

## Az Alkotmánybíróság döntései 2015. június 21. és szeptember 20. között

---

KOVÁCS VIRÁG

*The Constitutional Court (CC) decided 77 cases between 21 June and 20 September, most of them (60) in 5-member chambers. There were 8 decisions that found a body of law unconstitutional. The decisions reached in plenary session were rarely unanimous: out of the 17 cases only 2 were reached without any dissenting opinions. One decision found an act unconstitutional. According to the legislation the double surname was allowed to be registered with hyphen even when the double surname was not the result of marriage. According to Hungarian grammar there are two types of double surname: one which is a result of marriage and it is written with hyphen. The other type used to indicate the connection to a certain territory or town beside the second surname and is written without a hyphen (usually when a noble family had more properties in different parts of the country and later the different branches of the family used the name of the property they owned to differentiate themselves from the other branches within the family). After a regulation in 1952 the communist state forbade the registration of the second type of double surname and double surnames without hyphen were not allowed. As a result of the 1952 regulation two brothers born two years apart had different surnames, one with the other one without hyphen. This was the particular case in connection with which a judge turned to the CC. The CC found that the legislation in question is unconstitutional, because it puts unnecessary restriction on a person's name (by changing the traditional name of the family). The state has mainly registered tasks with birth certificate and it can regulate how a name is written according to this task. The state can also restrict the right to name in defence of one's dignity. But in this case none of the above applies, therefore the law is unconstitutional.*

*In another case the CC ruled it unconstitutional that the 1952 Act on Civil Procedure does not regulate how (in what format) a court of last instance should reject a motion to turn to ECJ suggested by at least one of the parties concerned in a civil procedure. According to the CC it violates the right to fair trial.*

*The CC found it also against fair trial and the right to property that an act of parliament (on land property) failed to rule on compensation and possible procedure in connection with those long term (20 year) leases this same act annulled.*

*The CC also made a decision in connection with the right to assembly. A (basically far right) movement notified the police on its public assembly – in compliance with the 1989 Act on Freedom of Assembly – approx. one year prior to its planned date. The police denied its assent due to “possible severe danger”. The court later ruled the notification was untimely but the movement can notify the police some time later. The CC ruled the court's decision is unconstitutional because it contradicts the Act*

*on Freedom of Assembly and the Act on Civil Procedure. This contradiction is so severe it also violates the right to fair trial. The CC also mentioned that it raised questions whether the court with its ruling created a new restriction on the right to assembly. However, the CC decided not to answer this question (and only answered the question).*

Az alábbiakban az Alkotmánybíróság 2015. június 21. és szeptember 20. között hozott testületi döntéseiről adunk áttekintést. Az Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban összesen 77 döntést hozott, amelyből 17-et a teljes ülés, 60-at pedig az öttagú tanácsok fogadtak el.

A teljes ülésen hozott döntések jellemzően érdemi döntések, itt ugyanis csak 5 esetben hoztak végzést. A teljes ülésen hozott 12 érdemi döntésből 4 esetben utasította el az indítványt a testület, míg 8 esetben talált alkotmányos visszásságot (mulasztást 3 esetben, alaptörvény-ellenességet 4 esetben, míg nemzetközi szerződésbe ütközést 1 esetben).

Az öttagú tanácsok jellemzően végzéseket fogadtak el (az öttagú tanácsokban befejezett 60 ügyből 49 záródott végzéssel – az indítvány visszautasításával), csupán 11 esetben hoztak érdemi – az indítványt elutasító – döntést.

Az ügytípusokat tekintve továbbra is a legtöbb indítvány az Abtv. 27. §-a szerinti – bírósági döntést támadó – alkotmányjogi panasz, amelyek sikeressége változatlanul alacsony. Az itt vizsgált 77 döntésközül 66 alkotmányjogi panaszt bírált el, amelyek közül 15 eset volt érdemi, jellemzően az indítványt elutasító tartalmú (12). Vagyis a 66 alkotmányjogi panasz alapján hozott döntés csupán 3 esetben állapított meg – bármilyen formában – alkotmány sértést (1 esetben megsemmisítette a támadott bírói döntést, 2 esetben mulasztást állapított meg hivatalból eljárva, a támadott bírói döntések tekintetében azonban elutasította a testület az indítványokat). Vagyis az alkotmányjogi panaszok sikeressége az 5%-ot sem érte el.

A vizsgált időszakban 11 bírói kezdeményezést bíralt el az Alkotmánybíróság, jellemzően teljes ülésen (7 döntés), illetve jellemzően érdemi döntést hozva (csak 3 esetben utasította vissza a bírói kezdeményezést a testület). Alkotmányellenességet – bármilyen formában – 5 esetben állapított meg az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján (3 esetben alkotmányellenességet, 1 esetben mulasztást, 1 esetben nemzetközi szerződésbe ütközést). Vagyis a bírói kezdeményezések sikeressége a vizsgált időszakban közel 50 %-os volt.

Ami az alkotmánybírák közötti vitákat illeti, megállapítható, hogy a teljes ülés döntései mögött szinte sosem jön létre teljes egyetértés: a teljes ülésen hozott 17 döntésből csupán kettőt fogadott el a testület egyhangúan, ezek közül az egyik indítványt visszautasító végzés volt. A további 15 teljes ülésen elfogadott döntés – függetlenül attól, hogy érdemi vagy indítványt visszautasító döntés – nem kapott egyhangú támogatást, legalább egy alkotmánybíró (de jellemzően inkább több) írt különvéleményt (és/vagy párhuzamos indokolást).

Az öttagú tanácsokban sokkal inkább jellemző az egyhangú döntéshozatal, mint a teljes ülésen, feltehetőleg azért, mert ha vita van a tanácsban, annak eldöntését a teljes ülésre bízzák. Ennek ellenére 3 döntés esetében az öttagú tanácsok által elfogadott döntéshez is fűzött egy-egy alkotmánybíró különvéleményt.

A következőkben a vizsgált időszak néhány jelentősebb döntését tekintjük át.

## **I. Az emberi méltósághoz való jog, a diszkrimináció tilalma**

### *Névviseléshez való jog – születési anyakönyv*

A 27/2015. (VII. 21.) AB határozat bírói kezdeményezés alapján vizsgálta a már nem hatályos, az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. (a továbbiakban: Atvr.) kéttagú családi névre vonatkozó szabályait. A határozathoz *Czine Ágnes, Lenkovics Barnabás, Pokol Béla és Varga Zs. András* párhuzamos indokolást fűzött.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírāja az előtte folyamatban lévő, névváltoztatási kérelem tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló per tárgyalását felfüggesztette, és az Atvr. 27/A. § (2) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte. Az előtte folyamatban volt ügyben a felperes 2014 februárjában névváltoztatási kérelmet terjesztett elő az iránt, hogy vezetékneve kötőjel nélkül kerüljön anyakönyvezésre. Kérelme indokolásaként előadta, hogy családnéve régi magyar kettős családi név, amely a magyar helyesírás szabályai szerint kötőjel nélkül írandó. Ennek megfelelően anyakönyvezték felmenőit és bátyját, valamint ezt a családnévet viselő, 1955 előtt született oldalági rokonait is, míg a felperest a születésekor hatályos szabályozás alapján – apjától és bátyjától eltérően – kötőjellel. Hivatkozott a magyar helyesírás szabályainak 158. pontjára és az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatra. Az anyakönyvi ügyekért az eljárás idején felelős közigazgatási és igazságügyi miniszter a felperes névváltoztatás iránti kérelmét elutasította azzal az indokkal, hogy az Atvr. 27/A. § (2) bekezdése nem teszi lehetővé, hogy a felperes nevének megváltoztatása a magyar helyesírás szabályai szerint történjék. A felperes ekkor fordult bírósághoz. Az indítványozó bíró szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdését, a II. cikkét, a VI. cikk (1)–(2) bekezdését és a XV. cikk (1)–(2) bekezdését sértik. Nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását is kérte az indítványozó bíró az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában kelt Egyezményt és nyolc jegyzőkönyvét kihirdető 1993. évi XXXI. törvény 8. cikke alapján. Az indítványozó bíró szerint a támadott jogszabályi rendelkezések a névviseléshez való jogot korlátozzák: a régi magyar kettős családi név írásmódja az emberi méltósághoz és az önazonossághoz való jog részét képezi, és így alapjogi védelem alatt áll. A jogalkotó döntése következtében kötőjellel anyakönyvezett kettős családi név új vezetéknevet keletkeztet. Ésszerű alkotmányos indoka nincs a vezetéknev régi, hagyományos írásmód szerinti (kötőjel nélküli) anya-

könyvezési tilalmának. A jogalkotó bizonyos esetekben lehetővé tette a méltányossági jogkörben történő névváltoztatás engedélyezésének lehetőségét, de ez a kéttagú családi név kötőjel nélküli írására nem vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/A. §-a alapján a bíróság a közigazgatási határozatot a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül. A közigazgatási határozat meghozatalára 2014. április 3-án került sor, így az ekkor hatályos jogszabályt kell a bíróságnak alkalmaznia, ami egyúttal meghatározza a bírói kezdeményezésben támadható jogszabályt is. Az ügyben eljáró bíró azonban két jogszabályt jelölt meg a bírói kezdeményezésben: az Atvr.-t és a 2010. évi I. törvényt (a továbbiakban: Atv.). Az Atv. 2010. január 8-án került kihirdetésre, a kihirdetésekor hatályos 97. §-a szerint 2011. január 1-jén lép hatályba, a 100. § (1) bekezdés a) pontja pedig egyúttal az Atvr. hatályon kívül helyezéséről rendelkezett. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a jogalkotó ezt követően többször is módosította az Atv. hatályba lépésének határidejét. Elsőként a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvénnyel összefüggésben szükséges törvénymódosításokról és egyes iparjogvédelmi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVIII. törvény által, amely 2010. december 31-én lépett hatályba (egy nappal az Atv. eredetileg megállapított hatályba lépése előtt), és 2012. január 1-jére módosította az Atv. hatályba lépését. Ezt követően az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény (szintén egy nappal az Atv. tervezett hatályba lépése előtt) módosította a hatályba lépés napját 2013. január 1-jére. Ezután a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCVII. törvény (újfént egy nappal a tervezett hatályba lépés előtt) 2014. január 1-jére módosította az Atv. hatályba lépésének napját. Végül az egyes törvényeknek az elektronikus anyakönyv kialakításával összefüggésben szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXVI. törvény rendelkezett az Atv. hatályba lépésének új határidejéről: 2014. július 1-jében állapítva meg azt. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az Atv. ilyen formában történt hatályba léptetése azért nem képezte az ügyben vizsgálat tárgyát, mert arra nem terjesztettek elő indítványt, továbbá egyúttal megállapította, hogy 2014. április 3-án az Atvr. volt hatályban, így a bírói kezdeményezést erre tekintettel bírálhatta el az Alkotmánybíróság.

Az Alkotmánybíróság ismertette korábbi névviselési joggal összefüggésben kialakult gyakorlatát, és megállapította, hogy e gyakorlat alkalmazásának nincs alkotmányossági akadálya. A 2001-es AB határozaton kívül az 1231/E/2007. AB határozat (kettős állampolgárok névváltoztatási joga) és a 988/B/2009. AB határozat (2011, nemesi címek viselése, anyakönyvezése) foglalkozott a névjog egyes részkérdéseivel.

A kettős családi névre vonatkozó magyar szabályozás áttekintésekor az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvény cikk alapján a születési anyakönyvben nem szerepelt a gyermek családi neve. Ez volt a szabályozás 1953. január 1-jéig. Az anyakönyvezés emellett eredetileg jegyzőkönyvi mintájú volt, ezt a rovatok szerinti („rovatos mintájú”) anyakönyvezés váltotta

fel 1907. január 1-jétől. Ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a szülő családi és utóneve egy rovatban került az anyakönyvbe bejegyzésre, s ez egyes két- vagy többtagú családi és utónevek esetében értelmezési problémát vehetett fel. 1952-ben sor került az anyakönyvi nyilvántartás átfogó átalakítására, többek között az anyakönyvvezetés és az anyakönyvi eljárás részletes szabályait az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról szóló 9/1952. BM utasítás (a továbbiakban: Utasítás) révén. Eszerint 1953. január 1-jétől külön rovatba kellett bejegyezni a családi és az utónevet. Ennek ellenére az Utasítás úgy rendelkezett, hogy a kéttagú családi nevet minden esetben kötőjellel kell anyakönyvezni, amit azzal indokoltak, hogy ezáltal egyértelműen meg lehet különböztetni a családi nevet az utónévtől. Az Utasítás következménye az lett, hogy a jogalkotó egyazon családon belül eltérő családi neveket hozott létre. A kéttagú családi név anyakönyvezésére vonatkozó későbbi jogszabályok az Utasításban foglaltakat vették át, így a támadott Atvr. is, és a 2010-ben elfogadott Atv. is az 1952-es Utasítás szabályait ismételte meg a kettős családi név anyakönyvezését illetően.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Atvr. 27. § (2) bekezdése szerint a név anyakönyvezésénél a magyar helyesírás szabályai az irányadók, ami valamennyi, a névre vonatkozó eljárástípusban érvényesült az Atvr. alapján. A születési név megváltoztatásáról az Atvr. 28–28/B. §-a rendelkezett. Az Atvr. 28. § (6) bekezdése különös méltánylást érdemlő körülmények esetében lehetővé tette azt, hogy a hatóság a magyar hagyományoktól eltérő hangzású, magyartalanul képzett név, történelmi név, régies írásmóddal írott családi név felvételét engedélyezze a névváltoztatási eljárás keretében. Az Atvr. 30. § (3) bekezdése szerint az anyakönyvvezetőnek a kéttagú családi nevet, valamint házassági név esetén a családi nevekből képzett (kéttagú) részt kötőjellel kell anyakönyveznie. A kéttagú családi név tehát kizárólag kötőjellel volt anyakönyvezhető, születési név anyakönyvezése, vagy annak megváltoztatása esetén is.

Az Alkotmánybíróság szerint a névviselés és a névváltoztatás szabályainak meghatározásánál az állam feladata elsősorban a regisztráció. Ha az érintett személy családi neve a jogalkotó döntése folytán tér el a felmenői által viselt családi névtől, akkor a jogalkotó maga hoz létre az egyén számára a családjáétól eltérő, attól idegen családi nevet, ami a névhez való jogot korlátozó szabály. A névhez való jog korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az szükséges és arányos. Mivel az anyakönyvben 1953. január 1-je óta technikailag is elkülönül a családi név és az utónév anyakönyvezése, a korlátozás nem indokolható a regisztráció egyértelműségével. Nem indokolható a közérdekkel sem, hogy a család felmenői által hagyományosan kötőjel nélkül írt kettős családi nevet a jogalkotó döntése folytán csak kötőjellel lehet anyakönyvezni, és ez még névváltoztatás útján, különös méltányosság alapján sem módosítható. Miután nincs olyan alkotmányosan elfogadható cél, amely miatt a korlátozás szükséges lenne, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – figyelemmel a névviselési joggal kapcsolatos gyakorlatára – az emberi méltóságot (névviseléshez való jogot) sérti.

Az Alkotmánybíróság az Atvr. név anyakönyvezésére vonatkozó 30. §-ának alap törvény-ellenességét is megállapította, ami az alkotmánybírósági döntés joghatásának érvényesülése érdekében volt szükséges.

Végül az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy eljárása megindulását követően az Atv. módosítására került sor, amely a jövőre nézve lehetővé teszi egy egyszerűsített, ún. névkorrekciós eljárás keretében, hogy azok, akiknek az Utasítás következtében a kéttagú családi nevét annak ellenére anyakönyvezték kötőjellel, hogy a felmenőik kötőjel nélkül használták, eszerinti újbóli anyakönyvezést kérhessenek.

*Czine Ágnes* párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy az alaptörvény-ellenességet nem az Alaptörvény emberi méltóságot szabályozó II. cikke alapján, hanem a VI. cikk (1) bekezdésére tekintettel kellett volna megállapítani. Ez utóbbi szerinte egységesen védi a magánszférajogokat: a magán- és családi élet, az otthon, a másokkal való kapcsolattartás és a jó hírnév tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez való jogot. Szerinte az Alkotmánybíróság korábban a magán- és családi élet tiszteletben tartására vonatkozó kifejezett rendelkezés hiánya miatt vezette le a névhez való jogot az emberi méltóság védelméből. Bár a hatályos szabályozás szerint is a magánszférajogok az emberi méltósághoz való joggal szoros összefüggésben állnak, indokoltnak tartotta volna, hogy a névhez való jogot ne az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben vizsgálja. Az, hogy a névhez való jog a magánszférajogok körébe tartozik, szerinte egyértelműen következik az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából. A névhez való jogot az Európai Bíróság (a továbbiakban: EUB) is a magánszférajogok körében védi. Álláspontja szerint fel lehetett volna használni az EUB és az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseit és jogértelmezését, ezáltal elősegítve a névhez való jog egységes értelmezését.

*Pokol Béla* párhuzamos indokolásában (melyhez *Lenkovics Barnabás* és *Varga Zs. András* csatlakozott) kifejtette, hogy a többségi határozat az emberi méltósághoz való jog túlfeszítését jelenti. „Ez alapján hozták létre a korábbi alkotmánybírák a jog nagy részének alkotmányjogiasítását – és ezzel a törvényhozó kompetenciájának nagymértékű szűkítését –, és a jelen esetben az alkotmányos névjogot, illetve az alkotmányos házassági jogot.” Szerinte az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése (a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) alapján meg lehetett volna állapítani az alaptörvényisértést. Véleménye szerint, ha az Alaptörvény tartalmaz egy konkrétabb rendelkezést egy ügyre, akkor elsősorban abból kell levezetni az érvelést, és „kerülni kell az általános formulákra hivatkozást”.

### ***Kampányfinanszírozás: a diszkrimináció tilalma***

A III/835-5/2015. ügyszámú határozat bírói kezdeményezés alapján az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Kampányfinanszírozási tv.) 8. § (4) bekezdés *a*) pontja alkotmányossági vizsgálatát folytatta le az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) bekezdése, valamint a XV. cikk (4) bekezdése alapján.

A Kampányfinanszírozási tv. előírja, hogy az országgyűlési képviselők általános és időközi választásán minden egyéni választókerületi képviselőjelölt egymillió forint összegű támogatásra jogosult a központi költségvetésből. A támadott rendelkezés

szerint, ha a jelölt nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, köteles a támogatást a kincstárnak visszafizetni. Az alapul fekvő ügyben is így történt: a felperes, mint egyéni választókerületi képviselőjelölt indult, s megkapta a törvény szerint járó támogatást. Miután nem szerezte meg az érvényes szavazatok 2%-át, a Magyar Államkincstár a támogatás visszafizetésére kötelezte.

A felperes indítványozta a kifogásolt rendelkezés alaptörvény-ellenessége megállapításának kezdeményezését, és hivatkozott az Alaptörvény XV. és XIII. cikkére, valamint a választójogi esélyegyenlőségi alapelvre.

Az ügyben eljáró bíró az Alkotmánybírósághoz fordult. Álláspontja szerint az állampolgárok passzív választójogát [XXIII. cikk (1) bekezdés] korlátozhatja a Kampányfinanszírozási tv. támadott szabálya, ugyanis a visszafizetési kötelezettség visszatartó erővel bír az olyan lehetséges jelöltek esetében, akik nem rendelkeznek kellő anyagi háttérrel, vagy párttámogatással. Ez politikai vélemény alapján való különbségtétel, vagyis diszkriminációt eredményez [Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdése]. Az indítvány szerint a tulajdonhoz való jog azért sérül, mert a jelöltnek saját anyagi erejét kell felhasználnia a visszafizetéshez, ami szintén hátrányosan érinti azt, akinek anyagi lehetőségei nem engedik meg, hogy jelöltséget vállaljon. Az indítványozó szerint a 2%-os küszöb irreálisan magas, és a választások eredménye nem kiszámítható, így sérül a jogbiztonság elve is. Az Alkotmánybíróság az eljárása során hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, de mivel az bizonyos tekintetben pontatlan volt, az Alkotmánybíróság – kivételesen – érdemben bírálta el az ügyet.

Az indítvány res iudicátának nem minősülő részeit tekintve az Alkotmánybíróság – korábbi döntéseit alapul véve – azt hangsúlyozta, hogy a jelöltek anyagi támogatása nem lehet parttalan, mivel közpénzből történik a támogatás. A támogatás feltételei a jelöltek számára ismertek, így az is, hogy ha nem érik el a választók meghatározott hányadának támogatását, a támogatást vissza kell fizetniük.

Az állami támogatás funkciója az egyenlő esély biztosítása. Az adott esetben a 2%-os támogatottsági küszöb elérése kevesebb mint ezer választópolgár szavazatának elnyerésével teljesíthető volt. A diszkrimináció tilalmával összefüggésben hivatkozott korábbi gyakorlatára, amely szerint a választások lényege a politikai vélemények ütköztetése és az, hogy a választópolgárok választanak – különbséget tesznek – azok között. A különbséget a jelöltek között a választópolgárok teszik, nem a jogalkotó.

A tulajdonhoz való jog sérelme sem állapítható meg az Alkotmánybíróság szerint. A jelöltek támogatása sajátos közjogi célból történik, annak a kockázatnak az önkéntes vállalásával, hogy az összeg – megfelelő támogatás hiányában – visszafizetendő. A jelölt nem szerez rajta tulajdonjogot: felhasználása célhoz és feltételekhez kötött. A támogatás igénybevétele nem kötelező, a jelölt mérlegelheti, hogy a jelöltállítás során mekkora támogatásra tehet szert.

Az esélyegyenlőségi klauzula [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés] tekintetében az Alkotmánybíróság azt emelte ki, hogy minden jelölt egyenlő összegű költségvetési támogatás igénybevételére jogosult, azonos feltételek mellett. Az egységes választási

kampányfinanszírozási szabály nem szociális célzatú jogintézmény, funkciója a politikai joggyakorlás egyenlőségének biztosítása.

A jogbiztonság elvének sérelme sem állapítható meg azon az alapon, hogy a választási eredmény nem számítható ki előre, ezért a jogszabály sem felel meg az előreláthatóság követelményének. A támadott jogszabály ugyanis meghatározza a támogatás igénybevételének és visszafizetésének feltételeit, tehát a címzettek számára előre látható. A választási eredmény szükségképpen bizonytalansága ettől független, a norma kiszámíthatóságától immanensen eltérő kérdés, így nincs összefüggésben a támadott rendelkezés kiszámíthatóságával, s a jogbiztonság elvének sérelme sem állapítható meg.

### *A diszkrimináció tilalma: helyi adó*

A 3142/2015. (VII. 24.) AB határozat Solymár Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének a telekadóról szóló 19/2010. (XII. 14.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) egy már nem hatályos rendelkezésének alkotmányosságát vizsgálta alkotmányjogi panasz alapján. *Stumpf István* párhuzamos indokolást, *Czine Ágnes*, *Kiss László*, *Pokol Béla* és *Salamon László* különvéleményt fűzött a döntéshez.

Az Ör. 2011. január 1-jei hatállyal telekadó-fizetési kötelezettséget írt elő a Solymár közigazgatási területén található, építménnyel nem rendelkező telkek tulajdonosai számára. Az Ör. indítvánnyal támadott §-a szabályozta a telekadó-fizetés alóli mentességi okokat, eszerint mentes a telekadó megfizetése alól az a magánszemély, aki adóév január 1-jén bejelentett lakóhellyel rendelkezik Solymár Nagyközség Önkormányzat illetékességi területén.

Az indítványozót a 2011-es adóév vonatkozásában telekadó megfizetésére kötelezte az önkormányzat. Az indítványozó ezt követően nyújtott be alkotmányjogi panaszt, mivel szerinte az Ör. és a bírósági ítélet az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkriminációtílalommal ellentétes, ugyanis a telekadó-fizetési kötelezettség alóli mentesség tekintetében ésszerű indok nélkül tesz különbséget a bejelentett lakóhellyel rendelkező és az azzal nem rendelkező solymári telektulajdonosok között. A telekadó mint vagyoni típusú adó esetében számos ésszerű szempont alapján megállapítható eltérő mértékű adófizetési kötelezettség vagy akár teljes mentesség is, de a tulajdonosok lakóhelye nem tartozik e szempontok körébe. Az indítványozó hivatkozott az 55/2008. (IV. 24.) AB határozatra.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt szabálynak feleltethető meg, azonban jelen esetben a hivatkozott megkülönböztetés nem alapjogokat érint. Ezért az ügy megítélése az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőség alapján lehetséges.

Az Alkotmánybíróság a helyi adók körében a diszkrimináció tilalmával összefüggésben hozott korábbi gyakorlatát áttekintve megállapította, hogy azok a hatályos alkotmányos keretek között is alkalmazhatók. A korábbi gyakorlatából az 55/2008. (IV. 24.) AB határozatot és a 758/B/2010. AB határozatot vette alapul.

Az Ör. támadott rendelkezése meghatározott személyi körnek teljes adómentességet biztosít. Az önkormányzatok a helyi adók körében viszonylag tág mérlegelési jogot élveznek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bejelentett lakóhely szerinti különbségtétel beletartozik az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fogalmába. Az Alkotmánybíróság már korábban is elismerte, hogy az állandó lakóhellyel rendelkezők előnyben részesítése a helyi adók megállapításánál fontos ösztönző lehet. Ám e tekintetben a vagyoni típusú adók esetén az önkormányzat mozgásterese kisebb, mint a kommunális adók esetében: a különbségtétel alkotmányosságának megítélésében további szempontokat is mérlegelni kell, így különösen azt, hogy az adóból befolyt bevételt milyen célra használja fel az önkormányzat. Vagyis az Ör.-ben alkalmazott különbségtétel akkor nem minősül önkényesnek, ha a helyi adónemből befolyó bevételek olyan fejlesztési, illetve működési kiadások finanszírozását szolgálják, amelyekből a bejelentett lakóhellyel nem rendelkezők is részesülnek (pl. infrastruktúra-fejlesztés). Korábban önkényesnek minősítette az Alkotmánybíróság azt, ha a különbségtétel olyan cél finanszíroztatása érdekében történt, amelyből a nem állandó lakosok valójában ki voltak zárva (óvodai, iskolai férőhelyek bővítése).

Az Alkotmánybíróság megkereste az önkormányzatot, áttekintette az Ör. megalkotásáról készült képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvét, és megállapította, hogy a telekadó bevezetésének célja a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok finanszírozása, a lecsökkent központi költségvetési támogatás pótlása volt. Az adómentesség indoka az állandó helybeli lakosok esetében az volt, hogy a személyi jövedelemadó hányadát utánuk megkapta az önkormányzat, míg akik bejelentett lakóhellyel nem rendelkeztek a településen „a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok és biztosított közszolgáltatások finanszírozásához közvetve sem járultak hozzá.”

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság szerint az Ör.-ben alkalmazott különbségtétel helyi állandó/bejelentett és nem bejelentett lakosok között nem önkényes, mert annak indoka, hogy a település működtetését szolgáló kiadások finanszírozásában valamennyi telektulajdonos részt vegyen. Emellett elfogadható ösztönzőeszközként is bejelentett lakóhely létesítésére a településen. Az Alkotmánybíróság szerint a helyi adóból származó bevétel célja nem olyan önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítése volt, amely kizárólag a bejelentett lakóhellyel rendelkező személyek javát szolgálta volna. Vagyis a bejelentett lakóhellyel rendelkező magánszemélyek adókedvezménye az önkormányzati gazdaságpolitika része, és mint ilyen, nem minősíthető észszerűtlen, önkényes különbségtételnek.

*Stumpf István* párhuzamos indokolásában – melyhez *Dienes-Oehm Egon* csatlakozott – kifejtette: nem támogatható, hogy a többségi határozat a vagyoni típusú adó alóli mentesítés indokoltságát annak függvényében minősíti alkotmányosnak, hogy feltételezhetően mit finanszírozna a települési önkormányzat. Szerinte az Alkotmánybíróság vizsgálatának nem volna szabad a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvében foglaltakra kiterjednie. A helyi adó más forrásokkal együttesen képezi az önkormányzat saját bevételét, amihez társulnak egyéb bevételek is. Ezek együttesen képezik az

önkormányzat éves költségvetésének alapját, ebből történik az önkormányzati feladatok ellátása. Az éves költségvetésben nem különül el, hogy a települési önkormányzat egy adott feladatot csak telekadóból, vagy csak építményadóból befolyó bevételeiből finanszíroz. Az Ör. támadott adómentességi szabályának alkotmányosságát a helyi költségvetés bevételi oldalának vizsgálatával lehetett volna megítélni. Így figyelembe kellett volna venni azt, hogy a települési önkormányzat a helyi adóztatással alapvetően olyan állami finanszírozást egészít ki, amelyet lakosságszámra tekintettel kap az önkormányzat; illetve azt, hogy egyes bevételek felhasználása kötött, míg általában szabadon rendelkezhet az önkormányzat a forrásai felett. Ezek alapján megállapítható lett volna az Ör. támadott szabályának valós indoka, s a szabály alkotmányossága ezen keresztül lett volna vizsgálható.

*Czine Ágnes* különvéleményében úgy fogalmazott: az Ör. támadott rendelkezésének alaptörvény-ellenességét azért kellett volna megállapítani, mert az alapjogot érintő diszkriminációt (önkényes különbségtételt) alkalmazott. Kifejtette, hogy az Ör.-ben szabályozott helyi adó, illetve adófizetés alóli mentesség végső soron a tulajdonhoz való jogot érinti, ebből következően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése – és nem az (1) bekezdése (vagyis az általános jogegyenlőség szabálya) – vonatkozik rá. Ezt azért hangsúlyozta, mert a védelmi szint magasabb a XV. cikk (2) bekezdése (alapvető jogot érintő hátrányos megkülönböztetés tilalma) tekintetében: a vizsgálat a szempontrendszere a megkülönböztetés közérdekűségéhez (szükségességéhez) és arányosságához igazodik ilyen esetben. Ez alapján – de még az általános jogegyenlőségi elv kevésbé szigorú mércéje alapján is – Alaptörvényt sértő az Ör. támadott rendelkezése. A többségi döntés ugyanis azzal indokolja a rendelkezés alkotmányosságát, hogy az érintett önkormányzat nyilatkozata alapján nem lehetett pontosan megállapítani, mi volt „a helyi adóból származó bevétel célja”, s így az sem volt megállapítható, hogy az ésszerűtlen és önkényes. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság valójában eltekintett az önkormányzat igazolási kötelezettségétől (hogy az alkalmazott különbségtétel ésszerű indokon alapult-e). Ehelyett az önkényesség hiányát az igazolás sikeretelenségével indokolta, s az önkormányzat javára értékelte, hogy az nem tudta igazolni a különbségtétel ésszerűségét.

*Pokol Béla* különvéleményében azt fejtegette, hogy a bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz lehetőségét túlságosan leszűkítette a határozat, ugyanis a határozat e tekintetben azért utasította vissza az indítványt, mert nem fogalmazott meg az Ör. alkotmányellenességén túli érveket az ítélet alkotmányellenességét illetően. Véleménye szerint ez „bíró-barát érvelés”. Szerinte „[e]ltekintve ugyanis a hivatásos jogvédőktől, a legtöbb indítványozó számára nem önmagában a jogszabályok esetleges alaptörvény-ellenessége adja a motivációt az Alkotmánybírósághoz fordulásra, hanem az őt ért konkrét jogi sérelem, mely bírói döntésekben és hatósági határozatokban éri el.” A diszkriminációtílalom értelmezését illetően megjegyezte, hogy az csak az alapjogsérelemben megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetést ölelheti fel, az ezen túlmenő különbségtételt – ellentétben a határozatban foglaltakkal és az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával – nem lehet beleérteni.

*Salamon László* különvéleménye szerint a jelen ügyben nem kellően megalapozott, hogy az Ör.-ben alkalmazott különbségtétel ésszerű indokokon alapulna, így alkotmányossága sem. Az adókedvezmény biztosítása esetén valójában az adóterhek adóalanyok közötti megosztását rendezi a jogalkotó. Amikor pedig köztudottan forráshiányos önkormányzatok kényszerűen rá vannak utalva az adóbevételre, az adókedvezmény (-mentesség) biztosításának indoka nem az, hogy „az önkormányzat nagyvonalúan lemond adóbevételéről”, hanem az, hogy a mentesség miatt bekövetkezett adóbevétel-kiesést magasabb adótétellel kompenzálja, s így azokkal fizetteti meg, akik nem részesülnek kedvezményben. Ha pedig az adóalanyok adókedvezményeiből kizárt köre egyúttal az a személyi kör, aki a választójogi szabályozás következtében a helyi közügyekben (a helyi választásokon) nem vehet részt, az adókedvezmény – a helyi választópolgárok kedvezményezésén keresztül – súlyosan méltánytalan és igazságtalan eredményre vezethet. Ez fokozottan jelentkezik olyan helyzetekben, amikor az adókedvezmény (-mentesség) válik főszabállyá, mert ilyen esetben csak az adóalanyok kisebbsége kötelezett adófizetésre.

Szerinte a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok meglétének igazolhatóságát tovább nehezíti, hogy az adóbevétel konkrét felhasználási célja adott esetben nagyon nehezen, vagy egyáltalán nem állapítható meg. Az Ör. esetében is a telekadó bevezetésének célja a költségvetési bevétel egy adott összegű hiányának új adónem megállapításával történő pótlása volt, ám a támadott mentességi szabály következtében a hiány teljes összegének megfizetését a bejelentett lakóhellyel nem rendelkezőkre hárította. Hangsúlyozta, hogy az önkormányzat polgármestere szerint is a támadott rendelkezés alapvető célja a helyi közösséget szolgáló szociális és gyermekjóléti, valamint az oktatási és nevelési intézmények működésének fenntartása, nem pedig a település fejlődése, fejlesztése volt. Szerinte az Alkotmánybíróság a polgármester által közölt tájékoztatás tartalmától eltérően ítélte meg a helyzetet, és valójában a polgármester által felhozott szabályozási indokok nem tekinthetők alkotmányosan igazolható, tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokoknak.

*Kiss László* különvéleményében egyetértését fejezte ki a *Salamon László* különvéleményében foglaltakkal. Ezen túlmenően azt hangsúlyozta, hogy a településen állandó lakóhellyel nem rendelkező lakosok telekadóval terhelése tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű és elfogadható indokkal nem magyarázható. Azáltal, hogy az Alkotmánybíróság a telekadó célját abban jelölte meg, hogy az a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok forrásigényének kielégítésére szolgál, és a csökkent összegű központi költségvetési támogatások pótlására alkalmazható pénzügyi eszköz, „gyakorlatilag menlevelet adott a törvényhozónak ahhoz, hogy teljesen a tetszése szerint állapítson meg költségvetési forrásokat az általa kötelezően elrendelt önkormányzati feladatok ellátáshoz”, hiszen annak finanszírozása a helyi adóból történő pótlással megoldható. Az adókiivetésnek összhangban kell állnia a kivetésre kerülő vagyonadó céljával és rendeltetésével. A telekadó célja és rendeltetése azonban – a többségi határozattal ellentétben – szerinte az, hogy a beépítetlen belterületi telkek/földrészletek beépítését előmozdítsa, rendeltetészerű használatát ösztönözze, és a beruházásokat

élenkítse. Az Alkotmánybíróság megkeresésére adott polgármesteri tájékoztatás szerint az Ör. célja a helyi közösséget szolgáló szociális és gyermekjóléti, valamint az oktatási és nevelési intézmények működésének fenntartása volt a nem állandó lakosok telekadó-fizetési kötelezettségének bevezetése révén. Ez a telekadó rendeltetésével is ellentétes, így a különbségételenk erre a funkcionális szempontra tekintettel sem volt tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.

## II. Gyülekezési jog, tulajdonhoz való jog

### *Gyülekezési jog: a gyülekezés megtiltása, az „időelőttiség”*

A 24/2015. (VII. 7.) AB határozat egy alkotmányjogi panasz alapján a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) egyes jogalkalmazási kérdéseivel foglalkozott. A határozathoz két alkotmánybíró írt különvéleményt: *Dienes-Oehm Egon és Salamon László*.

Az indítványozó 2014. február 9-én bejelentést tett egy 2015. február 7-én tartandó, kb. 500 fő résztvevővel tervezett rendezvényről. A rendőrség a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva a rendezvény megtartását megtiltotta. A felülvizsgálati eljárásban a bíróság a kézbesítés szabálytalanságaira hivatkozással új eljárásra kötelezte a rendőrséget, amely ezt követően ismételten tiltó határozatot hozott. A rendőrség hatályában fenntartotta a 2014-es tiltó határozatot. A felülvizsgálati eljárásban a bíróság elvi élel megállapította, hogy „kivételesen fontos okból”, „tényekkel alátámasztott konkrét súlyos veszélyhelyzetre hivatkozással”, amikor „már előre teljes bizonyossággal megállapítható, hogy a rendezvényt [...] azonnal fel kellene oszlatni” a Gytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt „elvi korlátok” esetében is előzetesen megtiltható egy rendezvény, mivel a „teljesen bizonyos oszlatási ok alá eső magatartások engedélyezése ésszerűtlen közhatalmi döntés” volna. A bejelentés „ésszerűtlenül korai” időpontjára tekintettel a bíróság megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem „nem volt teljesíthető”, ezért azt elutasította. A bíróság megállapította, hogy a Gytv. 9. § (2) bekezdése „szigorúan behatárolja a bírósági döntés lehetőségeit”. Noha „sem hazai, sem nemzetközi norma nem határozza meg expliciten” a bejelentés legkorábbi időpontját, vizsgálható az „ésszerűségi szempont” a bejelentés időpontját illetően. A bíróság megjegyezte továbbá, hogy annak nincs akadálya, hogy „ésszerű időben” a kérelmező ismételten benyújtsa a kérelmét.

Az indítványozó álláspontja szerint mind a rendőrség határozata, mind pedig a bíróság támadott végzése sérti a gyülekezéshez való alapjogát, és közvetetten a véleménynyilvánításhoz való alapjogát is. Tisztességes eljáráshoz való joga pedig azért sérült, mert a rendőrség szerinte nem támasztotta alá megfelelő bizonyítékokkal a döntését, a bíróság eljárása – mivel nem abban a kérdésben foglalt állást, hogy jogszerű volt-e a rendőrségi tiltó határozata – kiüresítette a jogorvoslathoz való jogát.

Az Alkotmánybíróság a gyülekezési és véleménynyilvánításhoz való jog sérelme tekintetében megállapította, hogy bár formális értelemben a bíróság döntése lezárta a gyülekezés bejelentésével megindult eljárást, ezen alapjogok gyakorolhatóságára nem tartalmaz érdemben kiható döntést, így alapjogi sérelmet sem idéz elő.

A jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] tartalmát illetően kiemelte az Alkotmánybíróság: ha egy ügyben közvetett módon alapjogi sérelem gyanúja merül fel, a jogorvoslat akkor minősül hatékonynak, ha a panaszolt alapjogi sérelem tekintetében a tényleges orvosolhatóság lehetősége fennáll, és sor kerül a panaszolt sérelem érdemi felülvizsgálatára.

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerint a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése a bíróság feladata. A törvényességi ellenőrzés a közigazgatási határozatok felülvizsgálata révén valósul meg, amelynek szabályait a Pp. XX. fejezete tartalmazza. Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezést megtiltó határozatok felülvizsgálata esetében a bíróságok végső döntési kötelezettsége szigorúan ellenőrzési jellegű, ezért csupán kasszációs jogkörük van.

Az Alkotmánybíróság ezek után kifejtette, hogy a Gytv. és a Pp. vonatkozó rendelkezései alapján az alapügyben eljáró bíróságnak mit kellett volna vizsgálnia (a rendőrségi határozat jogalapja valós és jogszerű volt-e). Mivel az Alkotmánybíróság szerint a bíróság nem a panaszos (kérelmező) jogorvoslati kérelmének megfelelően vizsgálta meg a rendőrségi határozatot, a lefolytatott bírósági eljárás a jogorvoslathoz való alapjog (mint a jogsérelem orvosolhatóságának a lehetősége és érvényesülése) sérült. Ezáltal ugyanis az Alkotmánybíróság szerint a bírósági felülvizsgálati eljárás csak formális értelemben ment végbe, tartalmi értelemben nem. A bíróság egy – sem az Alaptörvényből, sem pedig a Gytv.-ből – le nem vezethető tiltó okot fogadott el (időelőttiség), amivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megjegyezte: „a bejelentési kötelezettség céljával ellentétes, ha a jogalkalmazók önkényesen, jogszabályi alap nélkül nem bírálják el érdemben a meglátásuk szerint idejekorán bejelentett rendezvényeket. A jogalkalmazó szervezetnek olyan jogalkalmazást és jogértelmezést kell követniük, ami kiszámítható (nem széttartó), és nem vezet az alapjog szükségtelen korlátozására.” Azonban a határozat összegzésében az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy nem erre alapozta a bíróság határozatának megsemmisítését, hanem a jogorvoslathoz való jog sérelme a bíróság határozatának „kirívóan törvénysértő” (Gytv.) jellegéből fakad, amit súlyosbít, hogy a törvénysértés egy alapjog gyakorlásának kizárásával összefüggésben merült fel. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási (rendőrségi) határozat tekintetében nem látta indokoltnak jogkövetkezmény megállapítását.

*Salamon László* különvéleménye szerint (melyhez *Dienes-Oehm Egon* csatlakozott) nem sérült az indítványozó jogorvoslathoz való joga, így a bíróság végzését nem kellett volna megsemmisíteni. A többségi határozat a Pp. felülvizsgálati eljárási szabályainak téves értelmezésén alapul: a felülvizsgálati kérelem elbírálásra került, az indítványozó jogorvoslathoz való alapjoga nem sérült, nem üresedett ki a bíróság döntése folytán. A bíróság döntésének következtében a rendezvény nem vált automatikusan megtarthatóvá, de annak elvi lehetősége – amint azt a bíróság is hangsúlyozta – fenn-

maradt, hiszen az indítványozó ismételten bejelentette a rendezvényt. Ebből az is következik, hogy a gyülekezéshez való jog sérelme sem következett be a bíróság döntése folytán.

### *Tulajdonhoz való jog: a földhaszonbérleti jog törvényi megszüntetése*

A 25/2015. (VII. 21.) AB határozat a földhaszonbérlet megszüntetéséről szóló jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát vizsgálta. A határozathoz *Salamon László* párhuzamos indokolást, *Czine Ágnes, Dienes-Oehm Egon, Kiss László, Lévy Miklós és Sulyok Tamás* különvéleményt fűzött.

Az Alkotmánybíróság mulasztást állapított meg – az Alaptörvény mulasztással megsértett konkrét rendelkezésének megjelölése nélkül – a következő szöveggel: „Az [AB] megállapítja, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény [a továbbiakban: Ámt.] 108. §-a alapján megszüntetett haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat.”

Az Alkotmánybíróság eljárása részben alkotmányjogi panasz, részben bírói kezdeményezés, részben pedig az alapvető jogok biztosának (ombudsman) utólagos normakontroll-indítványa alapján indult. Az alkotmányjogi panasz arra hivatkozott, hogy a kifogásolt rendelkezés nem felel meg a kisajátítás Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt garanciális követelményeinek. Az indítványozók szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik a jogbiztonság követelményét [B] cikk (1) bekezdés], mivel nem biztosítanak kellő felkészülési időt az Ámt.-vel érintett hosszú távú jogviszonyok rendezésére. A haszonélvezeti jog, illetve a (föld)használati jog az Alaptörvény XIII. cikkének alkotmányos védelmi körébe tartozik, tekintve, hogy hosszú távú jogviszonyok alapján álltak fenn és vagyoni értéket képviselnek. A haszonélvezeti és használati jogok törvény által (*ex lege*) történő megszüntetését kisajátításnak, de legalábbis a tulajdonjog korlátozásának tekintették. Az indítványozók kifejtették, hogy a jogelvonás meghatározott alanyi kört érint (haszonélvező, illetve használó) és a tulajdonszerű vagyoni értékű jogok elvonása az értékgarancia biztosítása nélkül történik: azért kompenzációban nem részesülnek.

A tulajdonhoz való alapjog korlátozásának szükségessége nem igazolt, azt a bíróság konkrét ügyben nem tudja ellenőrizni. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a haszonbérleti, illetve használati jogviszonyok hosszú távra szóló jogviszonyok voltak, amelyeket a jogalkotó az egyéni körülmények figyelembevételét mellőzve, 4–8 hónapnyi felkészülési idő biztosításával szüntetett meg. Ez a felkészülési idő elégtelen, ami sérti a „kellő felkészülési idő” követelményét. A haszonélvezeti, illetve a használati jogot biztosító szerződések is határozott időtartamúak, így azok jogalkotói közrehatás nélkül is megszűntek volna. A törvényalkotónak a közérdekű tulajdonkorlátozáshoz

fűződő legitim célja az Ámt.-ből nem állapítható meg. A korlátozás aránytalan, mert az értékgaranciát (kártalanítás) az Ámt. nem teljesítette.

Az indítványozók hivatkoznak a szerzett jogaikról való megfosztásra, mivel joguk gyakorlásához ráfordításokat eszközöltek, bízva a jogviszony hosszú távú jellegében. Az Ámt. tehát jogos várománytól fosztotta meg őket.

Az ombudsman szintén indítványozta az Ámt. 108. § alaptörvény-ellenességének a megállapítását, és kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Ámt. alkalmazhatóságát az indítvány elbírálásáig függesse fel. Az ombudsman utalt arra, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földtv.) a termőföldek forgalmára vonatkozó szabályozást új alapra helyezte az 1994-es földtörvényhez képest, bár a Földtv. hatálybalépése nem eredményezte az 1994-es földtörvény egészének a hatályvesztését, ideértve a haszonélvezetre vonatkozó átmeneti szabályokat. A Földtv. elfogadását követően az Alkotmánybíróság vizsgálta az 1994-es földtörvény haszonélvezetre vonatkozó átmeneti szabályainak alkotmányosságát, és nem találta alaptörvénytörőnek. Ez a 3199/2013. (X. 31.) AB határozat rámutatott arra, hogy „a meglehetősen hosszú időtartamra előírt megszüntetés lényegében a haszonélvezet Ptk. által definiált jellemzőjét, a korlátozott idejűséget valósítja meg, ami egyben – az adott jogviszonyok tekintetében – a jogbiztonságot is szolgálja.” Az Alkotmánybíróság e döntését követően került sor az Ámt. elfogadására, amely három nappal később, a Földtv. hatálybalépésével egyidejűleg lépett hatályba. Az Ámt. hatályon kívül helyezte az Alkotmánybíróság által vizsgált és alkotmányosnak minősített 1994-es földtörvény 91. § (1) bekezdését, és a haszonélvezeti jog gyakorlásával kapcsolatos átmenetre új szabályt vezetett be (ez az indítványokkal támadott Ámt. 108. §-a). Az ombudsman rámutatott arra, hogy az 1994-es földtörvény 91. § (1) bekezdésében a törvényalkotó húsz év átmeneti időt biztosított az érintett jogviszonyok megszüntetésére, és az Ámt. 108. § (1) bekezdése ezt négy és fél hónapra, az eredeti időtartam kevesebb, mint 2%-ára rövidítette.

Az ombudsman az Alkotmánybíróság tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó korábbi gyakorlatából, különösképpen a termőföldtulajdonnal kapcsolatos döntéseiből kiindulva kiemelte, hogy a jogalkotó széles mérlegelési joggal rendelkezik a földforgalom szabályozására, és a tulajdon alkotmányos védelmébe nem tartozik bele a tulajdon megszerzésére való jogosultság (így a haszonélvezeti jog alapítására való jog a termőföldeken). Am a haszonélvezet törvény általi megszüntetésére irányuló alkotmányossági vizsgálatnak a tulajdonhoz való joggal összefüggésben helye van, ahogy a jogbiztonság sérelmével összefüggésben a húszéves felkészülési időtartam lecsökkentésével kapcsolatban is. Az ombudsman szerint nem sérti eleve az Alaptörvényt az, ha egyes korábban megszerzett jogosultságokat az új szabályozási környezethez kell igazítani, de a törvényalkotónak úgy kell meghatároznia a szabályozási átmenetet, hogy az ne sértse a jogállamiság és jogbiztonság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. Az ombudsman utalt a 142/2010. (VII. 14.) AB határozat következő megállapítására: „[a] jogos elvárások védelmének elve sérül, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanóságában a termelő bizakodhatott, mert jogszabály kifejezetten valamely

magatartásra ösztönözte”, és kifejtette: sérti a bizalomvédelem követelményét, ha a jogalanyok a hatályos jogszabályok rendelkezései alapján vagyoni hatású diszpozíciót tettek, vagy egzisztenciális súlyú döntést hoztak. Mivel a jogalkotó a húszéves átmeneti időszakot kevesebb, mint öt hónapra rövidítette le, az nyilvánvalóan nem elegendő az új jogszabályi környezetre való gazdasági felkészüléshez és a megtett beruházások megtérüléséhez sem.

A négy bírói kezdeményezés az Ámt. 108. § (1) bekezdését, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 94. § (5) bekezdését támadta (eszerint az Ámt. 108. §-a értelmében megszűnt haszonélvezeti jogot törölni kell az ingatlan-nyilvántartásból), mivel azok az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (szerzett jogok és a bizalomvédelem), az I. cikk (3) bekezdését (szükségesség és arányosság tesztje) és a XIII. cikkét (tulajdonhoz való jog) sértik.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Földtv. elszakad a földszerzési korlátozó-soknak a személyekre központosító szabályozási módjától – ez Magyarország európai uniós kötelezettségei alapján sem lett volna fenntartható –, és a mezőgazdasági gazdálkodók földellátására helyezi a hangsúlyt.

Az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg a szabályozás rendszerét illetően. A Földtv. alapvetően mezőgazdasági szakirányú képzettséghez, vagy folyamatosan három évig Magyarországon folytatott mezőgazdasági tevékenységhez köti a földműves státuszát, ez a személyi kör legfeljebb 300 hektár mértékig szerezhet földtulajdonjogot (beleszámítva a tulajdonában és haszonélvezetében is tartott föld mértékét), földbirtokot pedig legfeljebb 1200 hektár mértékig (amelynek megszerzésére mezőgazdasági termelőszervezet is jogosult). A Földtv. a helyben lakó földműveseket támogatja szabályozási rendszerén keresztül, azzal a (jog)politikai céllal, hogy élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok jöjjenek létre. A Földtv. ugyanakkor alapvetően kizárja a mezőgazdasági termelést nem folytató bármely személy földtulajdon-, illetve földhasználatijog-szerzését, illetve 1 hektárban maximálja azt. A jogi személyek tekintetében a tulajdonszerzést – bizonyos kivételektől eltekintve – kizárja a Földtv., helyette különböző földhasználati jogok megszerzését teszi lehetővé a birtokmaximum-szabály alkalmazása mellett.

A Földtv. számos, az általa tilalmazott magatartások elleni rendelkezést tartalmaz: kötelező a megállapodások nyilvánosságra hozatala; a tulajdon, illetve a haszonbérleti szerződések hatósági engedélyhez kötöttek és nyilvántartásra kötelezettek; a művelési kötelezettség elmulasztását bírsággal fenyegeti; kényszerhasznosításba vételt tesz lehetővé; végül a földszerzés lehetőségéből meghatározott időre ki is zárható az érintett.

Az Alkotmánybíróság szerint a tulajdon jogi fogalmát és tartalmát „általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani.” Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény a „tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi”. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy gyakorlata értelmében a kisajátításhoz, mint a tulajdon elvonásához, a „közérdek” szükséges

(a szigorúbb „szükségesség” helyett), feltéve, hogy az értékgarancia érvényesül. Más a helyzet a haszonélvezet mint vagyoni értékű jog törvényi megszüntetése esetén, mivel ez esetben az Alkotmánybíróság szerint egy olyan (dologi) jog megszűnéséről van szó, amely ugyan jogvesztést (vagyoni hátrányt) eredményez, de a haszonélvezet jogosultja nem más személy lesz, a tulajdonos oldaláról pedig tehermentesülést eredményez. A szerződésen alapuló haszonélvezeti jog és használati jog *ex lege* megszüntetése azért sem hasonlítható össze a kisajátítással az Alkotmánybíróság szerint, mert a kötelmen alapuló jogosultságok jogszabály által szélesebb körben korlátozhatók.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Ámt. 108. §-ának „szükségességét és célszerűséget meghatározó módon indokolja”, hogy a nemzetstratégiai cél teljes körű érvényesülése szempontjából fel kellett számolnia a korábbi szabályozás keretei között létrejött haszonélvezeti jogot, így szükséges volt rendelkezni a „zsebszerződéseként” emlegetett jogi konstrukciók hatályosulásának megakadályozásáról. Ezért a tulajdonhoz való jog sérelmét az Alkotmánybíróság nem találta megállapíthatónak.

Ugyanakkor megállapította azt, hogy az Ámt. nem rendelkezett a törvény erejénél fogva megszüntetett jogviszonyok miatt bekövetkezett kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a törvényi úton történő szerződésmódosításnak (megszüntetésnek), amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak vagy megszüntetésének is érdekegyensúlyra kell törekednie. Ha a jogalkotó beavatkozik, az felelősséggel jár, s nem okozhat a jogalkotás céljával nem indokolható hátrányokat. Az Ámt. 108. §-a e követelménynek nem tesz eleget szabályozási hiányosságai folytán. E szabályozási hiányosság részben a bírósághoz fordulás jogával (tisztességes eljáráshoz való jog) ellentétes, mivel a jogalkotó nem tette lehetővé a bíróság előtti igényérvényesítést; másrészt ellentétes a tulajdonhoz való joggal, mivel az Ámt. nem tartalmaz szabályt a közérdekű korlátozás legalább részbeni kompenzálására a tulajdonos oldalán. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn.

A kellő felkészülési idő hiányát illetően az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta az indítványt, mivel szerinte nem feladata a teljes jogszabályok alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő hivatalból történő pontos felmérése. Az indítványnak kell részletesen indokolnia és igazolnia (pl. megfelelő dokumentumokkal), hogy a sérelmezett jogszabály egyes rendelkezéseivel összefüggésben a felkészülési idő miért nem volt megfelelő.

A bizalomvédelemre vonatkozó indítványi felvetésekkel összefüggésben kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az indítványban hivatkozott 142/2010. (VII. 14.) AB határozat nem alkalmazható, mivel az Ámt. 108. §-a a felek által szerződéssel alakított jogviszonyból eredő jogokat a jövőre nézve szünteti meg. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a felek nem bizakodhattak a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában. Ahogy fogalmazott: „Körütekintő és megfontolt gazdasági szereplőként nem lehetett, még a korábbi szabályozás viszonylagos változatlanságára számítani.”

*Salamon László* párhuzamos indokolása szerint a mulasztás a jogállamiság-jogbiztonság sérelme alapján lett volna megállapítható. Álláspontja szerint van bírói út a megszüntetett haszonélvezeti és használati jogok érvényesítése érdekében. Az Ámt. 108. §-a a *pacta sunt servanda* elvének sérelmét valósítja meg, továbbá ezen keresztül a jogállamiság és jogbiztonság elvének sérelmét is. A jogi szabályozás változásai szerinte nem tehetik tervezhetetlenné az életviszonyok alakítását, nem lehetnek kiszámíthatatlanok. Nem ért egyet a többségi határozat azon megállapításával, miszerint az érintetteknek az állam jogalkotási beavatkozására számítaniuk kellett volna. Az Ámt. 108. §-ának megsemmisítését nem támogatta volna, mivel szerinte nem jelentett volna megoldást, miután az érintett jogok, jogviszonyok megszűntek, helyükbe esetlegesen mások léptek. Így a jogsérelem csak mulasztással orvosolható szerinte. Hangsúlyozta, hogy a mulasztást a többségi határozat csak az érvényes szerződések tekintetében állapította meg.

*Czine Ágnes* különvéleménye szerint meg kellett volna állapítani az Alaptörvény XIII. cikkének (tulajdonhoz való jog) sérelmét. Szerinte a jogalkotó semmilyen indokát nem adta annak, hogy az Ámt. 108. §-ában a haszonélvezet szinte azonnali és végleges megszüntetése miatt szükséges az elérni kívánt cél megvalósításához, azt azonban nem vitatja, hogy a jogalkotói szándék a megelőző jogalkotási folyamatból „kikövetkeztethető”. Szerinte a jogalkotási folyamat alakulásából az érintettek joggal következtethettek arra, hogy a jogviszonyuk tartósan fennmarad, mivel a jogalkotási folyamatban viszonylag későn jelent meg az a terv, hogy az átmenet időtartama jelentősen lerövidül. A jogalkotó pedig az Ámt.-hez fűzött indokolásban sem adta indokát annak, hogy miért tért el a korábbi átmeneti szabálytól. Álláspontja szerint a mulasztás megállapítása nem orvosolja a tulajdonhoz való jog sérelmét: e szabályokat meg kellett volna semmisíteni. Kiemelte, hogy nem ért egyet a többségi indokolás megállapításával, miszerint: „szükséges volt rendelkezni a közbeszédben az ún. »zsebszerződéseként« emlegetett jogi konstrukciók hatályosulásának megakadályozásáról, arról tehát, hogy a korábbi tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások megkerülésére létesített jogviszonyok alapján ne lehessen tovább jogot, követelést vagy bármely igényt érvényesíteni”. A többségi álláspont ezáltal ugyanis nem vette figyelembe az érintett jogviszonyok sokszínűségét és egyediségét.

*Dienes-Oehm Egon* különvéleményében úgy vélekedett, elegendő lett volna a jogorvoslati út biztosításának hiánya miatti alaptörvény-ellenességéről rendelkezni. Véleménye szerint a többségi határozatnak nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetnie a mulasztás megállapításával összefüggésben a rendszerváltást követő nemzetstratégiai cél ismertetésének, amelynek lényege, hogy a termőföld csak az azt megművelő természetes személy tulajdonában lehessen. Véleménye szerint ugyanis a jogszabályi tilalmak és korlátozások e cél szolgálatában szigorodtak. Szerinte az Ámt. 108. §-ának létrejöttét megelőző helyzet jogpolitikai szempontból hasonlítható a devizahiteles szerződések megszüntetését eredményező körülményekhez. Ám – ellentétben a devizahitelezés esetében történt *ex lege* állami beavatkozással – a jelen ügyben a törvényi beavatkozás számos tekintetben nem az Alaptörvénnyel összhangban tör-

tént. A „nem közeli hozzátartozók közötti haszonélvezet valamennyi esetben semmis jogügyletnek feltételezése nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes”, a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozása.

*Kiss László* különvéleményében kifejtette, hogy az Alaptörvény megsértése miatt nem mulasztás megállapításának, hanem megsemmisítésnek lett volna helye. Az Ámt. a kellő felkészülési idő hiánya miatt is aggályos, mivel az általa érintett jogviszonyok hosszú távú, élethosszig tartó jogviszonyok. Ez ugyan nem jelentheti változtathatatlanságukat, azonban az Ámt. megalkotását alig egy évvel megelőzően a jogalkotó úgy módosította az akkor hatályos 1994-es földtörvényt, hogy 20 éves átmeneti időt adott e hosszú távú jogviszonyok kivezetésére. Ezt az átmeneti szabályt annak hatálybalépését követően egy évvel úgy módosította a jogalkotó, hogy a hosszú távú jogviszonyok megszüntetéséről mindössze négy hónapos átmeneti idő biztosításával rendelkezett. A 240 hónapos átmeneti idő 4 hónapra rövidítése, álláspontja szerint, nem elégítheti ki a kellő felkészülési idő követelményét, különös tekintettel arra, hogy ugyanazon jogalkotó röviddel korábban a 240 havi (20 éves) átmeneti időt szabályozta. Nem értett egyet a többségi határozatnak a tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó érvelésével, mert a haszonélvezeti jog és a használati jog is alkalmas arra, hogy az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alá essen. A többségi határozat sem egyértelmű e tekintetben: mert egyrészt – hangsúlyozva kötelmi jogi jellegüket – kivonja azokat a tulajdonhoz való jog alól, másrészt viszont a közérdekűségi tesztet alkalmazza korlátozásukra, ezzel elismerve, hogy a tulajdonhoz való jog alapján ítélandók meg. Utalt arra, hogy a korlátozás alkotmányosságának megítéléséhez nem elégséges, ha a jogalkotó absztrakt módon hivatkozik közérdekű célra: a tulajdonkorlátozásnak csak olyan rendjét lehet elfogadni, amely biztosítja, hogy az egyedi haszonélvezeti jogok tekintetében is vizsgálható az az alkotmányos érdek, amely miatt a haszonélvezeti jog elvonásra került. E kritériumokat az Ámt. nem teljesíti, ám ez jogalkotói mulasztás megállapításával nem orvosolható.

*Sulyok Tamás* különvéleményében (melyhez részben *Lévay Miklós* is csatlakozott) kifejtette, hogy az ombudsman indítványának részben helyt kellett volna adni, és *pro futuro* megsemmisíteni az Ámt. 108. §-át a bizalomvédelem követelményének sérelme miatt. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelése, és az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele alapján felhasználhatta volna a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi határozataiban foglalt megállapításait. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvéből vezette le a bizalomvédelem követelményét. A 20 éves átmeneti rendelkezés 2013. január 1-jén lépett hatályba az új agrárpolitikai koncepciót kifejező új földforgalmi szabályok között, ezért az érintett haszonélvezők alappal bízhattak abban, hogy a haszonélvezeti joguk fennmarad. Az Ámt. támadott szabályozásának a hatályba lépéséig 2013. december 15-éig az érintett haszonélvezőknek nem volt okuk kételkedni az átmeneti szabály tartósságában, kiszámíthatóságában. Szerinte az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt,

hogy az Ámt. 108. § (1) bekezdése a haszonélvezeti jog, mint tulajdonszerű vagyoni értékű jog, rövid időn belül, előre nem láthatóan történt megszüntetése sérti a jogállamiság-jogbiztonság elvét (a bizalomvédelem követelményét). Az alkotmányosértő mulasztás, véleménye szerint, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján is megállapítható lett volna. A feltárt szabályozási hiányok súlyosan sértik a jogbiztonság elvét. A határozat indokolása kiemelte a „zsebszerződések” felszámolását mint jogalkotói célt, ám szerinte az Alkotmánybíróságnak kerülnie kellett volna e kifejezés használatát, mivel az jogi tartalommal nem bíró politikai, gazdasági, illetve médiafogalom, amelynek használata legfeljebb a köznapi kommunikáció szintjén fogadható el, egy AB határozatban használva megtévesztő lehet, ezért mellőzni kellett volna. Végül kifejtette: a törvényalkotó egyébként legitim törvényalkotói cél elérése érdekében sem alkothat aránytalanul, differenciálatlanul, az érintettek alapjogait biztosító garanciák nélkül olyan normát, amely a hosszú távra szóló, érvényesen létrejött szerződéses jogviszonyokba avatkozik be.

### III. A tisztességes eljáráshoz való jog

#### *Az előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelem elutasításának eljárásjogi feltételei*

A 26/2015. (VII. 21.) AB határozat az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem bíróság általi elutasításának alkotmányossági kritériumaival foglalkozott. Az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi panasz alapján eljárva, de hivataltól – azt állapította meg, hogy a Pp. 155/A. §-a alkotmányosértő, mivel nem rendelkezett arról kifejezetten, hogy a bíróságnak az ilyen elutasítás tárgyában döntenie kell, és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban köteles megindokolni. Az indítvánnyal támadott bírósági döntéseket az Alkotmánybíróság elutasította.

Az indítványozó 2009-ben négy alkalommal érvényes parkolójegy nélkül várakozott parkolási zónában a tulajdonában álló gépjárművel. Mivel az indítványozó a pótdíjat nem fizette meg, a Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás fizetési meghagyás útján érvényesítette a követelését. Az indítványozó ellentmondása folytán a fizetési meghagyásos eljárás perré alakult, amelyben a felperes a várakozásdíj-különbözet és pótdíj megfizetésére kérte kötelezni az indítványozót. Az első fokon eljáró bíróság a keresetet elutasította, a fellebbezés folytán másodfokon eljáró törvényszék azonban ítéletével megváltoztatta az elsőfokú ítéletet, és helyt adott a felperes keresetének. Az indítványozó mint alperes ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Egyrészt kérte annak megállapítását, hogy a bíróságok nyilvánvalóan alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak az ügyében, mivel egy AB határozat 2010. június 30. napjával megsemmisítette azt az Ör.-t, amelynek alapján a bíróság őt mint alperest elmarasztalta. Az indítványozó szerint a megsemmisítést megállapító AB határozatra tekintettel a bíróságnak meg kellett volna keresnie az Alkotmánybíróságot, és kérnie kellett volna az alkalmazási tilalom megállapítását. Azonban a

rendes bíróság maga döntött az alkalmazás kérdésében, így törvényes bírjától (ti. az Alkotmánybíróságtól) vonta el az indítványozót. Ez a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét eredményezte. Továbbá a jogbiztonságot [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] sérti, hogy már alkotmányellenesnek talált jogszabályt alkalmazott a bíróság az alapügyben. Az indítványozó a másodfokú ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte.

Az indítványozó a perben az EUB előzetes döntéshozatali eljárásának megindítását kezdeményezte a bíróságnál. Kezdeményezését azzal indokolta, hogy a parkolási pótdíj mértéke közvetett diszkriminációt jelent, mivel a külföldi szolgáltató nagyobb valószínűséggel kényszerül fizetett parkoló igénybevételére, ami versenyhátrányba hozza őt a belföldi szolgáltatóhoz képest. Így a perben alkalmazandó magyar jogszabályok ellentétesek a közösségi joggal. Az indítványozó szerint mind az első-, mind a másodfokú bíróság figyelmen kívül hagyta a közösségi joggal kapcsolatos felvetését, anélkül, hogy ezt döntésében megindokolta volna. Az indítványozó szerint a másodfokú bírósági határozat emiatt is sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint azt az elvet, hogy Magyarország biztosítja a nemzetközi jog és a belső jog összhangját [Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés], továbbá az európai uniós klauzulát [Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság kifejtette a következőket. Az előzetes döntéshozatali eljárás célja a közösségi jog egységes értelmezésének a biztosítása. A közösségi jog értelmezésének monopóliuma ugyan az EUB-t illeti, ám a közösségi jog alkalmazása a tagállami bíróságoknak is feladata. Amennyiben egy tagállami bíróság előtti ügyben közösségi jogot kell alkalmazni, és ésszerű kétely merül fel annak érvényességét, értelmezését illetően, a tagállami bíró kezdeményezheti az EUB előzetes döntéshozatalát, amely elvégzi a közösségi jog értelmezését. Így az Alkotmánybíróság szerint az előzetes döntéshozatali eljárás akadályát képezi, hogy a tagállami bíróságok a közösségi jogot eltérően értelmezzék, ugyanakkor szervezeti értelemben nincs alá-fölé rendeltségi viszony az EUB és a tagállami bíróságok között. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése tehát az eljáró tagállami bíró jogkörébe tartozik. Az előzetes döntéshozatalt a peres felek is indítványozhatják, ám a bírót nem köti a felek kérelme, ő saját hatáskörében jogosult erről dönteni (s csak meghatározott esetekben köteles erre a bíró). Az Alkotmánybíróság ebben az összefüggésben rámutatott arra, hogy – figyelemmel az EUB idevonatkozó döntéseire – azt a bíróságot tekinti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére köteles bíróságnak, amelynek ügydöntő határozata ellen nincs helye további hazai jogorvoslatnak („kötelezett bíróság”). Az Alkotmánybíróság ismertette továbbá az EUB döntéseit, amelyek meghatározták, hogy a „kötelezett bíróság” mely feltételek mellett mentesül az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése alól, és egyúttal kifejtette: „az Alkotmánybíróság e tekintetben osztja [az EUB] álláspontját, azaz az előterjesztési kötelezettséget nem tekinti automatikusnak és feltétlennek. A tagállami bíró mérlegelési jogkörébe tartozik tehát annak eldöntése, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez, avagy sem.”

A Pp. 2003-as módosítása óta külön szakasz rendelkezik az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről (Pp. 155/A. §). Eszerint az előzetes döntéshozatal kezdeményezéséről végzésben kell dönteni, és ezzel egyidejűleg fel kell függeszteni a per tárgyalását. A végzésben a bíróságnak meg kell határoznia azt a kérdést, amely az EUB előzetes döntését igényli, ismertetnie kell a tényállást és az érintett magyar jogszabályokat. A végzést tájékoztatásul meg kell küldeni az igazságügyért felelős miniszternek is. A jogalkotó kizárta a külön fellebbezés lehetőségét az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező, illetve az eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasító döntés ellen. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EUB idevonatkozó gyakorlatára és a magyar szabályozásra figyelemmel a másodfokon eljáró bíróság kötelezett bíróságnak minősül. Megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy „a perben alperes indítványozó azonban – az általa megfogalmazottak szerint – ténylegesen nem a közösségi jog értelmezését, hanem annak megállapítását kérte, hogy az Ör. nem felel meg a közösségi jog által védett egyik alapszabadságnak.” E kérdés megválaszolása viszont nem az EUB, hanem a tagállami bíróság hatáskörébe tartozik. Vagyis „a konkrét ügyben a közösségi jogot nem kellett alkalmazni, így tehát előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére sem volt lehetőség” – ítélte meg az Alkotmánybíróság.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megvizsgálta azt, hogy sérülhet-e a tisztességes eljáráshoz való jog, mivel a jogalkotó nem szabályozta a polgári peres eljárás során az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését elutasító bírói döntés részletes szabályait. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1. napjával hatályon kívül helyezte az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság külön vizsgálta, hogy a korábbi gyakorlata a tisztességes eljáráshoz való jog értelmezése tekintetében a jelen ügyben alkalmazható-e, és kifejtette, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján „az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt *Nemzeti hitvallással* és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Az Alkotmánybíróság indoklása szerint a *Nemzeti hitvallásra* tekintettel – valamint azt figyelembe véve, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szó szerint megegyezik az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, továbbá arra tekintettel, hogy a magyar jogrendszer a 19. századi polgári eljárásjogi kódexek óta rendezi a tisztességes eljáráshoz való jog bizonyos aspektusait – alapul vette az idevonatkozó korábbi gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság megállapította először is, hogy a közösségi jogból nem következik kötelező szabály arra nézve, hogy ha a fél vagy felek tesznek javaslatot az eljáró bíróságnak az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére, azt a bíróságnak miképpen kell elbírálnia. Így e tekintetben a magyar jog az irányadó. Eszerint ha az eljáró bíróság úgy dönt, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez, akkor arról végzést hoz, amelyet – a közösségi jog és az EUB által kialakított tartalmi követelményeknek megfelelően – indokolni köteles. Ha az eljáró bíróság elutasítja a fél vagy felek arra vonatkozó indítványát, hogy a bíróság előzetes döntéshozatali eljárást

kezdeményezzen: erről az eljáró bíróság végzést hoz, amely ellen nincs helye külön fellebbezésnek. Az Alkotmánybíróság ez alapján arra a következtetésre jutott, hogy a fél vagy felek általi indítvány elutasításának formáját *expressis verbis* nem határozza meg a Pp., azonban ez nem értelmezhető másként – figyelemmel a Pp. 212. §-ára –, minthogy az eljáró bíróság az elutasítás tekintetében is végzést köteles hozni.

Az Alkotmánybíróság szerint eljárásjogi szempontból nézve az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése az eljáró bíróság által egy speciális felfüggesztési ok. A Pp. 155. § (3) bekezdése a felfüggesztést elutasító végzés ellen nem, csak az elrendelő végzés ellen teszi lehetővé a fellebbezést. A Pp. 233. § (3) bekezdés b) pontja szerint nincs helye fellebbezésnek az eljárás folyamán hozott végzések ellen, míg a Pp. 222. § (1) bekezdése kimondja, hogy csak azokat a végzéseket kell megindokolni, amelyek külön fellebbezéssel támadhatók. A Pp. hivatkozott rendelkezéseinek értelmezése alapján arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy a fél vagy felek által előterjesztett előzetes döntéshozatalra irányuló indítvány elutasítása esetén a Pp. szerint a bíró nem köteles megindokolni nemleges döntését.

A 7/2013. (III. 1.) AB határozat azonban az indokolási kötelezettséget a tisztességes eljárás egyik összetevőjeként határozta meg, és megállapította, hogy az indokolási kötelezettség a tisztességes eljárásból fakadó olyan alkotmányos követelmény, amely abszolút korlátot állít a bírói döntési szabadság elé. Ezért, ha „kötelezett bíróság” előtt merül fel a felek részéről a közösségi jog alkalmazásának, érvényessége megállapításának, illetve értelmezésének a kérdése, és a fél vagy felek által előterjesztett indítvány elutasítása tárgyában nem hoz indokolt döntést, az „egyértelműen alappal veti fel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét”. A „kötelezett bíróság” mérlegelési lehetősége „nagymértékben korlátozott, főszabály szerint [az EUB-hez] kell fordulnia és csak akkor mentesül e kötelezettsége alól, ha a közösségi jog nem releváns az adott ügyben vagy a közösségi szabály helyes értelmezése a bíró szerint egyértelmű, illetve ha az érintett jogkérdésben a Bíróságnak kialakult gyakorlata van”. Ebből az Alkotmánybíróság szerint az következik, hogy a bírónak indokolnia kell, hogy kötelezettsége ellenére miért nem kezdeményez előzetes döntéshozatali eljárást.

Az Alkotmánybíróság szerint más eljáró bíróságok tekintetében is fennáll az indokolási kötelezettség: „függetlenül attól, hogy kötelezettnek minősült-e vagy sem, továbbá függetlenül attól, hogy helyt ad-e a kezdeményezésre irányuló kérelemnek, avagy sem, alakszerű döntést kell hoznia a kezdeményezésről, és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban meg kell indokolnia.” Az indokolás elmaradása ugyanis az Alkotmánybíróság szerint „érdemi kihatással lehet a jogvita végeredményére”.

Mivel a Pp. 155/A. § (3) bekezdése jelenleg nem rendelkezik kifejezetten a felek indítványának elutasításáról és az indokolási kötelezettségről, ezáltal sérül a felek tisztességes eljáráshoz való joga, ami alkotmányosértő mulasztást eredményez.

A *pro futuro* hatállyal megsemmisített jogszabály alkalmazhatósága tekintetében az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy ha az alkotmányosértőnek talált jogszabály alkalmazhatóságát az Alkotmánybíróság nem zárta ki a *pro futuro* megsemmisítés megállapítása mellett (a megsemmisítés hatályba lépése előtti időre nézve), a jogsza-

bály alkalmazásától a bíróságok nem tekinthetnek el. A konkrét ügyben azonban *res iudicata* áll fenn egyéb okok miatt, így az Alkotmánybíróság érdemben nem tárgyalta ez a kérdést.

A határozathoz *Czine Ágnes* párhuzamos indokolást, *Dienes-Oehm Egon*, *Salamon László* és *Sulyok Tamás* különvéleményt fűzött.

*Czine Ágnes* párhuzamos indokolása szerint „nem teljesen egyértelmű a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának tartalma.” A Pp. szabályozása alapján szerinte nem egyértelmű, hogy mely határozatok tartoznak az ügydöntő határozatok körébe, és ezt a hiányt a határozat indokolása sem orvosolja. A Pp. értelmében a bíróság végzéssel határoz, ha nem az ügy érdemében dönt; azonban vannak olyan végzések, amelyek ugyan nem a per érdemét döntenek el, de mégis érdemi döntésnek minősülnek, mert a keresetben érvényesített igény elbírálását érintik (pl. a per megszüntetéséről rendelkező végzés). Álláspontja szerint ezek is „ügydöntő határozatnak” minősülnek, ám mégsem kötődik hozzájuk indokolási kötelezettség. Véleménye szerint az előzetes döntéshozatali eljárás szükségességének megítélése csak akkor merül fel, ha a bíróság az előtte folyamatban lévő ügyet érdemben eldönti, vagyis ítéletet hoz. Ebből következően a határozatnak mellőznie kellett volna az utalást az „ügydöntő határozatra”, és ehelyett a Pp. szóhasználatának megfelelően a „per érdemében hozott határozat” vagy „ítélet” megjelölést kellett volna tartalmaznia. Véleménye szerint jelentős kérdés, hogy legkésőbb a per érdemében hozott határozat vagy ítélet meghozatalával egyidejűleg tegyen eleget a bíróság az előzetes döntéshozatali eljárást elutasító indokolási kötelezettségének, mivel ha az elsőfokon eljáró bíróság a bizonyítási eljárás korai szakaszában hoz az előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló javaslatot elutasító döntést, lehetséges, hogy döntése „idő előtti”. Ezzel ugyanis elzárná magát attól, hogy a bizonyítás későbbi szakaszában az EUB-hez forduljon. A másodfokú eljárásban és a felülvizsgálati eljárásban prejudikálásként jelenhet meg az előzetes döntéshozatali eljárás iránti indítványnak a határozat meghozatala előtti elutasítása. Egyetért ugyanakkor azzal, hogy a „tisztességes eljárás elvéből” fakadó követelmény a felek által előterjesztett előzetes döntéshozatali indítványt elutasító határozat indokolása.

*Dienes-Oehm Egon* különvéleménye szerint nem áll fenn olyan alaptörvény-ellenesség, amely miatt a mulasztás megállapítása megalapozott lenne, helyette a probléma alkotmányos követelmény útján is orvosolható lett volna. A többségi határozat a Pp. értelmezése kapcsán jut arra a következtetésre, hogy az eljáró bíróságnak végzést kell hoznia akkor is, ha a felek előzetes döntéshozatalra irányuló javaslatát elutasítja, illetve hogy ez a végzés nem fellebbezhető pervezető végzés, és így az eljáró bíró nem köteles a végzést megindokolni. A különvélemény szerint az, hogy kifejezett rendelkezés hiányában milyen formában kell döntenie az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére irányuló indítvány elutasításáról, és mikor kell azt megindokolni, jogértelmezési – és nem alkotmányértelmezési – kérdés. A gyakorlatban a bíróságok külön végzéssel, illetve ítélettel egyaránt szoktak döntenie a kérelmek elutasításáról, valamint indokolásáról. A különvélemény szerint a Pp. vonatkozó szabályainak [155/A. § (3) bekezdés, 222. § (1) bekezdés, 227. § (2) bekezdés] értelmezési tartományát nem feszí-

tette volna szét az, ha az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként fogalmazta volna meg, hogy a bíróságnak az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasító döntését legkésőbb az érdemi (eljárást befejező) határozatában meg kell indokolnia. Önmagában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az elutasítás formájára és időpontjára nézve következtetés nem vonható le, e tekintetben alkotmányértő mulasztás nem állapítható meg. A különvélemény szerint az indokolási kötelezettség csak a „kötelezett bíróságot” terhelheti, és valójában a többségi határozat maga sem tudja megindokolni, hogy az alsóbb fokú bíróságokat miért terheli indokolási kötelezettség. Ezzel a többségi határozat maga is szembemegy a közösségi jogból kiolvasható azon elvvel, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kötelezettsége csak a „kötelezett bíróság” tekintetében állapítható meg, míg a többi bíróságot a döntés-mérlegelés szabadsága illeti.

*Salamon László* különvéleményében szintén a mulasztás megállapítását vitatta, mivel szerinte az indokolási kötelezettség a Pp. hatályos szabályaiból is levezethető. A Pp. többségi határozatban is hivatkozott rendelkezéseinek megfelelő értelmezéséből arra lehet jutni, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása esetén ennek indokairól a bíróság – legkésőbb az ügy érdemében való döntése során, azaz az ítélet indokolásában – számot kell hogy adjon. A Pp. alapján azonban nem lehet azt levezetni, hogy az elutasításnak feltétlenül végzésben kell történnie, ugyanakkor az egyértelműen levezethető, hogy az elutasító döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak. Álláspontja szerint sem mulasztás megállapításának, sem alkotmányos követelmény meghatározásának nem lett volna helye az ügyben.

*Sulyok Tamás* különvéleményében ugyancsak nem értett egyet a mulasztás megállapításával. A jelen ügyben ugyanis alkotmányos szabályozási hiány nem áll fenn, helyette alkotmányos követelmény megállapításával kellett volna megválaszolni az indítványban felvetett alkotmányjogi kérdést. A Pp. vonatkozó rendelkezéseiből, valamint a fellebbezési lehetőség kifejezett hiánya okán, továbbá arra tekintettel, hogy a bíróság előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vagy annak elvetésére vonatkozó álláspontjának meg kell jelennie valamely döntésben, megállapítható, hogy legkésőbb az érdemi határozatban a bíró indokolni köteles a peres fél/felek kérelmének az elutasítását.

### ***Eljárási szabályok megsértése bírósági eljárásban***

A 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat a törvényes bíróhoz való jog sérelme kapcsán vizsgált egy bírósági döntést. Az indítványozó szerint a bíróság támadott ítélete sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikkének (1) bekezdését. Az indítványozó ismertette, hogy a 2014. június 12-én tartott tárgyaláson a bíróság a határozat kihirdetésére 2014. június hó 26. napját tűzte ki. A másodfokú bíróság ítéletének 2014. június 26. napján történt kihirdetésén mind az indítványozó, mind az alperes jogi képviselő nélkül jelent meg „a jegyzőkönyvben nevesített hallgatósággal”. A törvényszéki tanácselnök kihirdette a másodfokú bíróság ítéletét – az indítványozó

keresetének elévülés okából való elutasítását –, és közölte, hogy az írásba foglalt ítélet a jogi képviselőknek postai úton kerül megküldésre. Az ítélethirdetés kapcsán az indítványozó sérelmezte, hogy az eljáró tanácsban a két bírónő helyett az eljárásban addig soha részt nem vett két férfi bíró állt a tanácselnök asszony mellett. Az indítványozó megjegyezte, hogy a tanácselnök semmiféle okát vagy magyarázatát nem adta a bírósági tanács összetételében történt változásnak. Az indítványozó szerint a bíróság eljárása megsértette a „senki sem vonható el törvényes bírójától” elvét. Az indítványozó sérelmezte azt is, hogy az írásba foglalt ítéleten 2014. június hó 12. napja került feltüntetésre 2014. június 26. helyett, továbbá a kézbesített ítéleten azok a bírók kerültek feltüntetésre, akik az eljárásban részt vettek, ám az ítélet kihirdetésénél nem voltak jelen. Ez a tisztességes és nyilvános tárgyaláshoz való jogának sérelmét eredményezte.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz elbírálása érdekében áttekintette a bírósági eljárás és a kérdéses tárgyalás vonatkozó iratait, és megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

A bíróság eltérő összetételű tanácsban történt ítélethirdetése tekintetében kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a tisztességes eljáráshoz (a törvényes bíróhoz) való jogból nem vezethető le az, hogy a bíró személye vagy az eljáró tanács összetétele – az eljárásra vonatkozó törvényi rendelkezések (pl. Pp. 144–145. §) betartása mellett – ne változhatna az eljárás során. Az Alkotmánybíróság szerint nem áll fenn alapjogsérelem, mivel a Pp. szabályainak megfelelően került sor a tanács összetételének megváltoztatására: az eljáró tanács 2014. június 12-én hozta meg ítéletét, amelynek kihirdetésére egy megváltozott összetételű tanácsban került sor 2014. június 26-án.

A jogerős határozat keltezésére és aláírására vonatkozó indítványi felvetésekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyancsak megállapította, hogy az eljárás megfelelt a Pp. vonatkozó rendelkezéseinek. Ugyanakkor a bíróság által megküldött iratok között nem szerepelt a határozathozatalt megelőző zárt tanácskozásról készült jegyzőkönyv. Azonban sem a Pp. rendelkezése, sem a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet nem mondja ki kifejezetten, hogy a zárt tanácskozásról kötelező lenne jegyzőkönyvet felvenni. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság eljárása „e vonatkozásban sem kérdőjelezhető meg”.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az elsőfokú bíróságnál lefűzött iratanyagban lévő eredeti ítéleti példány aláírása nem felel meg a Pp. 195. § (1) és 223. § (1) bekezdésének, miszerint ha az eljáró tanács valamely tagja az aláírásban akadályozva van, ezt az akadály megjelölésével a határozaton fel kell tüntetni. Az Alkotmánybíróság szerint azonban ez a formai hiba nem vezet alkotmányellenességre azon az alapon, hogy a döntést nem az ott feltüntetett összetételű tanács hozta meg.

Úgyszintén tévesen jelölte meg az eljáró bíróság a határozat kihirdetésének napját, ezért a záradékon feltüntetett, a jogerőre és a végrehajthatóságra vonatkozó időpont nyilvánvalóan téves, az ugyanis nem előzhetette meg a kihirdetés időpontját. Mivel azonban a meg nem jelent jogi képviselő részére később kézbesítette a bíróság az ítéletet, és az eljárási határidők ténylegesen a kézbesítéstől vették kezdetüket, az indítványozót az ügy kimenetelére kiható jogsérelem nem érte.

Az Alkotmánybíróság végül hangsúlyozta: önmagában nem eredményez szükségképpen alaptörvény-ellenességet, ha az eljárás egyes elemei törvénysértők, amint erre a jelen ügy is példaként szolgál.

#### **IV. Indítványi kritériumok az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezésekor**

##### *Érintettség: a szakszervezet indítványozási joga*

A 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés a Pedagógusok Szakszervezetének elnöke által a Pedagógusok Szakszervezetének képviseletében benyújtott alkotmányjogi panaszát bírálta el, és döntött annak visszautasításáról. A végzéshez *Salamon László* párhuzamos indokolást, *Czine Ágnes*, *Kiss László* és *Lévay Miklós* különvéleményt csatolt. Az alkotmányjogi panasz több jogszabály alkotmányosságát vitatta (Abtv. 26. §) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján. A támadott jogszabályi rendelkezések a pedagógus-életpályamodell kérdéseiről rendelkeznek. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a támadott rendelkezések a Pedagógusok Szakszervezetének jogait közvetlenül sértik. Ennek alapja, hogy a munka törvénykönyve (2012. évi C. törvény) szerint a szakszervezet jogosult a munkavállalókat tájékoztatni a munkaügyi kapcsolatokkal, a munkaviszonnyal összefüggő kérdésekben; tájékoztatást kérhet a munkáltatóktól a munkavállalók munkaviszonnyal összefüggő gazdasági és szociális érdekeivel kapcsolatban; a munkáltatóval közölheti véleményét a munkáltatói intézkedésekkel kapcsolatban; konzultációt kezdeményezhet; jogosult képviselni a munkavállalókat a munkáltatóval vagy annak érdekképviseleti szervével szemben, és jogosult a szakszervezet tagját – meghatalmazás alapján – bíróság, hatóság és egyéb szervek előtt is képviselni. Ezek a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) hatálya alá tartozó munkáltatók esetében is irányadók. A Kjt. speciális rendelkezéseket is tartalmaz a reprezentatív szakszervezetekre. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a támadott jogszabályok megjelenése és hatályba lépése oly módon valósult meg (kellő felkészülési idő hiányában), amely kizárta, hogy a szakszervezet megismerje azokat a közalkalmazotti jogokat és kötelezettségeket, amelyek tekintetében feladatait jogosult és köteles ellátni.

Az indítványozó szakszervezet szerint az – Abtv. 26. § (2) bekezdésében megkövetelt – indítványozót ért jogsérelem lényege, hogy a köznevelés és a gyermek- és ifjúságvédelem terén foglalkoztatott pedagógusok és más szakemberek, valamint a munkáltatói jog gyakorlóik nem ismerhették meg kellő időben azokat a rendelkezéseket, amelyek alapján a munkájukat meg kellett kezdeniük. Az Alkotmánybíróság a következők alapján utasította vissza az indítványt. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése esetén, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettségnek, ugyanis az nem *actio popularis*. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által előadott érvelésre, valamint az indítványozó státuszára figyelemmel vizsgálta az érintettséget, és megállapította, hogy az a körülmény, hogy a szakszervezet legfontosabb feladata

tagjai érdekeinek képviselője, nem felel meg a kivételes alkotmányjogi panasz esetében megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettség kritériumának. A támadott jogszabályok a pedagógusokra és a különböző vezetőkre, valamint az ő jogviszonyaikra vonatkozó rendelkezéseket foglalnak magukban, s a pedagógusok foglalkoztatásával, jogviszonyaik szükségessé váló módosításával kapcsolatosan okoznak bizonytalan helyzetet. Ezt az Alkotmánybíróság szerint a szakszervezet és a munkáltató között létrejött kollektív szerződés is orvosolhatta volna. Ezért az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó saját alapjogában való sérelem nem volt megállapítható.

*Salamon László* párhuzamos indokolása szerint a visszautasításnak más indokok alapján lett volna helye. Álláspontja szerint a felkészülési idő hiánya nem elégséges érv, ugyanis emellett nem jelölte meg az indítványozó, hogy az alaptörvénysértő jogszabályok következtében mely joga sérült.

*Czine Ágnes* különvéleménye szerint az indítványt érdemben el kellett volna bírálni. A szakszervezet alapvető funkciója tagjainak az érdekképviselője és érdekvédelme, ezért biztosítani kell, hogy a tagjait érintő jogszabályok előkészítésében részt vegyen. Továbbá a szakszervezet funkciója az is, hogy a szakszervezet tagjainak érdekében a hatóságok előtt felléphet, ami szerinte magában foglalja azt is, hogy tevékenységével összefüggésben alkotmányjogi panaszt nyújthat be. Ezért az Alkotmánybíróságnak el kellett volna ismernie a szakszervezet érintettségét.

*Kiss László* különvéleménye (melyhez *Lévay Miklós* csatlakozott) szintén az alkotmányjogi panasz visszautasítását vitatta. Az indítványt érdemben el kellett volna bírálni, és az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét. Utalt az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára, hogy alkotmányjogi panasz keretében kivételesen, csak a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét. Álláspontja szerint az, hogy az indítványozó – a B) cikk (1) bekezdés mellett – az Alaptörvény konkrét rendelkezésének számát nem jelölte meg kifejezetten (szakszervezet-alapítási jog, XVII. cikk), nem lehet indok a visszautasításra, hiszen tartalmilag tekintve kiderül az indítványból, hogy ebben az összefüggésben kéri a B) cikk (1) bekezdés szerinti vizsgálatot. Erre tekintettel érintettsége megállapítható. Véleménye szerint az Alkotmánybíróság általános alkotmányvédelmi funkciójával ellentétes, ha a munkavállalók érdekképviselői szervezetei „csak akkor hivatkozhatnak a fenti jogaik és kötelességeik teljesíthetőségére, ha az azt rögzítő XVII. cikket kifejezetten is meghivatkozták. Ilyen formalista szemlélet – nézetem szerint – nem állhatja útját az Alaptörvény rendelkezései tartalmi értelmezésének.” Általános eljárásjogi alapelv, hogy a beadványokat, kérelmeket tartalmuk szerint kell elbírálni. Az indítvány érdemét illetően, álláspontja szerint – figyelemmel az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatára – a kellő felkészülési idő hiányára megalapozottan hivatkozott az indítványozó, mivel azonnali hatályba léptetés történt. Ezáltal a jogalkotó teljesen ellehetetlenítette azt, hogy a szakszervezet élhessen az Alaptörvény XVII. cikkéből fakadó jogaival. Az Alkotmánybíróság egy *pro futuro* megsemmisítéssel kifejezésre juttathatta volna, hogy a jogalkotói hatalommal való visszaélés az,

ha kellő felkészülési idő biztosítása nélkül változtat meg komplett szabályozási rendszereket vagy intézményeket anélkül, hogy esélyt adna a jogosultaknak Alaptörvényben biztosított feladataik teljesítésére, jogaik gyakorlására. Ahogy fogalmazott: „Ez a módszer – számos példa nyomán – ma már szinte tudatosan alkalmazott törvény (jog)alkotási módszerré vált, amelynek – véleményem szerint – csak határozott alkotmánybírói fellépéssel lehet az útjába állni. Ezúttal ez elmaradt, így az Alaptörvény XVII. cikk (1) és (2) bekezdéseiben rögzített szakszervezeti jogosítványok és kötelezettségek megmaradtak a *lex imperfecta* birodalmában.”

### *Alkotmányjogi panasz bírói jogértelmezéssel szemben*

A 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat egy ítélet ellen előterjesztett alkotmányjogi panasz tárgyában született (a panaszt elutasítva), *Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Salamon László, Stumpf István és Szívós Mária* különvéleményével. Az indítvány előzménye, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) 2010. december 16-án értesítette az indítványozót, hogy felügyeleti ellenőrzést folytat az indítványozónál 2011. január 10-től. A PSZÁF az ellenőrzést 2011. július 7-én zárta le, és határozatot hozott (alaphatározat), amelyben megállapította, hogy az indítványozó törvénysértést követett el. Az indítványozó az alaphatározatot megtámadta a bíróságon. A bíróság azt állapította meg, hogy a PSZÁF a döntését tévesen megjelölt jogszabályhelyekre alapította, és a téves megjelöléseket kijavította. Az indítványozó a módosított alaphatározatot és a bíróság határozatát is keresettel támadta meg. Álláspontja szerint az alaphatározat módosítása nem orvosolta a PSZÁF által elkövetett törvénysértést, ugyanis az indítványozó szerint ellenőrzését csak egy másik – fogyasztóvédelmi – eljárás keretében tehetné volna meg. Az indítványozó kifejtette, hogy a támadott ítéletek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését sértik, valamint az Alaptörvény 26. cikkét.

Álláspontja szerint a tisztességes eljárás követelményének minimuma, hogy a hatóság eljárását olyan jogszabály alapján folytassa le, amely az adott ügyben alkalmazandó. Az indítványozó hiánypótlási felhívásra továbbra is fenntartotta, hogy az Alaptörvény 26. cikkében foglalt elv Alaptörvényben biztosított jog.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány megfelel a befogadás törvényi feltételeinek.

Az Alaptörvény 26. cikkére alapozott indítványi kérelem kapcsán az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok körébe pedig nem kizárólag a „*Szabadság és Felelősség*” című részben foglalt alapvető jogok tartoznak, hanem az Alaptörvény más rendelkezéséből levezethető jogok is. Ez utóbbiak azonban csak akkor szolgálhatnak alkotmányjogi panasz alapjául, ha funkcionálisan megfeleltethetők az egyéni jogvédelemmel. A bírói függetlenségről rendelkező 26. cikk a hatalommegosztással összefüggésben álló alkotmányos alapelv, de egyes elemeiben a bírák számára biztosított jog. Lényegét tekintve azonban funkcionálisan államszervezési elv, így alkotmányjogi panasz nem alapozható rá.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárás alkotmányossági garanciáit foglalja magában, így az a bírói döntéssel szemben értelemszerűen nem hivatkozható.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján megfogalmazott indítványi elem annak a kérdésnek a vizsgálatát tette szükségessé, hogy van-e az Alkotmánybíróságnak jogköre arra, hogy felülvizsgálja a bírói döntésben foglalt jogértelmezést, vagy a bíróságok jogértelmezés mögé rejt(het)ik a „legkirívóbb jogsértéseiket”. E kérdés megválaszolása az Alkotmánybíróság szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Az indítványt ebben a részében érdemben bírálta el. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz megteremtette azt a lehetőséget az Alkotmánybíróság számára, hogy a támadott bírói döntést alkotmányossági szempontból felülvizsgálja, ami értelemszerűen foglalja magába azt, hogy az egyedi ügyekben a bíróság jogértelmezését is felülvizsgálja. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy „a hatalommegosztás rendszerében a jogszabályok önálló, a konkrét tényállásra vonatkoztatott értelmezése a rendes bíróságok feladata (*iura novit curia*)”. Emellett az Alkotmánybíróság kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja a bírói döntést, ezért az nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer felülbírálati fórumának. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.

Az adott ügyben az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét lényegében abban látta, hogy az eljáró bíróság törvénytört értelmezési módszert alkalmazott, amivel „kirívó jogértelmezési hibát vétett”. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Alaptörvény kifejezetten szabályozza a jogértelmezés kötelezően alkalmazandó módszereit (28. cikk), ami azonban nem lehet alkotmányjogi panasz hivatkozási alapja. De az Alkotmánybíróság szerint, mivel az indítványozó lényegében azt állította, hogy nem az Alaptörvény 28. cikke, hanem a tisztességes eljáráshoz való jog sérült a törvénytört értelmezési módszer alkalmazása miatt, az Alkotmánybíróság ezt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állító indítványi kérelemnek tekintette.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatra, amely szerint: „[a] jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.” Ezért kirívó jogértelmezési hibákra nem vonatkozik az Alkotmánybíróság szerint, hogy a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csupán az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Az Alkotmánybíróság jellemzően akkor vizsgálhatja érdemben a bírói jogértelmezés hibájára alapított alkotmányjogi panaszt, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával. Miután ez a jelen ügyben nem volt megállapítható, az Alkotmánybíróság az

indítványt elutasította.

*Juhász Imre* különvéleménye szerint az indítványozó valójában – alaptörvényi érintettség nélkül – a bírói jogértelmezést támadta. Ennek érdemi vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs jogköre, az indítványt vissza kellett volna utasítania.

*Salamon László* különvéleménye szintén a visszautasítás mellett érvelt, szerinte a tisztességes eljáráshoz való jog kizárólag *processzuális* kérdésekre vonatkozik, a bíróságok érdemi jogértelmezése pedig nem tartozik ebbe a körbe. Így az indítványozó felvetései eleve nem állnak alkotmányosan értékelhető összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével. A többségi határozatban idézett AB határozat szerint ugyan a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó önkényes döntésének eszközévé, ám ha erre mégis sor kerülne, az az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével volna ellentétes, ami alkotmányjogi panasz alapjául nem szolgálhat.

*Stumpf István* különvéleménye szerint ugyancsak vissza kellett volna utasítani az indítványt. A többségi határozat az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben elutasította az indítványt, de érdemi vizsgálatot valójában nem is folytatott le. A többségi határozatban található indokok alapján az alkotmányjogi panasz visszautasításának lenne helye, mivel az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vetett fel, és nem támasztotta alá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem.

*Szívós Mária* különvéleménye (melyhez *Dienes-Oehm Egon* csatlakozott) szintén az elutasítást kifogásolta, mivel az indítványban felhozott érvek nem támasztják alá az Abtv. 29. §-ában foglalt törvényi feltételek fennállását. Azok a bíróság jogértelmezését kifogásolják tartalmilag, de nem azért, mert az Alaptörvény által megszabott értelmezési tartományt sértette meg a bíróság.

### ***Indítványi kritériumok az Alkotmánybíróság előtt bírói kezdeményezés esetén***

A 3122/2015. (VII. 9.) AB végzés bírói kezdeményezést utasított vissza, amelyhez *Pokol Béla* párhuzamos indokolást, valamint *Czine Ágnes*, *Kiss László*, *Stumpf István* és *Szalay Péter* különvéleményt csatolt. Az indítvány a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Tv.) egyik rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte. A bíró a Magyar Állam és társai ellen szerződés hatálytalanságának megállapítása iránt indított perben kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. A felperesnek 1995. június 30. napjától 2015. június 30. napjáig tartó mezőgazdasági földhaszonbérleti szerződése állt fenn a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek tekintetében. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet pályázatokat írt ki a földrészletek haszonbérbe adására, a felperes nem gyakorolhatta előhaszonbérleti jogát a pályáztatási eljárás során. A haszonbérletlő abban a megalapozott hitben végezhetett beruházásokat, hogy őt a Tv. alapján előhaszonbérleti jog illeti meg, és reális esélye van arra, hogy a haszonbérleti időtartam lejárta után ismét haszonbérbe vegye az érintett földterületet. Egy 2011-es törvénymódosítás megszüntette a Tv.-ben biztosított előhaszonbérleti jogot. Az indítványozó szerint az Alaptörvény B) cikk (1)

bekezdését sérti, hogy a módosítás hatálya a kihirdetése napján érvényes haszonbérleti szerződésekre is kiterjed, mert a jogbiztonság elve megköveteli a szerzett jogok védelmét, a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. §-a szerinti feltételeknek, amelyek meghatározzák „az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte”, és e körben az Alkotmánybíróság utalt a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésre (a továbbiakban: ABv.). Ez alapján „[n]em alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra, ha nem tartalmaz világos kérelmet (petitum) az alkalmazandó jogkövetkezmenyre, vagy olyan jogkövetkezmeny alkalmazását kéri – mulasztással előidéztet alaptörvényesség fennállásának megállapítása –, amelynek kezdeményezésére nem jogosult, mivel a mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezmeny”. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jelen bírói kezdeményezés „nem tartalmazza a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára” (értve ez alatt azt, hogy az indítvány az Alaptörvény meghatározott rendelkezése megsértésének megállapítását kérte, de a megsemmisítését nem).

Kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a bírói kezdeményezésben csak az ügyben alkalmazott jogszabály támadható meg, és részletesen indokolni kell, hogy a támadott jogszabályt az adott ügyben valóban alkalmaznia kell. Ezen felül tartalmaznia kell a kérelemmel összefüggő tényállás ismertetését, amelyből a támadott jogszabály alkalmazása következik (lásd ABv.). Az Alkotmánybíróság szerint a jelen bírói kezdeményezés nem tartalmazza „az alkotmánybírósági eljárás megindításának részletes indokait, a bíró az előtte folyamatban lévő ügyben nem állapított meg a fentieknek megfelelő tényállást”.

*Pokol Béla* párhuzamos indokolása szerint szükséges a visszautasítás indokolásának kiegészítése. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság megállapítja egy hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenségét, akkor azt részben vagy egészben meg kell semmisítenie. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pontja szerint az indítványnak tartalmaznia kell „a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.” A két rendelkezés között ellentmondás van, amelyet az Alkotmánybíróságnak fel kellett oldania. Szerinte az ellentmondás feloldása az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pontja javára azért fogadható el, mert ez speciális előírást jelent az indítvány tartalmára, míg az Abtv. 41. §-a és 43. §-a generális szabály.

*Czine Ágnes* különvéleményében nem értett egyet az indítvány visszautasításával. Álláspontja szerint nem szükséges kifejezett kérelmet megfogalmazni a jogszabály, jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pontja szerint ugyanis a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli a kifejezett kérelmet a jogszabály, a jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisíté-

sére, *illetve* (és/vagy) az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára. Szerinte ebből az következik, hogy a bíró legalább a támadott jogszabály, jogszabályi rendelkezés megsemmisítését (jogkövetkezmény) *vagy* az Alkotmánybíróság döntésének tartalmát köteles megjelölni. Az Alkotmánybíróság döntésének tartalma a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti kérelem elbírálása. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bíró az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi „a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását”. Ha pedig az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességét megállapítja, az Abtv. 41. §-a alapján egyértelmű az alkalmazandó jogkövetkezmény. Ezért erre az indítványnak nem szükséges kitérnie. A többségi döntés szerint megfelelő tényállást sem jelölt meg a bíró, amivel szintén nem értett egyet. Nem vitatja, hogy egyes – az ügy alkotmányjogi megítélése szempontjából azonban nem lényeges – kérdésekre nem tért ki a bíró, de az a mellékletekből egyértelműen megállapítható. Álláspontja szerint nem lett volna szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a bíró indítványa és annak visszautasítása mindig a peres felekre hat vissza. A peres eljárás alatt kisebb érdeksérelem nélkül orvosolható egy jogszabály alaptörvény-ellenessége. Erre tekintettel sem lehet a többségi döntésben megjelölt indokokra hivatkozással visszautasítani az indítványt. Ráadásul az indítványozó e tekintetben nem kapott hiánypótlási felhívást sem. Külön kiemelte, hogy az ABv.-ben foglaltakat kizárólag a közzététele napját követően előterjesztett bírói kezdeményezésekre lehetett volna alkalmazni.

*Kiss László* különvéleménye szerint is megfelelt az indítvány a törvényi követelményeknek, ezért érdemben el kellett volna bírálni. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése nem írja elő a bírói kezdeményezés kötelező feltételeként az alkalmazandó jogkövetkezményre vonatkozó kérelem meglétét. Az Abtv. 39. § (3) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között maga állapítja meg. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése értelmében pedig, amennyiben az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § vagy a 25–26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. Alaptörvény-ellenesség megállapításakor a jogszabály megsemmisítése az Alkotmánybíróság törvényi kötelezettsége tehát, ezért az arra irányuló indítványi kérelmet szükségtelen külön és kifejezetten megkövetelni az indítványozó bírótól. A visszautasítás másik indoka (hiányos tényállás) sem elfogadható, szerinte az érdemi alkotmányossági elbírálás szempontjából kellő mélységig ismertette az ügyet, és meggyőzően megindokolta azt is, miért is kell az adott jogszabályt a konkrét ügyben alkalmaznia. A többségi döntés összességében a határozott kérelem törvényi feltételeit (Abtv. 52. §) olyan további feltételekkel egészítette ki, amelyekkel szűkítette az indítványozói jogosultságot és a saját hatáskörét. Az Alkotmánybíróság erre nem rendelkezik hatáskörrel, ami a jogbiztonság sérelmének a kérdését is felvetheti az Alkotmánybírósággal szemben.

*Stumpf István* különvéleményében szintén vitatta a visszautasítást, annak mindkét indokát. A bírói kezdeményezés akkor is alkalmas az érdemi elbírálására, ha alaptörvény-ellenesség megállapítását kéri, de a kérelem a megsemmisítésre külön nem tér ki, mivel az alaptörvény-ellenesség megállapításából az Abtv. alapján automatikusan következik a megsemmisítés. A kezdeményezés kellő mélységű indokolása tekintetében utalt az Abtv. 58. § (1) bekezdésére, miszerint, „[h]a az előadó alkotmánybíró az indítvány érdemi vizsgálata során azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre szorul, határidő tűzésével hiánypótlásra hívhatja fel az indítványozót”. A jelen ügyben történt hiánypótlás, amelyben azonban az Alkotmánybíróság nem jelölte meg azt a hiányt, amelyre hivatkozással visszautasítja, „emiatt finoman szólva nem sportszerű visszautasítani az indítványt, erősebben fogalmazva kérdéses a visszautasításnak az Abtv.-vel való összhangja”.

*Szalay Péter* különvéleménye szerint az ügyet érdemben kellett volna elbírálni, mert az indítvány megfelel a törvényi feltételeknek. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján a bíró kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, és az indítványozó bíró „pontosan ezt tette, azaz kezdeményezte a fent megjelölt jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását”. Az Abtv. 41. §-a pedig meghatározza a jogkövetkezményeket. Álláspontja szerint akkor is egyértelmű a bírói indítvány, ha csupán az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul, ugyanis az Abtv. 41. § (1) bekezdése automatizmusként rendeli hozzá a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését mint jogkövetkezményt. Álláspontja szerint szükségtelen megkövetelni ebben az esetben a bírói kezdeményezéstől még azt is, hogy egyértelműen jelentse ki, hogy a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését kívánja.