok, amelyek rendeletét a Kúria felülvizsgálata során megsemmisíti, az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak alkotmányjogi panasszal.

Czine Ágnes különvéleményében nem értett egyet az elutasító rendelkezéssel, illetve azzal, hogy az Abh. alkalmazhatóságát a többségi határozat kizárta a jelen ügyben. Szerinte az Abh. alapulvételével az Mötv. támadott rendelkezése alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítani. Nem ért egyet azzal, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása következményeiben szélesebb volna és erre tekintettel az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozó rendelkezés alapján arra tekintettel kellene az önkormányzati jogalkotásra vonatkozó további alaptörvényi rendelkezéseket alkalmazni. Hangsúlyozta: nagyon fontosnak tartja az önkormányzati demokrácia érvényesülését, és a helyi közügyek helyi szintű rendezését. De a jobbiztonság követelményét ettől függetlenül is érvényesíteni szükséges. Ezért az Mötv. 8. §-ában adott rendeletalkotási felhatalmazás nem felel meg az alkotmányos követelményeknek. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak arra is figyelemmel kellett volna lennie, hogy az alapvető jogok biztosa az általa folytatott vizsgálatok során olyan visszajelzéseket kapott egyes kormányhivatalok vezetőitől, hogy az Mötv. alkotmányossági aggályokat vet fel partalansága miatt. A vizsgálatok eredménye azt is jelzi, hogy az önkormányzatok a közösségi együttélés körébe szorosan nem sorolható kérdéskört is szabályoztak az Mötv. felhatalmazó rendelkezése alapján. Az Mötv. felhatalmazó rendelkezéseiben kifejezetten meg kellett volna határozni a konkrét szabályozási tárgyköröket, hogy mely jogalanyok magatartásának szabályozására terjedhet ki; és hogy a jogkövetkezmények alkalmazásának szubjektív vagy objektív felelősségi rendszere van-e. Mivel azonban az Mötv. 8. §-a e követelményeknek nem felel meg, az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie. Végül kifejtette, hogy nem ért egyet a többségi határozat történeti vívmányokra hivatkozó indokolásával. Ehelyett az Mötv. általános indokolása alapján az állapítható meg, hogy az Mötv. 8. §-ában foglalt felhatalmazás „nehezíti annak a tudatos jogalkotási szándéknak a megvalósulását, amely szigorúbb kereteket kívánt szabni az önkormányzati autonómiának”. Hangsúlyozta: nem a keretjellegű felhatalmazás lehetőségét vitatja, hanem a felhatalmazó rendelkezés hiányosságát, ami jogalkotói és jogalkalmazói jobbizonytalanságot eredményez, mivel nem ad kellő támpontot az önkormányzatoknak arra, hol húzódik jogalkotási joguk határa.

Kiss László különvéleményében kifejtette (amelyhez Lévay Miklós csatlakozott), hogy az Mötv. támadott rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását tudta volna elfogadni. A többségi határozat is hivatkozik a Jat. 5. § (1) bekezdésére, amely szerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Az Alaptörvény többségi határozatban hivatkozott I. cikk (3) bekezdése nem tekinthető olyan szabálynak, amely megfelelné a Jat. 5. § (1) bekezdése kritériumainak. Az Alaptörvény az állami berendezkedésre vonatkozó általános szabályokat tartalmazza, így az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontja és a (2) bekezdése szabályozza a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét, továbbá a 31. cikk (3) bekezdése utal az Mötv.-re, amikor úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokról tehát külön törvény, az Mötv. rendelkezik. Ebből következően az önkormányzati rendeletalkotás kereteit az Mötv.-

nek mint felhatalmazó törvénynek kell szabályoznia. Mivel az Möt. tartalmazza a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó partikuláris jogalkotás során a felhatalmazás jogosultját és tárgyát, a partikuláris jogalkotás kereteit is az Möt.-ben kell szabályoznia a jogalkotónak.

Kiss László szerint a többségi határozat az Alaptörvény rendelkezéseit vizsgálta és az Möt. indítványokkal támadott rendelkezései alkotmányossági vizsgálatát nem végezte el. Ezzel megsértette az indítványhoz kötöttség elvét [Abtv. 52. § (2) bekezdése]. Az alkotmányossági vizsgálatra vonatkozó kérelem tárgya az Möt., és nem pedig a helyi önkormányzatok vélelmezett visszaélészerű jogalkotása, aminek korrigálására egyébként a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályai alkalmazandók.

Vitatta, hogy a felhatalmazás kereteit közvetlenül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése jelölne ki, ugyanis az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó általános rendelkezése (az általános alapjogvédelmi teszt) nem áll összefüggésben a Jat. 5. § (1) bekezdésével, mint a helyi jogalkotási felhatalmazás kereteit tartalmazó jogalkotási szabállyal.

Szerinte nem értelmezhető, hogy pontosan mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki az Möt. vitatott rendelkezéseiben adott rendeletalkotási felhatalmazás. A „közösségi együttélés alapvető szabályai” maga is határozatlan jogfogalom, ezáltal széles diszkrecionális jogkört biztosít a rendeletalkotásra. A szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálhatatlanságára vezethet. A felhatalmazás alkotmányos kereteinek hiánya megakadályozza azt, hogy a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján megfelelően eleget tudjon tenni törvényességi felügyeleti feladatainak.

Salamon László különvéleménye szerint mulasztást kellett volna megállapítania (az indítványok elutasítása mellett). Az Abh. megállapításait és az ott alkalmazott jogkövetkezményt (megsemmisítést) irányadónak tekinti. A negyedik alaptörvény-módosítással bevezetett XXII. cikk (3) bekezdése egy meghatározott magatartás jogellenessé minősítésének lehetőségéről szól, amiből azonban nem lehet olyan következtetésre jutni, hogy más, szabálysértés jellegű cselekmények rendeletben történő jogellenessé nyilvánítására adna felhatalmazást. Az Möt. vizsgált szabályai alapján megalkotott önkormányzati rendeletek nem eredeti, hanem származékos jogalkotói hatáskörben meghozott jogszabályok. Ez alapján azt kellett volna megvizsgálni, hogy a Möt. felhatalmazó szabályai megfelelnek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, jogbiztonság elvének. A megfelelően pontos felhatalmazás nélkül az önkormányzati rendelet olyan magatartásokat is jogellenessé nyilváníthatna vagy olyan szankciókat is megállapíthatna, amelyek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével való közvetlen kapcsolat miatt törvényi szintű szabályozást igényelnének. A felhatalmazás tárgyának és kereteinek hiányossága emellett az érdemi törvényességi felügyeletnek és felülvizsgálatnak is akadályát képezheti. Az Abh. által megsemmisített Möt.-hez hasonlóan a jelen ügyben vizsgált hatályos rendelkezések sem definiálják

a „közösségi együttélés szabályai” kitélt. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna megvizsgálnia, hogy vannak-e a helyi önkormányzatok rendeletealkotásának alkotmányos kereteit biztosító törvényi garanciák. Szerinte az alkotmányosan nem aggályos, ha a helyi önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályairól rendeletet alkot, de a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartások körének az Möt. támadott rendelkezéseiben található megjelölése nem felel meg a normavilágosság követelményének. Ez rendkívül széles diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és jogkövetkezéssel sújthatónak. Álláspontja szerint nem az alaptörvény-ellenes, hogy törvény a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó helyi szabályozás megalkotására felhatalmazás adott, hanem az, hogy a jogalkotó nem hozott meg a jogbiztonság szempontjából szükséges részletszabályokat.

A tisztességes eljáráshoz való jog: bírósági döntés kézbesítésének alapjogi jelentősége

A III/1157/2015. ügyszámú döntésében az Alkotmánybíróság – bírói kezdeményezés alapján – azt állapította meg, hogy a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 2012. március 1-jétől 2014. június 30-ig hatályos 118. § (8) bekezdésének első mondata az abban megjelölt végzés eltiltásra vonatkozó rendelkezése tekintetében alaptörvény-ellenes volt. Az Alkotmánybíróság a jogerősen még le nem zárt, a döntés alapjául szolgáló ügyel azonos tárgyú ügyekben nem alkalmazható. A döntéshez Salamon László párhuzamos indokolást, Sulyok Tamás különvéleményt csatolt.

Az indítványozó bíró szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését (hatósági tisztességes eljáráshoz való jog), a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését (bírósági tisztességes eljáráshoz való jog). A Ctv. támadott rendelkezése ugyanis a cég törléséről és a cég vezető tisztségviselőjének eltiltásáról szóló, a kénysztörlési eljárásban hozott végzését pusztán a Céglőnyben való közzététel útján kell közölni az érintettel, s a jogorvoslati határidő – igazolás lehetősége nélkül – is ettől a közzétételtől veszi kezdetét. E szabály nincs tekintettel arra, ha az eljárás résztvevője a kénysztörlési – és a megelőző – eljárás során mindvégig elérhető volt. A postai úton való kézbesítés és a mulasztás igazolása lehetőségének kizárása sérti a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a kénysztörlési eljárás Ctv.-beli szabályai – figyelemmel az eltiltás szankció súlyos, személlyel szembeni jellegére, amely túlmutat az eljárásnak a cégnyilvántartás karbantartására irányuló funkcióján – a bírósági tisztességes eljáráshoz való jog alapján ítélandók meg, ezért a vizsgálatát a bírósági tisztességes eljáráshoz való jog alapján folytatta le. A kézbesítést illetően kifejtette a testület, hogy a kénysztörlési eljárás esetében a postai kézbesítés kizárása mellett a Ctv. indítvánnyal támadott időállapotban hatályos szövege az eljárás

rás számos pontjára eljárásjogi korlátozásokat épített be: kizárta a jogorvoslati lehetőséget a kénysztörlési eljárás megindításáról hozott végzéssel szemben; szűkítette az általános szabályokhoz képest a fellebbezési lehetőséget, amennyiben a törlésről és eltiltásról szóló végzés elleni fellebbezés 15 napos objektív jogvesztő határidőn belül gyakorolható; kizárta az igazolás lehetőségét e határidő elmulasztása esetén; kimondta, hogy az eltiltással szembeni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya. A postai úton történő kézbesítést csupán az ezen időállapot szerint hatályos Ctv. zárta ki: mind az azt megelőzően, mind a jelenleg hatályos Ctv. alapján az eltiltásról szóló végzési rendelkezést – a postai úton elérhető eljárási résztvevővel – postai úton kell közölni, s a jogorvoslati határidő e rendelkezés tekintetében a Pp. általános szabályai alapján a kézbesítés útján történt közléshez kötődik. Emellett a mulasztás igazolása sem kizárt.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális eleme, hogy az érintettet értesíteni kell a bíróság rá nézve hozott döntéséről (közlési kötelezettség). A közlés formáját illetően a törvényhozó szabadságot élvez a közlés szabályai kialakítását illetően, ám nem vezethet arra, hogy a jogorvoslati jog igénybevételére jogosultakat aránytalanul korlátozza e joguk gyakorlásában. A jogalkotó csak valamely nyomós ok (mint az érintettek nagy száma, vagy az érintett ismeretlen lakhelye) esetén kényszerítheti az eljárási cselekmények megtételére jogosultakat arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a bíróság cselekményeit (hirdetményi kézbesítés). A tisztességes eljáráshoz való jog a bírósági döntés közlése tekintetében akkor biztosított, ha a közlés olyan formában történik, amely az érintett számára tényleges értesülést tesz lehetővé. A hirdetményi típusú kézbesítés alapvetően kiegészítő szabály olyan esetekre nézve, amikor a személyes közlési formák alkalmazása vagy objektíve lehetetlen, vagy nagyobb érdeksérelemmel járna, mint a nem személyes közlési formák alkalmazása.

A jogalkotó a közlési formák szabályozásakor köteles az adott cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozás nem érintheti az alapvető jog lényeges tartalmát. Ebből a szempontból az eljárás egyszerűsítése és gyorsítása önmagában nem minősül kellő súlyú indoknak.

Mivel a kénysztörlési eljárásban nem fogalmilag kizárt az eltiltással érintett személy részére történő kézbesítés, és miután az eltiltás olyan súlyos személlyel szembeni szankció, amely túlmutat a nem működő cég cégjegyzékből való gyors kivezetéséhez fűződő érdeken, az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a postai úton való kézbesítés teljes körű kizárása alkotmányosan nem indokolható. A kénysztörlési eljárás adatai alapján – az eljáró cégbíróság által megítélhetően – az eljárás során mindvégig elérhető, az eltiltással érintett vezető tisztségviselő vagy tag esetében alkotmányosan nem indokolható elvárás a Céglételek kötetése, a postai kézbesítés útján való közlés mellőzése. A cég törlésének gyors és egyszerű eljárásban történő elintézéséhez nem szükséges a Céglételek útján való közlés minden esetre nézve. Ez a cél az eltiltás tekintetében az eljárásban kézbesíthető fél esetében a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslatihoz való jog sérelmét eredményezte.

A jogorvoslathoz való jog korlátozását szintén megállapította a támadott rendelkezéssel összefüggésben, mivel a jogalkotó annak érdemben történő gyakorlását objektív jogvesztő határidő tűzésével a cégközlönyös közzétételhez kapcsolta. A korlátozás céljához – vagyis a nem működő, kiüresedett cégek cégjegyzékből történő gyors kivezetéséhez – mérten ezért a jogorvoslati jog korlátozása az eltiltásra vonatkozó végzési rendelkezés tekintetében is szükségtelen.

Salamon László párhuzamos indokolása szerint az ügyet részben az alaptörvény XXIV. cikke (hatósági tisztességes eljáráshoz való jog) és a XXVIII. cikk (7) bekezdése (jogorvoslati jog) alapján kellett volna elbírálni. Szerinte a többségi határozat nem bírálta el azt, hogy az eljárás igazságszolgáltatási vagy hatósági jellegű-e.

Sulyok Tamás különvéleménye szerint a többségi döntésben nem megalapozott az általános alkalmazási tilalom elrendelése. Szerinte a folyamatban lévő ügyek egyedi körülményeinek vizsgálatát mellőző alkalmazási tilalom a cégjegyzék, illetve a Cégközlöny adattartalmanak közhitelűségéhez és megbízhatóságához fűződő, alkotmányosan is védendő érdeket sérti. Szerinte az, hogy a folyamatban lévő ügyben az első fokon eljáró cégbírószak végzését kézbesíteni kell és az eltiltás tekintetében a jogkövetkezmények a kézbesítéssel állnak be az eltiltás tekintetében, a Cégközlöny adattartalma iránti bizalmat áshatja alá, mert így annak közhitelességében nem lehet bízni. Az általános alkalmazási tilalom szerint arra vezet, hogy „utólag a jobbiztonság szempontjából aggályos függő jogi helyzet alakul ki, mivel lényegében kizárt a közlés mikéntje vonatkozásában releváns egyedi körülmények rendes bíróság általi vizsgálhatósága”. Emellett úgy vélte, hogy az általános alkalmazási tilalom következtében egyes vezető tisztségviselők vonatkozásában az eltiltás szankciója „úgy kérdőjeleződik meg, hogy a törlési eljárás háttérében adott esetben a cég vezető tisztségviselőjének figyelmetlensége, hanyagsága is állhat, amely az érintett tisztségviselő személyes felelősségét is felvetheti”.

A diszkrimináció kérdése a Quaestor-károsultak kártalanításával összefüggésben

A 32/2015. (XI. 19.) AB határozat a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt bírálta el és állapította meg alaptörvény-ellenességét, és semmisítette meg azt. A döntéshez Kiss László, Salamon László és Stumpf István párhuzamos indokolást, Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Pokol Béla, Szívós Mária és Varga Zs. András különvéleményt csatolt.

Az indítványozók egyrészt három jogi személy, a Befektető-védelmi Alap (a továbbiakban: BEVA) tagja, másrészt Buda-Cash-károsult magánszemélyek voltak. A BEVA-tagok elsősorban azt sérelmezték, hogy a törvény alapján a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító alapba befizetést kell teljesíteniük. Kifogásolták, hogy mivel a törvény a kihirdetést követő napon lépett hatályba, nem biztosított a jogalkotó kellő

felkészülési időt az érintettek részére, ami a jogállamiságot sérti [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése]. A törvény egyes rendelkezései pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is sértik a BEVA indítványozók szerint, mivel a jogalkotó a megkárosított befektetők közül kiemelte a Quaestor-károsultakat, és a megemelt összegű kártalanítás kizárólag rájuk vonatkozik. Míg a 2014–2015-ben sérelmet szenvedett más befektetői csoportok ebben nem részesültek. Emellett a törvény alapján a kártalanítás a Quaestor által ki sem bocsátott értékpapírokra, azaz az érvénytelen jogügyletekre is kiterjed az indítványozók szerint. A kárrendezés mértékét is a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek vélték az indítványozók, mivel a törvény szerint a kárrendezés a BEVA által kifizetendő kártalanítást meghaladó követelésre vonatkozik. Nem egyértelmű a kárrendezés időpontja sem, sérelmes a törvény alapján fennálló előlegfizetési kötelezettség. A tulajdonhoz való joguk is sérül, mivel szerintük a BEVA-tagok kötelesek hozzájárulni a Quaestor Alap működéséhez, és így lényegében kölcsön nyújtására kötelezi őket a jogalkotó a visszafizetést garantáló rendelkezések nélkül. Ez egyúttal a jogbiztonságot is sérti. A vállalkozáshoz való jog azért sérül az indítványozók szerint, mert a speciális előlegbiztosítási kötelezettség miatt a vállalkozás működése elnehezül. A magánszemély indítványozók szerint a törvény diszkriminatív, mert eltérően kezel azonos jogi helyzetben lévő személyi kört. Így a Questor-károsultaknak soron kívül térítik meg a veszteségüket, míg a Buda-Cash károsultjainak ki kell várniuk a felszámoló vizsgálatát. A Buda-Cash károsultjait csak a BEVA kártalanítja, amely alacsonyabb összegű, mint a Quaestor meghatározott károsultjaira megállapított kártalanítási összeg. A Quaestor által forgalmazott, kiemelten magas kamatozású kötvényt nem biztosította a BEVA sem, ezért valamennyi ügyfél tisztában volt azzal, hogy a magasabb hozam reményében nagyobb kockázatot vállal ezzel a befektetési formával. A törvény egyúttal olyan befektetések esetére biztosítja a kártalanítást, amelyre egy bróker cég vállalt garanciát (nemcsak a BEVA).

Az indítványozók érintettségét illetően az Alkotmánybíróság úgy vélekedett, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben nem áll fenn, azonban a Quaestor Alap részére történő kötelező teljesítés tekintetében igen. A Quaestor Alapból történő kifizetéseket illetően – a kifizetéssel nem érintett BEVA-tagokat mint befizetésre kötelezettek és a más károsult magánszemélyeket – nem érinti.

A magánszemély indítványozók esetében az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy egy meghatározott előnyt juttató jogszabály személyi hatályával összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés sérelmét az a homogén csoportba tartozó jogalany is állíthatja, akire az adott jogszabály hatálya csak közvetve terjed ki, vagyis a jogszabály alanyi köréből kizár a jogalkotó.

A kellő felkészülési idő tekintetében a következőket állapította meg az Alkotmánybíróság. A törvény nem közvetlenül rendeli el az előlegfizetési kötelezettséget a BEVA-tagok részére, azonban azzal „tervként számol”, a szabályozás egésze alapján azt „burkoltan, normatív módon” írja elő. A T/4347. számú törvényjavaslat 2015. április 10-én került benyújtásra, azt 2015. április 14-én fogadta el az Országgyűlés; a törvény 2015. április 17-én került kihirdetésre, és másnap, 2015. április 18-án lépett

hatályba. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy: „A törvényjavaslat benyújtása és a [törvény] hatálybalépése között tehát rövid idő telt el, ez a körülmény azonban – tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlatára – önmagában még nem alapozza meg az alaptörvény-ellenesség kimondását.” Az előlegfizetés az Alkotmánybíróság szerint új kötelezettséget hozott létre a BEVA-tagok oldalán. E tekintetben a kellő felkészülési idő akkor biztosított, ha a többletkötelezettség pontos mértékét és időtartamát kellő időben megismerhették a jogalanyok és a teljesítésre megfelelő időt biztosított a jogalkotó. A törvény rendelkezései alapján a BEVA tagok kizárólag azt ismerhetik meg, hogy a fizetési kötelezettségüknek mi az egymás között fennálló aránya, de azt nem, hogy e fizetési kötelezettségnek mekkora a mértéke. Ez az Alkotmánybíróság szerint olyan mértékű jogbizonytalanságot eredményez, mely a kellő felkészülési idő alkotmányos követelményét is sérti. Emellett a törvény abban a tekintetben is bizonytalanul szabályoz, hogy a fizetési kötelezettséget mikortól kell teljesítenie az érintetteknek. Így a kellő felkészülési idő biztosításának hiányában alaptörvényt sértő a törvény.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmével összefüggésben a következőket fejtette ki az Alkotmánybíróság. A BEVA által biztosított kártalanítás a pénzügyi befektetők teljes körére kiterjed, és a pénzügyi szolgáltató csak akkor végezhet befektetési szolgáltatási tevékenységet, ha egyúttal BEVA-tag. A törvény személyi hatálya a károsult pénzügyi befektetők egy meghatározott csoportjára terjed ki, amely meghatározott befektetési szolgáltatókkal (nevezetesen a Quaestor vállalatcsoport tagjaival) kötött meghatározott ügyletek alapján fennálló követeléssel rendelkező pénzügyi befektetőkre terjed ki (a Quaestor Csoport egyik tagja által kibocsátott, vagy ilyenként megjelölt, és a csoport egy másik tagja által értékesített kötvények befektetői, függetlenül attól, hogy a jogügylet érvényesen létrejött-e, illetve teljesedésbe ment-e). Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság: a befektetési szolgáltatók fizetéseképtelensége, illetve felszámolása estére vonatkozó – teljes vagy részleges – kártalanításra egyetlen befektetőnek sincs alanyi joga. A kockázatok mérséklése érdekében azonban az állam hozhat intézkedéseket, meghatározhatja ezek működésének szabályait, feltételeit. A kártalanítás szabályozása méltányossági alapú, *ex gratia* jellegű megoldás, függetlenül attól, hogy annak terheit közvetlenül nem az állam viseli. A jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg a szabályozás kialakításában, annak egyik korlátja a diszkrimináció tilalma. A jelen esetben a törvény személyi hatályának meghatározása által teremtett differenciálás az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján ítélandó meg. A törvényi szabályozás abból indul ki, hogy a jogosultak követelése biztosított követelés, ezért a törvény szerinti kártalanítás egy részét a BEVA fedezi. A BEVA által fedezett követelések minden egyes károsult pénzügyi befektetőre kiterjednek, a törvény ebből emel ki egy személyi kört és biztosít számára többletkártalanítást.

A megkülönböztetés alkotmányosságának alátámasztására az Alkotmánybíróság nem fogadhat el a preferált csoportokra vonatkozó olyan érveket, amelyek nem kizárólag erre a csoportra érvényesek, ezért a különbségtételnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, így sérti az Alaptörvényt. Ugyanakkor az Alkot-

mánybíróság hangsúlyozta: a Quaestor-károsultak kárrendezése önmagában nem alaptörvény-ellenes. A jogalkotó választhat olyan megoldást, amely alkotmányos, feltéve, hogy a jogalkotó azonos módon kezeli az összehasonlítható helyzetben lévő károsultakat. Utalt továbbá arra, hogy a szabályozás alkotmányosságának az is feltétele, hogy a károsultak kártalanítása a korábban realizált előnyök figyelembevételével történjen.

A tulajdonhoz való jog sérelmét illetően az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a törvény nem rendelte el közvetlenül a BEVA-tagok befizetési kötelezettségét a Quaestor Alapba, azonban megteremtette a befizetés elrendelésének a jogi alapját, amivel a jogalkotó reális lehetőségként számol. A törvény a BEVA által teljesített előleg visszatérítésének szabályait nem tartalmazza: arról külön törvény rendelkezne a Quaestor Alap működésének lezárását követően.

Az Alkotmánybíróság szerint a törvény által megállapított befizetési kötelezettség nem minősül köztehernek, mivel a Quaestor Alap nem része a költségvetésnek. A visszafizetésre tekintettel az Alkotmánybíróság szerint itt valójában kölcsönről van szó. Ennek ellenére megállapítható jelen esetben, hogy a tulajdon korlátozása szükséges (közérdekből történt) a törvényben. Ezt azzal indokolta az Alkotmánybíróság, hogy a stabil pénzügyi szektor a gazdaság működőképességének előfeltétele, amihez szükséges az ügyfelek bizalma, amit bizonyos esetekben korrekciós mechanizmusokkal tud az állam biztosítani. A törvényben foglalt méltányossági alapú támogatás a piaci szereplők irányában egy már bekövetkezett esemény negatív hatásait kívánja ezen közérdekből elhárítani.

Ahogy fogalmazott a többségi határozat: „A közérdek megállapíthatóságára lehetőség van abban az esetben, ha a jogszabály alapján előtérben álló magánérdek mögött a közérdek egyértelműen és nyilvánvalóan fellelhető. A kedvezményezett csoport nagysága nem *konkluzív* érv a közérdek szempontjából. Adott esetben egy szűkebb csoport érdekében hozott szabály is megtestesíthet közérdeket, ha például a vizsgált normának a csoportra gyakorolt hatásánál tágabb, általánosabb, esetleg társadalmi szintű hatása van”. A törvény az értékpapírpiachoz és tágabban az egész pénzpiachoz fűződő piaci bizalom visszaállítását segíti elő. A korlátozás arányosságát illetően pedig úgy vélekedett: a BEVA-tagok által elszenvedett tulajdonkorlátozásra ellenszolgáltatás nélkül kerül sor, annak mértéke és időtartama is teljes mértékben kiszámíthatatlan, a visszafizetés garanciáit a törvény nem tartalmazza. Ezért a tulajdonkorlátozás aránytalanul súlyos mértékű, így alaptörvény-ellenes.

A vállalkozáshoz való jogot illetően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a törvény szabályai nem hozhatók összefüggésbe a vállalkozás szabadságával.

Kiss László párhuzamos indokolása úgy foglalható össze, hogy szerinte a törvény személyi hatályát megállapító rendelkezése megsemmisítésével az egész törvény alkalmazhatatlanná vált, így indokolt lett volna – az erre vonatkozó indítványi kérelmeknek megfelelően – az egész törvény alaptörvény-ellenességét megállapítani és megsemmisíteni. Kifejtette továbbá, hogy jelen esetben az állam kizárólag a károkozásban vétlen intézményekre telepítette a kár viselését a fizetési kötelezettség megállá-

pítésával. Véleménye szerint lehet alkotmányos egy ilyen megoldás is, feltéve azonban, hogy teljes és feltétlen visszafizetésre kapnak garanciát. Mivel a törvényben nem így történt, ez is megalapozhatta volna a törvény alaptörvény-ellenessége megállapítását.

Stumpf István párhuzamos indokolásában (melyhez részben csatlakozott Salamon László is) nem értett egyet a tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó többségi határozati érveléssel. A pénzügyi szektor stabilitásának a védelme tág értelemben véve „közérdeknek” minősülhet, de a törvényben alkalmazott megoldások szerinte nem minősíthetők közérdeknek. Az állami beavatkozás bizonyos formái kiválthatnak olyan negatív társadalmi, gazdasági hatásokat, amelyek gyengítik a befektetési szolgáltatási szektor stabilitását. Főként azáltal, hogy kárrendezés pénzügyi finanszírozásába a „véltlen” befektetési vállalkozásokat utólag vonta be, ami szintén bizonytalanságot okozhat a piaci szereplőkben. A törvénynek emellett lehet egy olyan káros hatása is, hogy a kockázatos befektetéseket, a befektető ügyfelek óvatlanságát ösztönzi: mert kellően nagyszámú érintett esetén az állam valaki mással kifizetetteti az esetleges veszteségeket. Mindezek alapján szerinte a tulajdonkorlátozás nem közérdekű a törvényben. Kifogásolta továbbá, hogy a visszautasítás hiánypótlás hiányában történt egyes indítványi kérelmek tekintetében: szerinte az alkotmánybíróági eljárásnak nem lehet célja az, hogy az alkotmányjogi panaszt benyújtó, Alaptörvényben biztosított jogában sérelmet szenvedett fél egy kiküszöbölhető formai hiányosság miatt essen el végleg az alkotmányos jogvédelem lehetőségétől.

Balsai István különvéleményében kifejtette: nem ért egyet a törvény részbeni megsemmisítésével. Szerinte az indítványokat vissza kellett volna utasítani. A kárrendezés szerinte *ex gratia* jellegű juttatás, amelyre senkinek nincs alanyi joga. Szerinte diszkrimináció sem állapítható meg az ügyben, mivel a homogén csoportot éppen a törvény személyi hatálya állapítja meg. Szerinte a visszafizetés garanciáinak hiánya sem állapítható meg, mivel végső soron az állam viseli a kárrendezés költségét. A garanciákat valóban bővíteni lehetne a visszafizetés tekintetében, ezért mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával is biztosítani lehetett volna a szabályozás alkotmányosságát.

Dienes-Oehm Egon különvéleményében kifejtette: egyetért a részbeni alaptörvény-ellenességgel, de az alkalmazott jogkövetkezésménnyel (megsemmisítés) nem. Ehelyett mulasztás megállapításának lett volna helye. A törvény a megsemmisítés következtében „kiürül” és alkalmazhatatlanná válik, így az Alkotmánybíróság *lex imperfecta* jellegű törvényt vizsgált és tett a gyakorlatban alkalmazhatatlanná. Emiatt szerinte a törvény akár teljes egészében megsemmisíthető, vagy az indítványok visszautasíthatók lehettek volna. Szerinte az aktuális érintettség feltételei fennállását az Alkotmánybíróság mellőzte. Egyetért Varga Zs. Andrással abban, hogy a megkülönböztetés és annak észszerű alapja kizárólag a törvény hatálya alá tartozók tekintetében lett volna vizsgálható, s így a megsemmisítés megalapozatlan. Végül megjegyezte: szerinte „elegendő lett volna, ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet.

Juhász Imre különvéleményében (amelyhez Szívós Mária csatlakozott) úgy foglalt állást, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében kiemelt figyelmet kell fordítani a személyes, közvetlen és aktuális érintettség vizsgálatára. Jelen ügyben azonban az indítványozó magánszemélyek érintettségét azon az alapon állapította meg, hogy a jogszabály személyi hatályával összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés sérelmét olyan, a homogén csoportba tartozó jogalany állította, akire az adott jogszabály hatálya csak közvetve terjed ki. Ezáltal szerinte az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszok esetében az absztrakt utólagos normakontroll irányába mozdult el, ami szerinte sérti az Alaptörvény 24. cikk c) és e) pontját.

Pokol Béla különvéleménye szerint azért nem támogatja az alaptörvény-elleneséget a diszkrimináció tilalma alapján megállapító többségi döntést, mert az nem az Alaptörvényen nyugszik, hanem a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban kialakított „általános egyenlőségi jogon”. Szerinte a mindenkori országgyűlési többség tetszőleges különbségteteleket fogalmazhat meg az új és új törvényeiben, s csupán az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében felsorolt tulajdonságok jelentenek e tekintetben korlátozást. A jelen ügyben ennek sérelme nem állapítható meg, a törvényben alkalmazott különbségtelet ezért a jogalkotó megtehetette. Azt azonban nem, hogy a pénzügyi intézeteket kényszerkölcsönrel terhelje meg, így a tulajdonhoz való jog sérelmének megállapítása indokolt. Álláspontja szerint az állam az általa vállalt kártalanítási kötelezettség pénzügyi alapját alkotmányosan csak saját eszközei terhére teremthette volna meg.

Varga Zs. András különvéleménye (amelyhez Szívós Mária is csatlakozott) a többségi határozat érdemi rendelkezéseit kifogásolta. A két megsemmisítésről szóló többségi határozati rendelkezés esetében szerinte abból kell kiindulni, hogy a kártalanításhoz senkinek nincs alanyi joga. A törvény megalkotása méltányossági alapon történt, ezért fogalmilag kizárt a törvény hatálya alá tartozó jogalanyok és más jogalanyok közötti diszkrimináció megállapítása. A költségek finanszírozása tekintetében a törvényhozó dönthetett úgy, hogy maga finanszírozza a kártalanítást, mint ahogy úgy is, hogy a versenytársak között osztja el a kártalanítás költségeit. A BEVA-tagok vagyonának korlátozása érinti a tulajdonhoz való jogukat, de szerinte ez közteher jellegű, s ezért „eleve nem ellentétes az Alaptörvénnyel”. A kellő felkészülési idővel kapcsolatban kifejtette: a fizetési kötelezettségre való felkészülés szempontjából értékelni kellett volna azt is, hogy a Quaestor Alap állami kezességvállalás mellett áthidaló kölcsönt vehet fel a Magyar Nemzeti Banktól, s ezzel a BEVA-tagok fizetési kötelezettsége előre nem látható terheit a törvény jelentősen csökkenti: a kellő felkészülési idő rövidegét megfelelően ellensúlyozza.

Érintettség, diszkrimináció és tiltott tárgykörök értelmezése népszavazás elrendeléséről hozott bírósági döntés elleni alkotmányjogi panasz kapcsán

A 28/2015. (IX. 24.) AB határozat a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése elleni – három – alkotmányjogi panaszt bírálta el. A döntést *Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla* és *Salamon László* párhuzamos indokolásával, *Kiss László, Lévy Miklós, Stumpf István* és *Szalay Péter* különvéleményével fogadta el a teljes ülés. A Kúria támadott végzésével megváltoztatta a Nemzeti Választási Bizottság 83/2015. számú határozatát, amely megtagadta egy, az országos népszavazás kitzűzésére irányuló népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdés hitelesítését. Az indítványok közti különbség, hogy az indítványozók egyike már nyugdíjasként részesül a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében foglalt nők kedvezményes öregségi nyugdíjában, míg egy másik indítványozónak a jövőben keletkezne a jelenleg ismert feltételek melletti jogosultsága a csatolt nyilatkozata értelmében.

Az országos népszavazás kezdeményezője 2015. április 1-jén nyújtotta be az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítés céljából a következő kérdéssel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj jogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?” A kérdés hitelesítését formai okokra hivatkozással megtagadták. Ezt követően a kezdeményező 2015. április 10-én ismételten benyújtotta hitelesítésre az aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdést, aminek hitelesítését az NVB megtagadta. A szervező felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúrián, amelyet a bíróság megalapozottnak talált, és az NVB határozatát megváltoztatta. A hitelesítés indokaként arra hivatkozott, hogy „[a] Kúria a kérdést egyértelműnek ítélte úgy a választópolgárok, mint az Országgyűlés oldaláról”, másrészt értékelése szerint a feltenni szándékozott kérdés „csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel”. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a Kúria végzésének indoklása „lényegében nem tartalmaz alapjogi érvelést”. Az Alaptörvény XV. cikkét azért sérti a döntés, mert „hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik”. A kedvezményes nyugdíj a nőkre – nemükre tekintettel – vonatkozó kedvezményes szabályozás. A népszavazás „a nők indokolt és ésszerű pozitív diszkrimináción alapuló különös védettségét szüntetné meg”. A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a tulajdoni várományokat is védelemben részesíti. A népszavazás eredményeképpen azonban megszűnhet a kedvezményes nyugdíj – vagy annak kiterjesztése miatt csökkenhet a nyugdíj összege. A tisztességes eljáráshoz való jogot sérti az indítványozók szerint, hogy a Kúria nem fordult az Alkotmánybírósághoz a népszavazásból kizárt (tiltott) tárgykörök értelmezése érdekében. Továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti, hogy a Kúria nem volt tekintettel a nyugdíjrendszerrel összefüggő egyéb népszavazási kérdésekben hozott alkotmánybírósági határozatokra.

Az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta a Kúria támadott döntését. Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságát illetően a következő lényegesebb megállapításokat tette az Alkotmánybíróság. A természetes személy panaszosok jogosultnak és érintettnek tekinthetők, mivel egyrészt olyan nők, akik a kedvezményes szabály mellett vonultak nyugdíjba és jelenleg is kedvezményes nyugdíjban részesülnek. Másrészt olyan nők, akik már kérték a jogosultsági feltételek eljáró nyugdíjszerv általi megállapítását, illetve nyilatkoztak arról, hogy élni kívánnak a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségével. Az Alkotmánybíróság az érintettség szempontjából figyelembe vette, hogy a Kúria országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, s a Kúria ezen döntése a kezdeményezőknek a népszavazáshoz való alapjogára, illetve az Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat. A panaszosok továbbá csatolták az egyedi érintettségüket alátámasztó okiratokat, ami szintén alátámasztotta érintettségüket. A társadalmi szervezet indítványozók érintettsége nem áll fenn, mivel a társadalmi szervezet indítványozók a tagjaik nevében terjesztették elő az alkotmányjogi panaszt, amire az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében nem jogosultak (érintettség hiánya). A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés tekintetében az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panaszok alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel, és egyben fennáll a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetősége is. Az indítványozók ugyanis több olyan öket megillető Alaptörvényben foglalt jog, illetve ahhoz szorosan kapcsolódó, alaptörvényi rendelkezés sérelmét állították, amit csak az indítványok befogadása esetén tud az Alkotmánybíróság elbírálni. Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősítette, hogy a Kúria döntése az Alaptörvény XV. cikk (2), (3) és (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseinek a sérelmére vezethet-e, figyelemmel az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt rendelkezésekre is.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A jelen ügyben ezt a kivételességet az állított alapjogi sérelmek alapozták meg. Vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e tiltott népszavazási tárgykörbe. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. A jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési javaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokról van szó. A népszavazási kérdés közvetlenül nem költségvetési törvényre vonatkozik, azonban a költségvetési törvény mint tiltott tárgykör nemcsak a hatályos költségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos költségvetési törvény módosí-

tása következik. Az Alaptörvény a nyugdíjrendszer alapvető szabályait közpénzügyi rendelkezésnek tartja. A hitelesített kérdésből pedig eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne az Alkotmánybíróság szerint, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul, vagyis népszavazásból kizárt tárgykörre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Kúria nem alkalmazta helytállóan a tiltott tárgykörbe tartozó költségvetési törvény fogalmát.

Az indítványozók a Kúria végzésének az indokolásával összefüggésben azt is sérelmezték, hogy a Kúria a kérdés alkotmányossági szempontú vizsgálatába nem vonta be az Alaptörvény XV. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdéseit, nem ezekkel együtt és ezekre tekintettel vizsgálta és értékelte a XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezést. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítványozók által kifogásolt alapjogi szempontú vizsgálatot teljes körben elvégezte-e a kérdés hitelesítése során a Kúria. Az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. Jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegyisége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot. A nyugdíjra jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság mind az állami nyugdíjat, mind a nők fokozott védelmét illetően az Alaptörvényből ered. A nőket az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján külön védelem illeti meg, és a fokozott védelem követelményére tekintettel is nyugdíjra való jogosultságuk más lehet, mint más személyeknek. A nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) területén. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdéséből szövegszerűen az következhetne, hogy a nők előnyben részesítése egyes nyugdíjszabályok vonatkozásában a törvényalkotó számára biztosított lehetőség, az Alkotmánybíróság azonban arra jutott, hogy a nőknek ehhez Alaptörvényben biztosított joguk van. A hitelesített népszavazási kérdés (az az alapján elfogadandó szabályozás) ezért mind a XV. cikk (5) bekezdését, mind a XIX. cikk (4) bekezdését lényegében kiüresítené. Ezt az alapjogi összefüggést a Kúriának is fel kellett volna ismernie az Alkotmánybíróság szerint. Végül az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Kúriát a felülvizsgálati eljárásban is köti az Alaptörvény értelmezési szabálya, és mivel az indítványozók által felvetett alkotmányossági összefüggéseket és szempontokat nem vizsgálta, a Kúria a kérdés alkotmányossági vizsgálatát nem végezte el teljes körben.

Dienes-Oehm Egon párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy a többségi határozatban nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetni arra, hogy a Kúria döntésének alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény téves értelmezésére vezethető vissza. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének utolsó fordulata alkotmányosan legitimálja

a nyugdíjra való jogosultság szempontjából a nők pozitív megkülönböztetését. Ez a rendelkezés a férfiak és nők valós egyenlősége biztosítása érdekében született. Szerinte a Kúria alkotmányellenesen és megalapozatlanul hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára a népszavazásból kizárt tárgykör szűkítő értelmezésével kapcsolatban: a nyugdíjrendszer a költségvetés jövőbeni kiadásai miatt annak meghatározó része.

Pokol Béla párhuzamos indokolásában a többségi határozat indokolását kívánta kiegészíteni. A tiltott tárgykörököt illetően a többségi határozatban idézett alkotmánybírói gyakorlat egyik legfontosabb kérdése volt, hogy a jövőbeni költségvetés bevonható-e ebbe a körbe, vagy csak a hatályos költségvetési törvényre vonatkozatható a népszavazásból kizárt költségvetési tárgykör. Ebben a kérdésben szerinte kettészakadt az alkotmánybírói testület. A többségi határozat azt a vonalat követi, amelyik a jövőbeli költségvetéseket is bevonja a tiltott tárgykörbe. Szerinte azonban ezt a dilemmát az Alaptörvény már elrendezte, döntéseit ugyanis mindenkor a fenntartható költségvetés elvére kell alapoznia [Alaptörvény N) cikk (3) bekezdés]. A Kúria ezt nem vette figyelembe döntésében. Az N) cikk azonban garanciális abból a szempontból is, hogy nem bármely jövőbeni költségvetés vonható tiltott tárgykörbe, hanem csak azokat a jövőbeni költségvetést érintő népszavazási kezdeményezéseket engedi megtiltani, amelyek volumene valóban a költségvetés fenntarthatóságát kérdőjelezi meg. „E szűkítés nélkül a jövőbeni költségvetéseket is érintő viták megtiltása a népszavazás útján a demokrácia komolyabb sérelmét is okozná” – vélekedett.

Salamon László párhuzamos indokolása annak az előkérdésnek a tisztázását hiányolta, hogy a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos bírói döntéssel összefüggésben felmerülhet-e egyáltalán Alaptörvényben biztosított jog sérelme. Az, hogy általánosságban az állam milyen intézkedésekkel segíti a nők esélyegyenlőségének megvalósulását és milyen védelmet nyújt nekik, nem vezethető le az Alaptörvény XV. cikkéből, ez a mindenkori jogalkotó akarat-elhatározásától függ. Szerinte az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése is csak lehetőséget ad a törvényalkotónak arra, hogy a nők vonatkozásában az állami nyugdíjra való jogosultság szempontjából részükre kedvezménysszabályokat állapítson meg, de ez nem kötelező az államra nézve. A pozitív diszkriminációt realizáló szabályozás létezése új helyzetet jelent. Azáltal, hogy a jogalkotó már megalkotta a nőkre vonatkozó kedvezménysszabályokat, realizálódtak az államcél megvalósításából fakadó jogok; ennek következtében ezek a konkrét jogok már Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek, és mint ilyen, védelmet élveznek. Egy megfelelő népszavazási döntés esetén a jogalkotónak a már megvalósult előnyben részesítést kellene megszüntetnie. Álláspontja szerint a népszavazási ügyben az érintettség természete is sajátos jellegű, mivel a népszavazás utat nyithat az Alaptörvényben biztosított jog népszavazási eljárásban már orvosolhatatlan sérelme előtt. Ha tehát a döntést tartalmazó törvény előreláthatóan kizárólag alaptörvény-ellenes lehet, akkor a választópolgárnak a népszavazáshoz való alap gyakorlatára irányuló joga enyészik el. A „tiltott” népszavazási tárgykörök tekintetében az indítványokat szerinte az Alkotmánybíróságnak nem lehetett volna érdemben elbírálnia. Ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított indítvány visszautasításának indokát

illeti: szerinte a B) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan önállóan visszaható hatályú jogalkotás vagy a felkészülési idő elégtelensége esetén sem lehet hivatkozni.

Kiss László különvéleményében kifejtette, hogy nem támogatja a Kúria döntésének megsemmisítését. Ennek több okát jelöli meg: egyrészt az alkotmányjogi panaszok elkésettek, másrészt nincs az ügy érdemi elbírálását megalapozó alapjogi sérelem, harmadrészt hiányzik az indítványozók érintettsége. Mindezek miatt az alkotmányjogi panaszokat szerinte vissza kellett volna utasítani. Felhívta a figyelmet, hogy a Kúria döntése lehetővé tette az aláírásgyűjtést, ezért rendkívül körültekintően kellett volna eljárnia az Alkotmánybíróságnak, mivel a többségi határozat eredményében és hatáskörében alapjog-korlátozó. Ezzel a jogkövetkezéssel azonban a többségi határozat nem számolt. Alapjogi kollízióról a népszavazási kérdés nyomán nincs szó, mivel az esélyegyenlőség biztosítása több úton is megvalósítható: a konkrét megoldási formára nincs a nőknek az „Alaptörvényben biztosított joguk”. A többségi határozat „alapjogi természetű” szabálynak minősítette az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdését és a XIX. cikk (4) bekezdését. Ám ezek az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem jelentenek alanyi jogot támogató intézkedésekre. Szerinte az Alaptörvény esélyegyenlőségi rendelkezései se nem alapjogi szabályok, se nem alanyi jogosultságok, így azokra alkotmányjogi panaszt sem lehet alapítani. Az érintettséget illetően kérdésesnek tartja, hogy mennyiben közvetlen vagy hipotetikus az indítványozók által állított alapjogi sérelem. Az Alkotmánybíróság panaszokkal kapcsolatos gyakorlata korábban szigorúan vizsgálta, hogy az érintettség konjunktív feltételei érvényesülnek-e, a többségi határozat nem ezt teszi. A jelen panaszok előterjesztőinek érintettsége szerinte csak potenciális és hipotetikus. Külön kiemelte: nem tartja elfogadhatónak, hogy az Alkotmánybíróság úgy tért el a korábbi gyakorlatától, hogy az eltérést nem is indokolta meg, ami sérti a közhatalmi döntésekkel szemben támasztott indoklási kötelezettség követelményét. A többségi határozat érdemi alapjogi összefüggésekre nem tért ki, és így állapította meg, hogy a népszavazási kérdés kizárt tárgykörbe ütközik-e. Alapjogi sérelem – az indítványozók népszavazáshoz való alapjoga – fogalmilag nem sérülhet, mivel az aláírásgyűjtés megkezdéséről szól a támadott döntés. Nem értett egyet azzal sem, hogy a többségi határozat alkotmányértelmezési mérceként kezelte egy el nem fogadott alkotmánymódosítási törvényjavaslatot.

Stumpf István különvéleménye szerint (amelyhez Lévy Miklós csatlakozott) az indítványokat az Alkotmánybíróságnak a vonatkozó törvényi szabályok alapján vissza kellett volna utasítania. A többségi határozat egy országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezést állított meg. Az Alkotmánybíróságnak különös figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény országos népszavazással kapcsolatos jogorvoslati szabályozásában 2012. január 1-jén jelentős változás következett be, vagyis az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos Országos Választási Bizottság határozata elleni kifogást a Kúria bírálja el, és nem az Alkotmánybíróság. A törvényhozó 2012 elejétől előírta azt is, hogy a Kúria döntése ellen „további jogorvoslatnak helye nincs”. Az Alkotmánybíróságnak az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban tehát

semmilyen hatásköre nem maradt. Az Alkotmánybíróság 2014-ben arra az álláspont-ra helyezkedett, hogy a Kúria népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát felülvizsgáló döntése alkotmányjogi panasszal megtámadható, azzal azonban, hogy az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia: önmagában a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt. [3195/2014. (VII. 15.) AB végzés]

Az Abtv. 27. §-a szerinti érintettség egyetlen indítványozó tekintetében sem állt fenn szerinte, és a többségi döntés indokolása sem igazolta annak fennállását. Az alkotmányjogi panasz befogadásának feltétele, hogy a bírói döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Pusztán a hivatkozás az Alaptörvényben biztosított valamely jogra nem teszi érdemi vizsgálatra alkalmassá a panaszt, „az indítványozónak nem elég szimplán »bemondania«, hanem igazolnia is kell a jogsérelem bekövetkezését”. Igazolnia kell a panaszosnak, hogy történt Alaptörvényben biztosított alanyi jogkorlátozás: ha a bírói döntés nem korlátozott jogot, vagy nem Alaptörvényben biztosított jogot korlátozott, akkor az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz befogadásának nincs helye.

A tiltott tárgykörök értelmezése kapcsán arra mutatott rá, hogy a többségi indoklás szerint az Alkotmánybíróságnak azt is meg kellett vizsgálnia, hogy a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés nem ütközik-e tiltott népszavazási tárgykörbe. A különvélemény szerint viszont ennek a rendelkezésnek az esetleges helytelen bírói értelmezése csak annak az alapjogát sértheti, akinek a népszavazási kezdeményezését ezen az alapon elutasítják. Aki nem kívánja az adott népszavazást (kezdeményezni, aláírásával támogatni, azon részt venni), annak a tiltott tárgykör helytelen bírói értelmezése nem fogja soha korlátozni a népszavazás kezdeményezéséhez, illetve az azon való részvételhez fűződő jogát (és mivel nem korlátozza, elvileg sem sértheti). Az érdemi elbírálásnak tehát ebben az összefüggésben sem lett volna helye szerinte.

Az érintettség többségi indokolásban foglalt értelmezését is kifogásolta. Eszerint az indítványozók érintettségét az támasztotta alá, hogy „az Alaptörvény több olyan rendelkezésének a sérelmére is hivatkoztak, amelyek a panaszosok Alaptörvényben foglalt jogát képezik, illetve azzal szoros tartalmi kapcsolatban állnak” és a Kúria döntése országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, amely hitelesítő döntés a panaszosok indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat. Hangsúlyozta a különvélemény, hogy az Alkotmánybíróság korábbi következetes joggyakorlata alapján az Alaptörvény által biztosított jogok gyakorlására „kihatás”, vagy egy későbbi esetleges törvénymódosítás általi „érintettség” nem alapozza meg az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz befogadását. Eszerint nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alapjogát csak „potenciálisan érinti” vagy a „jogsérelem hipotetikus”. A különvélemény szerint a jelen ügyben az indítványozók a bírói döntéssel kapcsolatban egy hipotetikus jogsérelemre hivatkoztak. Ez akkor következik be potenciálisan, ha a népszavazás kezdeményezője összegyűjti a 200 000 aláírást, majd ha az Országgyű-

lés a népszavazást elrendeli, ha az ügydöntő népszavazáson az összes választópolgár több mint fele részt vesz és érvényesen szavaz, és ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ ad. Végül, ha az Országgyűlés a népszavazásból eredő kötelezettsége végrehajtására olyan szabályozási megoldást választ, amely az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Szerinte ez pusztán „[ö]t bizonytalan feltétel.” A Kúria támadott döntése ennek értelmében nem is járhatott az indítványozók jogsérelmével. Megjegyezte végül, hogy az indítványok több elemükben nem is „Alaptörvényben biztosított jog” sérelmére hivatkoztak. Az Alaptörvény *Szabadság és Felelősség* fejezetében szabályozott állampolgároknak és kisegítő szabályoknak nincs az Alaptörvény által meghatározott alanyi jogi tartalmuk, tehát alkotmányjogi panasz benyújtását ezek sérelmére nem lehet alapozni. A befogadhatósági kritériumoktól való eltérés egyik hátrányos következménye lehet, hogy eltolja az alkotmányjogi panasz intézményét az Alaptörvény által megszüntetett *actio popularis* irányába. Ha az Alkotmánybíróság az érintettségnek ezt a jelen ügyben kitágított értelmezését csak a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését támadó alkotmányjogi panaszok esetében alkalmazza: szinte teljes terjedelmű, harmadfokú felülvizsgálati fórummá teszi magát. Ráadásul ebben az esetben a népszavazási eljárási határidők betartása is veszélybe kerülhet: a Kúria döntése ellen akár hatvan nappal később, az aláírásgyűjtés százhusz napos határidejének felénél is benyújtható alkotmányjogi panasz. Ez jelentős bizonytalansági tényezőt hordoz magában az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás folyamatában. Ezért szerinte a Ve. 233. §-át kellene az Alkotmánybíróságnak alkalmaznia a népszavazási kérdést hitelesítő kúriai döntésekkel kapcsolatos alkotmányjogi panasz eljárásokban. „Ez alapján az alkotmányjogi panasz a Kúria döntésének közlésétől számított három napon belül lett volna benyújtható, és az Alkotmánybíróság annak befogadásáról szintén további három, majd pedig érdemben további három munkanapon belül lett volna köteles döntenie. A legfeljebb mintegy tíznapos további jogorvoslati eljárást lehetővé tevő értelmezés nagyban segítette volna a népszavazási eljárás kezdeményezésének, s ezáltal a népszavazás egész jogintézményének kiszámíthatóságát.” Ha az Alkotmánybíróság a jelen határozatban kialakított érintettségi és befogadási kritériumokat a jövőben semmilyen típusú alkotmányjogi panasz vonatkozásában nem alkalmazza következetesen, csak előre meg nem határozott „kivételes feltételek teljesülése” esetén, akkor a „diszkréció” és a kiszámíthatatlanság mezejére téved.

Végül kifejtette, hogy téves a többségi indokolás a tekintetben is, hogy az alapügy tárgyát képező népszavazási kezdeményezés tiltott népszavazási tárgykört érint. Korábban ugyanazon precedensekre alapozva, amelyre a többségi határozat is épít, nyugdíjemelésre vonatkozó módszert sem értékelt a költségvetési tiltott tárgykört sértőnek az Alkotmánybíróság. A precedens alapján jövőbeli költségvetési törvény érintettsége esetén az abban egyes kiadási tételek pontos meghatározása tiltott, ami a jelen ügyben vizsgált népszavazási kérdésből nem következik. A többségi határozatban precedensként hivatkozott a döntés indokolásában az akkor hatályos 2004. évi költségvetésről szóló törvény tételes szabályait részletesen elemezve állapította meg

az Alkotmánybíróság, hogy a költségvetési törvény konkrét rendelkezéseit módosítani kellene ahhoz, hogy a népszavazási kezdeményezésben megfogalmazott kérdés szerinti szempontokat is figyelembe lehessen venni, tehát nem a jövőben elfogadandó költségvetési törvényről van szó. Így a többségi határozat azt sem támasztotta alá meggyőzően, hogy a vizsgált népszavazási kérdés tiltott népszavazási tárgykörbe ütközött volna a korábbi gyakorlat alapján, és új mércét sem dolgozott ki.

Szalay Péter különvéleménye szerint is az alkotmányjogi panaszokat az indítványozók érintettségének hiánya miatt vissza kellett volna utasítani. Ő egyetért az eljárási határidő többségi határozatban foglalt értelmezésével (hogy az Abtv. szerinti 60 napon belül és nem a Ve. 233. §-a szerinti 3 napon belül kell előterjeszteni). Vitatja azonban a természetes személy indítványozók érintettségére vonatkozó többségi következtetést. Az Abtv. 27. §-a alapján az indítványozónak azt kell igazolnia, hogy a támadott bírói döntés az Alaptörvényben biztosított jogának – valós vagy vélt – sérelmét okozta: a jogsérelem személyesen kihat az indítványozóra, közvetlenül a bírói döntésből fakad, már bekövetkezett és jelenleg is fennáll. E feltételeknek a jelen ügyben érdemben elbírált alkotmányjogi panaszok nem felelnek meg. A népszavazási eljárás során eshetőlegesen bekövetkező körülmény nem kezelhető tényként. Emellett szerinte az indítványozók azt sem igazolták, hogy egy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésén, és XIX. cikk (4) bekezdés második mondatán alapuló kedvezmény másokra történő kiterjesztésének a lehetősége miatt jelent jogsértést a kedvezményezettnek eredeti körének.” Az Alkotmánybíróság az ilyen távoli és nem kényszerítően bekövetkező sérelmeket eddig nem tekintette olyan körülménynek, amely eleget tenne az érintettség törvényi kritériumának.”

A tiltott tárgykört illetően pedig utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint a költségvetés: törvény. A költségvetés tervezete még nem költségvetés, és mindaddig, amíg a kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét el nem fogadja, nem lehet szó még költségvetési törvényjavaslatról sem. Költségvetésről csak akkor beszélhetünk, ha a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadta, vagyis törvénnyé emelte. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.” Ha tehát egy országos népszavazásra bocsátani javasolt kérdés megfelelő mozgásteret biztosít a törvényhozónak, a törvényhozó szabadságába tartozik annak eldöntése, hogy a jövőbeli költségvetések tervezése során mennyiben veszi figyelembe a népszavazás eredményét.