

## Az Alkotmánybíróság gyakorlata 2015. április 20. és június 20. között

KOVÁCS VIRÁG

*In the last 2 months – between 20 April and 20 June – the Constitutional Court (CC) decided in 57 cases. It was the first time in two years that the president vetoed a bill and turned to the CC (“constitutional veto”). The CC found the bill unconstitutional partly because the bill wasn’t passed with two-thirds majority of Parliament and partly because it was against the right to healthy environment. The CC found 2 acts of parliament unconstitutional on “local land committees”. According to the acts these locals committees have the right to validate local lands’ sales contracts. The CC found it unconstitutional that even the silence of the local committee can prevent the validation of sales contracts. It also found short processual deadlines unconstitutional. In another decision the CC found a government decree discriminative. According to the decree the paid time off is different for certain public servants in educational fields depending on the type of institution they work for. The CC did not find another government decree discriminative according to which those who were imprisoned between 1963 and 1990 for political crimes are not entitled to higher pension. According to the decree in question only those who were imprisoned after the 1956 revolution but before 1963 are entitled to such a benefit. According to the CC such differentiation is not unconstitutional, because the aim of the decree is to lessen social disadvantages for those who were imprisoned earlier for political reasons.*

Az Alkotmánybíróság (AB) 2015. április 20-a és június 20-a között 57 döntést hozott, amelyből 24 határozat és 34 végzés. Az ügyek többsége ezúttal is alkotmányjogi panasz volt: 43 döntés kizárólag alkotmányjogi panasszal foglalkozott, míg 13 döntés bírói kezdeményezésen alapult. Egy esetben került sor ugyanazon peres eljárással összefüggésben előterjesztett bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz egyesítésére (lásd: 13/2015. [V. 14.] AB határozat).

A vizsgált időszakban egy előzetes normakontrollra irányuló indítványt is elbírált a testület. (Erre utoljára 2014. áprilisában volt példa, akkor egy „bent ragadt”, 2008-ban előterjesztett előzetes normakontrollról döntött az AB. A jelenlegi köztársasági elnök, Áder János viszont utoljára 2012 decemberében élt ezen jogosítványával, amiről 2013 januárjában született határozat.)

Az AB 11 döntésében állapított meg alaptörvény-ellenességet, két esetben mulasztást, 5 esetben – az indítvány elutasítása mellett – alkotmányos követelményt. Az indítványtípusok közül a bírói kezdeményezések tekinthetők eredményesebbnek, amennyiben a 13 bírói kezdeményezésből csupán 3-at utasítottak vissza. Az alkot-

mányjogi panaszok esetében a 43 alkotmányjogi panaszt elbíráló döntésből 30 visszautasításról, egy az eljárás megszüntetéséről rendelkezett. Ugyanakkor az érdemben elbírált alkotmányjogi panaszok közül (összesen: 14) 5 esetben a támadott bírói döntés megsemmisítésére került sor.

Az alkotmányellenességet és alkotmányos követelményt megállapító döntések jellemzően – most is – teljes ülésen születtek meg. A vizsgált időszakban 3 olyan döntés született, amelyben az AB valamely tanácsa alkotmányellenességet állapított meg (két döntés bíróság ítéletét, egy döntés egy kormányrendeleti rendelkezést semmisített meg, illetve nyilvánított alaptörvényt sértőnek).

A vizsgált időszakban született döntések nagy többsége egyhangú(nak látszik): vagyis ahhoz sem párhuzamos indokolást, sem különvéleményt nem csatoltak az alkotmánybírók (43 döntés az 57-ből). Összesen tehát 14 olyan döntés született, amelyben párhuzamos indokolással és/vagy különvéleménnyel került sor az AB döntésének elfogadására. A különvélemények/párhuzamos indokolások a teljes ülés döntéseire, azon belül is az alaptörvény-ellenességet megállapító vagy alkotmányos követelményt megfogalmazó döntések esetében jellemző. A 14 nem egyhangú döntés közül ugyanis hármat tanácsban hozott meg az AB, ezek közül két esetben a visszautasítással nem értettek egyet az érintett bírók. Az összes végzés (34) közül 4 volt, amelyet az alkotmánybírák egy része vitatott. A 14 nem egyhangú döntésből csupán két esetben – mindkettő ügy bírói kezdeményezést bírált el – az AB elutasító döntése miatt született párhuzamos indokolás, illetve különvélemény.

### **Önkormányzatok szervezetalakítási szabadsága**

A 22/2015. (VI. 18.) AB határozat bírói indítványok alapján a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 85. §-át vizsgálta. A támadott rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését az AB nem állapította meg, ugyanakkor azt igen – hivatalból eljárva –, hogy alkotmányellenes mulasztás áll fent, mivel a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodás szabályai nem rendezik az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának rendjét.

Az indítvány alapjául több különböző közigazgatási per szolgált, amelyek tárgya az adott megyei kormányhivatal határozata volt, amely egy (vagy több) települést egy közös önkormányzati hivatal tagjaként jelölt ki. Az egyik perben a Nógrád Megyei Kormányhivatal Tar községet a Mátraszőlősi Közös Önkormányzati Hivatal tagjaként jelölte ki. Ez esetben a Mátraszőlősi Közös Önkormányzati Hivatal létrehozó hat települési önkormányzat támadta meg a kormányhivatal határozatát, a bíróság a keresetet elutasította. Ezt követően a hat települési önkormányzat felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. A hat érintett település elzárkózott Tar község befogadásától a közös önkormányzati hivatalba.

A másik esetben a Zala Megyei Kormányhivatal a Zalaegerszegi Járáson belül közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településként jelölte ki Baktúttós, Csertalagos, Gutorföldre, Puszttaedrics, Pusztaszentlászló, Söjtör, Szentkozmadombja, Szentpéterföldre, Tófej és Zalatárnok községeket. Egyúttal pótolta a Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatalt létrehozó megállapodást. Ez a határozatot Szentkozmadombja község önkormányzatának képviselő-testülete támadta meg a bíróság előtt.

A harmadik esetben a Cégénydányád, Gyügye, Szamosújlak, Szamossályi és Hermánszeg közös önkormányzati hivatalának létrehozásáról szóló döntést pótolta a bíróság. Azonban Szamossályi község önkormányzatának képviselő-testülete kezdeményezte a Cégénydányádi Közös Önkormányzati Hivatalból való kiválást, és csatlakozási szándékot nyilvánított ki a Jánkmajtisi Közös Önkormányzati Hivatalhoz, sikertelenül, ezután szintén sikertelen csatlakozási kísérletet tett a Nagyszekeresi Közös Önkormányzati Hivatalhoz. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal ismét közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekként jelölte ki Cégénydányád, Gyügye, Szamosújlak, Szamossályi és Hermánszeg településeket, és pótolta a közös önkormányzati hivatali megállapodást. Szamossályi község önkormányzata ezt a határozatot bíróság előtt támadta meg, arra hivatkozva, hogy a székhelyként kijelölt Cégénydányád község önkormányzata képviselő-testületével a megromlott kapcsolat miatt nem tud együttműködni.

A bírói kezdeményezések szerint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta), a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus Monitoring Bizottságának jelentése és az annak alapján elfogadott ajánlások alapján a közös önkormányzati hivatal létrehozása, illetve kijelölése a kistélepülések szervezetalakítási szabadságát korlátozza.

Az AB kifejtette, hogy „a közigazgatás zavartalan működése közérdek és alkotmányos érték”, s az állam felelőssége körébe tartozik a közigazgatás zavartalan működésének biztosítása. Ennek része, hogy mindenki élni tudjon az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarált azon jogával, amely szerint ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az állam felelős azért, hogy a tisztességes hatósági eljárás érvényesülése érdekében legyenek olyan eszközök, amelyekkel beavatkozhat a közigazgatási rendszer működésébe, amikor „működésében tartós zavar mutatkozik” vagy „a közigazgatási feladatok ellátása során szervezeti vagy feladatellátási probléma jelentkezik”. Ezt a cél szolgálja többek között az Mötv.-nek a kormányhivatalok törvényességi ellenőrzési feladataira és hatásköreire vonatkozó, valamint a bírói kezdeményezéssel támadott rendelkezései.

Az AB szerint a helyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadsága nem korlátlan. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *d*) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között határozza meg szervezeti és működési rendjét. A szervezetalakítás körébe tartozik az önkormányzati hivatal létrehozása is, ami egyúttal a helyi önkormányzat kötelezettsége (Mötv. 84. §). A helyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát a közös önkormányzati hivatal létrehozása vonatkozásában az Mötv. támadott rendelkezései csak végső esetben korlá-

tozzák, akkor, amikor az érintett helyi önkormányzatok nem tesznek eleget a közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó kötelezettségüknek. „A közigazgatás zavartalan működésének biztosítása közérdekből indokolja, hogy amennyiben a helyi önkormányzatok törvényi szervezetalakítási kötelezettségüknek nem tesznek eleget, akkor az állam beavatkozzon. A jogalkotó ezért hatalmazta fel a kormányhivaltalt vezető, törvényességi felügyeletet gyakorló kormány megbízottat arra, hogy települést kijelöljön közös hivatalba, ha a helyi önkormányzat a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló törvényi kötelezettségének határidőben nem tesz eleget.” A település ugyanis nem maradhat hivatal nélkül, ezért az Mötv. 85. § 3a)–3e) bekezdésében foglalt beavatkozási lehetőség a beavatkozás legitim módjának minősül a közszolgáltatások biztosítása érdekében. Ezért az nem ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *b)*, *d)* és *k)* pontjaiban meghatározott, a helyi önkormányzatokat megillető jogkörökkel, és összhangban van a Charta 4. Cikk 6. pontjával és 6. Cikkével is.

Ugyanakkor az AB a helyi önkormányzatoknak a kormányhivatali döntéshozatali eljárásban biztosított véleményezési jogának hiányát mint a helyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadságának törvényi korlátozását aggályosnak tartotta, így a szabályozásbeli hiányosság kapcsán hivatalból alkotmányossági vizsgálatot folytatott le. Ennek keretében megállapította, hogy ha az Mötv. 85. § (1)–(3) bekezdése szerinti szervezetalakítási eljárásban meghatározott határidő leteltéig nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik, akkor a kormányhivatal vezetője kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket, és pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. Az Mötv. nem írja elő a kormányhivatal vezetője számára azt, hogy a szervezetalakítással érintett helyi önkormányzatok véleményét ki kellene kérnie határozata meghozatala előtt vagy konzultálnia kellene az érintett helyi önkormányzatokkal. A kormányhivatal határozata elleni bírósági felülvizsgálat során is csak annak vizsgálatára van lehetőség, hogy a kijelölésről hozott határozat törvényi feltételei fennálltak-e.

A szervezetalakítás szabadságának kereteit és államigazgatási felügyeletét az Alaptörvény és az Mötv. határozzák meg, mint a vizsgált esetben. Amikor a kormányhivatal kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket, egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást, akkor a jogalkotó – közérdekből – korlátozza a szervezetalakítás szabadságát. Ilyen esetben alkalmazni kell a Charta 4. Cikk 6. pontjában foglaltakat, amely alapján lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során minden olyan ügyben megfelelő időben és formában ki kell kérni a helyi önkormányzat véleményét, amely azt közvetlenül érinti.

A Charta 4. Cikk 6. pontjában a részes államok vállalták, hogy a központi hatalom és a helyi közhatalom dialógusba kerül minden, az önkormányzatok hatáskörét érintő vagy az önkormányzatokat közvetlenül érintő kérdésben. Ebből következően az előzetes véleménykikérési kötelezettség a Chartát aláíró és azt az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdető magyar államra kötelező. Az Országgyűlés az Mötv. 85. §-ában foglalt döntéssel összefüggésben nem alakította ki a konzultációs kötelezettség teljesítéséhez szükséges szabályokat. E jogalkotói mulasztás ellentétes az Alaptörvény 34.

cikk (1) bekezdésével, miszerint „[a] helyi önkormányzat és az állami szervek a közösi célok elérése érdekében együttműködnek”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tekintetben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn, és felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig tegyen eleget.

A határozathoz Pokol Béla és Varga Zs. András fűzött különvéleményt. Pokol Béla nem értett egyet azzal, hogy alkotmányértő mulasztás állna fenn. Véleménye szerint ugyanis az önkormányzatnak a jelenlegi szabályozás keretei között is van lehetősége a véleménynyilvánításra azáltal, hogy az Möt. a településeknek hatvan napot biztosít a megegyezésre, a közös önkormányzati hivatal létrehozására. Ha a megegyezést a kormányhivatal vezetőjének kell pótolnia, azt az érintett önkormányzatok módosíthatják. Varga Zs. András szintén a mulasztás megállapítása indokoltságát vitatta. Véleménye szerint önmagában az, hogy a Charta 4. Cikk 6. pontja rendelkezik a helyi önkormányzat véleményezési jogáról, biztosítja annak érvényesülését. A Charta rendelkezése ugyanis (közvetlenül) kötelező magatartási szabálynak tekintendő külön végrehajtó szabályozás nélkül is. Ezért ha a véleményezés elmaradt a konkrét ügyekben, az jogalkalmazói hiba, nem pedig a jogalkotás hiányára vezethető vissza.

## Tulajdonhoz való jog

Bírói kezdeményezés alapján a 18/2015. (VI. 15.) AB határozat az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) 96. § (4) bekezdése alkotmányellenességét állapította meg, és megsemmisítette azt, továbbá alkalmazási tilalmat állapított meg. Az Eht. indítvánnyal támadott rendelkezése szerint: „A mobil rádiótelefon szolgáltatás nyújtásához szükséges antennák, antennatartó szerkezetek és az azokhoz tartozó műtárgyak elhelyezése és működtetése során bekövetkező zavarás a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által megszabott határértékek betartása esetén nem minősül a Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak.”

Az indítványozó szerint ez a rendelkezés az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe, az I. cikk (3) bekezdésébe, a T) cikk (3) bekezdésébe és a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó szerint az Eht. támadott rendelkezése a hatálya alá tartozó létesítményeket működtető, illetve üzemeltető szolgáltatók mások zavarásától való tartózkodási kötelezettségét aránytalanul leszűkíti. Ezzel elsősorban a szomszédos ingatlanok tulajdonosainak tulajdonhoz való jogát sértik.

Az AB ezért elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a tulajdonjog részjogosítványainak tekintendő birtokvédelem, illetve a szomszédjogok az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alá tartoznak-e, és ha igen, a korlátozás közérdekű és arányos-e.

A korlátozás közérdekűsége tekintetében az AB az Eht. egészéből és különösen a törvény céljából és alapelveiből indult ki (az Eht. preambuluma és a törvény indokolása alapulvételével), valamint figyelembe vette „az elektronikus hírközlésnek az Európai Unió és Magyarország életében játszott fontos szerepét is, ezért külön számításba

vette a mobiltelefonok használatát”. Mindezek alapján megállapította, hogy az Eht. támadott rendelkezésében foglalt korlátozás a köz érdekét szolgálja. Az AB kiemelte: „A törvény nem általánosságban és elvontan határozza meg a korlátozásokat szükségessé tevő közérdeket, hanem taxatív módon, és meggyőzően tartalmazza a közérdek fennállását megalapozó egyes konkrét célokat és alapelveket.” Miután az elektronikus hírközlési és mobil rádiótelefon-szolgáltatások nyújtása lehetetlen antennák, antenatartó szerkezetek és az ezekhez tartozó műtárgyak létesítése és működtetése nélkül, ez a tény az AB szerint önmagában megalapozhatja a támadott rendelkezésben foglalt korlátozás szükségességét.

A korlátozás arányossága tekintetében az AB a régi Ptk. szomszédjogi szabályai-iból indult ki, így elsősorban annak 100. §-ából, ami szerint „a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédjait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné”. Mivel a szükségtelen zavarás fogalmát a jogalkotó nem definiálta, annak tartalmát a bírói joggyakorlat alakította ki. Például: „A szükségtelen zavarás olyan jogellenes magatartás, mely kárkövetkezmény esetén a kártérítési felelősséget megalapozza. A kárfelelősség alól a mobiltelefon-átjátszó üzemeltetője akkor mentheti ki magát, ha bizonyítja, hogy az antennatorony létesítésére kizárólag az adott helyen volt lehetősége.” (BDT2012. 2632) Az AB szerint a korlátozás arányosságának vizsgálatakor arra is tekintettel kell lenni, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondata szerint: „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár”. Ez ugyanis „különösen a közérdekből történő tulajdonkorlátozásokat, a korábbiakhoz képest szélesebb körben megvalósuló korlátozástűrési eseteket alapozhatja meg”, de egyúttal az átjátszóantennák telepítőire és működtetőire is vonatkozik. Az ő esetükben az az elvárás adódik e rendelkezésből, hogy a telepítéssel szükségképpen együtt járó, szomszédjogsértésnek minősülő zavarás „káros következményeit méltányos módon enyhítsék az érintettek számára”.

Az alaptörvény-ellenességet az AB abban látta, hogy a szükségtelen zavarás fogalmát leszűkítette, mivel annak megállapítását egy adott határérték túllépéséhez kötötte. Így a szükségtelen zavarás megállapítására a bíróságnak nincs lehetősége akkor, ha a zavarás mértéke a jogalkotó által meghatározott határértéket nem lépte túl. Ezért a korlátozás – bár közérdekből történt – nem tesz eleget az arányosság követelményének.

A határozathoz az ügy előadó bírója, Szalay Péter, valamint Sulyok Tamás párhuzamos indokolást, Dienes-Oehm Egon, Lenkovics Barnabás és Szívós Mária különvéleményt fűzött. Szalay Péter (és Sulyok Tamás) kifejtette, hogy a bírói kezdeményezés hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított bíróhoz fordulás jogának sérelmére is, ami szintén megállapítható, mivel a szomszédjog sérelmének megállapítására kizárólag a közigazgatási jogszabályokban meghatározott határértékek túllépése esetén kerülhet sor. Ez a bírói út kiüresítését eredményezi, ezért a határozatnak erre a szempontra is ki kellett volna térnie. Lenkovics Barnabás (valamint Dienes-Oehm Egon, Szívós Mária) különvéleménye szerint nem lett volna helye az alkotmányellenesség megállapításának. A tulajdonjog az AB gyakorlata értelmében

ugyanis nem azonosítható annak polgári jogi tartalmával és részjogosítványjaival. Az átjátszóantennák létesítése ugyan az érintett tulajdonosokra többlételezett kötelezettséget ró, ami azonban „úgy is felfogható, mint ami a technikai fejlesztés (szolgáltatás-bővítés) általuk is elérhető előnyeit kompenzálja”. Végül úgy vélekedett, hogy az Eht. támadott rendelkezése a kártalanítás/kártérítés szempontjából irreleváns, nem zárja ki ezek lehetőségét.

### **Tisztességes eljáráshoz való jog és tulajdonhoz való jog**

A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat bírói kezdeményezések alapján a földbizottságokra vonatkozó eljárási szabályokkal, a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megakadályozására biztosított jogosultságukkal foglalkozott. A határozat a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Fftv.), illetve annak átmeneti szabályait rendező 2013. évi CCXII. törvény (Fétv.) egyes rendelkezéseit megsemmisítette, illetve alkotmányos követelményt állapított meg egyes eljárási szabályok alkalmazását illetően. Ugyanakkor általánosságban véve megállapította, hogy a földbizottságok számára biztosított jogosultság a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megakadályozására nem ellentétes a tulajdonhoz való joggal.

A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló per tárgya egy földterületre vonatkozó adásvételi szerződés hatósági jóváhagyása tárgyában hozott földhivatali határozat volt. Az Fftv. a földtulajdon átruházásához előírja a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyását. A mezőgazdasági igazgatási szerv azonban csak a helyi földbizottság állásfoglalásának beszerzését követően dönthet a szerződés jóváhagyásáról. A helyi földbizottságnak a jogalkotó vétőjogot biztosít, tehát megakadályozhatja az adásvételi szerződés létrejöttét, figyelemmel a szerződő felek személyére és a szerződésben foglaltakra. A mezőgazdasági igazgatási szerv csak a földbizottság támogató állásfoglalása esetén hagyhatja jóvá a szerződést: a földbizottság tehát azáltal is megakadályozhatja a szerződés létrejöttét, ha nem nyilatkozik. (Az egyik alapul szolgáló ügyben ez történt: a földbizottság a felhívás ellenére sem volt hajlandó állásfoglalást kiadni egy adott szerződéssel kapcsolatban.) A földbizottság döntése ellen kifogásnak van helye a települési önkormányzat képviselő-testületénél, ám annak közlésére kizárólag hirdetményi kézbesítés útján kerül sor, s a kifogást csak a kifüggesztéstől számított 5 napon belül lehet előterjeszteni.

A bírói kezdeményezések egyrészt azt támadták, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés jóváhagyását a helyi földbizottság állásfoglalásának hiányában (is) köteles megtagadni, másrészt azt, hogy a jogalkotó rövid határidőket állapított meg a helyi földbizottság állásfoglalása hirdetményi közlésének időtartamára, és az állásfoglalás ellen a települési önkormányzat képviselő-testületénél előterjeszthető kifogás határideje is vitatott volt (az Fétv.103/A. §-a ugyanis 5 napos határidőt állapított meg e tekintetben).

Az indítványozók szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (7) bekezdését sértik (tisztességes hatósági

eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog). Az indítvány szerint a földbizottság eljárásának jelenlegi szabályai egyéb aggályokat is felvetnek, mivel ezek a szabályok a termőföld védelmére nem alkalmasak, így azok az Alaptörvény P) cikkét és I. cikke (3) bekezdését is sértik. Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy a földbizottság eljárásban elfoglalt pozíciója bizonytalan (kvázi szakhatóság, amely azonban nem szakkérdésben dönt, és hallgatása is „döntésnek” minősül, ami viszont nem tekinthető hatósági döntésnek, így a hatósági döntésre vonatkozó jogelvek és követelmények sem érvényesülnek vele szemben). Emellett az indítványozók szerint az Alaptörvény B) cikkével ellentétes az olyan közhatalmi döntés, amelyet nem demokratikus legitimációval rendelkező szerv hoz meg, márpedig a földbizottság ilyen szerv. Hivatkoztak a tulajdonhoz való jog sérelmére is, mivel a földbizottság hallgatása az adásvételi szerződés jóváhagyásának akadályát képezi.

Az Fftv. megalkotását a törvény indokolása szerint a földszerzési moratórium lejárta tette szükségessé, hogy a korábbi földjogi szabályok helyett az uniós normákkal összhangban álló termőföldszerzési szabályokat határozzanak meg. Ennek részeként került sor az Alaptörvény hatályos P) cikk (2) bekezdése, az Fftv. és az Fétv. megalkotására. Az AB szerint a termőfölddel kapcsolatos új szabályozási koncepcióban kell értékelni a földbizottságok szerepét és funkcióját is. Az AB úgy vélekedett, hogy ez egyfajta „fakultatív köztestületre emlékeztet” (pl. szervezett közbirtokosság, 1894. évi XII. tc.). Az AB egyúttal a termőföld véges jószág jellegét is hangsúlyozta (ami 1994 óta jellemző az AB termőfölddel kapcsolatos gyakorlatára). Ugyanakkor az AB szerint a hatósági jogkörre utaló rendelkezés hiányából az következik, hogy a földbizottság közhatalom gyakorlására nem jogosult, hatósági jogkört nem gyakorolhat. Viszont a jogalkotó olyan magánjogi jogosultságokat biztosít számára, amelyeket az adásvételi szerződésen kívül álló alanyok képviselőjében gyakorol, így „közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni”. Ebből az is következik, hogy a rá vonatkozó szabályozás nem áll érdemi összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikkével (tisztességes hatósági eljárás), hanem csak a XXVIII. cikk (7) bekezdése (jogorvoslathoz való jog) és a XIII. cikk (tulajdonhoz való jog) vonatkozásában vizsgálható. Szintén nincs érdemi összefüggés az AB szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével a földbizottság demokratikus legitimációja tekintetében, hiszen a demokratikus legitimáció csak közhatalmat gyakorló intézmények esetében bír relevanciával.

Az Fftv.-ben biztosított vétőjog alkotmányossági vizsgálatát illetően az AB a kifejezett vétő, illetve a pusztán hallgatással, az állásfoglalás kiadásától való tartózkodással történő „vétő”, vagyis hallgatólagos vétő jogkövetkezményéhez (mely a két esetben azonos) elvezető eltérő eljárási cselekményekből indult ki. Kifejezett vétő esetén a földbizottság állásfoglalást fogalmaz meg, amelyet indokolni köteles, s ezt a képviselő-testület előtt kifogással meg lehet támadni. A képviselő-testület ez esetben megvizsgálja, hogy az állásfoglalás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Hallgatólagos vétő esetén a földbizottság nem készít állásfoglalást, így nincs a „döntésnek” indokolása, annak törvényessége kifogás esetén nem vizsgálható.



Az AB elsőként azt állapította meg, hogy a földbizottságok számára biztosított vétőjog nem sérti a tulajdonhoz való jogot, hiszen azok közvetett magánjogi érdekeltek. Az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog védi az eladói szándékot (ellentétben a tulajdon megszerzésével), és a földbizottság – ellentétben az elővásárlásra jogosulttal – nemcsak a vételi szándékot képes megghiúsítani, hanem az eladói szándékot is. Ráadásul ezt a földbizottság kockázat nélkül tudja gyakorolni, mivel a földbizottság nem köteles az eredeti vevő helyébe lépni. Így a földbizottság vétőjoga révén a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmához tartozó rendelkezési jog gyakorlását képes megghiúsítani.

Azonban a tulajdonhoz való jog az eljárással érintett termőföld és erdők mint a nemzet közös öröksége esetében a P) cikk alapján korlátozható. A tulajdonszerzési korlátok és a földbizottság által értékelendő szempontok ugyan jelentős mértékben szűkítik a tulajdonszerzésre jogosultak körét és a megszerezhető termőföldterület mértékét, de nem teszik eleve lehetetlenné a termőföldek eladását.

A földbizottság állásfoglalása a hatóság eljárása szempontjából az ügyfél nyilatkozatával esik azonos megítélés alá. A hatóságot nem mentesíti a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól az, hogy a földbizottság állásfoglalása köti. „A földbizottság állásfoglalása ténybeli alapjának, okszerűségének, az értékelés törvényességének ezért érdemben elbírálhatónak kell lennie a hatósági eljárásban. Csak ilyen állásfoglalás érvényesíthető a Hatóság döntése folytán állami akaratként.” Ennek hiányában a hatóság döntése is jogsértő. Ezeknek a követelményeknek csak a kifejezett vétő felel meg. A hallgatólagos vétő ellenben „nemcsak a magyar jog eddig ismert megoldásaitól idegen, hanem olyan egyoldalú hatalmasságot biztosít a földbizottság számára a konkrét szabályozási környezetben, amely a közérdek vizsgálása nélkül képes megghiúsítani az eladónak a termőföld-tulajdonával rendelkezését, a termőföld elidegenítését, amely a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma”.

Az AB – annak ellenére, hogy a hallgatólagos vétő alkotmányellenességét a tulajdonhoz való jog alapján már megállapította – a jogorvoslathoz való jog szempontjából is elvégezte az alkotmányossági vizsgálatot. Megállapította, hogy a bíróság általi felülvizsgálatnak is feltétele, hogy a hatóság döntése érdemi legyen, ami csak akkor lehetséges, ha a földbizottság kifejezetten állást foglal. Hallgatólagos vétő esetén a törvény a hatóságot további vizsgálódás nélkül a szerződés jóváhagyásának a megtagadására kötelezi. Ez a jogorvoslathoz való jogot is sérti, és az AB alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a földbizottság állásfoglalásának érdemben felülvizsgálhatónak kell lennie.

A földbizottság állásfoglalásával szemben az AB a képviselő-testülethez intézhető kifogás és az annak alapján hozott határozattal összefüggésben a hatósági tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg. Mivel a képviselő-testület határozata, amellyel a kifogást elbírálja, meghatározza a hatóság saját eljárásban hozott döntését, ezért a képviselő-testület döntésével szemben jogorvoslatot (bírói utat) kell biztosítani. Azzal, hogy a jogalkotó ennek lehetőségét kizárta, megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot.

Az AB alaptörvény-ellenesnek találta a földbizottság állásfoglalását követő hatósági eljárás szabályait. Eszerint a jegyző az állásfoglalás kézhezvételét követő 3 napon belül a hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti azt. A kifüggesztést követő 5 napon belül az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő, elővásárlásra jogosult kifogást terjeszthet elő az állásfoglalás ellen. A jegyzőhöz benyújtandó kifogást a képviselő-testület 15 napon belül zárt ülésen bírálja el. Az AB szerint, ha a törvényhozó úgy döntött, hogy biztosít közbenső jogorvoslati lehetőséget, és annak elbírálását közigazgatási hatóságra bízta, akkor a tisztességes eljáráshoz való alapjogból fakadó követelmények érvényesülését köteles biztosítani. A korlátozott eljárási határidő alkotmányos, ha a szükségesség és arányosság követelményének megfelel. Ez az AB szerint a jelen esetben több okból sem áll fenn: a kifogás előterjesztésére jogosultakat csak hirdetményi úton értesítik akkor is, ha személyük, elérhetőségük ismert a hatóság számára; a kifüggesztés időtartama (5 nap) rövid, különös tekintettel arra, hogy abba hétfő és ünnepnap is beleeshet, s ez alatt kellene értesülni az állásfoglalás tényéről, tartalmáról, kifogást elkészíteni és előterjeszteni a jegyzőnél. Az Fétv. (és miniszteri indokolása) alapján azonban nem található olyan alkotmányos cél, amelyre tekintettel ez a korlátozott határidő alkotmányosan indokolt (szükséges) volna. „A jogorvoslati lehetőség igénybevételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybevételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal.” Emellett „nem kényszeríthetők a közigazgatási cselekmények megtételére jogosultak általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit, hacsak ezt valamely nyomós ok (pl. nagyszámú vagy ismeretlen lakhelyű érintett) nem indokolja”. Az eljárás érdekeltjeinek értesítése a jegyző eljárásának megindulásáról és a földbizottság állásfoglalásáról alkotmányos követelmény a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alapján.

A határozathoz Juhász Imre és Salamon László párhuzamos indokolást, Czine Ágnes, Kiss László és Lévy Miklós különvéleményt csatolt. Juhász Imre szerint a már hatályon kívül helyezett alkotmányon alapuló alkotmánybírói gyakorlat felhasználása nem kellően következetes az AB jelenlegi gyakorlatában. Véleménye szerint a jelen határozat tévesen értelmezte a kormánynak adott felhatalmazó rendelkezést a földbizottságok működésére vonatkozó részletszabályok megalkotására. Álláspontja szerint a végrehajtó rendelet megalkotására a kormány kötelezettségét meg kellett volna állapítani, s hangsúlyozni kellett volna, hogy a végrehajtási rendelet hiányában az intézmény és döntései legitimitása is megkérdőjelezhető. Salamon László hangsúlyozta: a földbizottságok jóváhagyási joga rendkívül erős jogosítvány, ezért a gyakorlására vonatkozó szabályoknak alkalmasnak kell lenni arra, hogy e jog gyakorlása ne váljon önkényessé. Szerinte a jóváhagyás megtagadását nem lehet „abszolút vétóként” értelmezni, éppen azért, mivel egy magánjogi érdekelt gyakorolja azt. Az abszolút vétó egy magánérdekelt jogosultságaként a jogállamiság és a jogbiztonság elvét sértené. Véleménye szerint a jogalkotó a támadott rendelkezésektől eltérően is szabályozhatta volna a földbizottsági állásfoglalás felülvizsgálatát, például közvetlen

bírói út lehetővé tételével. De a jelen szabályozási környezetben is elengedhetetlen, hogy az állásfoglalást követő hatósági döntések bírói úton felülvizsgálhatók legyenek. Hangsúlyozta végül, hogy az AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményeknek garanciális jelentőségük van a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából. Czine Ágnes (és Lévay Miklós) szerint a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának megítéléséhez nem elegendő az általános utalás a korlátozás közérdekűségére, a közérdek konkrét vizsgálata lett volna szükséges. Álláspontja szerint a termőföldtulajdon tekintetében a tulajdonkorlátozás szélesebb körben lehet alkotmányos, a föld sajátosságaira tekintettel, de a jelen ügyben az AB túl széles körben minősítette a korlátozást alkotmányosnak. A földbizottságok jogállását, mivel a földtulajdon megszerzését döntően tudják meghatározni, egyértelműen rendezni kellett volna. Szerinte téves a határozat azon megállapítása, hogy a földbizottság magánjogi érdekelt, egyrészt mert közérdeket érvényesít – ehhez kapott vétójogot –, másrészt mert magánjogi érdekeltként vele azonos jogállású, magánjogi jogállású jogalanyok adásvételi szerződésével szemben kap vétójogot. Végül problematikusnak tartja azt is, hogy a földbizottság mérlegelésének szempontjai nem egyértelműek. Kiss László szerint a földbizottságra vonatkozó valamennyi szabály az Fftv.-ben és az Fétv.-ben sérti az Alaptörvény rendelkezéseit, mivel a rá vonatkozó részletszabályok, jogállásának rendezetlensége, eljárásának szabályai stb. együttesen a földbizottság szabályozása egészével szemben vet fel alkotmányossági aggályt. Erre vonatkozó érvet az indítványok is tartalmaztak. Mivel a földbizottság jóváhagyási jogot kapott, az valójában együtt döntési jogosultságot jelent, és ebből következően közhatalom-gyakorlást takar. Ennek a demokratikus legitimitációjában, a jogállásának szabályaiban is kifejezésre kellene jutnia, ennek szabályai azonban hiányoznak. A földbizottságnak ezzel a szabályozási formájával tehát nem ért egyet, azt alkotmánysértőnek tartja.

### **Előzetes normakontroll: egészséges környezethez való jog, sarkalatos törvények**

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat az Országgyűlés 2015. április 28-i ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény (T/3788.) alkotmányossági vizsgálatát végezte el. A köztársasági elnök a két szempont miatt is kezdeményezte az AB eljárását. Véleménye szerint ugyanis mind közjogi érvénytelenség, mind tartalmi értelemben vett alkotmányellenesség fennáll a törvénnyel kapcsolatban. A formai alkotmányellenesség a kétharmados törvényhozási tárgykörök egyszerű többséggel történt megszavazása miatt áll fenn. A tartalmi alkotmányellenesség a köztársasági elnök szerint abban áll, hogy a törvény az alaptörvény P) cikkében foglalt természet védelmének, fenntartásának és megőrzésének követelményét sérti. A természetvédelem jogszabály által már elért szintjének megőrzését a védett és a védelemre tervezett területeknek a Nemzeti Földalap kezelésébe adása és a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján történő vagyonkezelése nem kellően biztosítja, mivel ennek garanciális szabályai hiányoznak. Tartalmi alkot-

mányossági problémát vet fel továbbá a korábban megkötött haszonbérleti szerződéseknél az előhaszonbérleti jog törvényi úton való megszüntetése, ezzel a szerződések módosítása. A korábban megkötött szerződések utólagos módosítása az alaptörvény B) cikkét (jogállamiság, jobbiztonság) sérti.

A kétharmadoság kérdéséről az AB megállapította, hogy mivel a támadott törvény 1. §-a tartalmilag a Nemzeti Földalap körének kifejezett bővítését célozza, és mivel a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek körét az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatos törvényben kell szabályozni, ezért a támadott törvény 1. §-a sarkalatos törvényhozási tárgykör. Ezt csak erősíti az a tény, hogy eredetileg a törvényhozó a Nemzeti Földalap-törvényt is módosítani akarta, ám a kétharmados támogatottság hiányában a kormány elállt ettől a javaslattól. Az AB hangsúlyozta, hogy a sarkalatosság nem egy adott törvényhez, hanem törvényalkotási tárgykörökhöz kapcsolódik. Az alkotmányozó nem utalta sarkalatos törvényhozási körbe a természeti erőforrások védelmének teljes szabályozását, csupán a P) cikk (2) bekezdésében meghatározott, a tulajdonjog megszerzésével (és hasznosításával) kapcsolatos egyes kérdéseket, így a kétharmados szavazás csak ezek esetében szükséges követelmény. Ezért a támadott törvény rendelkezései között is különbséget kell tenni attól függően, hogy sarkalatos törvényhozási tárgykört szabályoznak-e vagy sem, s a közjogi érvénytelenség csak az előbbieket esetében állapítható meg. Az AB ugyanakkor – némiképp ellentmondva a tárgykörök sarkalatossága elvének – nem tartotta szükségesnek, hogy a támadott törvény más rendelkezései esetében megállapítsa a közjogi érvénytelenséget szoros összefüggés alapján. Az AB szerint azzal, hogy a támadott törvény egyes rendelkezéseinek közjogi érvénytelenségét megállapította, okafogyottá vált az ezekkel szorosan összefüggő más rendelkezések közjogi érvénytelenségének vizsgálata.

A tartalmi alkotmányellenesség körében a védettségi szintet illetően az AB rámutatott arra, hogy az Alaptörvény fenntartotta az alkotmány „környezetvédelmi értékrendjét”, egyúttal bővítette az egészséges környezethez való jog alkotmányos védettségi szintjét. Így az AB a környezetvédelmi jog szempontjából egyik alaphatározatában megfogalmazott, a már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmát vette alapul vizsgálatához. Megállapította, hogy a támadott törvény hatályba lépése esetén a Nemzeti Földalapba kerülő földrészleteknél 2016-tól megszűnne a Nemzeti Park Igazgatóságok vagyongazdálkodási joga. Az AB szerint a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet nem lát el specifikusan természetvédelmi feladatokat a kezelésébe tartozó földrészletek esetében, s erre nem is lenne köteles a hatályos szabályok szerint. Jelenleg a Nemzeti Park Igazgatóságok specifikusan természetvédelmi kezelést és természetvédelmi vagyongazdálkodást látnak el, amit a hatályos szabályok és a támadott törvény alapján nem venne át másik szerv. Ezért az AB szerint a támadott törvény hatályba lépése „magában hordozza annak a kockázatát, hogy bizonyos területeket az igazgatóság nem kérhet, illetőleg nem kap vissza természetvédelmi vagyongazdálkodásába, így azok tekintetében a továbbiakban már csak természetvédelmi kezelés keretében érvényesítheti a természetvédelmi szempontokat, ami a fenti levezetés értelmében visszalépést jelent az elért védelmi szinttől”. A környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező

változás a védelmi szint csökkenésével járna, ami az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jogot sérti.

A támadott törvény hatályba lépése előtt megkötött haszonbérleti szerződések módosításával, a vagyonkezelői jogviszonyok megszüntetésével, valamint az előhaszonbérleti jogok megszüntetésével kapcsolatban az AB azt állapította meg, hogy a törvény sem szövegszerűen, sem tartalmilag nem módosít létrejött szerződéseket, pusztán „a termőföldeken történő gazdálkodás jogszabályi környezetének a felülvizsgálatát jelenti”, a megszűnő vagyonkezelői joggal összefüggésben. Illetve az előhaszonbérleti jogok megszüntetése esetében az AB azzal érvelt, hogy az a haszonbérleti szerződés egyik kikötése hatályvesztéséről szól. A haszonbérbe vevő jogi helyzetére az előhaszonbérleti jog kikötése, léte vagy éppen megszűnése nincs alapvető hatással; az előhaszonbérleti jog gyakorlása a további bérbeadásról szóló döntéstől (a haszonbérbe adó döntésétől), továbbá egy harmadik személy (új haszonbérelő) ajánlatának elfogadásától mint feltételektől függ. Továbbá „ha valamely szerződés egyes tartalmi elemeit jogszabály írja elő, a feleknek a jogszabály változásával mind a szerződés létrejöttkor, mind fennállása alatt általában számolniuk kell”. Ezért annak megszüntetése nem alkotmányellenes.

A határozatot az AB Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre és Stumpf István párhuzamos indokolásával, valamint Kiss László, Lévay Miklós, Salamon László és Varga Zs. András különvéleményével fogadta el. Dienes-Oehm Egon párhuzamos indokolása szerint a köztársasági elnök vagylagos kérelemként megfogalmazott indítványi kérelmeit eszerint kellett volna elbírálni, mivel a köztársasági elnök a tartalmi alkotmányossági vizsgálatot csak abban az esetben kérte, ha közjogi érvénytelenség nem állapítható meg. A tartalmi alkotmányossági vizsgálat szerinte az előzetes normakontroll elbírálására nyitva álló rövid határidő miatt nem lehet alapos. A védelmi szint csökkenése tekintetében nem tartja elegendőnek a határozat azon megállapítását, hogy a támadott törvény a védelmi szint csökkenésének kockázatát és a kevésbé hatékony védelem lehetőségét idézi elő. Ez ugyanis a támadott törvényt követően elfogadott szabályozással is orvosolható lenne. Juhász Imre (és Stumpf István) párhuzamos indokolásában az Alaptörvény P) cikkének értelmezését kifogásolta a korábbi gyakorlatra tekintettel. Véleménye szerint ugyanis az Alaptörvénnyel koncepcionálisan változott meg a környezetvédelem és az egészséges környezethez való jog alkotmányi szintű szabályozása. Kritizálta továbbá, hogy a határozat a sarkalatos törvényeket azonosítja a kétharmados törvényekkel, és hogy az alkotmány idevonatkozó gyakorlatát hasznosítja. Kiss László (és Lévay Miklós) különvéleménye szerint a haszonbérletre és előhaszonbérletre vonatkozó módosítás a támadott törvényben sérti az Alaptörvényt. Véleménye szerint a jogalkotó a jogszabály hatályba lépése előtt létrejött, a felek között jelenleg is fennálló szerződésekbe avatkozna be egyoldalúan ezek megszüntetésével/átalakításával, ami a jogállamiság elvét sérti. Ugyanis a haszonbérbeadó (tulajdonosi minőségében) ténylegesen a magyar állam; a haszonbérleti szerződés egyik szerződési kikötésében rögzített előhaszonbérleti jog pedig a magyar állam mint egyik szerződő fél akaratából történt. A támadott törvénnyel a magyar állam ezeket egyoldalúan

szünteti meg törvényhozói minőségében kibocsátott (jog)szabályával. Ezzel a haszonbérlet szerzett jogát is sérti. Salamon László különvéleményében úgy fogalmazott, hogy a határozott időre megkötött haszonbérleti szerződések idő előtti, pusztán az új vagyonekezelő döntésén alapuló felmondásának lehetővé tétele tartós, szerződésen alapuló jogviszonyokba való beavatkozás eredményez kellő indok nélkül. Varga Zs. András különvéleményében az alaptörvény-ellenesség megállapítását vitatta mind a közjogi érvénytelenség, mind a tartalmi alkotmányellenesség kérdésében. Véleménye szerint az alkotmányellenesség csak egy szempont alapján állapítható meg. Álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének felhívása a T) cikk (4) bekezdésének következetes felhívása nélkül nem elfogadható. A jogállamiságra alapozott alkotmányossági érvelés „az ideiglenes Alkotmány hatályának utolsó időszakában már indokolatlan volt, és még kevésbé tartható az Alaptörvény hatálya alatt”. Álláspontja szerint azt sem lehetett volna figyelmen kívül hagyni, hogy a köztársasági elnök indítványa vaglyagos volt. Mivel az AB az indítványt egységes, a – még ki nem hirdetett – törvénnyel szembeni vétóként kezelte, ezzel túlterjeszkedett jogkörén. Kifogásolta a határozatban a sarkalatosság tekintetében kifejtetteket, mivel szerinte a sarkalatos szabályt kiegészítő szabályozás nem igényli a kétharmados többségű szavazást. Szerinte mindezek alapján nem áll fenn közjogi érvénytelenség. A jelen ügyben a sarkalatos és a nem sarkalatos törvény is a vagyonekezelésbe adásról rendelkezik, csak más a jogosult a támadott törvény és más a sarkalatos törvény szerint, ez szerinte is ellentmondást jelent. Az ellentmondás azonban szerinte csak látszólagos, mivel a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervezet a kormány jogosult kijelölni. A védelmi szint csökkenésében szerinte nem áll fenn sérelem, a csökkenés nem állapítható meg. Álláspontja szerint a köztársasági elnök által felvetett alkotmányossági aggály egy alkotmányos követelmény megállapításával is elérhető lett volna.

### Vallásszabadság és eljárási határidő

A 15/2015. (V. 29.) AB határozat alkotmányjogi panasz alapján a Fővárosi Ítéltábla 8.Pkf.26.939/2012/5. számú végzése alkotmányossági vizsgálatát végezte el. Ennek kapcsán – az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapulvételével – megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (Ehtv.) már nem hatályos egyes rendelkezései sértik az Alaptörvényt. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban az indítványozó egyház nyilvántartásból való törlésére és emellett egyesületként történő bejegyzésének elutasítására került sor. Az egyház törlése után az ítéltábla az első fokú változásbejegyző végzést megváltoztatta, és jogerősen elutasította a szervezet változásbejegyzés iránti kérelmét. Az erről szóló végzést az indítványozó a törvényben az átalakuló egyesület nyilvántartásba vételéhez meghatározott jogvesztő határidő – 2012. június 30. – után közel egy évvel, 2013. május 14-én vette kézhez. Ez azt eredményezte, hogy a szervezet semmilyen formában nem került és nem is maradt jogerősen nyilvántartásban.

Az AB hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni. A jelen ügyben az AB úgy ítélte meg, hogy a szabályozási környezetben a – kivételt nem engedő – jogvesztő határidő előírása az Alaptörvény B) cikkéből következő jogbiztonság elvével összefüggésben a VII. cikkben foglalt vallásszabadsághoz való jog sérelmét is eredményezte. A határozathoz Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Sulyok Tamás és Varga Zs. András különvéleményt fűzött. Juhász Imre (és Dienes-Oehm Egon) szerint az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani, mivel azt nem az elsőfokon eljáró bíróságnál terjesztették elő, ezért az megkésett. Sulyok Tamás szerint nem kellett volna az Abtv. 28. §-a alapján áttérni a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról a jogszabály vizsgálatára (Abtv. 26. §-a szerinti alkotmányjogi panasz). Ehelyett a bíróság döntésének megsemmisítésének és alkotmányos követelmény megfogalmazásának lett volna helye. Az alkotmánysértőnek minősített rendelkezést úgy kellett volna értelmezni, hogy a bíróság döntéshozatala nem vehető figyelembe a fél terhére, így a jogvesztő határidő kevésbé szigorú értelmezése szolgálta volna a jogalkotói cél teljesülését. Varga Zs. András a különvéleménye szerint az Abtv. 26. §-án alapuló alkotmányossági vizsgálattal nem értett egyet, ugyanakkor a bíróság döntése *contra legem* jogértelmezésen alapult, ami nem állt összhangban a jogalkotó céljával. A jogellenes (alaptörvény-ellenes) értelmezés nem róható fel a jogalkotónak, így annak orvoslása a hibás jogértelmezés, nem pedig a törvény alkotmányellenességének megállapításával lehetséges.

## Diszkriminációs ügyek

A 10/2015. (V. 4.) AB határozat alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) kormányrendelet (Kr.) 2014. november 3. napjáig hatályban volt 30. § (1) bekezdését. A Kr. támadott rendelkezése az oktató, nevelő munkát végző közalkalmazottakat megillető évi 25 nap pótszabadság tekintetében csak a nevelési-oktatási intézményben (és nem a köznevelési intézményekben) foglalkoztatott pedagógusokat jogosította. Az indítványozó gyógypedagógus-logopédus, akire – mivel pedagógus munkakörben pedagógiai szakszolgálati intézményben dolgozik – nem alkalmazható a Kr. rendelkezése folytán a közalkalmazottakra vonatkozó pótszabadság. Ezért a szabályozás diszkriminatív, továbbá sérti az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében foglalt, egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez való jogát.

A jogalkotó időközben módosította a Kr. indítvánnyal támadott rendelkezését, és megszüntette az indítványozó által vitatott különbséget a pótszabadságban. Mivel azonban a módosítás az indítványozó helyzetét csak a jövőre nézve rendezte, ezért az AB a már hatályon kívül helyezett – az indítvány benyújtásakor hatályos – rendelkezésről is lefolytatta vizsgálatát.

Az AB azt vizsgálta, hogy az a tény, hogy a pedagógiai szakszolgálatnál foglalkoztatott gyógy- és egyéb pedagógusokat – ellentétben a más típusú köznevelési intézményben foglalkoztatott pedagógusokkal – nem illeti meg az emelt szintű pótszabadság, nem sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét. Az AB megítélése szerint az emelt szintű pótszabadság *ex gratia* juttatásnak tekinthető az érintetteknel, ugyanakkor a törvényi felhatalmazás alapján az a kérdés, hogy milyen alanyi kör tekinthető a juttatás igénybevételére jogosultnak, illetve hogy a végrehajtási rendelet a jogosulti körön belül alkalmazott-e ésszerű indok nélküli különbségtételt. A Kr. hatályba lépése előtt törvény határozta meg a pótszabadságra jogosultak körét.

Az AB a Kr. kapcsán megállapította, hogy az emelt szintű pótszabadság egy intézményfajtára, a nevelési-oktatási intézményekre történő szűkítése nem indokolt, hiszen a törvényi szintű szabályozás alapján nem állapítható meg, hogy az a köznevelés rendszerébe tartozó intézménytípusok köréből egyeseket kiemelt volna. A törvény az emelt szintű pótszabadságot – a jelen vizsgálat összefüggésében – az oktató, nevelő tevékenységhez kötötte, nem pedig ahhoz az intézménytípushoz, amelyben e tevékenységet végzik. Az AB szerint egymással összehasonlítható helyzetben vannak a Kr. támadott rendelkezése által érintett pedagógusok. Az alkalmazott különbségtételnek alkotmányosan elfogadható ésszerű indoka nincs, ezért az diszkriminatív. Az AB azt is megállapította, hogy a jogsérelem a Kr. hatálybalépésével, bírói döntés nélkül következett be. A támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása ezért a jövőre nézve megnyithatja az indítványozó (és a vele azonos helyzetben lévő más személyek) előtt az igényérvényesítés lehetőségét a 2013. szeptember 1. és 2014. július 1. közötti időszakra járó emelt pótszabadság miatt.

A 3073/2015. (IV. 23.) AB határozat a diszkrimináció tilalma alapján vizsgálta az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) kormányrendelet 1. § (1) bekezdés *a*) pontjának „az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról rendelkező 1989. évi XXXVI. törvény vagy az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések orvoslásáról rendelkező 1990. évi XXVI. törvény alapján” szövegrészét.

A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló per tárgya az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság másodfokú határozatának bírósági felülvizsgálata. Az elsőfokú határozat elutasította a felperesnek az egyes tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatás iránti igényét, és ezt a határozatot a másodfokú hatóság helyben hagyta. A felperest 1967-ben sokszorosítás útján elkövetett igazgatás büntette miatt jogerősen elítélték. Ezt az ítéletet 1992-ben semmissé nyilvánította a bíróság, az 1963 és 1989 között elkövetett egyes, állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvény (3. semmisségi tv.) alapján. 2013-ban előterjesztett, juttatás iránti igényét azon az alapon utasította el az elsőfokú hatóság, hogy a támadott kormányrendelet alapján nem jár juttatás azoknak, akik esetében a bíróság a 3. semmisségi tv.-re hivatkozással nyilvánította semmisnek a korábbi ítéletet.



Az indítványozó bíró szerint a kormányrendelet azzal, hogy kizárta a juttatásból a 3. semmisségi tv. által érintett, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek körét, diszkriminációt valósít meg. A különbségtételnek a három semmisségi tv. által érintett személyi kör között nincs ésszerű indoka, hiszen az 1963 után elítéltek is a diktatúra áldozatai.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy miután a bírói kezdeményezés kormányrendelet szintű előírás szerinti juttatási forma diszkriminatív jellegét állítja, az nem tartozik a központi költségvetési törvény fogalma alá.

A rendszerváltás után három semmisségi törvény született: az első az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések, a második az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések, a harmadik az 1963 és 1989 között elkövetett egyes, állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról rendelkezett. E törvények egyaránt az érintettek kárpótlását rendelték el (erre a kárpótlási törvénnyel került sor). A kormány emellett a semmisnek tekintendő elítéléssel érintett személyek esetében elrendelte a nyugellátás, a korhatár előtti ellátás, a szolgálati járandóság, a rokkantsági ellátás, a rehabilitációs ellátás, a baleseti nyugellátás meghatározott szempontok szerinti felemelését.

Az AB rámutatott, hogy valamely szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. A jogegyenlőség elve az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza, amely abban az esetben állapítható meg, ha a különbségtétel önkényes, vagyis nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka.

Az AB a gyakorlatában az adott juttatási formát következetesen *ex gratia* juttatásnak minősítette. Az *ex gratia* juttatások tekintetében az AB gyakorlata szerint „a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg a tekintetben, hogy biztosít-e egyáltalán valamilyen *ex gratia* juttatást”. Ebben csak a diszkrimináció tilalma jelent korlátot.

A kormányrendeletben a pozitív diszkrimináció legitim célja annak elősegítése, hogy a kárpótlási törvény és rendelete alapján nyugellátásra vagy egyéb juttatásra jogosultak közül azok az idős, az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött vagy rokkant személyek részesüljenek nyugdíj-kiegészítő juttatásban, akiknek a szociális helyzete különösen hátrányos. A kormányrendelet támadott rendelkezése tehát azonos módon alkalmazott szempontok szerinti, ésszerű különbségtétel alapján határozta meg a juttatásra jogosult személyek körét, ezért a különbségtétel nem diszkriminatív (nem alaptörvény-ellenes). Az AB szerint azonban az sem lenne alaptörvény-ellenes, ha a jogalkotó mindhárom semmisségi törvény alá tartozó jogalanyokra kiterjesztené a kormányrendelet szerinti juttatások körét.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése esetében az AB álláspontja az, hogy az a teljes jogrendszerre kiterjeszhető. Az indítványozó bíró szerint a kormányrendelet indokolatlanul tesz különbséget a semmisségi törvények alá tartozó jogalanyok között. Álláspontja szerint a különbségtétel alapja az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében vett „egyéb helyzet”. Egyéb helyzet alatt az indítványozó azt érti, hogy az adott sérelem mikor következett be. Az AB megállapította, hogy a jogalkotó

valóban kijelölt egy meghatározott időintervallumot az elmúlt politikai rendszerek időszakából. A kormányrendelet alapján azonban az állapítható meg, hogy a juttatás esetében a meghatározó csoportképző tényező a sérelem következtében kialakult hátrányos szociális helyzet. Ez az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében vett „egyéb helyzetnek” nem minősíthető, mivel nem eredendő és megváltoztathatatlan tulajdonság, amely az egyén önazonosságának elválaszthatatlan részét képezi, és ami alapján társadalmi előítéletekkel, kirekesztéssel, más indokolatlan és folyamatos hátránnyal kellene szembenéznie. Ezért a kormányrendelet támadott rendelkezése nem ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével sem.

A testület Juhász Imre és Pokol Béla párhuzamos indokolásával, Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Salamon László, Szalay Péter és Varga Zs. András különvéleményével fogadta el a határozatot. Pokol Béla (és Juhász Imre) párhuzamos indokolása az Alaptörvény diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésének parttalaná tágítását kifogásolta. Véleménye szerint az „egyéb” szó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében nem tetszőleges nyitottság jelent, hanem csak a felsoroláshoz hasonló szempont alapján bővíthető tartalma.

Dienes-Oehm Egon (és Balsai István) különvéleménye úgy vélekedett, hogy a 3. semmisségi törvény hatálya alá tartozó személyek kizárása a juttatásokra jogosultak köréből az Alkotmány hatálya alatt nem volt alkotmányellenes, szükségességét pedig a gazdasági források hiánya indokolhatta. Az Alaptörvény hatályba lépését követően szerinte az alkotmányos helyzet alapvetően megváltozott. Az Alaptörvénynek az osztatlan kommunista diktatúra totalitárius politikai rendszerkénti felfogása és a rendszer által elkövetett, el nem évülő embertelen bűnök elítélése következtében nem fogadható el az olyan alkotmányjogi megközelítés, amely a kommunista diktatúrát súlyosabb, illetőleg enyhébb időszakokra osztja, ezáltal különbséget tesz a diktatúra szabadság-elvonással büntetett politikai áldozatai között. Ebből következően minden esetben azonos vagyoni elbánást kell eredményezzen a jogosultak számára. A juttatás tényleges megadásában, illetve mértékében szerinte a jogalkotó méltányolható okból (pl. tényleges rászorultság vagy az elítélést követő huzamos magyarországi tartózkodás) differenciálhat a rendelet hatálya alá tartozó politikai áldozatok között. A juttatás költségvetési jellegéről úgy vélekedett, hogy azt akkor is vizsgálni kellett volna, ha központi költségvetési kérdésről lenne szó, mivel a vizsgálat alapja az emberi méltóság.

Salamon László (és Balsai István) különvéleménye szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében az „egyéb helyzet szerinti” kitétel szűkítő értelmezése nemcsak az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, de a diszkriminációtilalom logikai értelmezésével, továbbá az Alaptörvény szellemiségével is ellentétes lenne. Az „egyéb helyzet szerinti” különbségtétel nem értelmezhető az emberre jellemző tulajdonságok valamely közös vonás szerinti megváltoztathatatlan kategóriaként. A XV. cikk (2) bekezdésében nevesített tulajdonságok mindegyike sem tekinthető olyannak, amely „tetszés szerint” ne lenne megváltoztatható (vallás, politikai vagy más vélemény stb.). Szalay Péter különvéleményének lényege, hogy a kormányrendelet támadott rendelkezését alaptörvény-ellenesnek tartja, mivel nem tehető különbség a korábbi rezsim

áldozatai között attól függően, hogy mikor került sor a szabadság elvonására politikai bűncselekmény miatt. Varga Zs. András különvéleménye szerint a kormányrendelet vizsgált szabálya a költségvetési törvényben tervezett közvetlen kifizetést érint, az indítványozó bíró nem hivatkozott az élethez és az emberi méltósághoz, a személyes adatok védelméhez, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogra, illetve a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokra. Ezért szerinte az indítványt vissza kellett volna utasítani. Ugyanakkor érdemi elbírálás lehetősége esetén alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani. Nem tartja elfogadhatónak, hogy a kormányrendelet juttatásait *ex gratia* jellegűnek minősítette a testület, mivel az alkotmányos alapokon nyugvó állam a korábbi, nem alkotmányos korszak áldozatainak felelőssége alapján biztosít juttatásokat.

### **Alkotmányjogi panasz és a hatásköri korlátozás**

A 3076/2015. (IV. 23.) AB végzés egy alkotmányjogi panasz befogadhatósága kérdésében döntött. Tárgya az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 12/D. § (7) bekezdése első mondata alkotmányossági vizsgálata volt, vagyis az Abtv. 26. §-a szerinti alapjogi panasz. A rendelkezés a végkielégítési különadó 98%-os mértékének a 2010–2013-as adóévekre vonatkozó, visszaható hatályú csökkentéséből eredő törléshez és ennek révén az adó visszatérítéséhez kapcsolódik; a támadott rendelkezés azt mondja ki, hogy a magán-személy „késedelmi kamatra” nem jogosult. Az alkotmányjogi panaszok az emberi méltóság védelméhez való jog (Alaptörvény II. cikk), a tulajdonhoz való jog (XIII. cikk) és az alapvető jogok megkülönböztetés nélkül való biztosítását előíró szabály [XV. cikk (2) bekezdése] sérelmére hivatkoztak. Az AB arra a következtetésre jutott – áttekintve, hogy milyen típusú törvények módosították a támadott törvény egyes rendelkezéseit –, hogy annak elbírálására az AB nem rendelkezik hatáskörrel az Alaptörvény 37. cikkében foglalt hatásköri korlát alapján. Eszerint kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül a központi költségvetést érintő jogszabályi rendelkezéseket. Az AB végzése a késedelmi kamatra vonatkozó szabályt a 98%-os különadóhoz szorosan kapcsolódó szabálynak minősítette.

Az AB – mivel a panaszok az Alaptörvény II. cikke (emberi méltóság), XIII. cikke (tulajdonhoz való jog) és XV. cikk (2) bekezdése (diszkrimináció tilalma) szabályait hívják fel, és a központi adónemről szóló törvény nem vizsgálható felül az Alaptörvény XIII. cikke (tulajdonhoz való jog) és a XV. cikk (2) bekezdése (az alapvető jogok megkülönböztetés nélkül való biztosítását előíró szabály) sérelmét illetően – az indítványt visszautasította. Az alkotmányjogi panaszok emberi méltóság védelméhez való jogra vonatkozó részéről azt állapította meg, hogy az nem felel meg – a jelen ügy előzményeire is tekintettel – az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés kritériumának.

Czine Ágnes és Stumpf István különvéleményt fogalmaztak meg a végzésben foglaltakkal szemben. Szerintük az alkotmányos felülvizsgálat terjedelmét korlátozó szabály – az Alaptörvény 37. § (4) bekezdése – parttalan értelmezése, így alkotmányjogi panaszok indokolatlan visszautasítása nem támogatható. A hatáskört korlátozó szabály kivétel, s a kivételszabályok nem értelmezhetők kiterjesztően. A késedelmi kamatra vonatkozó törvényi rendelkezés nem minősíthető központi adónemről szóló rendelkezésnek, mivel az az érintett magánszemély részére járó késedelmi kamatra vonatkozik. Az AB-nak tehát a támadott rendelkezést érdemben meg kellett volna vizsgálnia.