



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

## TARTALOM

<b>28/2015. (IX. 24.) AB határozat</b>	a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.....	1316
<b>29/2015. (X. 2.) AB határozat</b>	a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. §-a és 143. §-a egyes szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasításáról .....	1340
<b>3185/2015. (X. 7.) AB határozat</b>	alkotmányjogi panasz elutasításáról .....	1357
<b>3186/2015. (X. 7.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1361
<b>3187/2015. (X. 7.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1364
<b>3188/2015. (X. 7.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1366
<b>3189/2015. (X. 7.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1368
<b>3190/2015. (X. 7.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1370
<b>3191/2015. (X. 7.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz eljárás és bírói kezdeményezés alapján indult eljárás megszüntetéséről és bírói kezdeményezés visszautasításáról.....	1372
<b>3192/2015. (X. 7.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1374
<b>3193/2015. (X. 7.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1378
<b>3194/2015. (X. 7.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	1380
<b>7/2015. (IX. 29.) elnöki utasítás</b>	egyesbírók kijelöléséről .....	1382

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 28/2015. (IX. 24.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Pokol Béla és dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Kiss László, dr. Lévay Miklós, dr. Stumpf István és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság a társadalmi szervezet indítványozók által előterjesztett, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az Alkotmánybíróság előtt IV/2774/2015., IV/2779/2015. és IV/2822/2015. ügyszámok alatt három, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz indítvány tárgyában indult eljárás.
- [2] 1.1. A természetes személy és társadalmi szervezet indítványozók jogi képviselőik útján az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. Indítványukban kérték, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzését. A bíróság támadott végzésével megváltoztatta a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 83/2015. számú határozatát, amely megtagadta egy, az országos népszavazás kitűzésére irányuló népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdés hitelesítését. Az indítványozók szerint a Kúria támadott végzése sérti az Alaptörvény egyenlő bánásmódhoz való jogra vonatkozó, továbbá az esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedéseket és fokozott védelmet megfogalmazó XV. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdését, illetve az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdését, valamint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogát. Az indítványozók álláspontja szerint a Kúria végzése sérti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének *b*) pontját is, ezen kívül a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. számú törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése tekintetében indokolása megalapozatlan.
- [3] 1.2. Egy további indítványozó a fenti indítványozókkal azonos jogi képviselő útján, tartalmilag megegyező indítvánnyal fordult az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. A két indítvány közti különbség az indítványozók személyében rejlik. Míg az indítványozók egyike már nyugdíjasként részesül a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében foglalt nők ked-

vezményes öregségi nyugdíjában, addig egy másik indítványozónak a jövőben keletkezne a jelenleg ismert feltételek melletti jogosultsága a csatolt nyilatkozata értelmében.

- [4] 1.3. A harmadik, Abtv. 27. §-a szerinti indítványt két természetes személy indítványozó nyújtotta be. Az indítványozók szerint a Kúria támadott végzése sérti az Alaptörvény egyenlő bánásmódhoz való jogra vonatkozó, továbbá az esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedéseket és fokozott védelmet megfogalmazó XV. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdését, illetve az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdését, továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot és a B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét.
- [5] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló tényállás lényege az alábbiakban összegezhető. Az országos népszavazás kezdeményezője 2015. április 1-jén nyújtotta be az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a Nemzeti Választási Bizottsághoz az Nsztv. 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj jogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?” A kérdés hitelesítését a Nemzeti Választási Iroda vezetője 9/2015. számú határozatával, formai okokra hivatkozással megtagadta. Ezt követően a kezdeményező 2015. április 10-én ismételten benyújtotta hitelesítésre az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést, azonban az NVB 2015. április 30. napján kelt 83/2015. számú határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta.
- [6] A szervező jogi képviselője útján felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúrián, amelyet a bíróság megalapozottnak talált, és a Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzésével az NVB határozatát megváltoztatta. A támadott végzés a hitelesítés indokaként egyrészt arra hivatkozott, hogy „[a] Kúria a kérdést egyértelműnek ítélte úgy a választópolgárok, mint az Országgyűlés oldaláról”, másrészt értékelése szerint a feltenni szándékozott kérdés „csak távoli, közvetett összefüggést mutat a költségvetési törvénnyel”.
- [7] 3. Az indítványozók az indítványukban felhívott alaptörvényi rendelkezések sérelmét a támadott bírósági végzéssel összefüggésben az alábbiak szerint indokolták.
- [8] Az indítványozók mindenképp arra hivatkoztak, hogy a Kúria végzésének indokolása „lényegében nem tartalmaz alapjogi érvelést”, emellett csupán egyetlen alkotmánybírói határozatra támaszkodik, amely állításuk szerint az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezései 5. pontja értelmében nem hatályos.
- [9] Az Alaptörvény XV. cikkében foglalt általános egyenlőségi szabállyal és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben az indítványozók előadták, hogy „hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik.” [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.] Megítélésük szerint jelen esetben az eltérő nyugdíj szabályok alapja a különműködés, amelynek tekintetében a nőkre vonatkozó kedvezményes szabályozás „a gyermeknevelés miatti fokozott terhelés vagy a beszámítható munkaévek csökkenésén” alapszik. Az indítványozók szerint az Alaptörvény XV. cikk (3) bekezdésében foglalt férfi és női egyenjogúságnak a tartalmi megvalósulását bontja ki a XV. cikk (5) bekezdésben szereplő kijelentő módú („nem feltételes vagy megengedő”) megfogalmazás, amely szerint Magyarország külön intézkedésekkel védi – más kiemelt csoportok mellett – a nőket. Álláspontjuk szerint ezt erősíti „a család különös védelmét rögzítő” L) cikk (1) bekezdése, és ezt konkretizálja az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése, amely az állami kötelezettségvállalás keretei között és a nők fokozott védelmére tekintettel az állami nyugdíjra való jogosultság feltételei vonatkozásában lehetővé teszi a nők számára kedvezőbb előírások megalkotását. Ezen indokok alapján a népszavazás „a nők indokolt és ésszerű pozitív diszkrimináción alapuló különös védeltségét szüntetné meg.” Ezzel összefüggésben az indítvány utalt az országgyűlési biztos vizsgálatára (OBH 8068/1996.), amely szerint „az (akkori) társadalombiztosítási jogszabályok által a nők számára meghatározott alacsonyabb nyugdíjkorhatár kedvezmény a nagyobb társadalmi igazságosság megvalósítását célozza, s e célra tekintettel nem sérti az Alkotmányban kimondott diszkriminációs tilalmat.”
- [10] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való joggal összefüggésben az indítványozók előadták, hogy az Alkotmánybírók gyakorlata értelmében a tulajdonhoz való jog a már megszerzett tulajdon mellett a tulajdoni várományokat is védi. Ennek megfelelően kiterjed a tulajdonjogi védelem „a társadalombiztosítási szolgáltatásokra és várományaikra, [...] tehát az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezettségen alapuló ellátás, mint például a saját jogú öregségi nyugdíj, az özvegyi nyugdíj és a saját jogú hozzá-

tartozói nyugellátás a biztosítási elem miatt tulajdonvédelemben részesül [40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [28]].” A jelen ügygel összefüggésben az indítványozók úgy látják, hogy az érvényes és eredményes népszavazást követően előálló jogalkotási kényszer többféleképpen is teljesíthető. Meglátásuk szerint bekövetkezhet az is, hogy az egyenlő szabályozást a kedvezmények teljes eltörlésével valósítja meg a jogalkotó, de bekövetkezhet az is, hogy az Országgyűlés a jelenlegi kedvezményeket terjeszti ki a férfiakra is, amely helyzet azonban az ellátandó személyek számának növekedése miatt a jelenlegi nyugellátás mértékének csökkenésével járhat. Mindez meglátásuk szerint „a társadalombiztosítási ellátások az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből levezethető, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében garantált tulajdonszerű védelmének sérelmével járna.” Ezen kívül mindez megalapozza a választói egyértelműség hiányának kételyét is, tekintve hogy az „igen” szavazatok teljesen ellentétes döntéseket eredményezhetnek.

- [11] A tulajdonjog sérelmével összefüggésben az indítványozók rámutattak arra is, hogy a potenciálisan megvalósuló „Férfiak40” programszámítások szerint évente 260 milliárd forinttal terhelné meg a nyugdíjasszát. Meglátásuk szerint egy ilyen döntés „a fenntartható költségvetési gazdálkodás sérelmével egyben veszélybe sodorná a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalás Alaptörvényben megfogalmazott célját is.” Ezzel összefüggésben felróták indítványukban azt is, hogy véleményük szerint a Kúria döntése során figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény N) cikkében foglalt kötelezettségét.
- [12] Az indítványozók a tisztességes eljárás sérelmét részben abban látták megvalósulni, hogy a Kúria nem függesztette fel eljárását és nem fordult az Alkotmánybírósághoz. Előadták, hogy az országos népszavazás tiltott tárgykörök az Alaptörvény 8. cikke tartalmazza, amely szoros összefüggésben áll az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított népszavazáson való részvételhez fűződő joggal, ugyanis a tiltott népszavazási tárgykörök a népszavazás kezdeményezéséhez fűződő jog Alaptörvényben foglalt korlátaiként értelmezhetők. Meglátásuk szerint mivel a tiltott tárgyköröket az Nsztv. szabályozása nem bontja ki, ezért a Kúria nincs abban a helyzetben, hogy meg tudja ítélni, hogy egy feltenni kívánt kérdés az alaptörvényi tilalmak körébe esik-e. Az indítványozók szerint a jelenlegi szabályozási hiátus miatt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn, ezért a Kúriának az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia.
- [13] A tisztességes eljáráshoz való jog, és emellett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét meglátásuk szerint az is megalapozza, hogy a Kúria nem volt tekintettel a nyugdíjrendszerrel összefüggő egyéb népszavazási kérdésekben hozott alkotmánybírósági határozatokra. Ezek a határozatok a nyugdíjrendszer komplex jellegét hangsúlyozták, és azt, hogy a rendszer egyetlen elemének „kiemelése és népszavazásra bocsátása esetén nem egyértelmű, hogy az eredményes népszavazás milyen változásokat okozna”. Ennek következtében a Kúria döntésének indokolása a kérdés egyértelműségének tekintetében az indítványozók szerint hiányos, és esetenként belső ellentmondásban szenved.
- [14] 4. Az előadó alkotmánybíró az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján az előtte folyamatban lévő azonos tárgyú ügyekben elrendelte az ügyek egyesítését. Az alkotmányjogi panaszok tekintetében az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az előadó alkotmánybíró a panaszok befogadásáról szóló döntés helyett a panaszok érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesztett a teljes ülés elé.

## II.

- [15] 1. Az Alaptörvénynek az indítványokkal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„L) cikk (1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”

„N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(3) A nők és a férfiak egyenjogúak.

[...]

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„XIX. cikk (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

„XXIII. cikk (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„8. cikk (3) Nem lehet országos népszavazást tartani

[...]

b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékáról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;”

### III.

[16] Az indítványok részben megalapozottak.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok befogadhatóságát vizsgálta. A befogadhatóság formai feltételeit vizsgálva az alábbi megállapításokra jutott.

[18] 1.1. Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében (a továbbiakban: ABv.) áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybíróági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési hatásköri szabályokat. Az ABv. azt állapította meg, hogy „a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz.” (Indokolás [20]) Megállapította továbbá, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d*) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal” (I. ABv. Indokolás [21]).

[19] Az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésének első fordulata értelmében a sérelmezett döntés kézhezvételétől számított 60 napon belül kell előterjeszteni. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-ában foglalt alkotmányjogi panaszt az ügyben elsőfokon eljáró bíróság-

nál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. A Kúria alkotmányjogi panasszal támadott Knc. IV.37.467/2015/2. számú végzése 2015. június 30-án kelt és ugyanezen napon tették közzé a Kúria honlapján. A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszosok a fenti törvényi határidőt valamennyi alkotmányjogi panasz esetében betartották.

- [20] 1.2. Az alkotmányjogi panaszok megfeleltek az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítványok megjelölték az indítványozók jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 27. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz hatáskörben (valódi panasz) kérték az Alkotmánybíróság eljárását. Az Alkotmánybíróság az ABv. indokolásában már megállapította azt, hogy „[a]z Alaptörvény és az Abtv. valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását. Jelenleg nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv.-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivéve a panasszal támadható bírói döntések közül. Az Nsztv. 30. § (1) bekezdése a további jogorvoslatot zárja ki a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt nem.” (Indokolás [13]) Ebből következően a panaszosok az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyben terjesztették elő az indítványukat. A panaszosok megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírói döntést: a Kúria Knc. IV.37.467/2015. számú jogerős végzését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint – az indítványismertetésben foglaltak szerint – az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. A panaszosok indokát adták az eljárás megindításának, kifejtették az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolták továbbá azt is, hogy a Kúria támadott végzése miatt ellentétes az Alaptörvény általuk felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. A panaszosok kifejezett kérelmet terjesztettek elő a Kúria támadott végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és annak megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [21] 1.3. Az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében megvizsgálta az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának a törvényben előírt tartalmi feltételeit is, így különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság tartalmi vizsgálata során megállapította, hogy a természetes személy panaszosok jogosultnak és érintettnek tekinthetők, ugyanakkor a társadalmi szervezet indítványozók érintettsége nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság a 3091/2012. (VII. 26.) AB végzés indokolásában a szakszervezetek egyedi ügyben fennálló érintettségének a vizsgálata körében már megállapította: „[a] szakszervezet tagjai és más személyek nevében nem járhat el, a szakszervezet tagjai önállóan, saját nevükben nyújthatnak be Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panaszt. A szakszervezet érintettsége csak akkor lenne megállapítható, ha a támadott jogszabályi rendelkezések közvetlenül a szakszervezet érdekképviselői tevékenységével kapcsolatos jogaira vonatkoznának.” (Indokolás, [3]) A vizsgált ügyben a társadalmi szervezet indítványozók a tagjaik nevében az Alaptörvény 27. §-ában foglalt alkotmányjogi panaszt nem terjeszthetnek elő. Ezen túlmenően a társadalmi szervezet indítványozók nem a társadalmi szervezet Alaptörvényben foglalt jogainak, hanem a tagjaikat megillető Alaptörvényben foglalt jogok sérelmét állították, ezért az egyedi érintettségük nem állapítható meg. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a társadalmi szervezet indítványozók által előterjesztett alkotmányjogi panasz indítványt az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította.
- [22] A természetes személy indítványozók egyrészt olyan nők, akik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében szabályozott kedvezményes szabály mellett vonultak nyugdíjba és az indítvány előterjesztésekor is abban részesülnek. A természetes személy indítványozók másrészt olyan nők, akik a mondott törvényi rendelkezés alapján már kérték a jogosultsági feltételek eljáró nyugdíjszerv általi megállapítását, illetve nyilatkoztak arról, hogy élni kívánnak a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségével. Az Alkotmánybíróság az érintettség vizsgálatánál figyelembe vette azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott jogerős végzése országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, mely hitelesítő döntés nemcsak a kezdeményezőknek a népszavazáshoz való alapjogára, de a panaszosok indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat.
- [23] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben megállapította, hogy a természetes személy panaszosok csatolták az egyedi érintettségüket alátámasztó okiratokat, azok tartalma az egyedi ügyben fennálló érintettségüket alátámasztotta.

- [24] Az indítványozók hivatkoztak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének az eszköze. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {I. pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]} – lehet alapítani. A vizsgált ügyben a panaszosok nem a kellő felkészülési idő hiányát sérelmezték, illetve nem a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára hivatkoztak, ezért az alkotmányjogi panaszok e tekintetben nem feleltek meg az Abtv. 27. § a) pontjában foglaltaknak, erre tekintettel azokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [25] Az indítványozók az Alaptörvény több olyan rendelkezésének a sérelmére is hivatkoztak – Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1), (2), (3), (5) bekezdés, XIX. cikk (4) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés – amelyek a panaszosok Alaptörvényben foglalt jogát képezik, illetve azzal szoros tartalmi kapcsolatban állnak. A mondott alaptörvényi rendelkezések tekintetében az alkotmányjogi panaszok megfelelnek az Abtv. 27. § a) pontjában foglalt feltételnek.
- [26] 1.4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria támadott végzésével szembeni jogorvoslatot az Nsztv. 30. § (1) bekezdése kizárja, így az Abtv. 27. § b) pontjának második fordulatában foglalt törvényi feltétel teljesült.
- [27] 1.5. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. A fenti törvényi feltételek vagylagosak, bármelyik törvényi feltétel fennállta megalapozhatja a fenti törvényi rendelkezésnek való megfelelést. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panaszok alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel és egyben fennáll a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetősége is. Az indítványozók több olyan őket megillető Alaptörvényben foglalt jog, illetve ahhoz szorosan kapcsolódó, az Alaptörvény alapjogokat szabályozó „SZABADSÁG ÉS FELELŐSÉG” fejezetében szabályozott rendelkezés sérelmét állították, amelyeknek a sérelmét csak azok befogadását követően tudja az Alkotmánybíróság elbírálni. Az indítványozók kifogásolták azt is, hogy a Kúria hitelesítő döntése alapjogi érvelést nem tartalmaz, ebből következően a Kúria nem ismerte fel az előtte fekvő ügy alapjogi összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatában az Abtv. 27. §-a szerinti panasz tárgyát képező bírói döntés alaptörvény-ellenességét azért állapította meg, mert az egyedi ügyben eljáró bíróság nem ismerte fel az előtte fekvő ügy alapjogi vonatkozásait. Az egyedi ügy alapjogi összefüggéseinek az indítványozók által állított figyelmen kívül hagyása (az alapjogi vonatkozású indokolás állított hiánya) tehát a vizsgált esetben is felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinti azt is, hogy a kifogásolt hitelesítő döntés az Alaptörvény XV. cikk (2) és (3) és (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseinek a sérelmére vezethet-e, figyelemmel az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt rendelkezésekre is. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat befogadhatónak találta.

#### IV.

- [28] 1. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is szükségesnek ítéli rögzíteni azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panaszokkal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúria hitelesítő döntését, abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói illetve törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfelelt-e. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a Kúria panaszosok által támadott végzése helytállóan állapítja meg azt, hogy a Kúria az Nsztv. 30. § (1) bekezdésében – figyelemmel az Nsztv. 11. §-ára is – foglalt hatáskörében eljárva, nemperes eljárásban, az Alaptörvény védelme érdekében és elsődlegesen a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel vizsgálta felül az NVB döntését. Ugyancsak helytállóan hivatkozik a végzése indokolásában a Kúria arra, hogy a felülvizsgálati eljárásának, mint az Nsztv.-ben rögzített jogorvoslati eljárásnak a tárgya a hitelesíteni kért kérdés alkotmányosságának és törvényességének a vizsgálata volt. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontjában és az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is

fenntartja és megerősíti az ABv. indoklásában kifejtett álláspontját: „[a] kérdés hitelesítése körében – ahogyan a jelen ügyben is – a Kúria döntése mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.” (Indokolás [21]) Az indítványozók a jelen ügyben alapjogi sérelmet állítottak és – egyebek mellett – hivatkoztak a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmére – továbbá az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörön keresztül – utaltak a népszavazáshoz való alapjog sérelmére. A népszavazáshoz való alapjoghoz kapcsolódóan állították az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt rendelkezés sérelmét is. Az Alkotmánybíróság az ABv.-ben rámutatott továbbá arra is, hogy az Alaptörvény és az Abtv. valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását és nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv.-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivenné a panasszal támadható bírói döntések közül. Az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá azt is, hogy az Nsztv. 30. § (1) bekezdése a további jogorvoslatot zárja ki a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt nem, továbbá, hogy az Nsztv. rendszerében az alkotmányjogi panasz nem minősül az Nsztv. szerinti jogorvoslatnak. A fenti megállapítások mellett ugyanakkor azt is kiemelte, hogy „[m]ás kérdés, hogy ilyenkor az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság milyen feltételekkel és terjedelemben vizsgálhatja felül a Kúria végzését mint bírói döntést, amely vagy a kérdés hitelesítésére, vagy a hitelesítés megtagadására vezet.” (Indokolás [13]) Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben figyelemmel a fent idézett megállapításaira is, nyomatékmal kíván utalni arra, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A jelen ügyben ezt a kivételességet az állított alapjogi sérelmek alapozzák meg. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az indítványozók által állított alapjogi sérelemmel összefüggésben felhívott hitelesítés megtagadási ok az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt tehát nem törvényi, hanem alaptörvényi tilalom. A Kúria a kifogásolt végzésében a saját hatáskörének megállapítása során maga is szükségesnek ítélte rögzíteni azt, hogy nemcsak a hitelesíteni kért kérdés törvényességét, de az Alaptörvény védelme érdekében annak alkotmányosságát is vizsgálta a felülvizsgálati kérelem keretei között. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó.

- [29] 2. Ebből is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok érdemi (tartalmi) elbírálása során azt is vizsgálnia kellett, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt Alaptörvényben tiltott népszavazási tárgykörbe. Ebben az alkotmányossági kérdésben a fent jelzett kivételes feltételek teljesülése miatt az Alkotmánybíróságnak el kellett végezni a Kúria jogerős végzésében foglalt hitelesítő döntés (az ennek tárgyát képező kérdés) alkotmányossági felülvizsgálatát az Alaptörvényben biztosított, alapjogi természetű rendelkezések tükrében.
- [30] Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése” [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [31] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontja az előző Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában rögzített, népszavazásra nem bocsátható tárgykörrel állítható párhuzamba. Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozására irányuló, T/1445. számú, 2010. október 26-án benyújtott törvényjavaslat a népszavazási kizárt tárgykörökre utalt vissza, ezek között arra a szabályra [Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja], amely szerint nem tartható népszavazás a költségvetésről szóló törvény tartalmáról. Ezért mind a hatáskör-korlátozó klauzula költségvetési törvényre utaló részének értelmezése, mind a népszavazásból kizárt tárgykörök értelmezése az Alkotmánybíróság 2012. január 1-je előtti gyakorlatából a jelen ügyben felhasználható. A hatáskör-korlátozással kapcsolatos gyakorlatot az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvény



érintő ügyben 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában foglalta össze. Ez a határozat az 58/2007. (X. 1.) AB határozatban (ABH 2007, 676.) kifejtettekre utal. Ez utóbbi – szintén népszavazási ügyben hozott – határozat III. 3.1. pontja megerősíti azt a gyakorlatot, amely szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. A határozat szerint „jövőbeli költségvetési törvényben szereplő kiadás meghatározására irányuló kérdés kizárásával a költségvetés bevételi és kiadási oldala között különbséget jövőbeli költségvetést illetően tett az Alkotmánybíróság, éppen szűkítve a szabad tárgyköröket. Ez a különbségtétel az Alkotmányon alapul: a bevételi oldalt illetően az Alkotmány a bevételeket meghatározó adókról, illetékekről, vámokról szóló törvényekről egyszer és mindenkorra tiltja külön a népszavazást, míg más bevételek, illetve a kiadási oldal védelme csupán valamely, már elfogadott költségvetés időtartamára szólna, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja szó szerinti értelme mellett. Nyilvánvaló, hogy a népszavazás intézménye és az Országgyűlés költségvetés jóváhagyására vonatkozó hatásköre, amely az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontján alapul, akkor egyeztethető össze, ha az olyan kérdés is tiltott tárgykörbe tartozik, amely arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.” Az Alkotmánybíróság 33/2007. (VI. 6.) AB határozatában szintén megerősítette: „jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési javaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése nem tagadható meg, hacsak nem jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokról van szó.” (ABH 2007, 394, 400.) Az Alkotmánybíróság a fentiek értelmében a „költségvetési törvényre” vonatkozó szabályt az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat (ABH 2001, 392.) meghozatalától kezdve kiterjesztően értelmezi és három esetkört (a költségvetési törvény módosítását, a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatását, jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadások meghatározását) ért alatta. A népszavazási kérdés közvetlenül nem költségvetési törvényre vonatkozik. Azonban – az ismertetet gyakorlat érelmében – a költségvetési törvény, mint kizárt tárgykör nemcsak a hatályos költségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos költségvetési törvény módosítása következik. Az Alaptörvény a közpénzekekről szóló szabályok között a 36. cikk (1) bekezdésében előírja, hogy az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. A közpénzekekről szóló fejezetben elhelyezkedő 40. cikk szerint „a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.” Az Alaptörvény a nyugdíjrendszer alapvető szabályait közpénzügyi rendelkezésnek tartja. Az Alaptörvény a közpénzekekről szóló fejezetben utal az államháztartásra, az államháztartás gazdálkodására (43. cikk). Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény előírja, hogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat indokolásában mellékelni kell a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeire és kiadásaira vonatkozó demográfiai folyamatokat, és azok hatásait figyelembe vevő előrejelzést [22. § (3) bekezdés c) pont]. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 42. § (1) bekezdése értelmében az állami nyugdíjak kifizetésének fedezetét a Nyugdíjbiztosítási Alap biztosítja. A Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Költségvetési törvény) a Nyugdíjbiztosítási Alapot fejezetként szabályozza (LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap). Az indítvány elbírálásakor a Költségvetési törvény 1. melléklete a LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap fejezetnél a 2. cím, 1. Nyugellátások alcím alatt tartalmaz előírást, kiadási előirányzatot az öregségi nyugdíjjal összefüggésben.

- [32] Az 59/2004. (XII. 4.) AB határozat – amely nyugdíjmelésre vonatkozó népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről szólt, és a költségvetési kizárt tárgykört értelmezte – abból indult ki, hogy a népszavazásra bocsátandó, nyugdíjmelésre vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következett a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszege – megváltoztatása. A határozat megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a nyugdíjak emelése, a költségvetési törvényben meghatározottaktól eltérő mértékben. A népszavazásra szánt kérdés közvetlenül a költségvetésre vonatkozik, így a kérdés az Alkotmányban tételesen megjelölt kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik (ABH 2004, 834, 837.). Akkor, amikor arról kell döntenet, hogy valamely kérdésben a népszavazás kizárt a népszavazási kizárt tárgykörre vonatkozó szabály értelmében, a népszavazási kérdés tartalmát figyelembe kell venni. A Kúria támadott hitelesítő végzésében foglalt kérdés a „nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét” kiterjesztené a férfiak számára is, mert

lehetővé kell tennie az Országgyűlésnek a férfiak számára is a „nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét”. Megállapítható, hogy a kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. A kérdésből a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotás következik, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a Kúria Knk.IV.37.467/2015/2. számú végzése olyan kérdést hitelesített, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének *b)* pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet meghozatala során a Kúria nem alkalmazta helytállóan a kizárt tárgykörbe tartozó költségvetési törvény fogalmának az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezését, ezért döntésével olyan kérdést hitelesített, amely kizárt népszavazási tárgykörbe tartozik.

- [33] 3. Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a Kúria támadott végzése alapjogi érvelést nem tartalmaz, a hitelesített kérdés alapjogi összefüggéseit így különösen annak kapcsolatát az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében és XV. cikk (5) bekezdésében foglalt rendelkezésekhez nem tárta fel, és így nem is vette figyelembe a kérdés alkotmányossági vizsgálata során. A panaszosok kiemelték azt, hogy az Alaptörvény a védett társadalmi csoportok között alaptörvényi védelem alá helyezi a nőket. Hivatkoztak arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében az állam külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Arra is hivatkoztak, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése tartalmilag szorosan kapcsolódik a fent idézett, az állam oldalán fennálló alkotmányos kötelezettséghez akkor, amikor kimondja azt, hogy törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja. Az indítványozók a Kúria végzésének az indokolásával összefüggésben azt is sérelmezték, hogy a Kúria a kérdés alkotmányossági szempontú vizsgálatába nem vonta be az Alaptörvény XV. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdéseit nem ezekkel együtt és ezekre tekintettel vizsgálta és értékelte a XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezést. Az Alkotmánybíróságnak – tekintettel arra, hogy a Kúria a felülvizsgálati eljárás során nemcsak törvényességi, de alkotmányossági szempontból is vizsgálta a kérdést – az indítványok alapján vizsgálnia kellett azt, hogy az indítványozók által kifogásolt alapjogi szempontú vizsgálatot teljes körben elvégezte-e a kérdés hitelesítése során a Kúria. Az Alkotmánybíróság a lefolytatott vizsgálata során az alábbi megállapításokra jutott.
- [34] Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában is megállapította, a korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. E rendelkezésből és az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a jogosultságot az olyan megélhetési minimum állam általi biztosítására, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. Az előző Alkotmányhoz képest lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását. Jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegye, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot. Vagyis ezek azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből az következik, hogy jóllehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke „Alaptörvényben biztosított jogot” tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad. Habár a törvényi feltételek részletei vagy a nyugdíjra jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság mind az állami nyugdíjat, mind a nők fokozott védelmét illetően az Alaptörvényből ered. Ezt az értelmezést erősíti az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, amikor előírja, hogy az államnak külön intézkedésekkel kell védenie egyebek között a családokat, a gyermekeket, a nőket. A XV. cikk (3) bekezdése a nők és férfiak egyenjogúságát deklarálja. A XV. cikk alapjogi rendelkezés, amely fő szabály szerint tiltja a nem szerinti különbségtételt az alapvető jogokat illetően. A nőket az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján külön védelem illeti meg, és a fokozott védelem követelményére tekintettel is nyugdíjra való jogosultságuk más lehet, mint más személyeknek. Mindkét szabályból az következik, hogy a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tart-

hatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság (a törvényben szabályozott jogosultsági feltételek meghatározása) területén. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének feltételes megfogalmazásából szövegszerűen az következhetne, hogy a nők előnyben részesítése egyes nyugdíjszabályok vonatkozásában a törvényalkotó számára biztosított lehetőség csupán. Azt azonban feltétlenül meg lehet állapítani, és a jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panaszok szempontjából annak van jelentősége, hogy az Alaptörvény valamennyi, a „Szabadság és felelősség” című részben szereplő szabálya, így XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata is, érvényesülhessen a törvényhozó belátása szerint. A nőknek ehhez Alaptörvényben biztosított joguk van. A hitelesített népszavazási kérdés – akár az NVB, akár a Kúria jogértelmezését kell figyelembe venni – a lényeges tartalma szerint arra irányul, hogy a nyugdíjba vonulás lehetőségét a férfiak számára is a nők számára biztosított kedvezményekkel, vagyis azonosan tegyék lehetővé. Ez azt jelenti, hogy mind a XV. cikk (5) bekezdése, mind a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata érvényesülése elé az eredményes népszavazás gátat emelne, azt lényegében kiüresítené. A fenti alapjogi összefüggéseket a Kúriának a felülvizsgálati eljárás keretében a kérdés alkotmányossági szempontú vizsgálata során fel kellett volna tárnia és értékelnie kellett volna. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem annak van jelentősége, hogy valamely, az alapjogi fejezetben szereplő szabály alapvető jogot vagy államcél fogalmaz meg, hanem annak, hogy a nyugdíjjal összefüggésben a nőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás megalkotásának lehetőségét a népszavazás elvonná. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Kúriát a felülvizsgálati eljárásban is köti az Alaptörvény hivatkozott értelmezési szabálya, azt akkor is megfelelően figyelembe kell vennie, amikor a felülvizsgálati eljárás során a kérdés hitelesítése tárgyában dönt. A Kúria támadott végzése a kérdés alkotmányossági vizsgálata során a fenti alkotmányossági összefüggéseket és szempontokat nem vizsgálta, az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében foglalt rendelkezést nem a XV. cikk (5) bekezdésével együttesen és arra tekintettel értelmezte ebből következően nem vizsgálta azt a kérdést, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés hogyan hat ki az alkotmányosan védett társadalmi csoport, a nők alaptörvényi védelmére. Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben úgy ítélte meg, hogy a felülvizsgálat során a Kúria a kérdés alkotmányossági vizsgálatát nem végezte el teljes körben.

[35] A IV.2. és IV.3. pontokban (Indokolás [29]–[34]) kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria Knk. IV.37.467/2015/2. számú végzését megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően a panaszosok által állított további alapjogi sérelmeket, illetve az Alaptörvényben foglalt és a panaszosok által megjelölt jogok sérelmét már nem vizsgálta.

[36] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2015. szeptember 22.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Stumpf István*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [37] Egyetértek a határozat rendelkező részével és – az alábbi kivétellel – annak indokolásával. Álláspontom szerint a kúriai döntés alaptörvény-ellenességének megítélésakor az indokolás IV. részében (Indokolás [28]–[36]) nagyobb hangsúlyt kellett volna kapnia annak a ténynek, hogy a Kúria sérelmezett végzésének alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény téves értelmezésére vezethető vissza. A Kúria ugyanis nem vette figyelembe, hogy az Alaptörvénynek az eljárásában megvizsgált rendelkezései konjunktíve együtthatóak, így alkotmányossági szempontból való megítélésük csak kölcsönhatásukban lehetséges. Ezen túlmenően a Kúria figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény N) cikkét is, miáltal megközelítése egyértelműen alaptörvény-ellenessé vált.
- [38] Következésképpen a Kúria végzése alaptörvény-ellenességének lényegét a következőkben látom.
- [39] 1. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének utolsó fordulata nem törvényi szinten (vö.: kúriai döntés 6. pontja), hanem alkotmányosan legitimálja az állami nyugdíjra való jogosultság feltételei szempontjából a nők pozitív megkülönböztetését.
- [40] A hivatkozott rendelkezés – a nemek közötti megkülönböztetés főszabálykénti tilalma („*lex generalis*”) érvényesülése keretében alkotott „*lex specialis*” szabályként – éppenséggel a férfiak és nők valós egyenlősége biztosítása érdekében született. Mint ilyen, egyszerre fejez ki ezirányú állami cselekvési kötelezettséget és államcél elvégzését, másrészt irányoz elő feltételes, ténylegesen a gazdasági lehetőségek függvényében biztosítandó alaptörvényi jogosultságot a törvényileg szabályozott feltételeknek megfelelő nők számára. Ennek a kizárólag az államháztartás állapotától függő jogosultságnak a férfiak számára való automatikus biztosítása kifejezetten elmentelondana a XIX. cikk (4) bekezdésében tükröződő alkotmányozói akaratnak és megjelölt államcélnek, egyúttal a nők számára nyújtott alkotmányos jogosultság sérelmével járhatna.
- [41] 2. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontját – az Nsztv. 11. §-a alkalmazásában – az NVB jogilag helytállóan, a Kúria azonban alkotmányellenesen értelmezte, önálló érvkészlet hiányában ráadásul megalapozatlanul hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára a tiltott tárgykör szűkítő értelmezése vonatkozásában (v.ö.: kúriai döntés 3. pontja).
- [42] Közismertsége folytán nem szorul bizonyításra, hogy a nyugdíjrendszer nagy ívű és teljes körű folyamatos átalakítása az államháztartás állapotától függő gazdasági és gazdálkodási kérdés, a költségvetés jövőbeni kiadásai szempontjából annak meghatározó részét képezi.
- [43] Az Alaptörvény N) cikke értelmében ilyen körülmények között aligha vitatható, hogy az Alaptörvény XIX. cikke (4) bekezdésében a nők számára biztosított feltételes jogosultság érvényesülésének biztosíthatósága, illetőleg annak fenntarthatósága is költségvetési kérdés. Márpedig a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítése elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelőssége, ezen elvet az állami szervek – köztük nevesítetten az Alkotmánybíróság – kötelesek tiszteletben tartani az N) cikk (2), illetve (3) cikkei alapján.

Budapest, 2015. szeptember 22.

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

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] A határozatot csak az indokolás kiegészítésével tudom támogatni. A kiegészítés azért elengedhetetlen, mert az Alaptörvény 8. cikkének (3) bekezdése által tartalmazott, népszavazásra nem bocsátható tárgykörök felsorolására hivatkozás – mely az Indokolás IV. részének 2. pontjában (Indokolás [29]–[32]) található –, még nem méríti ki a tárgyra vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket, ami után elégséges lenne az ezt értelmező, korábbi alkotmánybírói döntések érveit (Abh.) elemezni. E döntések egyik legfontosabb kérdése volt az eddigiekben a költségvetést érintő népszavazási kezdeményezéseknél a *jövőbeni költségvetések* bevonása az értelmezésbe,

vagy inkább ennek kihagyása, és csak a hatályos költségvetési törvényre leszűkítve megvizsgálni a népszavazási kezdeményezés erre kihatását. Ebben a kérdésben az elmúlt években – még a régi Alkotmány hatálya alatt – az e tárgyú határozatokhoz fűzött különvélemények tanúsága szerint kettészakadt az alkotmánybírói testület, és mindkét értelmezésre találhatók régi Abh.-k. A határozati indokolás jelzett pontja a korábbi alkotmánybírói döntésekre hivatkozva ezek közül azt a vonalat emeli a mostani határozat alapjává, mely a jövőbeni költségvetéseket is bevonja, mint népszavazást kizáró okot az értelmezésbe, és mivel a most tárgyalt népszavazási kezdeményezés nagymértékben érinti jövőbeni költségvetések keretszámait, a határozatunk megsemmisíti a kezdeményezést engedélyező kúriai döntést.

- [45] Az érvelés korábbi alkotmánybírói precedens-döntésekre alapozása azonban megítélésem szerint nem veszi figyelembe, hogy a jelzett dilemma eldöntésére az Alaptörvényben már van egy külön rendelkezés, és ez egyértelműen kötelezővé teszi az alkotmánybírák számára – mint ahogy az összes állami szerv, így a bíróságok számára is is –, hogy döntéseit mindenkor a fenntartható költségvetés elvére kell alapoznia: „Az Alkotmánybíró, a bíróságok, a helyi önkormányzati szervek és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.” [Alaptörvény N) cikk (3) bekezdés] A korábbi váltakozó értelmezés így az Alaptörvény hatályba lépése óta eldőlt, és ez az alaptörvényi rendelkezés nyilvánvalóvá teszi, hogy nem követheti az Alkotmánybíró az értelmezési vonalat, mely csak a hatályos költségvetési törvény szempontjából értelmezi a költségvetési érintettséget egy-egy népszavazási kezdeményezésnél. És mivel a Kúria ezt nem vette figyelembe döntésében, így meg kellett azt semmisítenünk.
- [46] Az Alaptörvény 8. cikke (3) bekezdésének *b)* pontjában található népszavazási tilalom kérdésében így mindig csak az N) cikk bevonása mellett lehet dönteni, és e bevonás a konkrét esetek megítélésénél egy további distinkció fontosságát is felveti. Ugyanis míg a hatályos költségvetés kérdésében minden ezt érintő népszavazási kezdeményezés tilosnak minősíthető, addig az N) cikk révén a jövőbeni költségvetések e tilalom alá vonása csak azokat a népszavazási kezdeményezéseket engedi megtiltani az Alkotmánybíró számára, melyek volumene – akár több százmilliárd forintra rúgóan – valóban a költségvetés fenntarthatóságát kérdőjelezi meg. E szűkítés nélkül a jövőbeni költségvetéseket is érintő viták megtiltása a népszavazás útján a demokrácia komolyabb sérelmét is okozná. Így azonban az N) cikk parancsa és a demokrácia parancsa is érvényesülhet az Alkotmánybíró vonatkozó döntéseiben, és a testületnek mindig e két szembenálló alaptörvényi követelmény között egyensúlyozva kell meghozni döntését. A jelen esetben a 200-300 milliárd forint közötti összegre rúgó kihatás a jövőbeni költségvetések nyugdíjkasszájának nagyságára – figyelemmel a demográfiai gondokra is – kötelezővé tette az alkotmánybírák számára e népszavazási kezdeményezés megtiltását.
- [47] A határozat indokolása nem tért ki ezekre az alaptörvényi dilemmákra, és a régi Alkotmány alapján hozott alkotmánybírói döntések alapján – melyek ráadásul nem is egyértelműek – igyekezett megindokolni a máskülönben helyes irányban meghozott döntését. Az Alkotmánybírósnak mindenkor az Alaptörvény rendelkezéseiből kell kiindulnia egy-egy ügy elbírálásánál, és a hasonló ügyekben korábban meghozott döntései csak értelmezési segédeszközt jelenthetnek ehhez képest. Ez fordult át sajnálatos módon az elmúlt évtizedek alkotmánybírói gyakorlatában, és a régi alkotmánybírói döntések összességét a 'láthatatlan alkotmányként' felfogó nézet öntudatlan továbbélése ma is sokszor életben tartja ezt a kifogásolható indokolási gyakorlatot. (A kutatások szerint az európai alkotmánybírók közül e torzulás a magyar mellett különösen a spanyol és a litván alkotmánybíróknál tapasztalható, míg például a horvátok, a szlovének és a csehek esetében ez nem létezik.) Nos, lezárva e probléma exponálását, az N) cikk mellőzése és helyette a régi Abh.-k megidézése az indokolás alapjaként ezt a hibás gyakorlatot folytatja, és párhuzamos indokolásomban a mostani konkrét ügyet érintő érvelésem mellett e gyakorlat megváltoztatásának szükségességére is fel szerettem volna hívni a figyelmet.

Budapest, 2015. szeptember 22.

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

A határozat rendelkező részével egyetértek, azonban indokolását szükségesnek tartom kiegészíteni, illetve egyes elemeit illetően eltérő álláspontomat kifejezni.

- [48] 1. Mind az alkotmányjogi panasz befogadása, mind az érdemi döntés szempontjából megkerülhetetlen annak az előkérdésnek a tisztázása, hogy a jelen, népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos bírói döntéssel összefüggésben felmerülhet-e egyáltalán Alaptörvényben biztosított jog sérelme. Az indítványozók hivatkoztak az Alaptörvény egyenlő bánásmódhoz való jogra vonatkozó, továbbá az esélyegyenlőség megvalósulására szolgáló külön intézkedéseket és fokozott védelmet megfogalmazó XV. cikk (1), (2), (3) és (5) bekezdésének és XIX. cikk (4) bekezdésének a sérelmére, felvetették továbbá az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított népszavazáson való részvételhez fűződő joguk megsértését is amiatt, mert – álláspontjuk szerint – a népszavazás során alaptörvény-ellenes kérdésben kellene véleményt nyilvánítaniuk.
- [49] Az Alaptörvény XV. cikk (4)–(5) bekezdésében szereplő, és a XIX. cikk (4) bekezdésében a nyugdíjjogosultság szempontjából kibontott, a nőket megillető pozitív megkülönböztetésen alapuló kedvezmények biztosításának lehetővé tétele önmagában nem Alaptörvényben biztosított jognak, hanem államcélnek (államcél előmozdító lehetőségnek) tekinthető. Az, hogy általánosságban az állam milyen intézkedésekkel segíti a nők esélyegyenlőségének megvalósulását és milyen – az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerinti – védelmet nyújt nekik, nem vezethető le az Alaptörvény XV. cikkéből, ez a mindenkor jogalkotó akarat-elhatározásától függ; konkrét jogok, konkrét intézkedések a XV. cikkben foglalt rendelkezésekből nem következnek. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése is csak lehetőséget ad a törvényalkotónak arra, hogy a nők vonatkozásában az állami nyugdíjra való jogosultság szempontjából részükre kedvezménysszabályokat állapítson meg (illetve tartson fenn); azonban a privilegizált szabályozás kialakítására a jogalkotó az Alaptörvény e szakaszára történő hivatkozással sem kötelezhető.
- [50] A pozitív diszkriminációt realizáló szabályozás létezése azonban új helyzetet jelent. Azáltal, hogy a jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (4)–(5) bekezdésével, illetve XIX. cikk (4) bekezdésével harmonizáló tartalommal megalkotta a nőkre vonatkozó kedvezménysszabályokat, realizálódtak az államcél megvalósításából fakadó jogok; ennek következtében – nézetem szerint – ezek a konkrét jogok – mivel közvetlenül az Alaptörvény fenti rendelkezései kibontásának tekinthetőek – már Alaptörvényben biztosított jognak minősülnek és ilyen védelmet élveznek. Ezek a privilégiumszabályok kettős értelemben tartalmazzak jogot: megállapíthatóak egyfelől a konkrét kedvezmények, másfelől maga a már megvalósult pozitív különbségtételhez, előnyben részesítéshez való jog, amely alkotmányos alapokon nyugszik. Alaptörvényből közvetlenül levezethető, így az – alkotmányjogi panasz szempontjából – Alaptörvényben biztosított jognak csak ez utóbbi, vagyis a már megvalósult jogi pozícióhoz, az előnyben részesítéshez való jog (és nem maga a konkrét kedvezménysszabály) minősül, ennek a sérelme vizsgálható.
- [51] A népszavazás során feltenni szándékozott kérdés megfogalmazását elemezve álláspontom szerint megállapítható, hogy egy, a kezdeményező akaratának megfelelő népszavazási döntés esetén a jogalkotónak a már megvalósult előnyben részesítés, a már realizálódott, és ezért Alaptörvényben biztosított jognak tekinthető (a nőket megillető pozitív) különbségtétel megszüntetésére kellene kötelező erővel sort kerítenie. Az a szoros kapcsolat, ami ebben a helyzetben a kedvezményt élvezőknek a privilegizált helyzethez való joga és a bírói döntés következménye között fennáll, nézetem szerint megalapozza az Abtv. 27. §-a szerinti érintettséget. Álláspontom szerint elvi éssel is kimondható, hogy a népszavazás természetéből (és annak esetleges következményéből) fakadóan az érintettség természete is sajátos jellegű, mivel a népszavazás utat nyithat – a jelen esetben utat is nyit – az Alaptörvényben biztosított jog népszavazási eljárásban már orvosolhatatlan sérelme előtt.
- [52] 2. Nézetem szerint a népszavazási kérdés önmagában is alaptörvény-ellenes irányultságú, mivel egy érvényes és a kezdeményező szándékát tükröző eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek olyan törvényt kellene hoznia, amely – legalábbis meghatározott időre – annulálná a korábbi, nőket megillető kedvezménysszabályokat. Ez a törvény – azáltal, hogy a nőkre és a férfiakra egyenlő szabályokat kellene, hogy megállapítson – nemcsak egy, az Alaptörvényben biztosított jogot (a pozitív különbségtételhez való jogot) vonna el szükségképpen a nőktől, hanem – szemben az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében biztosított lehetőséggel – leg-

alábbis egy időre megtiltaná a jogalkotónak a nyugdíjjogosultság feltételeinek másokhoz (vagyis a férfiakhoz) képesti kedvezőbb megállapítását.

- [53] 3. Az előbbiekből következően álláspontom szerint a konkrét, népszavazásra feltenni szándékozott kérdés az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében biztosított, a népszavazásban való részvételhez való jogot is sérti. Bár az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szövegszerűen csak a népszavazásban való részvételt biztosítja a választópolgár számára, azonban nem lehet eltekinteni attól, hogy a népszavazáson való részvétel a közvetlen hatalomgyakorlásban való részvételt jelenti, melynek célja, hogy egy, a választópolgár akaratával megegyező országgyűlési döntés szülessen meg. Ha a döntést tartalmazó törvény előreláthatóan kizárólag alaptörvény-ellenes lehet (vagyis ha a törvényhozás nem tud olyan jogszabályt megalkotni, amely alaptörvény-ellenesség nélkül hajtja végre a népszavazási akaratot), akkor a választópolgárnak a népszavazáson, tartalmilag a közvetlen hatalomgyakorlásban való részvételi joga enyészik el. Nem szülehet ugyanis olyan törvény, amely az ő, népszavazáson kinyilvánított akaratát megvalósítaná (mivel ha az Országgyűlés megalkotja a megalkotni köteles törvényt, azt az Alkotmánybíróságnak az alaptörvény-ellenesség miatt – megfelelő indítvány esetén – szükségképpen meg kell semmisítenie). A népszavazásban való részvételre jogosultak (választópolgárok) népszavazásban való részvételi jogát sérti egy olyan procedúra, amely a közhatalom gyakorlásában történő részvétel hamis illúzióját kelti, miközben a valódi döntés lehetőségét eleve kizárja az, hogy az egyik választási lehetőség (a kérdés támogatása) eleve alaptörvény-ellenes. Az 1–3. pontokból következően az indítványozó személyek érintettsége is, és a bírói döntés alaptörvény-ellenessége is megállapítható.
- [54] 4. Az, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján bírálhatja felül a Kúriának a népszavazással kapcsolatos döntését, behatárolja, hogy a testület csak azon alaptörvényi rendelkezések szempontjából vizsgálhatja meg a népszavazáson feltenni szándékozott kérdést, amely rendelkezések az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazzák. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése az ún. „tiltott” népszavazási tárgyköröket tartalmazza, a választópolgárok részére nem állapít meg jogot. Ebből következően az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjára (a költségvetés érintettségére) alapított indítványi elemet álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak nem lehetett volna érdemben elbírálnia.
- [55] 5. A határozat az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított indítványokat amiatt utasítja vissza, mert azok a B) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan a jogbiztonságra, és nem a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vagy a felkészülési idő hiányára hivatkoztak. Álláspontom szerint mivel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jog, ezért annak sérelmére – alkotmányjogi panasz keretében – önállóan visszaható hatályú jogalkotás vagy a felkészülési idő elégtelensége esetén sem lehet hivatkozni. Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben azonban nézetem szerint vizsgálható a B) cikk (1) bekezdésének a fentiekben túli elemének (így például a jogbiztonságnak) a sérelme is. Tekintettel arra, hogy az indítványozók a jelen ügyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan értékelhető módon nem hivatkoztak más, az Alaptörvényben biztosított jogokra, ezért az indítvány ezen részét álláspontom szerint is vissza kellett utasítania az Alkotmánybíróságnak.

Budapest, 2015. szeptember 22.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye*

- [56] 1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, amely az alkotmányjogi panaszokkal támadott kúriai végzést alaptörvény-ellenessé nyilvánítja és megsemmisíti. Nézetem szerint (1) az alkotmányjogi panaszok elkésettek (ebben a tekintetben csatlakozom *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményében foglaltakhoz); (2) nem állapítható meg az ügyben olyan alapjogi sérelem, ami lehetővé tette volna az alkotmányjogi panaszok érdemi vizsgálatát; (3) hiányzik az indítványozók személyes, aktuális és tényleges érintettsége, ami alapján az alkotmányjogi panaszok befogadhatóak lettek volna, és (4) vitatom a kizárt népszavazási tárgykör

többségi értelmezését is. Álláspontom szerint a fenti indokok miatt az alkotmányjogi panaszok visszautasításának lett volna helye.

- [57] 2. Egyetértek ugyanakkor a rendelkező rész második pontjába foglalt visszautasítással a következők megjegyzése mellett. A határozat többségi indokolása szerint „a társadalmi szervezet indítványozók nem a társadalmi szervezet Alaptörvényben foglalt jogainak, hanem a tagjaikat megillető Alaptörvényben foglalt jogok sérelmét állították, ezért az egyedi érintettségük nem állapítható meg”. A fenti, önrendelkezési jogot tiszteletben tartó érveléssel egyetértek, hiszen nem jogi személy (például társadalmi szervezet) saját alaptörvényi jogai érvényesítéséről van szó [lásd a 3123/2015. (VII. 9.) AB végzéshez fűzött különvéleményemet], továbbá nem olyan problémát vetnek fel az alkotmányjogi panaszok, amelyekben a közérdekű igényérvényesítéssel orvosolni kívánt jogsértés sérülékeny személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti, minthogy az állított vagy vélt diszkrimináció e tekintetben rendszerszerű [erre lásd a 3133/2013. (VII. 2.) AB végzéshez fűzött különvéleményemet]. Ez utóbbi ügy specialitása az volt, hogy az érintettek az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló személyiségi jogi perben olyanok voltak, akiktől nem várható el, hogy saját jogon eljárást indítsanak jogaik védelme érdekében. A fenti önrendelkezés jog elve alól kivételt jelentő ismérvek, megkülönböztető körülmények a férfiak és nők nyugdíjjogosultságáról szóló népszavazási kezdeményezés esetén azonban nem állnak fenn.

#### I.

- [58] Az alapjog-korlátozó alkotmánybírói döntés megítélése

- [59] 1. Mivel a támadott kúriai végzés alapjog-gyakorlást, a népszavazáshoz való alapjog egyik részjogosítványának gyakorlását (az aláírásgyűjtést) tette lehetővé, ezért rendkívül körültekintően kellett volna eljárnia az Alkotmánybíróságnak, hiszen a mostani alkotmánybírói határozat eredményében és hatásában alapjog-korlátozó. Így a határozat többségi indokolásának számot kellett volna vetnie azzal, hogy – figyelembe véve az Alkotmánybíróság általános alapjogvédelmi feladatkörét – igazolható-e és ha igen, milyen alkotmányjogi érvekkel igazolható egy alapjog-korlátozó alkotmánybírói döntés meghozatala.
- [60] Hangsúlyozom, hogy a határozat többségi indokolása nem alapjogok közötti kollízióként problematizálta az alkotmányjogi panaszok által felvetett kérdéseket, hanem amellel érvel, hogy az érvényes és eredményes népszavazás kiüresítené az alaptörvény érintett esélyegyenlőségi klauzuláit (lásd a különvélemény II. pontját), továbbá az kizárt tárgykörre vonatkozik (ezt a kérdést a különvélemény III. pontjában tárgyalom). Az érintett választópolgárok alapjog-gyakorlása, a népszavazáshoz való alapjog egyik részjogosítványának (a népszavazás kezdeményezéséhez való alapjog) korlátozása – mint mérlegelési szempont – azonban nem kapott helyet a többségi határozat vizsgálatában.
- [61] Előrebocsátom azonban: alapjogi kollízióról itt nem lehet szó, hiszen a „törvényhozó belátása szerint” érvényesülő esélyegyenlőségi rendelkezések esetén számomra több mint kérdéses, mire lehet a nőknek az „Alaptörvényben biztosított joguk”. Esetleg felhívható lehetett volna még az objektív intézményvédelem doktrínája, de az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége sem az alapjog-korlátozásra, hanem az alapjog-gyakorlás elősegítésére szolgálna, a népszavazáshoz való alapjog gyakorlását kellett volna lehetővé tennie, elősegítenie.
- [62] Más lenne a helyzet abban az esetben, ha igazolásra került volna, hogy a kérdés alapjog-sértő vagy egyébként diszkriminatív jogalkotásra kötelezné a törvényhozót: ekkor már igazolni lehetett volna a népszavazáshoz való alapjog korlátozását és felhívható lett volna az a dogmatikai tétel is, hogy állami intézmények nem alkalmazhatóak alkotmányellenes célokra, de ezt – álláspontom szerint – nem bizonyítja a határozat többségi indokolása.
- [63] 2. Mivel eredményében és hatásában a kúriai végzést alaptörvény-ellenessé nyilvánító és megsemmisítő, a fentiek szerint alapjog-korlátozó, ezért – mint minden állami alapjog-korlátozó döntésnek – a kúriai végzést megsemmisítő alkotmánybírói döntésnek is meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt általános alapjogvédelmi tesztnek, a szükségesség-arányosság mércéjének az esélyegyenlőségi klauzulák tekintetében. (Más a megítélése a népszavazásból kizárt tárgyköröknek, mivel azokat maga az Alaptörvény tartalmazza a népszavazáshoz való jog korlátjaként.)



[64] Előrebocsátom továbbá {ezt a különvélemény II. pontjában (Indokolás [65]–[69]) tárgyalom részletesen}, hogy a kúriai végzést alaptörvény-ellenessé nyilvánító és megsemmisítő alkotmánybíróági döntés szükségtelen, hiszen nincs olyan alapjog, alkotmányos cél vagy érték, amelynek a védelme elkerülhetetlenné tenné az népszavazáshoz való alapjog gyakorlásának teljes kizárását. Nem látok tehát olyan, az Alaptörvény által védett jogviszonnyal, helyzettel összefüggő – jelenleg fennálló vagy okszerűen bekövetkező – kárt, sérelmet vagy hátrányt, amelynek bekövetkezését kényszerítően meg kellett volna előzni a határozattal.

## II.

[65] Eltérés az eddig gyakorlattól: az esélyegyenlőségi klauzulák és az érintettség új értelmezése

[66] 1. A határozat többségi indokolása „alapjogi természetű” szabályokként értelmezte az Alaptörvény – ügy által érintett – esélyegyenlőségi rendelkezéseit: elsősorban a XV. cikk (5) bekezdését és a XIX. cikk (4) bekezdését. Az Alkotmánybíróság 1990 óta töretlenül követett gyakorlata alapján az esélyegyenlőségi klauzulák eddig nem biztosítottak alanyi jogot a támogató intézkedésekre (az állami szerveknek mérlegelni kellett alkalmazásuk alkotmányos feltételeit), a támogató intézkedések korlátja pedig az volt, hogy alkalmazásuk nem eredményezhető alapjog-sértő helyzetet. Ezt, az alanyi jogosultságokat kizáró, a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban először kifejtett álláspontot erősítette meg – már az Alaptörvényt értelmezve – az Alkotmánybíróság a 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatában.

[67] Az én olvasatomban az Alaptörvény esélyegyenlőségi rendelkezései – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan, de egyben szűkebb hatókörben – nem alapjogi szabályok, sőt, még csak nem is alanyi jogosultságok, így azokra – nézetem szerint – nem lehet alkotmányjogi panaszt alapítani, hiszen az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának egyik feltétele, hogy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítsa az indítványozó. A jelen ügynek tehát egészen egyszerűen nincsenek olyan alapjogi vonatkozásai, amelyekre tekintettel fennállt volna a Kúria 3/2015. (II. 2.) AB határozat szerinti értelmezési kötelezettsége.

[68] 2. A fenti dogmatikai kérdésben való állásfoglalás – nézetem szerint – megelőzi az érintettség problémáját, vagyis azt, hogy a népszavazási kérdés alapján megállapítható-e az indítványozók tényleges, személyes, aktuális érintettsége és mennyiben közvetlen vagy hipotetikus az általuk állított alapjogi sérelem. Álláspontom szerint e feltételek sem állnak fenn. Az eddigi panasz-gyakorlat igen szigorúan vizsgálta, hogy ezek a konjunktív feltételek érvényesülnek-e, a többségi határozat indokolása azonban megelégszik azzal a megállapítással, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a befogadhatóság tartalmi vizsgálata során megállapította, hogy a természetes személy panaszosok jogosultnak és érintettnek tekinthetők”, mivel jogosultak, illetve várományuk van a kedvezményes nyugdíjszabályok alkalmazására. Álláspontom szerint e tekintetben sem állnak fenn az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának feltételei, hiszen a törvényhozó számos megoldással eleget tehetett volna egy érvényes és eredményezés népszavazási kezdeményezésnek, mégpedig úgy, hogy abból kényszerítően és okszerűen nem következett volna a jelenlegi jogosultak számára hátrány. A panaszok előterjesztőinek érintettsége tehát pusztán csak potenciális és hipotetikus (ez irányadó az indítványozók által érdemben felhívott egyetlen alapjogra, a tulajdonhoz való jogra is) mivel megalkotott törvény hiányában önmagában az időmúlás [lásd a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatot] nem okozott volna a számukra jogsérelmet. Emlékeztetek ezzel összefüggésben arra is, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint a nyugdíj-jogosultság komplex kategória: számos feltétel a függvénye annak, hogy ki, milyen életkorban, mennyi szolgálati idővel, milyen mértékű (saját jogú) nyugdíjra (lesz) jogosult. Tehát ha peresíthető vagy más módon kikényszeríthető alanyi jogként értelmezném az Alaptörvény kedvezményes nyugdíjra vonatkozó esélyegyenlőségi klauzuláját, akkor sem lenne megállapítható az, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás alapján megalkotandó törvény „kiüresítette” volna ezt az alaptörvényi rendelkezést, hiszen a törvényhozó előtt számos mérlegelési lehetőség lett volna még arra, hogyan valósítja meg az abban foglalt célt. Így például nem lett volna kifogásolható, ha nyilvánosan ellenőrizhető és ésszerű indokok bemutatása után nagyobb mértékben emelkedik az érintett nők nyugdíja, mint a férfiaké.

[69] 3. Megjegyzem, hogy mindkét tekintetben kifogásolom azt, hogy az Alkotmánybíróság úgy tért el a korábbi irányadó döntéseitől, precedenseitől, hogy az eltérést, a hallgatóságos felülbírálatot egyáltalán nem is indokolta meg. Ez – nézetem szerint ellentétes – a közhatalmi döntésekkel szemben támasztott indokolási kötelezettség

követelményével. A strasbourgi gyakorlathoz [lásd *Beian kontra Románia* (30658/05), 2007. december 6.] hasonlóan az Alkotmánybíróság is a tisztességes eljáráshoz való jogból vezette le a közhatalom-gyakorlók és különösen az ítélkezést végző testületek indokolási kötelezettségét, amelynek – álláspontom szerint, a strasbourgi gyakorlathoz hasonlóan – részét képezi az egységes, kiszámítható értelmezési gyakorlat is, illetve a korábbi gyakorlattól való eltérés esetén az új gyakorlat kellő súlyú alkotmányos indokkal történő igazolása. (Például annak bizonyítása, hogy az új gyakorlat alapjog-kiterjesztéssel jár, ami a jelen ügyben nem valósult meg.)

### III.

[70] A kizárt tárgykörök értelmezésének lehetősége

[71] 1. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság ugyancsak eltért a határozat többségi indokolása által hosszasan idézett ABv.-ben foglalt többségi megállapításoktól, sőt, az az általam is osztott kisebbségi állásponton is túlmegy. Az ABv. többségi álláspontja szerint izoláltan a kizárt tárgykörök értelmezését nem lehet kérni panasz-eljárás keretében, míg a *dr. Bragyova András* alkotmánybíró által megfogalmazott különvélemény alapján – amelyhez csatlakoztam – a népszavazást kezdeményezők kérhetik annak vizsgálatát, hogy a kúriai értelmezés alapján sérült-e a népszavazás kezdeményezéséhez való alapvető joguk.

[72] 2. A határozat többségi indokolása azonban nem az ABv. többségi, még csak nem is a kisebbségi álláspontját teszi magáévá, hanem érdemi alapjogi összefüggések nélkül, izoláltan elemzi azt, hogy a népszavazási kérdés kizárt tárgykörbe ütközik-e (erről lásd a különvélemény III.3. pontját, Indokolás [75]–[76]). Ugyan hivatkozik a többségi indoklás arra, hogy „[a]z indítványozók a jelen ügyben alapjogi sérelmet állítottak és – egyebek mellett – hivatkoztak a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmére – továbbá az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörön keresztül – utaltak a népszavazáshoz való alapjog sérelmére”, de érdemben nem vizsgálja meg, miben is áll az indítványozók közelebből meg nem határozott alapjogi sérelme. Ilyen alapjogi sérelem – a leghatározottabb álláspontom szerint – az indítványozók oldalán nem áll fenn. Ahogy fentebb említettem, a népszavazási eljárás jelen szakaszában a népszavazást kezdeményezők és aláírásukkal a kezdeményezést támogatók (vagy azzal egyet nem értők: azt alá nem írók) gyakorolják az alapjogukat, tehát az indítványozók népszavazáshoz való alapjoga fogalmilag nem sérülhet.

[73] Utal még a határozat többségi indokolása a tisztességes eljáráshoz való alapjog – ugyancsak közelebből meg nem határozott – sérelmére is: e tekintetben azonban a panaszok tartalma és a felhívott alapjog között érdemi alkotmányjogi összefüggés nem mutatható ki.

[74] Ennek oka az, hogy senkinek sincs alanyi joga arra, hogy akár saját, akár (a bírósági ügy által érintettek önrendelkezési jogának sérelmével) más ügyében az eljáró bíróságot (itt a Kúriát) egyedi normakontrollra kötelezze. Az irányadó alkotmánybírói esetjog alapján a bírói függetlenség részét képező bírói értelmezési szabadságba tartozik az a kérdés, hogy egyedi normakontroll-eljárást kezdeményez-e a rendesbíróság [lásd a 35/2011. (V. 6.) AB határozat rendelkező részének 3. pontját]. Ebben a tekintetben nem utasítható az eljáró bíróság a felsőbbbíróságok által és a felek sem kényszeríthetik rá a bíróságra ez irányú akarataikat – számukra ott az alkotmányjogi panasz, ha az eljárást befejező (érdemi) döntéssel szemben alkotmányjogi aggályuk van.

[75] 3. Tekintettel arra, hogy kisebbségben maradtam azzal az álláspontommal, hogy a végső alkotmányértelmezés monopóliuma az Alkotmánybíróságé [lásd például a 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményemet], számomra nem meggyőző az a határozat többségi indokolásában megjelenő érvelés sem, miszerint abból az alaptörvényi rendelkezésből vezethető le a kizárt tárgykörökre való hivatkozással a népszavazáshoz való alapjog korlátozása, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ez az érv akkor lett volna alkalmazható, ha korábban az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenessé nyilvánítja és megsemmisíti a saját alkotmányértelmezési hatáskörét szűkítő, illetve azokat a törvényi rendelkezéseket, amelyeket az alkotmánymódosító hatalom azt követően tett az Alaptörvény részévé, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenessé nyilvánította és megsemmisítette azokat.

[76] Megjegyzem még ezzel kapcsolatban, hogy nem értek egyet azzal sem, hogy a határozat többségi indokolása alkotmányértelmezési mérceként kezel egy el nem fogadott alkotmánymódosítási törvényjavaslatot, miközben elismeri, hogy „a népszavazási kérdés közvetlenül nem költségvetési törvényre vonatkozik”. Nézetem szerint

– hangsúlyozva, hogy a panasz előterjesztőinek indítványozási jogosultsága e tekintetben is hiányzik – a költségvetési törvény érintettségének vizsgálatakor precedensként – mivel szövegszerűen az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének *b*) pontja megegyezik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésébe foglalt hatáskör-korlátozási szabály tartalmával – ez utóbbi rendelkezéshez tapadó alkotmánybírói gyakorlatot kellene volna alapul venni. Az Alaptörvény hatáskör-szűkítő szabályát márpedig eddig szűkítően értelmezte az Alkotmánybíróság, különös tekintettel arra is, hogy a 30/1992. (V. 26.) AB határozat óta az alapjog-korlátozó rendelkezéseknek nem lehet kiterjesztő értelmezést adni, hanem azokat is szűkítően kell értelmezni.

#### IV.

[77] Mindent egybevetve az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának feltételei nem álltak fenn, a határozat többségi indokolása pedig nem adta kellő súlyú alkotmányos indokát annak, hogy a népszavazáshoz való jog korlátozása elkerülhetetlenül szükséges. A többségi döntés hatásában alapjog-korlátozó és nem alapjog-védő, amelynek eredménye a törvényhozó szabályalkotási szabadságának a védelme a nyugdíjszabályozás területén.

Budapest, 2015. szeptember 22.

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

#### *Dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleménye

- [78] Nem értek egyet a Kúria döntésének a megsemmisítésével. A Kúria döntésével szemben benyújtott indítványokat az Alkotmánybíróság a vonatkozó törvényi szabályok értelmében köteles lett volna visszautasítani.
- [79] 1. A jelen esetben az Alkotmánybíróság a kúriai döntés felülvizsgálatával és megsemmisítésével egy országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezést állított meg, amelynek a Kúria döntése szerint nem lett volna semmilyen jogi akadálya.
- [80] E határozata meghozatalakor az Alkotmánybíróságnak különös figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek (a továbbiakban: régi Ve.) az országos népszavazással kapcsolatos jogorvoslati szabályozásában 2012. január 1-jén jelentős változás következett be: az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) határozata elleni kifogást már nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria bírálja el. Ezt a fórumrendszert tartotta fenn a jelenleg hatályos Nsztv. és Ve. is annyi változással, hogy az OVB-t az NVB váltotta fel. A törvényalkotó tehát ilyenformán kifejezetten elvonta az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos felülvizsgálati hatáskört az Alkotmánybíróságtól, s azt a Kúriára ruházta. Mindemelllett a törvényhozó 2012 elejétől előírta azt is, hogy a Kúria döntése ellen „további jogorvoslatnak helye nincs”. Az Alkotmánybíróságnak az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban így semmilyen speciális hatásköre nem maradt.
- [81] Az Alkotmánybíróság a fenti hatáskör-változást követően 2014-ben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kúriának a Nemzeti Választási Bizottság népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát felülvizsgáló döntése mint bírói döntés alkotmányjogi panasszal megtámadható az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság ekkor azonban azt is megállapította: „a Kúria döntése mint bírói döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d*) pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.” {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21]}
- [82] 2014-ben tehát az Alkotmánybíróság még azon az állásponton volt, hogy a Kúria népszavazási kérdést hitelesítő döntésének a felülvizsgálatára az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz keretében értelemszerűen csak azoknak a törvényi feltételeknek a teljesítése esetén van lehetőség, amelyeket az Abtv. a bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz benyújtása vonatkozásában általánosan előír. Az Alkotmánybíróság egy másik

- állami szerv által hozott egyedi döntést vagy jogszabályt – bármennyire is alaptörvény-ellenesnek véli azt – csak a hatásköreinek keretein belül, az arra jogosult indítványára, a törvény által meghatározott feltételekkel és eljárásban vizsgálhatja felül. Ezt követeli meg a hatalommegosztás és a jogállamiság vastörvénye.
- [83] A jogállamiság elve [B] cikk (1) bekezdés] és a hatalom megosztásának elve [C] cikk (1) bekezdés] az Alaptörvény alapvetésében foglalt legfőbb elvek közé tartozik. Ezek védelmét az Abtv. preambuluma az Alkotmánybíróság kiemelt feladataként említi, mindamellett, hogy az Alkotmánybíróság általánosságban is az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság több mint két évtized óta folytatott joggyakorlata szerint ezek az elvek magukban foglalják azokat a követelményeket, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”, illetve „az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 392, 393.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142, 143.; legutóbb: 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]].
- [84] 2. Az Abtv. 27. §-a szerinti érintettség egyetlen indítványozó tekintetében sem állt fenn, azt álláspontom szerint a többségi döntés indokolása nem igazolta, ezért az alkotmányjogi panaszokat vissza kellett volna utasítani.
- [85] Az Abtv. 27. §-a szerint alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett akkor fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha a bírói döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [86] Az Alaptörvényben biztosított valamely jogra való „hivatkozás” önmagában nem teszi érdemi vizsgálatra alkalmassá a panaszt – egy ilyen felfogás a befogadhatóság vizsgálatát pusztán formai szűréssé (lényegében a határozott kérelem elemei meglétének az ellenőrzésévé) silányítaná. Az indítványozónak nem elég szimplán „bemondania”, hanem igazolnia is kell a jogsérelem bekövetkezését [Abtv. 52. § (4) bekezdés].
- [87] Az Abtv. szerinti érintettség tehát az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérelmének valószínűsítése, ennek részeként – többek között – annak igazolása, hogy történt alanyi jogkorlátozás, mégpedig Alaptörvény által biztosított jogé. Ha a bírói döntés nem korlátozott jogot, vagy nem Alaptörvényben biztosított jogot korlátozott, akkor eleve kizárható az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, ezért a 27. § szerinti alkotmányjogi panasz befogadásának és érdemi elbírálásának nincs helye.
- [88] 2.1. A többségi indokolás (IV. 2. pont, Indokolás [29]) szerint egyrészt az Alkotmánybíróságnak az indítvány elbírálása során „azt is vizsgálnia kellett, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt Alaptörvényben tiltott népszavazási tárgykörbe”. A hivatkozott rendelkezés valóban a népszavazáshoz való alapjog egyik alaptörvényi korlátja, de ennek esetleges helytelen bírói értelmezése logikusan csak annak az alapjogát sértheti, akinek a népszavazási kezdeményezésén ezen az alapon elutasítják. Aki nem kívánja az adott népszavazást (kezdeményezni, aláírásával támogatni, azon részt venni), annak a tiltott tárgykör helytelen bírói értelmezése nem fogja soha korlátozni a népszavazás kezdeményezéséhez, illetve az azon való részvételhez fűződő jogát (és mivel nem korlátozza, elvileg sem sértheti). Ezen az alapon tehát az Alkotmánybíróság a panaszokat nem fogadhatta volna be, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjával való összhang szempontból a Kúria döntését törvényesen nem vizsgálhatta volna felül.
- [89] 2.2. A többségi indokolás (III. 1.3. pont, Indokolás [21]–[25]) szerint másrészt az indítványozók érintettségét az támasztotta alá, hogy „az Alaptörvény több olyan rendelkezésének a sérelmére is hivatkoztak – Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1), (2), (3), (5) bekezdés, XIX. cikk (4) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés – amelyek a panaszosok Alaptörvényben foglalt jogát képezik, illetve azzal szoros tartalmi kapcsolatban állnak” és „a Kúria [...] támadott jogerős végzése országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, mely hitelesítő döntés nemcsak a kezdeményezőknek a népszavazáshoz való alapjogára, de a panaszosok indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat”.
- [90] Az Alkotmánybíróság eddigi következetes joggyakorlata alapján az Alaptörvény által biztosított jogok gyakorlására történő valamiféle „kihatás”, illetve egy későbbi esetleges törvénymódosítás általi „érintettség” nem alapozza meg semmilyen, de végképp nem az Abtv. 27. § szerinti bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz benyújtását.
- [91] Még az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, normakontrollra irányuló alkotmányjogi panaszok esetén is legalább az szükséges az érintettséghez, hogy „jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egy-

értelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}. Ilyen esetben tehát feltétel egy már létező jogszabály, konkrét jogszabályi rendelkezés, amelynek a jogsérelmet okozó – kényszerítően, pusztán az időmúlás következtében bekövetkező – hatását az Alkotmánybíróság egyértelműen meg tudja ítélni.

- [92] Nem állapítható meg ugyanakkor az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alapjogát csak „potenciálisan érinti” vagy a „jogsérelem hipotetikus” {vö. 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]–[11]}. A jelen ügyben pedig pont erről van szó: az indítványozók a bírói döntéssel kapcsolatban egy olyan hipotetikus jogsérelemre hivatkoznak, amely abban az esetben fog szerintük potenciálisan bekövetkezni, ha (1) a kérdés hitelesítése nyomán a népszavazás kezdeményezője összegyűjti a 200 000 aláírást [Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés], ha (2) az Országgyűlés a népszavazást elrendeli (és az Alkotmánybíróság a körülményekben esetleg bekövetkezett lényeges változás miatt a döntést nem vizsgálja felül) (Abtv. 33. §), ha (3) az ügydöntő népszavazáson az összes választópolgár több mint fele részt vesz és érvényesen szavaz, ha (4) az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ ad [Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés], és ha (5) az Országgyűlés a népszavazásból eredő kötelezettségének végrehajtására olyan szabályozási megoldást választ, amely valamely Alaptörvényben biztosított jogot meg talál sérteni. Öt bizonytalan feltétel. Ez már önmagában akadályát képezi annak, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikke és a XIX. cikk (4) bekezdése vonatkozásában az indítványok érdemi elbírálásra kerüljenek. Ha az előbbi feltételek együttesen bekövetkeznek, akkor majd – attól függően, hogy a problematikus jogszabályok közvetlenül vagy bírói eljáráson keresztül hatályosulnak – meg lehet támadni őket 26. § (1) bekezdése vagy (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal. Mi több, ha az Országgyűlés – feltéve, de meg nem engedve – majd kénytelen lenne mégis alaptörvény-ellenes törvényt alkotni a népszavazás nyomán, akkor az elfogadott törvényt bármely alaptörvényi rendelkezés sérelmének veszélye esetén akár az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke indítványára –, akár a köztársasági elnök megküldhetné az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára, így elkerülhető lenne, hogy kihirdetésre kerüljön, hatályba lépjen és bárkinek akár egy napra is jogsérelmet okozzon [vö. Alaptörvény 6. cikk (2)–(3) bekezdés].
- [93] Mivel a Kúria támadott döntése a fentiek értelmében nem járhatott az indítványozók jogsérelmével, ezért csak mellékesen jegyzem meg, hogy az indítványok több elemükben – XV. cikk (3) és (5) bekezdés, XIX. cikk (4) bekezdés – még csak nem is „Alaptörvényben biztosított jog” sérelmére hivatkoztak. Az Alaptörvény „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetében számos olyan államcél és kiegészítő szabály van megfogalmazva, amely több-kevesebb összefüggésben van alapjogokkal (vagy más jogosultságokkal), azonban ennek ellenére nincs az Alaptörvény által meghatározott (akár negatív, akár pozitív) alanyi jogi tartalmuk, hanem konkretizálásuk (tartalommal kitöltésük) a törvényhozó mérlegelésén múlik. Ilyen alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben nem beszélhetünk „Alaptörvényben biztosított jogról”, tehát alkotmányjogi panasz benyújtását ezek sérelmére hivatkozás nem alapozza meg.
- [94] 3. A többségi határozatnak az Abtv. 29. §-ával kapcsolatos fejtegetéseihez (III. 1.5. pont, Indokolás [27]) fontosnak tartom megjegyezni a következőket.
- [95] Egyrészt egyetértek azzal, hogy az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” feltétel megítélésére nyilvánvalóan kiterjed az Alkotmánybíróság mérlegelési jogköre, arra azonban nem, hogy alapjogi sérelem bekövetkezésének igazolása nélkül is diszkrecionálisan befogadjon bírói döntéssel szembeni panaszokat. Ez ellentétes lenne az alkotmányjogi panasz rendeltetésével.
- [96] Másrészt a többségi indokolás szerint „a 3/2015. (II. 2.) AB határozathoz hasonlóan (az alapjogi vonatkozású indokolás állított hiánya) tehát a vizsgált esetben is felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételyét”. A felkínált analógiát nem tartom meggyőzőnek. A 3/2015. (II. 2.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az indítványozó sajtótermék (1) aktuális és konkrét sérelmet szenvedett (az MNB az általa közölt cikk miatt hárommillió forint piacfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte), azáltal, hogy (2) véleménynyilvánítási szabadságát korlátozták, és (3) ezzel kapcsolatban egyébként nem csak „hiányos” volt az alapjogi vonatkozású indokolás, hanem a bíróság – az Alaptörvény 28. cikkének parancsával ellentétesen – kifejezetten megtagadta az alkotmányos szempontok érvényesítését. Ezzel szemben a jelen ügyben a Kúria támadott döntése nyomán (1) közvetlenül semelyik indítványozónak nem keletkezett konkrét sérelme, (2) nem került korlátozásra alapvető joga, ráadásul (3) a Kúria részletesen értelmezte az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjába foglalt tiltott népszavazási tárgykör tartalmát, majd pedig a XIX. cikk (4) bekezdésével való összefüggését. Tehát

a jelen ügyben az Alaptörvény szabályai érvényesítésének tudatos mellőzéséről szó sem lehet (legfeljebb téves értelmezésről – de önmagában erre, alapjogsérelem valószínűsítése nélkül nem lehet alkotmányjogi panaszt alapozni).

- [97] Az Alkotmánybíróság tehát a jelen ügyben eltért az alkotmányjogi panasz befogadásának eddig alkalmazott kritériumaitól. Ennek a jövőre nézve többféle nem-kívánt következménye is lehet.
- [98] Egyik: ha a jövőbeli alkotmányjogi panaszok vonatkozásában általánosságban az indítványozói érintettségnek ehhez az új értelmezéshez az Alkotmánybíróság többsége következetesen ragaszkodni fog, akkor ezzel eltolja az alkotmányjogi panasz intézményét az Alaptörvény által megszüntetett *actio popularis* irányába. Ezáltal pedig megnyílik a lehetőség arra, hogy különféle potenciális és hipotetikus jogsérelemeket állító indítványokkal forduljanak a testülethez, amelyeket majd érdemben el kell bírálania.
- [99] Másik: ha az Alkotmánybíróság az érintettségnek ezt a – ismétlem, álláspontom szerint az Abtv.-vel ellentétesen – kitágított értelmezését csak a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését támadó alkotmányjogi panaszok esetében alkalmazza majd, akkor ezáltal a népszavazási kérdés hitelesítése vonatkozásában szinte teljes terjedelmű, harmadfokú felülvizsgálati fórummá teszi magát. Az Alkotmánybíróság tehát – néhány részletkérdéstől, például az egyértelműség követelményének megfelelés vizsgálatától eltekintve – lényegében abba a szerepbe kerül vissza, amelyben a Kúriához történt hatáskör-áthelyezés előtt volt. Egy lényeges eltérés azonban van a körülményekben, és ez negatív: míg korábban az OVB népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntésének az alkotmánybírósági felülvizsgálatáig az aláírásgyűjtést nem lehetett megkezdeni [régai Ve. 118. §], addig az Nsztv. és a Ve. hatályos szabályai és a jelen határozat többségi indokolásában foglalt értelmezés együttesen azt eredményezi, hogy a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését követően öt napon belül megtörténik az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátása, megkezdődhet az aláírásgyűjtés [Ve. 14–15. §], de a Kúria döntése ellen akár hatvan nappal később, tehát az aláírásgyűjtés százhusz napos határidejének felénél is benyújtható alkotmányjogi panasz. Ez jelentős bizonytalansági tényezőt hordoz magában az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás folyamatában. Ezért is javasoltam a jelen döntés meghozatala során annak alapos megfontolását, hogy az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint háttérjogszabályként alkalmazandó Ve.-nek a 233. §-át – mint választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz esetére vonatkozó speciális szabályt – is alkalmazza az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdést hitelesítő kúriai döntésekkel kapcsolatos alkotmányjogi panasz eljárásokban. Ez alapján az alkotmányjogi panasz a Kúria döntésének közzétételétől számított három napon belül lett volna benyújtható és az Alkotmánybíróság annak befogadásáról szintén további három, majd pedig érdemben további három munkanapon belül lett volna köteles döntenie. A legfeljebb mintegy tíz napos további jogorvoslati eljárást lehetővé tevő értelmezés nagyban segítette volna a népszavazási eljárás kezdeményezésének, s ezáltal a népszavazás egész jogintézményének kiszámíthatóságát. A többségi határozat ezt a szempontot nem vette figyelembe, azt lényegében hallgatólagosan elvetette.
- [100] Harmadik: ha pedig az Alkotmánybíróság a jelen határozatban kialakított érintettségi és befogadási kritériumokat a jövőben sem a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését támadó, sem egyéb tárgyú alkotmányjogi panaszok vonatkozásában nem alkalmazza következetesen, csak – előre pontosan nem definiált – „kivételes feltételek teljesülése” esetén, akkor a „diszkréció” és a kiszámíthatatlanság mezejére téved. „Valljuk, hogy néपालom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”- szögezi le Alaptörvényünk Nemzeti Hitvallása. Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának megítélésben viszont a világos, kiszámítható zsinórmérték helyetti „kivételezgetés” mindezen értékek ellentétének – a közérdekekkel szemben partikuláris érdekek érvényesítésének, méltánytalanságnak, részrehajlásnak – a fokozott veszélyét rejti magában.
- [101] 4. Az előbbieken leírtak alapján a jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panaszok nem feleltek meg az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltételeknek. Mindemellett rá kívánok mutatni arra is, hogy korábbi precedensekre hivatkozva helytelenül állítja a többségi indokolás (IV. 2. pont, Indokolás [29]), hogy az alapügy tárgyát képező népszavazási kezdeményezés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjába foglalt tiltott népszavazási tárgykört érint.
- [102] 4.1. Egyrészt, a többségi indokolás szerint „[m]egállapítható, hogy a kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul.” Ennek előzményeként többek között a 33/2007. (VI. 6.) AB határozat egy mondatára hivatkozik, amely határozat ezt az

összefüggést máshol – visszautalva a többségi indokolás által szintén hivatkozott 51/2001. (XI. 29.) AB határozatra – bővebben is kifejti, hogy „a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat (ABH 2001, 392, 395.).”

- [103] Érdemes felidézni, hogy az adott ügyben ez alapján a mérce alapján – még a jelen ügyben vizsgálnál jóval konkrétabb – nyugdíjmelésre vonatkozó módszert sem értékelt a költségvetési tiltott tárgykört sértőnek az Alkotmánybíróság. A kérdés a következő volt: „Akarja-e Ön, hogy az évenkénti nyugdíjmelés módjának meghatározásakor a keresetnövekedés mellett a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított ár-emelkedést is figyelembe vegyék?” Az Alkotmánybíróság szerint „[a] megfogalmazott kérdés az évenkénti nyugdíjmelés módszerének meghatározása kapcsán csupán egyetlen szempont, a nyugdíjasok fogyasztása (fogyasztói kosara) alapján számított ár-emelkedés figyelembe vételét célozza. Eredményes népszavazás esetén a jogalkotóra háruló kötelezettség annak kimunkálása, hogy miként, milyen részarányban és milyen jogtechnikai megoldással illeszti a fenti követelményt a nyugdíjmelés módszerébe. A népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett költségvetési összefüggésű, a nyugdíjmelés számítási módszerének esetleges megváltoztatása, annak következménye nem ütközik az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörökbe.” A precedens alapján tehát jövőbeli költségvetési törvény érintettsége esetén az abban egyes kiadási tételek pontos meghatározása tiltott, ilyen pedig a jelen ügyben vizsgált népszavazási kérdésből nem következik.
- [104] 4.2. Másrészt, a jelen többségi indokolás szerint „[a] kérdésből a nyugellátásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelését eredményező jogalkotás következik, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti.”
- [105] Az ezzel kapcsolatban mérvadó precedensként idézett 59/2004. (XII. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egy másik szempontot alkalmazott: „a kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen következett a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a költségvetési törvényben a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése kiadási főösszege – megváltoztatása. A határozat megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a nyugdíjak emelése, a költségvetési törvényben meghatározottaktól eltérő mértékben. A népszavazásra szánt kérdés közvetlenül a költségvetésre vonatkozik, így a kérdés az Alkotmányban tételesen megjelenített kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik” [ABH 2004, 834, 837.]
- [106] A kiragadott idézetből nem feltétlenül, de a precedens teljes szövegéből kiderül, hogy abban az esetben nem egy jövőbeli, még el nem fogadott, hanem a már hatályos költségvetési törvény – és ezen keresztül a költségvetés egyensúlyának – védelme volt a tét, ugyanis a kérdés kifejezetten nem egy későbbi évre irányult: „Akarja-e Ön, hogy a minimálnyugdíj a mindenkori nyugdíjas létminimum összegére (KSH: 35 000 Ft.) legyen felemelve és az e feletti nyugdíjakat ennek figyelembevételével arányosan emeljék?” Az Alkotmánybíróság a döntés indokolásában az akkor hatályos 2004. évi költségvetésről szóló törvény tételes szabályait részletesen elemezve állapította meg, hogy a költségvetési törvény konkrét rendelkezéseit módosítani kellene ahhoz, hogy a nyugdíjak számításánál a népszavazási kezdeményezésben megfogalmazott kérdés szerinti szempontokat is figyelembe lehessen venni. A népszavazás tehát ebből a szempontból akkor ütközik a tiltott tárgykörbe „az ország éves költségvetéséről szóló törvény közvetlenül és jelentős módon” érintése miatt, ha a már elfogadott, nem pedig a jövőben elfogadandó költségvetési törvényről van szó.
- [107] Mindezek alapján álláspontom szerint a többségi indokolás nem támasztotta alá meggyőzően, hogy a jelen ügyben vizsgált népszavazási kérdés az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerinti bármely korábbi mérce alapján az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjába foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe ütközött volna, új mércét pedig nem dolgozott ki.

Budapest, 2015. szeptember 22.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Stumpf István*  
alkotmánybíró helyett

[108] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. szeptember 22.

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter alkotmánybíró különvéleménye*

- [109] A határozat rendelkező részének 1. pontjában írt megsemmisítéssel nem értek egyet, véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszokat az indítványozók érintettségének hiánya miatt vissza kellett volna utasítania.
- [110] 1. Előzetesen meg kívánom jegyezni, hogy egyetértek a határozat indokolása III. részének 1.1. alpontjában (Indokolás [18]–[19]) kifejtett azon megállapítással, amely szerint jelen esetben alkotmányjogi panasz előterjesztésére az Abtv. 30. § (1) bekezdésének első fordulata értelmében a sérelmezett döntés közzétételétől számított 60 napon belül van lehetőség. Az alkotmányjogi panasz eljárás nem az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárás; ezért országos népszavazás kezdeményezése esetén az NVB kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntését felülvizsgáló kúriai döntéssel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz előterjesztési határidejére nem kell a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény külön rendelkezéseit alkalmazni. Az Abtv. 30. § (1) bekezdésének első fordulata szerinti határidőn belül benyújtott alkotmányjogi panaszok ezért nem tekinthetők elkésettnek.
- [111] 2. Nem osztom azonban a határozat indokolása III. részének 1.3. alpontjában (Indokolás [21]–[25]) szereplő azon következtetést, amely szerint a természetes személy indítványozók az Abtv. 27. §-a szerint az egyedi ügyben érintettek volnának.
- [112] Amint azt a jelen határozat által is idézett ABv. is kifejtette, az országos népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése kapcsán nincs külön speciális alkotmányjogi panasz eljárás. E körben „a Kúria döntése mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.” (Indokolás [21]) Ezért az Abtv. 27. §-a szerinti „egyedi ügyben érintettséget”, valamint a bírói döntés által okozott, amiatt bekövetkezett Alaptörvényben biztosított jog sérelmét ilyen esetekben is vizsgálni kell.
- [113] 2.1. Az indítványozók érintettségük kapcsán azt állították, hogy „mindenki indítványozó lehet, akinek alapjoga sérülhet a népszavazási kérdés nyomán kötelezően megalkotandó törvényi rendelkezések miatt”; a kedvezményes szabály mellett már nyugdíjba vonult indítványozó kapcsán az indítvány annyit tartalmaz, hogy az e „lehetőséget igénybe vevő, jelenleg a korhatár alatti nyugdíjba vonulás szabályai alapján nyugellátásban részesülőként való érintettsége sem lehet kérdéses”; a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségét igénybe venni tervező indítványozó pedig előadta, hogy a Kúria által hitelesített kérdésen alapuló népszavazás eredményes kimenetele esetén az Országgyűlésnek jogalkotási kötelezettsége keletkezik, amelyet akár úgy is teljesíthet, hogy biztosít a férfiak számára is kedvezményes nyugdíjba vonulási lehetőséget, de nem változtat az ezen ellátások fedezetét biztosító költségvetési előirányzaton. Ebben az esetben, az indítványozó megfogalmazásában: „a jelenlegi szabályok alapján ilyen ellátásban részesülő nők – mint amilyen kérelmezőként én is leszek – vonatkozó nyugdíjának összege csökkenhet. Tehát a népszavazási kérdés következtében lehetségesen előálló jogalkotási kötelezettség megvalósulhat úgy is, hogy az én megállapított nyugellátásom csökken”.
- [114] 2.2. Az Abtv. 27. §-a alapján az indítványozóknak azt kell igazolniuk, hogy érintettként a támadott bírói döntés nekik Alaptörvényben biztosított joguk – valós vagy vélt – sérelmét okozta. E jogsérelemnek tehát személyesen az indítványozókra kihatónak (őket érintőnek), a bírói döntésből közvetlenül fakadónak, továbbá már bekövetkezettnek és jelenleg fennállónak kell lennie.



- [115] 2.3. Álláspontom szerint a jelen ügyben vizsgált indítványok esetében ilyen, az Abtv. által előírt érintettség nem áll fenn. Az indítványozók ugyanis több, az országos népszavazási eljárás során feltételesen, esetlegesen bekövetkező körülményt – érintettségük alátámasztása érdekében – tényként kezeltek; így azt, hogy a legalább kétszázezer ellenőrzött választópolgári aláírás sikeresen összegyűlik és az Országgyűlés elrendeli a népszavazást, valamint, hogy az országos népszavazás érvényes lesz (az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavaz), azon az igen szavazatok kerülnek többségbe (eredményes népszavazás), és mindezeket követően az Országgyűlés olyan tartalmú törvényt fog alkotni, amely az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogát sérteni fogja. Ennek kapcsán meg kívánom jegyezni, hogy az indítványozók arra nézve sem adtak elő meggyőző alkotmányjogi érvelést, hogy egy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésén, mint főszabályon, és a XIX. cikk (4) bekezdés második mondatán, mint speciális szabályon alapuló, az állam által esetlegesen adható kedvezmény másokra történő kiterjesztésének a lehetősége miatt jelentene jogsértést a kedvezményezettek eredeti körének.
- [116] 2.4. Az indítványozók egy országos népszavazásra feltenni javasolt kérdés hitelesítéséről szóló kúriai döntést támadtak, amely a fent kifejtettek alapján őket direkt módon és személyesen nem érintette, Alaptörvényben biztosított jogukat közvetlenül, önmagában e döntésből fakadóan nem sértette meg. Az indítványozók által valószínűsített érdeksérelmek pusztán esetlegesek, és a támadott bírói döntésen kívül még számos jövőbeli feltételtől függenek. Az Alkotmánybíróság az ilyen távoli és nem kényszerítően bekövetkező sérelmeket eddig nem tekintette olyan körülménynak, amely eleget tenne az érintettség törvényi kritériumának. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 3033/2014. (III. 3.) AB végzésben is megfogalmazta: „Az indítványozó által felvetett sérelmek a fenti, érintettségre vonatkozó kritériumoknak nem felelnek meg, mivel az alkotmányjogi panasz [...] nem aktuális, hanem hipotetikus jövőbeli, még be nem következett, potenciális sérelmeket fogalmaz meg, [...]”. (Indokolás [20])
- [117] Ezen okból kifolyólag az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszokat – érintettség hiányában – nem kellett volna befogadnia, hanem az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján vissza kellett volna utasítania azokat.
- [118] 3. Végezetül rá kívánok mutatni az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjával összefüggésben, hogy ezt az országos népszavazásból kizárt tárgykört az Alkotmánybíróság eddig olyan módon értelmezte, amely szerint: „A jogtudomány szempontjából a költségvetés: törvény. A költségvetés tervezete még nem költségvetés. A költségvetés megalkotásának különféle létszakaszai vannak. Mindaddig, amíg a kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét el nem fogadja, nem lehet szó még költségvetési törvényjavaslatról sem. Költségvetésről pedig csak akkor beszélhetünk – a szó közgazdasági és jogi értelmében egyaránt –, ha a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadta, vagyis törvénné emelte.” [58/2007. (X. 17.) AB határozat, ABH 2007, 676, 683.] Az Alkotmánybíróság emellett ugyancsak a kizárt tárgykörbe ütközőnek minősítette, ha a kérdés arra irányult, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat, mert „Inlyilvánvaló, hogy a népszavazás intézménye és az Országgyűlés költségvetés jóváhagyására vonatkozó hatásköre [...] akkor egyeztethető össze, ha az olyan kérdés is tiltott tárgykörbe tartozik, amely arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.” [58/2007. (X. 17.) AB határozat, ABH 2007, 676, 683–684.] Azonban: „önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.” [59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834, 836.] Amennyiben egy országos népszavazásra feltenni javasolt kérdés erre megfelelő mozgásteret biztosít (nem irányul költségvetési kiadások konkrét meghatározására), a törvényhozó szabadságába tartozik annak eldöntése, hogy egy esetlegesen érvényes és eredményes országos népszavazásból fakadó jogalkotási kötelezettségének teljesítéséhez a jövőbeli költségvetések tervezése során rendel-e külön forrásokat vagy sem.

Budapest, 2015. szeptember 22.

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2774/2015.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 137. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 29/2015. (X. 2.) AB HATÁROZATA

a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. §-a és 143. §-a egyes szövegrészei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének és alkalmazási tilalmának megállapítására irányuló bírói kezdeményezés alapján – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Kiss László*, *dr. Lévy Miklós* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 131. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34. §-a és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze és a 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásuk jogkövetkezményeit” szövegrésze, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 131. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az alapvető jogok biztosa szerint a támadott rendelkezések azért ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, mert a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozóan törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az önkormányzati szabályozásra vonatkozó egyértelmű felhatalmazás hiányában sérül a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.
- [3] 2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. Kerületi Önkormányzat Képviselőtestületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) önkormányzati rendeletének törvényességi felülvizsgálatára irányuló eljárás során az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontja és az Abtv. 25. §-a alapján eljárását felfüggesztve folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének és alkalmazási tilalmának megállapítását kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5053/2013/9. számú végzésében a Mötv. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Kezdeményezte továbbá e törvényi rendelkezések általános és a Kúria előtt Köf.5053/2013. számú ügyben történő alkalmazási tilalmának

elrendelését. Az indítványozó szerint a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezésményeire vonatkozó, a helyi önkormányzatok számára adott felhatalmazás beazonosíthatatlanná teszi a delegált jogalkotási hatáskör alkotmányossági kereteit, és akadályát képezi az Alaptörvényben szabályozott jogforrási hierarchia hatékony, érdemi bírósági védelmének, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét és a 25. cikk (2) bekezdés c) pontját.

- [4] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a két indítvány tárgya egymással összefügg, és ezért együttes vizsgálat és elbírálás végett azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette.

## II.

- [5] 1. Az Alaptörvénynek az indítványozók által felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„25. cikk (2) A bíróság dönt

[...]

c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”

„32. cikk (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

- [6] 2. A Mötv.-nek az indítványokban támadott rendelkezései:

„8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezésményeit.”

„143. § (4) Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

[...]

d) az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezésményeit;”

- [7] 3.1. A Ket. indítványban támadott rendelkezésének a benyújtáskor hatályos szövege:

„131. § (1a) Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösséggelens magatartás természetes személy elkövetőjével szemben szabtak ki, akkor a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a 131. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazása helyett a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.”

[8] 3.2. A Ket. indítványban támadott rendelkezésének az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„131. § (1a) Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által hozott rendelet alapján természetes személlyel szemben szabtak ki, akkor a közigazgatási bírságot kiszabó hatóság a 131. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazása helyett a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.”

[9] 4. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) érintett rendelkezései:

„5. § (1) A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. [...]

[...]

(3) A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni.”

### III.

- [10] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányulnak, az egyik indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja alapján absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosult nyújtotta be, tartalmát tekintve megfelel az Abtv. 24. § (2) bekezdésében, valamint 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak; a másik indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezésére jogosult nyújtotta be, tartalmát tekintve megfelel az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, valamint 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi elbírálása során elsőként azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény alapján megállapítható-e az Mötv. 8. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenessége, majd az Mötv. 8. § (1) bekezdés b) pontjának „és betartatni” szövegrésze vizsgálatára tért rá.
- [12] 2.1. A közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó önkormányzati rendelet általi szabályozhatóságának előzménye, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) – jelentős változásként a korábbi szabályozáshoz képest – megszüntette a szabálysértési tényállások háromszintű jogforrási szabályozását. Szabálysértési tényállást első sorban a Szabstv. határoz meg; a 2012. április 15-én hatályát veszített, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet helyébe nem lépett új szabályozás; az önkormányzati rendeleti szabálysértési tényállásokat a Szabstv. 254. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei 2012. május 31-ig kötelesek voltak hatályon kívül helyezni.
- [13] 2012. április 15-étől a Mötv. 51. § (4) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére önkormányzati rendeletében szankcióval sújthatta a helyi társadalmi normákat megszegőket, önkormányzati rendeletben meghatározva a tiltott, közösségellenes magatartásokat. A Mötv. 143. § (4) bekezdés e) pontja alapján kaptak felhatalmazást a helyi önkormányzatok képviselő-testületei, hogy önkormányzati rendeletben határozzák meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait. Az országosan kialakult önkormányzati jogalkotási gyakorlat azt mutatta, hogy új magatartási szabályok normatív szabályozása mellett a helyi önkormányzatok képviselő-testületei a korábbi önkormányzati rendeleti szabálysértési tényállási szabályokat emelték át a tiltott, közösségellenes magatartások szabályozásakor, így a korábbi szabálysértési önkormányzati rendeletek szabályozása tovább élt.
- [14] A Mötv. tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó rendelkezései arra hatalmazták fel a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy önkormányzati rendeletben megtiltsanak magasabb szintű szabá-

lyozás hiányában jogellenesnek nem minősülő magatartásokat, és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba az önkormányzati rendeletekben meghatározott tilalmak megszegőivel szemben. Azaz a helyi önkormányzati képviselő-testületek a helyi polgárok magánszférájába való beavatkozásra, cselekvési szabadságának korlátozására kaptak felhatalmazást, de a jogalkotás kapcsán a törvényalkotó a jogalkotói hatáskör terjedelmét, annak kereteit részletesen nem szabályozta. A „tiltott, közösségellenes magatartás” rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosított a képviselő-testületek számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és ebből következően szankcionálhatónak.

- [15] Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.) 2012. november 15-i hatállyal megsemmisítette a Mötv. 51. § (4) bekezdését és 143. § (4) bekezdésének e) pontját.
- [16] 2.2. A Mötv. 51. § (4) bekezdésének megsemmisítését követően, 2013. január 1-jén hatályba lépett a Mötv. új 8. §-a. A Mötv. – hasonlóan a korábbi, tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó szabályhoz – a közösségi együttélés alapvető szabályaira nem ad definíciót, azok meghatározását a helyi önkormányzatokra bízta.
- [17] A Mötv. 8. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja a közösségi együttélés alapvető szabályainak tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.
- [18] Az alapvető jogok biztosa szerint a Mötv. 8. § (2) bekezdésének „elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, mert a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozóan törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az önkormányzati szabályozásra vonatkozó egyértelmű felhatalmazás hiányában sérül a jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.
- [19] A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint a Mötv. 8. § (2) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdés d) pontjában „a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrészeiben a közösségi együttélési szabályok meghatározására és be nem tartásuk lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozó, a helyi önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás beazonosíthatatlanná teszi a delegált jogalkotási hatáskör alkotmányossági kereteit, és akadályát képezi az Alaptörvényben szabályozott jogforrási hierarchia hatékony, érdemi bírósági védelmének, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét.
- [20] Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a felhatalmazásnak ez a módja összeegyeztethető-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével.
- [21] 2.3. Az ABh. ehhez kapcsolódóan – a korábbi szabályozás tekintetében – kifejtette, hogy: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint: »A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.« [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]” (ABh., Indokolás [71], [74])
- [22] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése – „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” – a korábbi kétszintű (Alkotmány, Ötv.) szabályozást felváltva, alaptörvényi szinten telepítette a helyi önkormányzatok képviselő-testületeire az eredeti és származékos jogalkotási hatáskört. A helyi jogalkotási eredeti és származékos hatáskörei gyakorlásának törvényi kereteit a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a Mötv. jogalkotásra vonatkozó rendelkezései tartalmazzák.
- [23] Az ABh.-ban foglaltakra tekintettel, valamint abból, hogy az Alaptörvény az eredeti jogalkotási hatáskör mellett a származékos jogalkotási hatáskört is külön nevesíti, az következik, hogy amennyiben törvény (jelen esetben a Mötv.) felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét mint jogalkotót valamely magatartás önkormányzati rendeletben történő szabályozására, úgy a törvénynek a jogalkotási hatáskör címzettjén, a képviselő-testületen kívül meg kell határoznia – a Jat. felhatalmazással szembeni kritériumokra vonatkozó előírásainak betartásával – a felhatalmazás tárgyát és kereteit is. Ez biztosítja ugyanis azt, hogy a Mötv.-ben adott felhatalmazás megfeleljen a jogrend és a közhatalom gyakorlása kiszámíthatósága követelményének. A szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül a helyi jogalkotó olyan magatartásokat is rendeletalkotása körébe vonhat, amelyek alapjogi összefüggéseik révén törvényi szabályozást igényelnek [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].

- [24] 2.4. Az Abh.-nak a fenti elvi megállapításait az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is fenntartotta. A vizsgált rendelkezésekre alkalmazhatóságuk tekintetében azonban figyelemmel volt a jelentősen megváltozott szabályozási környezetre.
- [25] Az Abh. meghozatalát követően az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának 8. cikkével újraszabályozta az Alaptörvény XXII. cikkét. A 2013. április 1-től hatályos XXII. cikk (3) bekezdése szerint „Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást”. Ugyan az alkotmányos szabály csak az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozóan tartalmaz konkrét rendelkezést, következményei ennél szélesebbek.
- [26] Az Alaptörvény negyedik módosításának közvetlen következménye, hogy az Abh.-nak a Mötv. most vizsgált szabályaihoz hasonló korábbi szabályozásra vonatkozó konkrét megállapításai ebben az ügyben nem vehetők figyelembe, mivel az Alaptörvény – amelynek védelme az Alkotmánybíróság kötelessége – megteremtette a jelenlegi szabályozás alkotmányos alapját.
- [27] Az Alaptörvény negyedik módosításának közvetett következménye az, hogy kibővítette a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiáját. Ez összhangban van az Alaptörvény emberképével. Az Alkotmánybíróság már a korábbi határozataiban megállapította, hogy az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyisége [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95]]. Az Alaptörvény ugyanis az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [50]; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [88]].
- [28] A XXII. cikk (3) bekezdése egy konkrét államcél, a lakhatás feltételeinek, és a közszolgáltatásokhoz hozzáférés biztosításának tekintetében teszi lehetővé egy meglehetősen tág felhatalmazás kitöltését önkormányzati rendeletben. Ez viszont azzal jár, hogy az Alaptörvénynek az önkormányzatokra vonatkozó egyéb szabályait is ezzel összhangban kell értelmezni. Az önkormányzati rendeleti szabályozásra adott általános felhatalmazás ezért – ha a Jat. és a Mötv. önkormányzati jogalkotásra vonatkozó szabályainak egyebekben megfelel – pusztán az általánosság miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [29] 2.5. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a fenti megállapításokat a Mötv. hatályos szabályozására alkalmazta. A 8. § (2) bekezdésének és a 143. § (4) bekezdés *d* pontjának rendelkezései – többek között – arra hatalmazták fel a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy önkormányzati rendeletben meghatározhassák a közösségi együttélés alapvető szabályait, az azokban foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. A Mötv. javaslatának indokolása szerint: „Az emberi közösségek akkor életképesek, akkor élhető egy település, ha megvannak és működnek az együttélés alapvető íratlan és írott szabályai. Az ilyen normákat jelentős részben a helyi sajátosságok alakítják, generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen. Arra azonban van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.”
- [30] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata], és törvényi felhatalmazás alapján [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés második fordulata] a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyaránt lehetősége van az együttélés szabályait helyi szinten, a helyi sajátosságokat figyelembe vevő jogalkotással szabályozni. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés második fordulata szerinti törvényi felhatalmazó rendelkezéseknek meg kell felelnie az Alaptörvény és a Jat. előírásainak, az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata esetében – bár törvény nem szabályozza a helyi társadalmi viszony rendezését – törvényi rendelkezés korlátja lehet a partikuláris szabályozásnak.
- [31] Az önkormányzatok jogalkotási felhatalmazása és a Mötv. érintett szabályainak értelmezésénél nem lehet eltekinteni a korábbi szabályok – a korábbi Alkotmány (a továbbiakban: Alkotmány) és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), valamint az Alaptörvény és a Mötv. szabályozása közötti különbségtől. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát 2011. december 31-éig az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szabályozta: „A helyi képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes jogszabállyal.” Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint pedig „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Az Alkotmány tehát csak az önkormányzati rendelet normahierarchiában elfoglalt helyéről rendelkezett, míg az Alaptörvény különbséget tesz az eredeti jogalko-

tói hatáskörben („törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére”), illetve a felhatalmazás alapján („törvényben kapott felhatalmazás alapján”) hozott rendeletek között.

- [32] Az Alaptörvény 32. cikkéhez hasonló rendelkezést korábban az Alkotmány felhatalmazása [43. § (2) bekezdése] alapján megalkotott Ötv. 16. § (1) bekezdése tartalmazott: „[a] képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” Az Alkotmány hatálya alatt tehát az Országgyűlés törvényhozó hatáskörében egyetlen különbséggel – „annak végrehajtására” – az Alaptörvény hatályos szövegével azonos szabályt alkotott. Jelentősége az eltérésnek, illetve annak van, hogy az Alaptörvényhez képest korlátozó szabály korábban törvényen és nem az Alkotmányon alapult. Következésképpen az Alkotmány hatálya alatt sem közvetlenül az Alkotmánnyal volt ellentétes, hanem a jogszabályi hierarchiát sértő törvényellenességet – így közvetve alkotmányellenességet – jelentett, ha egy önkormányzat a törvény felhatalmazó rendelkezését túllépő rendeletet alkotott. Az Alaptörvény azonban nem tartalmazza az „annak végrehajtására” fordulatot, és a Mötv. sem rendelkezik ilyen korlátról.
- [33] A korábbi szabályozásra is figyelemmel az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályából az következik, hogy az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv.-nek kell meghatároznia, azokat az Alaptörvény maga határozza meg. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése pedig lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazás kereteit az Országgyűlés – a helyi közügyek intézése körében – törvényben szabadon jelölje ki.
- [34] Az Alaptörvénnyel összhangban áll az is, ha a Mötv. vagy más jogszabály az önkormányzatok számára adott konkrét rendeletalkotási felhatalmazást a magasabb szintű jogforrás részletesen megfogalmazott rendelkezéseinek végrehajtására korlátozza. Az sem ellentétes azonban az Alaptörvénnyel, ha a felhatalmazás általános, azaz csak a rendeletalkotás tárgykörét határozza meg, feltéve, hogy abból a szabályozással érintett alapvető jogok korlátozására irányuló törvényalkotói akarat kiderül. A közigazgatás törvény alá rendelése ezért akkor is megvalósul, ha az Országgyűlés a helyi önkormányzat számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazást kizárólag a törvényben pontosan megfogalmazott szabályok hatálybaléptetésére korlátozza, miként akkor is, ha a keret jellegű szabályozás kitöltését teljes egészében az önkormányzatokra bízta.
- [35] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében biztosított felhatalmazás olyan értelmezése – akár a Jat. szabályaira hivatkozással –, amely általános jelleggel kizárná, hogy az Országgyűlés szabad rendeletalkotási felhatalmazást biztosítson az önkormányzatok számára, túlterjeszkedne az Alaptörvény szövegén. Sőt, a rendeletalkotási felhatalmazás szabad kitöltésének elvi lehetősége áll összhangban az önkormányzatiság (szubszidiaritás) lényegével is. Azt ugyanis az Alaptörvény 31. cikke értelmében a helyi közügyek intézése, a helyi közhatalom gyakorlása jelenti, mégpedig a jogintézmény nevéből adódóan önkormányzati jelleggel. Az tehát, hogy egy magatartást valamely önkormányzat a közösségi együttélés alapvető szabályait sértőnek tekint és ezért rendelete kiterjed rá, míg mások ugyanazt a magatartást elfogadhatónak tartják, összhangban áll a hatalommegosztás Alaptörvényben meghatározott rendszerével és az önkormányzatiság alapvető értékével.
- [36] Ez az értelmezés áll összhangban az R) cikk (3) bekezdésében megjelölt történeti alkotmányunk vívmányaival is. Magyarország alkotmányossága hagyományosan az erős önkormányzatiságon nyugszik, még ha ennek terjedelme a szokásjogot összefoglaló Hármaskönyvtől a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvény-cikkig részleteiben többször változott is, amikor a politikai, gazdasági, biztonsági körülmények szükségessé tették az önkormányzati autonómia és a centralizált hatalomgyakorlás viszonyának (arányának) újragondolását.
- [37] Olyan értelmezés tehát, amely az önkormányzatok rendeletalkotási önállóságát általános jelleggel a törvényi szabályok formális hatálybaléptetésére szűkítené, ellentétes lenne az Alaptörvény 32. cikkével, illetve történeti alkotmányunk vívmányaival is. Ez ugyanis a helyi önkormányzatoknak az Országgyűléssel vagy a Kormánnyal szembeni hierarchikus intézményi alárendeltségét jelentené.
- [38] 2.6. A Mötv.-ben alkalmazott jogfogalmak határozottsága és az Alaptörvény B) cikkének, illetve a jogállamiság jogalkotásra vonatkozó tartalmát részletező T) cikk tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy kizárólag az Alaptörvényre hivatkozással nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendeletalkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélészerűen gyakorolnák. Az önkényes joggyakorlás semmilyen felhatalmazás mellett nem megengedett, mégis előfordulhat tévedésre visszavezethető alaptörvény- vagy törvénysértő értelmezés, sőt, akár szándékos törvénysértés is, mivel nem alkotható olyan szabály, amellyel ne lehetne visszaélni. Éppen ezekre az esetekre hozta létre az alkotmányozó hatalom a bíróságokat és az Alkotmánybíróságot. A Kúriának az önkormányzati jogalkotás törvényessége, az Alkotmánybíróságnak pedig a jog-

alkotás és jogalkalmazás alkotmányossága tekintetében lehetősége van arra, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényt szerezzen.

- [39] A MÖtv. vizsgált rendelkezései meghatározzák a felhatalmazás címzettjeit (a helyi önkormányzatokat), valamint a megalkotandó rendeletek tárgyát (a közösségi együttélés alapvető szabályai, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményei). A felhatalmazás kereteit – tekintettel arra, hogy a felhatalmazás alapvető jogok korlátozására irányul – közvetlenül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki, amelyekkel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében nem lehet ellentétes.
- [40] Az Alkotmánybíróság a MÖtv. indítványokkal érintett önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó rendelkezései alkotmányosságának megítélése során figyelemmel volt arra is, hogy vannak a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszabják a helyi önkormányzatok szankció statuuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatoknak a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához. A Ket. VI/A. fejezete tartalmazza a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjait, a 94/A. § (1a) bekezdésében külön is meghatározza a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határát. „[E]nnek következtében a Ket. az ágazati közigazgatási anyagi jogi szankciókkal azonos szabályokat állapít meg az önkormányzatok által statuuált szankciók alkalmazására. Így az önkormányzatok által statuuált szankciók alkalmazására ugyanazok a kiegészítő jellegű szubszidiárius keretszabályok az irányadók, mint az ágazati anyagi jogi szankciók szabályozására, amelyek esetében törvény, vagy kormányrendelet alapvetően szabályozza a szankció alkalmazásának feltételeit és szabályait.” (ABh., Indokolás [79])
- [41] A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdése szerint a Kormány biztosítja a fővárosi és megyei kormányhivatal útján. Ennek megfelelően a MÖtv. 132. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, és kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárásában a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működésének jogszerűségét vizsgálja.
- [42] A Kúria vizsgálhatja, hogy a megalkotott rendeletek a MÖtv.-vel, illetve más jogszabályokkal összhangban vannak-e. Az Alkotmánybíróság számára pedig több fajta eljárás is lehetőséget biztosít a felhatalmazás alapján alkotott egyes önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességének vizsgálatára még a keret-jellegű felhatalmazások esetén is. Esetenként vizsgálható és vizsgálendő, hogy az egyes rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e. Ezen belül vizsgálható és vizsgálendő, hogy a rendeletek az Alaptörvény I. cikkének megfelelően az egyes alapjogokat a közösségi együttélés alapvető szabályaira hivatkozva ténylegesen más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozzák-e, miként az is, hogy a helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit.
- [43] 2.7. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a MÖtv. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze nem ellentétes az Alaptörvénnyel, ezért a rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.
- [44] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a MÖtv. kifogásolt rendelkezéseit, az alkalmazási tilalom kimondására sincs lehetősége, ezért arról önállóan nem kellett döntenie.
- [45] 3. Az alapvető jogok biztosának utólagos normakontroll kezdeményezése a Ket. 131. § (1a) bekezdését az alábbiak szerint tartotta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesnek: „A »közösségi együttélési szabályok megszegése« és a közösségellenes magatartások kategóriája közötti átfedés miatt a Ket. 131. § (1a) bekezdése súlyos bizonytalanságot teremt a pénzbírságnál súlyosabb jogkorlátozással járó szankciók, a közérdekű munkavégzés előírása és alkalmazása terén, így a jogállamiság sérelme miatt az Abh.-ban az elkobzás alkalmazása kapcsán kifejtett érvelés mentén indokolt e rendelkezés alkotmánybírósági felülvizsgálata.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ket. hivatkozott rendelkezését a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII.



törvény 10. § (22) bekezdés *i*) pontja 2014. január 1-jétől módosította, a jogszabály már nem tartalmazza a „közösségi együttélési szabályok megszegése” szövegrészt. Az indítványozó nem nyújtott be indítvány-kiegészítést a Ket. módosított szövegének vizsgálatára vonatkozóan. Tekintettel arra, hogy a Ket. 131. § (1a) bekezdésének az indítvány benyújtásakor szövege már nincs hatályban, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben, az Abtv. 64. § e) pontja alapján visszautasította.

- [46] 4. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

#### *Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [47] A határozatot támogatom, de az indokolás kiegészítését tartom szükségesnek. Az indokolás helyesen fejt ki, hogy a Kúria az önkormányzati rendeletek vizsgálatát alapvetően a törvényesség szempontjaiból vizsgálja meg, ám ezután nem viszi végig az érvelését abba az irányba, hogy az Alkotmánybíróság – mint minden bírói döntést – a Kúria ilyen tárgyú döntéseit is felülvizsgálhatja az alaptörvényben biztosított jogok vonatkozásában. Így az indokolásban rögzíteni kellett volna, hogy az önkormányzatok, melyeknek rendeletét esetleg megsemmisíti a Kúria, alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az alkotmánybírósághoz. Ennek kimondása azért is fontos lenne, mert a régi Alkotmány szabályozása idején egy olyan alkotmánybírói gyakorlat jött létre, mely megtiltotta az önkormányzatoknak az alkotmányjogi panasszal élés lehetőségét. Akkor a populáris akcióval bárki által benyújtható alkotmányjogi panasz léte mellett ez nem jelentett gondot, másrészt mivel nem volt lehetőség a bírói döntések megtámadására alkotmányjogi panasszal, így az önkormányzatok ebből kizárása nem jelentett alkotmányos feszültséget. Ám az Alaptörvény 2012-ben történt hatályba lépése alapvetően megváltoztatta a helyzetet. Az önkormányzati rendeletek felett már a Kúria kapott törvényességi okokból megsemmisítési jogot, és így mint ahogy minden bírói döntés felett az Alkotmánybíróságnak kell kontrollt gyakorolnia, úgy e téren sem tagadható meg ez az önkormányzatoktól. Ha egy önkormányzat Alaptörvényben biztosított jogát látja sérülni egy kúriai döntés által, akkor az Alkotmánybírósághoz fordulhat ennek orvoslásáért. Mivel a régi Alkotmány idején kialakult alkotmánybírói gyakorlat ezt még ma is akadályozza, így a mostani ügy kapcsán kellett volna kimondani e gyakorlat elvetését, és elvi éllel rögzíteni azt, hogy az önkormányzatok alkotmányjogi panasszal élhetnek a Kúria döntése ellen, mely megsemmisítette az önkormányzati rendeletüket.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye*

- [48] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával az alábbi indokok miatt.
- [49] 1. Álláspontom szerint a Mötv. támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét az Abh.-ban foglalt szempontrendszerhez mérten kellett volna vizsgálni, és a többségi álláspont megalapozatlanul jutott arra a következtetésre, hogy „[a]z Alaptörvény negyedik módosításának közvetlen következménye, hogy az Abh.-nak a Mötv. most vizsgált szabályaihoz hasonló korábbi szabályozásra vonatkozó konkrét megállapításai ebben az ügyben nem vehetők figyelembe, mivel az Alaptörvény – amelynek védelme az Alkotmánybíróság kötelessége – megteremtette a jelenlegi szabályozás alkotmányos alapját”.
- [50] Az Alaptörvény negyedik módosításával ugyanis a jogalkotó arról rendelkezett, hogy „[a]z emberhez méltó lakhatás feltételeinek a biztosítása mellett [...] nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében [ezért] törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Garanciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg.” (az Alaptörvény negyedik módosításához fűzött indokolás)
- [51] A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXLIX. törvény ezért szabálysértésként definiálta az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást azzal, hogy e magatartás csak akkor lehet jogellenes, ha a következő két konjunktív feltétel teljesül: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás a helyi önkormányzat rendeletében a bemutatott alkotmányos követelmények figyelembevételével kijelölt közterületrészen valósul meg, és a szabálysértést elkövető a kijelölt közterületet a szabálysértési hatóságok képviselői felkérésére önként nem hagyja el.
- [52] A jogalkotó a 2013. évi CXLIX. törvényhez fűzött indokolásában lényegesnek tartotta kiemelni, hogy „a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga korlátozott, a tiltást csak az Alaptörvény által szabott keretek között, egyes, meghatározott területeken és a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy és a kulturális értékek védelme érdekében tehetik meg.”
- [53] A fentiek alapján látható, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása kizárólag az életvitelszerű tartózkodásra vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, ezért nem értek egyet azzal, hogy a szabályozás „következményei ennél szélesebbek”, és „az Alaptörvénynek az önkormányzatokra vonatkozó egyéb szabályait is ezzel összhangban kell értelmezni”.
- [54] 2. Az előbbiekből következően ezért az Abh.-ban foglaltakat – a közösségi együttélés alapvető szabályozásával összefüggésben – irányadónak kell tekinteni, mert az Alaptörvény módosítása nem érintette az önkormányzatoknak a közösségi együttélés alapvető szabályaival összefüggő rendeletalkotási jogát. A többségi álláspont ezért álláspontom szerint nem hagyhatta volna figyelmen kívül az Abh.-ban lefektetett szempontokat. Ennek keretében pedig azt, hogy a jogállamiság elve alapján az önkormányzatok jogalkotásának korlátait – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően – a jogbiztonság követelménye határozza meg.
- [55] 2.1. A jogbiztonsággal összefüggésben az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint ebben az ügyben is irányadó – gyakorlatában az vált hangsúlyossá, hogy „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] Az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonsággal kapcsolatos gyakorlatából az adott ügy megítélése szempontjából a jogalkotási felhatalmazással és a keretjellegű szabályozással összefüggő alkotmányos követelmények mélyrehatóbb elemzése indokolt.
- [56] 2.2. Az Alkotmánybíróság a jogalkotási felhatalmazással összefüggésben jellemzően azt emelte ki határozataiban, hogy alkotmányos követelmény: „ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia

- a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is” [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94.]. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az adott ügyben megállapította, hogy „a törvényhozó nem tett eleget jogalkotói feladatának, [mert] nem határozta meg [...] a díjmegállapítási jogkör gyakorlásának törvényi garanciáit. A garanciális szabályok megállapításának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezett, mert a [támadott szabályozás] korlátozás nélküli, az önkormányzatok számára teljes diszkrecionális jogkört biztosító felhatalmazást adott, amely lehetőséget nyújt arra, hogy az önkormányzat önkényesen, [az érintettek] jogait, jogos érdekeit és az Alkotmány[t] sértő módon állapítsa meg a településtudásági közszolgáltatás díját” (ABH 1999, 90, 98.). Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalomban felszámítható legmagasabb árát illetően nem adható általános, korlátozás nélküli – az ármegállapítás lényeges szempontjait, az ármegállapító hatóság megnevezését és egyedi határozatának jellemzőit sem tartalmazó – felhatalmazás arra, hogy a Kormány a hatósági ár megállapításának szabályait teljes egészében, belátása szerint szabályozza, mert ez jogbizonytalanságot okoz” [19/2004. (V. 24.) AB határozat, ABH 2004, 321, 354.].
- [57] Az Alkotmánybíróság más ügyekben azt hangsúlyozta, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban pontosan meg kell határozni a felhatalmazás tárgyát. Ennek megfelelően rámutatott, hogy „[a] helyi önkormányzat képviselő-testületének jogalkotói hatásköre a lakásbérleti jogviszonyok szabályozása tekintetében nem korlátlan, csak törvény felhatalmazása alapján rendelkezik a lakásbérletre vonatkozó szabályozási jogkörrel” [57/2003. (XI. 21.) AB határozat, ABH 2003, 871, 886.]. Az Alkotmánybíróság ezért a 3/1999. (III. 24.) AB határozatában a lakásbérleti jogviszonyt szabályzó önkormányzati rendelet vizsgálata kapcsán megállapította, hogy „törvényi felhatalmazás hiányában az önkormányzat a bérleti jogviszony létrejöttének feltételeként óvadék megfizetésének kötelezettségét rendeletében jogszerűen nem írhatja elő.” [ABH 1999, 375., 378.; lásd még: 10/2000. (III. 21.) AB határozat, ABH 2000, 405, 408; 43/2001. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2001, 711, 718.]
- [58] Nagyon fontosnak tartom az önkormányzati demokrácia érvényesülését, azt, hogy az állampolgárok – akár közvetlenül, akár választott képviselők, vagyis a képviselő-testület útján – helyi szinten döntsenek a saját közös dolgaikról. Azokról az ügyekről, amelyek a saját közösségükben napi problémaként jelentkeznek, az adott közösségben a legégetőbb dilemmák, és helyben, közvetlenül az önkormányzati, partikuláris rendeletalkotás, jogszabályalkotás útján nyerjenek megoldást. A területi, földrajzi, településszerkezeti és egyéb sajátosságok és különbségek feltétlenül szükségessé teszik, hogy önkormányzati rendeletekkel rendezzék az elsősorban egy-egy településre jellemző társadalmi viszonyokat, és ezáltal megvalósítsák a helyi közakaratot, érvényre juttassák a népfelhang elvét. Azonban a jogbiztonság követelményét a helyi rendeletalkotás során is érvényre kell juttatni.
- [59] Álláspontom szerint a Mötv. 8. §-ában a jogszabályalkotásra adott felhatalmazás nem felel meg az alkotmányos követelményeknek, mert abban félreérthetetlenül kellett volna meghatározni a rendeletalkotás lényeges szempontjait. Ennek hiányában a támadott szabályozás valójában korlátozás nélküli, teljes diszkrecionális jogkört biztosító felhatalmazást adott az önkormányzatok részére, amely magában hordozza annak lehetőségét, hogy az önkormányzat tetszése szerint, illetve az érintettek alapvető jogait érintő módon határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait. Ebből is következően, véleményem szerint, a Mötv. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését is, mert ennek értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat kizárólag törvény állapíthat meg.
- [60] 2.3. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonsággal összefüggésben több határozatában kiemelte, hogy „a jogalkotói feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza” (544/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 589.). „Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört” (847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645.). Ez utóbbi határozatában utalt arra az Alkotmánybíróság, hogy „esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet” (ABH 1996, 644, 645.). Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy „gyakori, hogy a jogszabály úgynevezett határozatlan jogi fogalmakra utal (pl. különösen indokolt esetben, kivételes méltányosságból, városképi okból) avagy meghatározott tényállás esetén az eljáró szerv mérlegelésére bízta, hogy a jogszabályban meghatározott intézkedések közül melyiket alkalmazza” (ABH 1996, 644, 645.). „A jogalkotónak tehát – az alaptörvény keretei között – viszonylag széleskörű szabadsága van az alkalmazni kívánt szabályozási technika megválasztásában, ezért sem a példálózó felsorolás alkalmazása, sem az eljáró szerv mérlegelési jogkörrel való felruházása önmagában véve nem alkotmányellenes” (ABH 1996, 644, 645.).

Az Alkotmánybíróság emellett azonban rámutatott, hogy „[a] jogorvoslati rendszernek – egyebek mellett – éppen az a rendeltetése, hogy megakadályozza a viszonylag rugalmas szabályozási módok önkényes, ötletszerű, a jogalkotó által elért kívánt céltól eltérő alkalmazását” (ABH 1996, 644, 645.).

- [61] Ez utóbbi szempontra is tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában kifejezetten hivatkozott arra: a helyi önkormányzatok rendeletalkotási és szankcionálási gyakorlatát több jelentésében is vizsgálta. Ezen vizsgálatokkal összefüggésben pedig az egyes kormányhivatalok vezetői jellemzően azt az észrevételt tették, hogy „álláspontjuk szerint sem felelnek meg a jogállami garanciáknak az Mötv. rendelkezései, ami – mérce híján – akadályozza egyben azt is, hogy megfelelően eleget tudjanak tenni e tárgykörben törvényességi ellenőrzési feladatuknak”. Ezzel egyezően a Kúria Önkormányzati Tanácsa is azt fejtette ki indítványában, hogy a helyi önkormányzatoknak adott jogalkotási felhatalmazás az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjába ütközően „akadályozza a Kúria normakontroll hatáskörének gyakorlását”. A „közösségi együttélés” ugyanis mind a politikai közösség szintjén, mind a helyi szinten számos, a gyakorlatban korlátlan területet érinthet. A Kúria ezért arra mutatott rá, hogy a „szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálhatatlanságra vezetnek”.
- [62] Figyelemmel a fentiekre, álláspontom szerint az indítványok elutasításának nem lehetett volna indoka: a kormányhivatalok és a Kúria a garanciája annak, hogy a megalkotott rendeletek az Mötv.-vel, illetve más jogszabályokkal összhangban lesznek, hiszen e szervek – közvetlenül vagy közvetve – éppen azért fordultak az Alkotmánybírósághoz, mert az általuk alaptörvény-ellenesnek állított szabályozásban hatáskörük gyakorlásának akadályát látják.
- [63] 2.4. Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta a közigazgatás törvény alá rendelésének követelményét. Jellemzően azt hangsúlyozta, hogy „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy – miután a helyi önkormányzatok közhatalommal rendelkező szervek – egyúttal a képviselő-testület kötelezettsége is a jogállamiság követelményének érvényesítése. Ennek alapján az adott ügyben azt állapította meg: „alkotmányellenes helyzet állt elő, mert a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat közhatalommal bíró szervei a szükséges jogi szabályozás hiányában jogi kötöttségek nélkül, szabad belátásuk szerint döntsenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben” (ABH 1991, 454, 456.).
- [64] A fenti megállapításokkal egyező előírásokat tartalmaz az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2007) 7. számú ajánlása is. Eszerint a jó közigazgatás alapelvei közé tartozik a joghoz kötöttség alapelve. Eszerint a közigazgatási hatóságok „hatáskörüket csak akkor gyakorolhatják, ha a megalapozott tények és az alkalmazandó jog feljogosítja őket erre, s kizárólag azon cél érdekében, melynek megvalósítása érdekében azokat rájuk ruházták” [2. cikk (4) bekezdés].
- [65] A fentiek alapján álláspontom szerint a szabályozás nem felel meg az Alkotmánybíróság által a közigazgatás törvény alá rendeltségével összefüggésben meghatározott követelményeknek, és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásában foglaltaknak sem. A Mötv. támadott rendelkezései alapján ugyanis nem állapítható meg az, hogy az önkormányzatok pontosan milyen keretek között gyakorolhatják hatáskörüket. Nem egyértelmű sem az a cél, amelynek megvalósítása érdekében azokat rájuk ruházták, sem annak a törvényi rendelkezésnek a pontos tartalma, amely erre feljogosítja őket.
- [66] 3. A Mötv. 8. §-ához fűzött indokolás szerint „[a]z emberi közösségek akkor életképesek, akkor élhető egy település, ha megvannak és működnek az együttélés alapvető íratlan és írott szabályai. Az ilyen normákat jelentős részben a helyi sajátosságok alakítják, generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen. Arra azonban van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja”.
- [67] Annak ellenére, hogy a jogalkotó a Mötv. 8. §-ához fűzött indokolásban egyértelműen hangsúlyozta: a képviselő-testület a legalapvetőbb szabályokat széleskörű társadalmi támogatottsággal foglalhatja rendeletbe, és azok megszegését „szigorúan” alkotmányos keretek között gyakorolhatja, ennek anyagi jogi garanciáit mégsem teremtette meg.

- [68] Az alapvető jogok biztosa széles körben vizsgálta az önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlatát (AJB-6727/2012. számú jelentés). Az indítványában foglaltak szerint ebből az tűnik ki, hogy a vizsgált rendeletekben keverednek a kereskedelmi és állattartási szabályok, közöttük számos olyan, ami egyébként nem lenne közösségi együttélés körébe tartozónak tekinthető. „Az önkormányzatok helyi rendszabályalkotása magasabb szintű szabálysértési, ágazati normákat ismétel, kiegészítve azokat, ami egyben a kettős, párhuzamos szankcionálás veszélyét is felveti”. Tapasztalatait összegezve előadta: „az önkormányzatok – nem egy esetben a helyi bevételek növelése érdekében – egészen »abszurd« és szokatlan közösségi együttélési szabályokat is alkotnak, amelynek nyomán pedig jelentős összegű bírságokat szabnak ki a szabályok ellen vétőkre”.
- [69] Álláspontom szerint a fentiek is mutatják, hogy a szabályozási tárgykör pontos meghatározásának hiányában az önkormányzatok sokszor olyan cselekményeket nyilvánítanak a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütközőnek, amelyek – a Szabstv. 1. §-ában foglalt meghatározás szerint – valójában szabálysértések. Különösen aggályos ez a gyakorlat annak tükrében, hogy az Szabstv. hivatkozott rendelkezése értelmében szabálysértést kizárólag törvény határozhatja meg. Ennek háttérében pedig az a tudatos jogalkotási koncepció áll, amely szerint „a jövőben már csak törvény állapíthat meg szabálysértési tényállást, önkormányzati rendelet nem” (Szabstv. 1. §-ához fűzött indokolás).
- [70] A Möt. jogalkotásra felhatalmazó rendelkezéseiben ezért – e szempontokra is figyelemmel – kifejezetten meg kellett volna határozni a konkrét szabályozási tárgyköröket, és ennek keretében azt, hogy melyek azok a társadalmi viszonyok, amelyeket az önkormányzat a helyi sajátosságok meghatározó jellege folytán rendeletben szabályozhat.
- [71] Meg kellett volna határozni, hogy a felhatalmazás mely jogalanyok magatartásának szabályozására terjed ki: kizárólag a helyi (esetleg: helyben tartózkodó) lakosokra (természetes személyek), vagy szervezetekre is.
- [72] Meg kellett volna határozni, hogy a jogkövetkezmények (szankciók) alkalmazásának szubjektív vagy objektív felelősségi rendszere van-e. Ennek keretében figyelemmel kellett volna lenni az Alkotmánybíróságnak arra a gyakorlatára, amely szerint jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítására, állami kényszer alkalmazására vonatkozó önkormányzati rendeletalkotás kizárólag a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.
- [73] Álláspontom szerint a Möt. 8. §-ának a megsemmisíteni kért rendelkezései nem felelnek meg e jogállami követelményeknek, ezért azokat az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.
- [74] 4. Nem értek egyet végül a határozat azon indokolásával sem, amely szerint „[o]lyan értelmezés tehát, amely az önkormányzatok rendeletalkotási önállóságát általános jelleggel a törvényi szabályok formális hatálybaléptetésére szűkítené, ellentétes lenne az Alaptörvény 32. cikkével, illetve történeti alkotmányunk vívmányaival. Ez ugyanis a helyi önkormányzatoknak az Országgyűléssel vagy a Kormányal szembeni hierarchikus intézményi alárendeltségét jelentené.”
- [75] Az Alaptörvény 32. cikkében foglaltak és történeti alkotmányunk vívmányai mellett azonban, véleményem szerint, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Möt. megalkotásakor kifejezetten az volt a jogalkotási koncepció: „[n]apjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul. Az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatása- it is, különös tekintettel az állam szerepének ártértelezésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére, és az ehhez kapcsoló szervezeti változásokra. [...] Általános cél egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának”. (Möt. általános indokolása) Álláspontom szerint a Möt. 8. §-ában foglalt felhatalmazás nehezíti annak a tudatos jogalkotási szándéknak a megvalósulását, amely szigorúbb kereteket kívánt szabni az önkormányzati autonómiának.
- [76] A fentiek alapján fontosnak tartom kiemelni, hogy a Möt. 8. §-ának támadott rendelkezéseit nem önmagában azért tartom alaptörvény-ellenesnek, mert az keretjellegű (általános) felhatalmazást ad az önkormányzatok részére a közösségi együttélésnek a helyi sajátosságokra tekintettel történő megvalósítására, hanem azért, mert a felhatalmazás módja kizárja, hogy az önkormányzatok egyértelműen fel tudják mérni a szabályozás alkotmányos kereteit, és akadályozza, hogy a törvényességi felügyeleti szervek hatáskörüket megfelelően tudják gyakorolni. Ez a jogalkotói és jogalkalmazói bizonytalanság pedig ellehetetleníti azt, hogy az önkormányzatok való-

ban az „önkormányzatiság lényegével összhangban álló” szabályozást valósítsanak meg a közösségi együttélés alapvető szabályainak meghatározásakor.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye*

I.

[77] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, amely jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének és alkalmazási tilalmának megállapítására irányuló bírói kezdeményezés alapján indított eljárásban a Mötv. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d*) pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja. Álláspontom szerint az alábbi indokok miatt a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenessége megállapításának és megsemmisítésének, valamint alkalmazási tilalma elrendelésének lett volna helye.

II.

[78] 1. A határozat többségi indokolása szerint: „A korábbi szabályozásra is figyelemmel az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályából az következik, hogy az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv-nek kell meghatároznia, azokat az Alaptörvény maga határozza meg. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése pedig lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazás kereteit az Országgyűlés – a helyi közügyek intézése körében – törvényben szabadon jelölje ki.” (Indokolás [33]) Ezzel az érveléssel nem értek egyet.

[79] A többségi határozat is hivatkozik a Jat. 5. § (1) bekezdésére, amely szerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontja és a (2) bekezdése szabályozza az helyi önkormányzatok rendelet-alkotási jogkörét, továbbá a 31. cikk (3) bekezdése utal a Mötv.-re, amikor úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ez is a jogrendszerünknek azt a felépítését mutatja, amely szerint az Alaptörvény – jelen esetben – az állami berendezkedésre vonatkozó általános szabályokat tartalmazza, és az egyes állami szervekre – és így a helyi önkormányzatokra mint a közigazgatás egyik alrendszerére – vonatkozó részletes szabályokról külön törvények – a helyi önkormányzatok esetében sarkalatos törvény, a Mötv. – rendelkeznek. Ebből következően álláspontom szerint – figyelemmel a Jat. 5. § (1) bekezdésére is – a jelen ügyben az önkormányzati rendeletalkotás kereteit a Mötv.-nek mint felhatalmazó törvénynek kell szabályoznia. Az Alaptörvény – többségi határozatban hivatkozott – I. cikk (3) bekezdése pedig nem tekinthető olyan szabálynak, amely megfelelné a Jat. 5. § (1) bekezdése kritériumainak. A jogalkotás alapvető követelményeként a Jat. 3. §-ában is nevesített kodifikációs alapelv, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. Ilyen életviszonynak tekinthető egy adott tárgykörben a helyi önkormányzatok rendeletalkotásra történő felhatalmazása. Ebből következően – mivel a Mötv. – és nem az Alaptörvény – tartalmazza a közösségi együttélés szabályaira vonatkozó partikuláris jogalkotás során a felhatalmazás jogosultját és tárgyát, a partikuláris jogalkotás kereteit is a Mötv.-ben kell szabályoznia a jogalkotónak.

[80] A többségi határozat azonban e tárgykörben az Alaptörvény rendelkezéseit vizsgálja és nem veti górcső alá a Mötv. indítványokkal támadott rendelkezéseit, azok alkotmányossági vizsgálatát nem is végzi el, és ezzel figyelmen kívül hagyja az indítványhoz kötöttség elvét, amely szerint az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik [Abtv. 52. § (2) bekezdése].

- [81] 2. Az alkotmányossági vizsgálatra vonatkozó kérelem tárgya a Mötv. hivatkozott rendelkezései, és nem pedig a helyi önkormányzatok vélelmezett visszaélésszerű jogalkotása (lásd többségi határozat: „az Alaptörvényre hivatkozással nem lehet azt vélelmezni, hogy a törvény által biztosított széles rendelet-alkotási lehetőséget a helyi önkormányzatok visszaélésszerűen gyakorolnák”, Indokolás [38]). Az eseti visszaélésszerű helyi jogalkotás korrigálására a Mötv. helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályai alkalmazandók, ahol az eljárást a megyei/fővárosi kormányhivatal kezdeményezi.
- [82] Nem értek egyet a többségi határozat azon megállapításával sem, amely szerint a közösségi együttélés alapvető szabályaira, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeire megalkotandó önkormányzati rendelet vonatkozásában a „felhatalmazás kereteit – tekintettel arra, hogy a felhatalmazás alapvető jogok korlátozására irányul – közvetlenül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki”. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó általános rendelkezése, és az ehhez kapcsolódó I. cikk (3) bekezdésben foglalt általános alapjogvédelmi teszt (a szükségesség-arányosság mércéje) nem a Jat. 5. § (1) bekezdésében meghatározott helyi jogalkotási felhatalmazás kereteit tartalmazó szabályozás. Megjegyzem, hogy a többségi határozat adós marad a konkrét ügyben a vonatkozó „közvetítő jogszabályok” nevesítésével is. Véleményem szerint jelen ügyben a többségi határozat által nem vizsgált Mötv. maga a „közvetítő jogszabály”.
- [83] 3. Végezetül hangsúlyozom, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíró, így annak vizsgálata sem tartozik a feladatkörébe, hogy az adott helyi önkormányzat illetékességi területén mi minősül helyi sajátosságnak és e helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartásokat és azok jogkövetkezményeit (lásd többségi határozat Indokolás [42] bekezdés utolsó mondata).
- [84] A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróságnak ezért a Mötv. indítványokkal érintett önkormányzati rendeletalkotásra való felhatalmazó rendelkezései alkotmányosságának megítélése során vizsgálnia kellett volna, hogy vannak-e olyan további törvényi garanciák, amelyek biztosítják a helyi önkormányzatok rendeletalkotásának alkotmányos kereteit. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei által önkormányzati rendeletben a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartások körének a Mötv. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *d)* pontjában foglalt megjelölése álláspontom szerint nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem. Az Alkotmánybíróság – működésének kezdetétől következetesen érvényesített gyakorlatában – a jogbiztonság elemének tekintette a normavilágosság követelményét. Számos határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. [Először: 26/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.] Nem értelmezhető, hogy pontosan mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mötv. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára a közösségi együttélés alapvető szabályai megszegésének szankcionálása kapcsán adott rendeletalkotási felhatalmazás. A „közösségi együttélés alapvető szabályai” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és jogkövetkezménnyel sújthatónak. A „közösségi együttélés” számos, a gyakorlatban korlátlan életviszonyt/területet érinthet, így a szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálhatatlanságára/felülvizsgálat-hiányra vezethet. Az egyes településeken az érintett képviselő-testületek a helyi rendszabályok kialakításakor szabad mérlegelés alapján különböző magatartásokat vagy akár azonos magatartásokat eltérő módon nyilváníthatnak a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétesnek, amelyek az érintett – településen élő helyi közösség tagjai vagy a településen átmenetileg tartózkodó – jogalanyok önkéntes jogkövetésének lehetőségét nehezítik meg a hatályos helyi jog megismerhetősége és a településeken eltérő közösségi együttélés alapvető szabályaihoz való alkalmazkodhatóságát illetően. A helyi rendeletalkotásra való felhatalmazás alkotmányos kereteinek hiánya továbbá megakadályozza azt, hogy a Kormány – a területi általános hatáskörű államigazgatási szervei, a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján – megfelelően eleget tudjon tenni a Mötv. VII. fejezetében meghatározott törvényességi ellenőrzési felügyeletéből adódó feladatainak.
- [85] Mindezek alapján – figyelemmel a hasonló tárgykörű helyi rendeletalkotás kapcsán hozott 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban (ABH 2012, 185.) megfogalmazott irányadó általános megállapításokra – az Alkotmánybíróságnak a Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjának „és betartatni” szövegrésze, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés *d)* pontjának „továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetke-

ményeit” szövegrésze alaptörvény-ellenességét meg kellett volna állapítania, e rendelkezéseket meg kellett volna semmisítenie és alkalmazásuk tilalmát el kellett volna rendelnie.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

[86] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

[87] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványok elutasítása mellett, az alább kifejtett érvekre tekintettel, az Abtv. 46. §-a alapján – hivatalból eljárva – meg kellett volna állapítania a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennálltát.

[88] 1. A Mötv. jelen ügyben alaptörvény-ellenesnek állított rendelkezései alkotmánybíróági vizsgálatának szempontjából fontosnak tartom azt a tényt, hogy az Alkotmánybíróság korábban, az ABh.-ban megsemmisítette a Mötv. hasonló tartalmú rendelkezéseit. Az Alaptörvény az ABh. meghozatalát követően – a jelen ügyre potenciális kihatással – csak annyiban változott, hogy beiktatásra került a XXII. cikk (3) bekezdése. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése kifejezetten csak az életvitelszerűen megvalósuló közterületen tartózkodást emeli ki olyan cselekményként, amelyet akár törvény, akár a helyi önkormányzat rendelete jogellenesnek minősíthet, ezért más, szabálysértés jellegű cselekmények rendeletben történő jogellenessé nyilvánítására az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése nem ad felhatalmazást az önkormányzatoknak. Ebből következően – arra tekintettel, hogy nem változtak az Alaptörvénynek azok a rendelkezései, amelyek alapján a vitatott szabályozás alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell – az ABh.-ban foglalt vizsgálati szempontok, megállapítások nézetem szerint a jelen ügyben is teljes körűen irányadóak.

[89] 2. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére vagy törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. Jelen esetben az Alkotmánybíróság az önkormányzatokat jogalkotásra felhatalmazó jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét vizsgálta. A Mötv. vizsgált szabályai alapján megalkotott önkormányzati rendeletek nem az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése első fordulata szerinti (eredeti), hanem a második fordulat szerinti (származékos) jogalkotói hatáskörben meghozott jogszabályok. Éppen ezért az Alkotmánybíróságnak – az indítványok alapján – vizsgálnia kellett, hogy a Mötv. rendeletalkotásra felhatalmazó szabályai megfelelnek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, jogbiztonság elvének. E körben nem hagyható figyelmen kívül, hogy a felhatalmazó jogszabálynak meg kell felelnie a Jat.-ban foglalt követelményeknek is; meg kell határoznia a felhatalmazás tárgyát és kereteit is, mivel – ahogy azt a határozat is megállapítja –: „Ez biztosítja ugyanis azt, hogy a Mötv.-ben adott felhatalmazás megfeleljen a jogrend és a közhatalom gyakorlása kiszámíthatósága követelményének.” (Indokolás [23]) A Mötv.-re vetítve: a megfelelően pontos felhatalmazás nélkül az önkormányzati rendelet olyan magatartásokat is jogellenessé nyilváníthatna vagy olyan szankciókat is megállapíthatna, amelyek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével való közvetlen kapcsolat miatt törvényi szintű szabályozást igényelnének. A felhatalmazás tárgyának és kereteinek hiányossága – a kereteket túllépő szabályozás mércéinek hiánya miatt – ráadásul akadályát képezheti az önkormányzati rendelet normatív rendelkezése érdemi felülvizsgálhatóságának is.

[90] 3. Ahogy azt a határozat is megállapítja, az ABh. által megsemmisített Mötv. korábbi 51. § (4) bekezdését követően hatályba lépett Mötv. 8. §-a sem ad definíciót a „közösségi együttélés szabályaira”, és ezzel azok meghatározását a helyi önkormányzatokra bízta. Annak vizsgálatakor, hogy a felhatalmazásnak ez a módja összeegyeztethető-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével, az Alkotmány-



bíróságnak át kellett tekintenie, hogy vannak-e olyan további törvényi garanciák, amelyek biztosítják a helyi önkormányzatok rendeletalkotásának alkotmányos kereteit. Ugyanis csak annak ismeretében bírálható el az indítvány, hogy vannak-e a jogrendszerben olyan más törvényi rendelkezések, amelyek megszbáják a helyi önkormányzatok szankció statuálási jogkörének kereteit, korlátozzák az önkormányzatoknak a vitatott felhatalmazó rendelkezéseken alapuló diszkrecionális jogkörét, illetőleg törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzati rendeletben megállapított szankciók alkalmazásához.

- [91] 3.1. Nézetem szerint önmagában nem aggályos alkotmányosan az, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó helyi szabályozást alkot, mivel elvi szinten minden közösség meghatározhat olyan helyi szabályokat, amelyek az emberi együttélés normáit rendezik. Álláspontom szerint azonban a helyi önkormányzatok képviselő-testületei által önkormányzati rendeletben a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartások körének a Mötv. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *d*) pontjában foglalt megjelölése nem felel meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének. Nem értelmezhető ugyanis, hogy közelebbről mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mötv. vitatott rendelkezéseiben adott rendeletalkotási felhatalmazás. A „közösségi együttélés alapvető szabályai” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és jogkövetkezménnyel sújthatónak. A „közösségi együttélés” számos életviszonyt érinthet, így a szabályozás tárgykörének konkretizálása nélkül a szabályozás önkényességére, mércéit tekintve pedig érdemi kontrollálhatatlanságára, az érdemi felülvizsgálat lehetőségének hiányára vezethet. Az egyes településeken az érintett képviselő-testületek a helyi rendszabályok kialakításakor szabad mérlegelés alapján különböző magatartásokat, vagy akár azonos magatartásokat eltérő módon nyilváníthatnak a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétesnek. Ez megnehezíti az egyedi jellegű, illetve az egymástól eltérő közösségi együttélési szabályokhoz való alkalmazkodást, vagyis az érintett jogalanyok, különösen a településen átmenetileg tartózkodók önkéntes jogkövetését.
- [92] 3.2. Az ABh. már rámutatott: „Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Az ilyen jogalkotás csak a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó jogállami követelményekkel.” (ABh., Indokolás [89]) A Mötv.-beli törvényi szabályozás nem tartalmazza azokat a keretrendelkezéseket, amelyek anyagi jogi garanciákat nyújthatnának az önkormányzati rendeletben foglalt tilalmak megszegői számára. Nem állapítható meg például, hogy az önkormányzatok felhatalmazása mely területekre (csak közterület vagy köz- és magánterület), mely jogalanyok (csak természetes személyek vagy szervezetek) magatartásának szabályozására, objektív vagy szubjektív felelősségen alapuló szankciók statuálására terjed ki. A Mötv. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdésének *d*) pontja a helyi önkormányzatok szabad belátására bízta, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályai elmulasztásának milyen jogkövetkezményei legyenek. A Mötv. vitatott rendelkezései szerinti felhatalmazás gyakorlatilag korlátlan a jogkövetkezmények fajtáinak meghatározása tekintetében is. Ezért vizsgálni kell, hogy vannak-e a jogrendszerben más, a szankciók szempontjából törvényi garanciákat nyújtó szabályok is. E körben (a Mötv.-ben foglalt felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendeletekben meghatározható szankciókkal kapcsolatban) álláspontom szerint fontos kitekinteni a Ket. szabályaira. A Ket. VI/A. fejezete tartalmazza a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjait. Tekintettel arra, hogy a Ket.-nek az ABh.-ban vizsgált szabályai lényegüket tekintve nem változtak, ezért az ABh. megállapításait e vonatkozásban is irányadónak tartom. „A Szabs.tv.mód. [a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a katasztrófavédelemmel kapcsolatos egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2012. évi XXXI. törvény] beépítette a helyi önkormányzat által szabályozott bírságokat és a helyszíni bírságot a Ket. VI/A. fejezetébe, s ennek következtében a Ket. az ágazati közigazgatási anyagi jogi szankciókkal azonos szabályokat állapít meg az önkormányzatok által statuált szankciók alkalmazására. Így az önkormányzatok által statuált szankciók alkalmazására ugyanazok a kiegészítő jellegű szubszidiárius keretszabályok az irányadók, mint az ágazati anyagi jogi szankciók szabályozására, amelyek esetében törvény, vagy kormányrendelet alapvetően szabályozza a szankció alkalmazásának feltételeit és szabályait.” (ABh., Indokolás [79]) A Ket. 100. § (1) bekezdés *g*) pontja szerint nincs helye fellebbezésnek a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglaltak szerint

alkalmazható, közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen, így a Mötv. vitatott rendelkezései alapján önkormányzati rendeletben szankcióként megállapított közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen sem. „Ez a szabályozás eltér a Ket. jogorvoslati rendszerének önkormányzati hatósági ügyekben irányadó szabályaitól, s azzal, hogy kizárja a rendes jogorvoslat lehetőségét, gyengíti az eljárásjog garanciális szerepét is.” (ABh., Indokolás [80]) Összességében vizsgálva a Ket. szabályozását, az tartalmaz ugyan eljárásjogi garanciákat, azok azonban – ahogy arra az ABh. is rámutat – „a felhatalmazás hiányosságait nem pótolják, a jogalkotással szemben nem biztosítanak garanciákat a polgárok számára.” (ABh., Indokolás [82]) A Ket. a helyi önkormányzat képviselő-testülete által hozott rendelet alapján kiszabott közigazgatási bírságról rendelkezik csak külön: a 94/A. § (1a) bekezdésében maximálja annak a természetes, illetve a jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kiszabható mértékét. A 131. § (1a) bekezdésében meghatározza, hogy a természetes személlyel szemben kiszabott bírság meg nem fizetése esetén annak közérdekű munkával történő megváltásáról rendelkezhet a bírságot kiszabó hatóság, kiváltva ezzel a kötelezett vagyontárgyának végrehajtás alá vonását. Ezek alapján tehát levonható az a következtetés, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályai megsértésének szankciója mindenképpen lehet – meghatározott mértékű – pénzbírság, és ennek meg nem fizetése esetén közérdekű munka, illetve vagyontárgy végrehajtás alá vonása; meghatározza a meg nem fizetett bírság közérdekű munkára történő átváltásának módját, de más szabályt nem tartalmaz a kiszabható szankciók vonatkozásában.

- [93] 3.3. Az előzőekben kifejtettekből következően tehát, a felhatalmazásnak a Mötv. vitatott rendelkezései szerinti módja – mivel a törvényalkotó nem szabályozta a helyi rendeletalkotási hatáskör terjedelmét, annak kereteit, nem írt elő sem a közösségi alapvető együttélési szabályok meghatározásával, sem pedig a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatban keretszabályokat – a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára rendkívül széles, parttalan és diszkrecionális rendeletalkotási jogkört biztosít. Ezzel lehetőséget ad a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek arra, hogy esetlegesen a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül éljenek a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazással, állami kényszereszközökkel avatkozzanak be az adott helyi önkormányzat területén élő, illetve tartózkodó polgárok életébe és a magasabb szintű jogszabályok szerint nem jogellenes magatartásokat is szankcionálhassanak.
- [94] 4. Ismételten hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint önmagában nem az az alaptörvény-ellenes, hogy törvény a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó helyi szabályozás megalkotására felhatalmazás adott, hanem az, hogy a jogalkotó nem hozott meg a jogbiztonság szempontjából szükséges részletszabályokat. Nézetem szerint a törvényi szabályozás azáltal, hogy az önkormányzatokat megillető jogalkotási hatáskör terjedelmének és korlátainak egyértelmű meghatározását elmulasztotta, nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményének és adott esetben megakadályozhatja a 25. cikk (2) bekezdése c) pontjának érvényesülését is.
- [95] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint: „Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”. A (2) bekezdés c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Álláspontom szerint a jelen esetben ez utóbbi helyzet áll fenn.
- [96] Mindezeket figyelembe véve nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy a Mötv. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés d) pontjában adott rendeletalkotási felhatalmazással kapcsolatban mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, és – megfelelő határidő kitűzésével – fel kellett volna hívnia az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási feladatának tegyen eleget.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1219/2013.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 142. számában.



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3185/2015. (X. 7.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 53. § (1) bekezdés *b*) pontja, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.4087/2014/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az ügyvéd által képviselt indítványozó – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján – 2015. április 9-én alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 53. § (1) bekezdés *b*) pontja, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.4087/2014/6. számú, 2015. február 11-én kelt, az indítványozónak 2015. február 23-án kézbesített ítélete alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azokat, mivel sértik az Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdését, a XIX. cikk (4) bekezdését, és a 28. cikket.
- [3] 1.1. A Tny. 53. § (1) bekezdés *b*) pontja az özvegyi nyugdíj feléledéséről szól.
- [4] Az özvegyi nyugdíj hozzátartozói nyugellátás. Özvegyi nyugdíj címén a jogosultat ideiglenes özvegyi nyugdíj és özvegyi nyugdíj illeti meg. Özvegyi nyugdíjra az jogosult, akinek házastársa, bejegyzett élettársa (a továbbiakban együtt: házastárs) öregségi nyugdíjasként halt meg, vagy akinek házastársa a nyugdíjjogosultsághoz szükséges szolgálati időt megszerezte. Az ideiglenes özvegyi nyugdíj az általános szabály szerint egy évig folyósítható.
- [5] Az ideiglenes özvegyi nyugdíj megszűnését követően özvegyi nyugdíjra jogosult egyrészt az a személy, aki a jogszerző halálakor betöltötte a reá irányadó öregségi nyugdíjra jogosító korhatárt, vagy megváltozott munkaképességű (egészségi állapota legfeljebb 50 százalékos), vagy házastársa jogán árvaellátásra jogosult fogyatékkal élő, illetve tartósan beteg vagy legalább két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodik.
- [6] Özvegyi nyugdíjra jogosult az is, aki esetében a fenti feltételek valamelyike a házastárs 1993. március 1-je előtt bekövetkezett halála esetén az elhalálozástól számított tizenöt éven belül, a házastárs 1993. február 28-a után bekövetkezett halála esetén az elhalálozástól számított tíz éven belül bekövetkezik (özvegyi nyugdíj feléledése).
- [7] 1.2. Az indítványozó kérelme indokolásául előadta, hogy néhai férje 2001. február hó 5. napján hunyt el, 41 év és 46 nap szolgálati időt szerzett. Az indítványozó 2011. március hó 1. napjától öregségi nyugdíjas 40 év 261 nap szolgálati idővel, vagyis véleménye szerint az özvegyi nyugdíj feléledésére jogosultságot szerzett, mivel férje halálát követő 10 éven belül öregségi nyugdíjba vonult és 2014. augusztus hó 9. napja óta 62 éves elmúlt. Álláspontja szerint esetében az öregségi nyugdíjra jogosító korhatár 58 év, mivel 2011. március 1. napjától saját jogú öregségi nyugdíjas arra figyelemmel, hogy öregségi nyugdíjra jogosító 40 év szolgálati idővel ezen időponttól rendelkezett.

- [8] Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatóság az indítványozó özvegyi nyugdíj feléledése iránti igényét 2014. szeptember 8-án kelt határozatával elutasította. Az indítványozó kereseti kérelmét a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság utasította el a 22.M.4087/2014/6. számú ítéletével. A bíróság az ítéletét a Tny. 53. § (1) bekezdés *b*) pontjára alapította.
- [9] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése speciális törvényi rendelkezés alapját teremti meg, mert előírja, hogy az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeinél a nők fokozott védelmének a követelményét érvényre kell juttatni. Ezen alaptörvényi rendelkezés az alapja annak, hogy a nők 40 év szolgálati idő megszerzése esetén öregségi nyugdíjasok lehetnek. A speciális szabály alapján tehát a nők esetében nem meghatározott életkorhoz, hanem 40 év letöltött szolgálati időhöz kötött az öregségi nyugdíjra való jogosultság, ezért az özvegyi nyugdíjra való jogosultságát meg kellett volna állapítani. Nőknél az Alaptörvény idézett rendelkezése alapján nem az életkor számít az öregségi nyugdíjra való jogosultság megállapítása szempontjából, hanem a ledolgozott évek száma.
- [10] Hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére is, amely szerint a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Az értelmezéskor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek, a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése a nők fokozott védelmének a szempontját írja elő, a XV. cikk (2) bekezdése pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az egyenlő bánásmód követelményét. Az indítványozó ezért nemcsak az egyedi ügyben hozott döntést, hanem az ügyben állítása szerint tévesen alkalmazott jogszabályt, a Tny. 53. § (1) bekezdés *b*) pontját is alaptörvény-ellenesnek tartja, mert nem lehetne különbséget tenni özvegy és özvegy között.
- [11] 1.3. A panasz kiegészítésében az indítványozó az Alaptörvénnyel ellentétben állónak tartotta a Tny. 53. § (1) bekezdés *b*) pontját azért, mert a kifogásolt jogszabály olyan méltánytalan és diszkriminatív rendelkezést alkalmaz, amely szerint csak annak az özvegynek az özvegyi nyugdíja éledhet fel, aki a volt házastársa halálát követő 10 éven belül öregségi nyugdíjas lesz. Nyilvánvaló megkülönböztetést szenved a kifogásolt jogszabály miatt az az özvegy, akinek balsorsa úgy hozza, hogy fiatalabb életkorában veszíti el a házastársát. Igazságtalan és méltánytalan, hogy éppen az nem kaphat özvegyi nyugdíjat, aki hosszabb időn keresztül (öregségi nyugdíjazása előtt több, mint 10 éven át) kényszerül özvegyként élni. Ennek a hátrányos megkülönböztetésnek nincsen józan, racionális mérlegelésen alapuló, korrekt, objektív, alkotmányos indoka. A jogszabály alkotmányos indok nélkül zárja ki a szerencsétlenebb sorsú (öregségi nyugdíjazás előtt 10 évnél hosszabb időn keresztül) özvegy állampolgárokat az özvegyi nyugdíjra való jogosultságból. A megsemmisíteni kért szabályozás az indítványozó szerint diszkriminatív jellegű, ezért sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az egyenlő bánásmód követelményét.
- [12] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [13] Az Abtv. 29. §-a alapján az „Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.

## II.

- [14] 1. Az Alaptörvény felhívott szabályai szerint:

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[...]

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„XIX. cikk (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[15] 2. A Tny. kifogásolt szabálya szerint:

„53. § (1) Feléled az özvegyi nyugdíja annak, akinek az özvegyi nyugdíja nem házasságkötés miatt szűnt meg, ha az arra jogosító feltételek valamelyike

[...]

b) a házastárs 1993. február 28-a után bekövetkezett halála esetén az özvegyi nyugdíj megszűnésétől számított tíz éven belül

bekövetkezik. Az özvegyi nyugdíj felélése során az özvegyre irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt a jogszerző halálakor hatályos jogszabályok alapján kell megállapítani.”

### III.

[16] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[17] 1. A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat Indokolásának [27] bekezdésében „az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. Az alkotmányos szabály szerint „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” A tételeken felsorolt tulajdonságok mellett az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fordulat nyújt garanciát ahhoz, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozhassa meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.”

[18] A Tny. 53. § (1) bekezdés b) pontja nem ilyen élethelyzetre vonatkozik.

[19] 2. Az Alkotmánybíróság az özvegyi nyugdíj feléléseinek, mint jogintézménynek az egyes részletszabályait több alkalommal vizsgálta, az Alaptörvény hatályba lépése előtt, az előző Alkotmány különféle szabályai tükrében.

[20] A 966/B/1997. AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) az Alkotmánybíróság olyan indítványokat bírált el, amelyekben az özvegyi nyugdíj feléléseire nyitva álló idő korlátozását kifogásolták az indítványozók. Álláspontjuk szerint a jogalkotó azáltal, hogy 10, illetve 15 évben határozza meg azt az időtartamot, amelyen belül a házastárs elhunytát követően az özvegyi nyugdíj feléled, megsértette az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt diszkrimináció-tilalom elvét, valamint a 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot. Ezen túlmenően az egyik indítványozó szerint sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében kimondott jogállamiság elve is (ABH 2001, 959, 962.).

- [21] Az Abh1. megállapította, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem következik az, hogy az özvegyiség tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lenne özvegyi nyugdíjra. Az özvegyi nyugdíj ugyanis a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem azonosítható az előző Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges – a társadalombiztosítás rendszerében megvalósuló – formája (ABH 2001, 959, 961.). Az Abh1. értelmében ebből következően a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az özvegyi nyugdíj, illetve feléledésének szabályozása során. A jogalkotó mérlegelési körébe tartozik annak meghatározása is, hogy hány évben állapítja meg az özvegyi nyugdíj feléledésére nyitva álló határidőt. Az Abh1. a Tny. 53. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti indítványokat elutasította.
- [22] A 37/2007. (VI. 12.) AB határozat (ABH 2007, 457., a továbbiakban: Abh2.) a Tny. 53. § (1) bekezdésének a) pontjába foglalt „1993. március 1-jétől tíz éven belül,” szövegrész alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a feléledési idő változásával (15 évről 10 évre csökkentésével) összefüggő alkotmányjogi panaszt utasította el. Az Abh2. szerint az, hogy a Tny. 53. § (1) bekezdése a feléledési idő tartamát tíz, és nem tizenöt évben határozza meg, önmagában nem ellentétes az előző Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.
- [23] 3. Az előzményekre tekintettel kérdés, hogy az indítvány ítélt dologra irányul-e. Ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani (ítélt dolog), az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti. Amennyiben azonban az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással, vagy tartalmilag más rendelkezés megjelölésével terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. Az elbírálásnál értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak.
- [24] A jelen esetben megállapítható, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt, az előző Alkotmány szabályai alapján hozott határozatok az akkor vizsgált jogszabály alkotmányossága tekintetében nem eredményeznek ítélt dolgot. A 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés Indokolásának [7] bekezdése értelmében, ha valamely jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát az Alkotmánybíróság már megvizsgálta az előző Alkotmány valamely rendelkezése tükrében, akkor – tekintettel arra, hogy a korábbi alkotmányossági vizsgálatot az előző Alkotmány szabályával összefüggésben folytatták le – ítélt dologról nincs szó, mert 2012. január 1-jével az előző Alkotmány helyébe az Alaptörvény lépett. Ugyanakkor a jelen esetben az új indítvány elbírálásánál – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltak szerint – felhasználhatók mindazok az érvek és megállapítások, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésnél irányadók voltak az Abh1-ben és az Abh2-ben, figyelemmel arra, hogy az előző Alkotmányhoz képest az Alaptörvény a támadott jogszabályt érintő módon nem tartalmaz az indítvány tárgyára vonatkozó, tartalmilag eltérő rendelkezést, és az R) cikk (3) bekezdése alapján sem merül fel más értelmezés igénye.
- [25] 4. A Tny. 2011. január 1-jétől hatályos 18. § (2a) bekezdése értelmében – egyéb feltételek mellett – öregségi teljes nyugdíjra életkorától függetlenül jogosult az a nő is, aki legalább negyven év jogosultsági idővel rendelkezik. A jelen esetben az indítványozó az indítvány szerint ilyen (kedvezményes) nyugdíjban részesül. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének második mondata felhatalmazza a törvényhozót, hogy az állami nyugdíjra való jogosultság törvényi feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja. A Tny. 18. § (2a) bekezdése ennek az Alaptörvényben rögzített lehetőségnek megfelelően határozza meg a nők életkor betöltésétől független, kedvezményes öregségi teljes nyugdíjazásának feltételeit, legalább negyven év jogosultsági idő előírásával. A szabály célja a hosszú munkaviszonnyal rendelkező nők nyugdíjkedvezményének megteremtése. Ez a kedvezmény saját jogú nyugellátást eredményez.
- [26] A nők kedvezményes, életkortól független öregségi nyugdíjától eltérő más kérdés a nem saját jogú, hanem hozzátartozói nyugellátás és ennek feltételei meghatározása, ezek között a nyugdíjkorhatárnak a házastárs halálát követő bizonyos időn belül való betöltése, mint feltétel.
- [27] Az Abh1. és az Abh2. értelmében az özvegyi nyugdíj feléledésére nyitva álló határidő meghatározása a törvényhozó mérlegelésére tartozik, az özvegyre irányadó nyugdíjkorhatárig számított tíz éves időtartam nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába.
- [28] Ugyanígy a törvényhozó mérlegelésére tartozik az is, hogy az özvegyi nyugdíj feléledésére nyitva álló határidőt az özvegynek a reá irányadó nyugdíjkorhatárhoz (életkorhoz) vagy a nyugellátásra való jogosultságszerzésé-

hez (saját jogú nyugellátáshoz) köti. Az özvegyi nyugdíj feléledésének a vizsgált szabályban nem feltétele, hogy az özvegy saját jogú nyugellátást is szerezzon; elegendő, de egyben szükséges is a nyugdíjkorhatár (időskor) elérése. Annak a szempontnak, hogy az özvegy saját jogú nyugellátásban részesül-e, vagy nem, nem a jogosultsági feltételek között, hanem az özvegyi nyugdíj mértékénél van jelentősége (az özvegyi nyugdíj mértéke az elhunytat a halála időpontjában megillető öregségi nyugdíj 30 vagy 60 százaléka).

- [29] Az adott esetben az indítványozóra hátrányos szabály ésszerű alapon tesz különbséget, amikor a jogosultsági feltételeknél objektív feltételként az életkort és nem a saját jogú nyugellátásra jogosultságot szerzést szerepelteti. Az ilyen szabály nem sérti az Alaptörvény XV. cikkét. A saját jogú nyugellátás esetén alkalmazandó kedvezményes életkori szabályból nem következik, hogy a kedvezmény más ellátásokra is kiterjedne.
- [30] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel – utalva az Abh1-ben és Abh2-ben kifejtettekre – az alkotmányjogi panaszt elutasította az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése állított sérelmét illetően. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésének a családok, gyermekek, nők, idősek, fogyatékkal élők védelmét illető külön intézkedésekre vonatkozó szabálya, továbbá az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének a kedvezményes nyugdíjjogosultság bevezetésének lehetőségére utaló szabálya nincs összefüggésben az özvegyi nyugdíj feléledésének támadott feltételeivel. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]].
- [31] Alkotmányjogi panaszban az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet hivatkozni, az Alaptörvény 28. cikke nem ilyen szabály, ezért az Alkotmánybíróságnak nem kellett vizsgálnia, hogy a Tny. 53. § (1) bekezdés b) pontja az Alaptörvény 28. cikkével ellentétes-e.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/988/2015.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3186/2015. (X. 7.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.I.20.571/2014/2. számú végzése, valamint a Pkif.III.25.000/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Pfv.I.20.571/2014/2. számú végzésével és a Pkif.III.25.000/2014/2. számú végzésével szemben.

- [2] Az indítványozó mint felperes és a testvére között elhunyt szülei hagyatékával összefüggésben osztályra bocsátás és ebből eredő elszámolás iránti per volt folyamatban.
- [3] A Győri Törvényszék P.20.930/2009/64. számú elsőfokú ítéletével, valamint az azt jóváhagyó Győri Ítéltábla Pf.III.20.150/2013/8. számú jogerős ítéletével a felperes keresetét elutasította.
- [4] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmét a Kúria Pfv.I.20.571/2014/2. számú végzésével hivatalból elutasította, majd e döntés ellen előterjesztett felperesi kifogást Pkif.III.25.000/2014/2. számú végzésével szintén elutasította.
- [5] 2. A felperes indítványozó a Kúria megjelölt végzéseit támadja az Alkotmánybíróság előtt. Alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a támadott döntéseket. Álláspontja szerint a végzések sértik az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdését, a XXVIII. cikkének (7) bekezdését, továbbá ellentétesek az Alaptörvény 28. cikkével is.
- [6] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és az Alkotmánybíróság felhívását követően benyújtott indítványkiegészítésben az alábbi aggályokat fogalmazta meg a Kúria támadott döntéseivel szemben.
- [7] A felülvizsgálati kérelmet a Kúria Pfv.I.20.571/2014/2. számú végzésével hivatalból arra hivatkozással utasította el, hogy az nem felel meg a Pp. 272. § (2) bekezdésének.
- [8] Az indítványozó érvelése szerint viszont a Kúria megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy a felülvizsgálati kérelem nem tartalmazott konkrét kérelmet, mert – az indítványozó álláspontja alapján – a felülvizsgálati kérelem pontosan megjelölte a sérelmezett ítéleteket, illetve azt, hogy azok megváltoztatását milyen okból, mely jogszabályok alapján és milyen irányban kívánja.
- [9] Az indítványozó előadta, hogy a végzéssel szemben előterjesztett kifogást elutasító döntés nem orvosolta a jogellenes végzést, ezért mindkét döntés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslat-hoz való jogát.
- [10] A panaszos sérelmezte azt is, hogy a Kúria mindkét döntésében – megítélése szerint – valótlan megállapításokon alapuló és törvényellenes indokolással utasította el kérelmét, ezért a támadott végzések az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének második fordulatába ütköznek.
- [11] Az indítványozó a fenti okfejtéssel azonos érvek alapján találta aggályosnak azt is, hogy a Kúria „jogalkalmazása során a jogszabály szövegét nem annak céljával összhangban értelmezte, továbbá az értelmezés a józan ész céljait nem szolgálta”, ezért nézete szerint a felülvizsgálati kérelmet elutasító végzés az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakkal is ütközik.
- [12] Mindemellett az indítványozó a kifogást elutasító végzéssel szemben is felvetette a 28. cikk sérelmét. A végzés indokolása szerint a Pp. 114. §-ára alapított eljárás kifogás mint perorvoslat „az eljárás során teremt lehetőséget az estleges eljárási szabálytalanságok kiküszöbölésére, de nem használható egyébként meg nem engedett fellebbezés pótlásra, s ezzel a támadott végzés felülbírálatára”, (...) „tehát utólag jogorvoslati jelleggel nem alkalmazható.” Az indítványozó ugyanakkor arra hivatkozott, hogy „az eljárási kifogást nem lehetett hamarabb előterjeszteni, mert az alapjául szolgáló eljárásról történő tudomásszerzés az elutasító végzés kézbesítésével vált ismertté”, továbbá „nem zárja ki a Pp. azt sem, hogy az érdemi döntést követően történjék az eljárási kifogás előterjesztése.” Megítélése szerint tehát a Kúria a Pp. 114. §-át nem a törvény céljával összhangban értelmezte, megsértve ezzel az Alaptörvény 28. cikkét.
- [13] 3. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [14] 3.1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai feltételeit vizsgálta. Ennek során megállapította, hogy a határidőben előterjesztett alkotmányjogi panasz benyújtásra jogosulttól, azaz az alapügy felperesétől származik [Abtv. 51. § (1) bekezdés], és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz a Kúria megjelölt két végzésének megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Az eljárás során az indítványozó jogorvoslati lehetőségét kimerítette [Abtv. 27. § b) pont].
- [15] 3.2. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság formai feltételeinek vizsgálatát követően az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 27. § a) pontja és 29. §-a szerinti tartalmi követelményeit vizsgálta.
- [16] Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [17] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.



- [18] 3.3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmének keretében – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. 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 {lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság jogköre – a fentiekben hivatkozottak szerint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [20] 4. A Kúria megjelölt végzéseinek alaptörvény-ellenességét az indítványozó elsődlegesen a jogorvoslathoz való jog sérelmére vonatkozóan állította. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján azonban a felülvizsgálat – mint rendkívüli jogorvoslat – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt rendelkezéssel nem hozható összefüggésbe. {L. pl. 3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]–[23]; 3273/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [11]; 3194/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [19]} A jogorvoslathoz való alapjog az Alkotmánybíróság irányadó fent hivatkozott gyakorlata értelmében nem terjed ki a felülvizsgálati kérelem mint rendkívüli jogorvoslat előterjesztésére, így a felülvizsgálat során hozott döntés ellen benyújtott kifogásra sem.
- [21] Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és a 28. cikkének sérelmét azért állította, mert nézete szerint a Kúria alaptalanul hivatkozott a felülvizsgálati kérelem hiányosságaira, tartalma és indokolása nem állt összhangban a kérelemben foglaltakkal, valamint mindkét végzés eljárásjogi jogszabálysértésen alapul.
- [22] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem a bírósági eljárásokra, hanem a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik, így hiányzik a felhívott alaptörvényi rendelkezés és a támadott bírósági végzések közötti összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az említett összefüggés hiánya tartalmi akadályát képezi az indítvány befogadásának {3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy önmagában az Alaptörvény 28. cikkére alkotmányjogi panaszt alapozni nem lehet, az indítvány pedig nem jelölt meg releváns alapjogi sérelmet.
- [24] Az Alkotmánybíróság álláspontja alapján az alkotmányjogi panasz továbbiakban megfogalmazott aggályai tartalmilag a bírósági eljárás ismételt felülbírálatára irányulnak, amelyre az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.
- [25] A fentiekben túl az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó az alkotmányjogi panaszában értékelhető alkotmányjogi érvelést nem adott elő és a bírói döntések érdemével kapcsolatosan sem jelölt meg olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne figyelembe venni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [26] 5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott befogadhatósági akadályban szenved. Az Alkotmánybíróság ezért a kérelmet – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/401/2015.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3187/2015. (X. 7.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Bfv.I.997/2014/7. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján azért nyújtott be alkotmányjogi panaszt, mert álláspontja szerint a Kúria Bfv.I.997/2014/7. sorszámú, felülvizsgálati eljárásban meghozott ítélete sérti az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltóságát, ezzel összefüggésben az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított jó hírnévhez való jogát, valamint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság korlátait. Az indítványozó kezdeményezte a Kúria hivatkozott ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] 1.1. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló, a becsületsértés vétsége miatt indult büntetőügyben magánvádlóként vett részt. Az ügyben első fokon eljáró Gyöngyösi Járásbíróság 9.B.31/2012/13. sorszámú ítéletében megállapított és a fellebbezteli fórumként eljáró Egri Törvényszék 4.Bf.142/2013/6. sorszámú végzésében kiegészített, az eljárás során irányadó tényállás rövid lényege szerint a magánvádló, Gyöngyössolymos korábbi polgármestere indított büntetőeljárást Gyöngyössolymos polgármesterével szemben. Gyöngyössolymos polgármestere 2011 telén olyan határozati javaslatot terjesztett a községi önkormányzat képviselő-testülete elé, amely „*persona non grata*” személynek nyilvánítja az indítványozót és rajta kívül még további öt helyi lakost arra hivatkozva, hogy a helyi önkormányzatról nyilvános fórumokon sértő nyilatkozatokat közöltek. A képviselő-testület elfogadta a határozati javaslatot, majd az önkormányzati határozat Gyöngyössolymos polgármesterének döntése alapján megjelent a Solymosi Hírmondó helyi sajtókiadvány 2011 márciusi számában. Az elsőfokú bíróság értékelése szerint a testületi előterjesztés, majd a helyi lapban megjelent határozat a becsület csorbítására alkalmas jelzöt tartalmaz, melyről először a képviselő-testület tagjai, ezt követően pedig az egész faluközösség is tudomást szerzett. Ennek alapján a járásbíróság a terheltet nagy nyilvánosság előtt elkövetett becsületsértés vétségében bűnösnek mondta ki, és próbára bocsátotta (erről lásd: Gyöngyösi Járásbíróság 9.B.31/2012/13. sorszámú ítéletének 2–6. oldalait).
- [4] A terhelti fellebbezés alapján eljáró másodfokú bíróság a tényállást kiegészítve állapította meg, hogy a szóban forgó önkormányzati határozatot a Heves Megyei Bíróság időközben hatályon kívül helyezte. A másodfokú bíróság helybenhagyta az elsőfokú bíróság döntését. Végzésének indokolása szerint a képviselő-testületi határozatban szereplő kifejezés sértő, és a becsület csorbítására alkalmas kifejezés, amely így meghaladja az Alaptörvényben biztosított véleménynyilvánítás határait (erről lásd: Egri Törvényszék 4.Bf.142/2013/6. sorszámú ítéletének 2–5. oldalait).
- [5] A terhelt az Egri Törvényszék jogerős végzését a Kúria előtt felülvizsgálati kérelemmel támadta. Felülvizsgálati kérelmét arra alapította, hogy a „*persona non grata*” kifejezés nem haladja meg a véleménynyilvánítási szabadság jogát, mert nem becsmérítő vagy gyalázkodó. Ezen túl a terhelt hivatkozott arra is, hogy az indítványozó korábban polgármester és képviselő-testületi tag volt, így az őt érintő szólás közéleti jellegű. A felülvizsgálati eljárásban a Kúria megváltoztatta az alsóbb fokú bíróságok döntését, és terheltet felmentette az ellene emelt vád alól. Ítéleti indokolása szerint következetes a bírói gyakorlat abban, hogy a rosszálló értékítéletet magában foglaló kifejezés nem alkalmas a becsületsértés vétségének megállapítására. A Kúria álláspontja szerint egy-egy kifejezés büntetőjogi megítélése során annak van jelentősége, hogy objektív értelmezés alapján, és a társadalomban kialakult általános felfogás szerint alkalmas-e a becsület csorbítására. A Kúria értékelése szerint az

inkriminált kifejezés nélküli a közfelfogás szerint is durva, gyalázkodó jelleget, így nem alkalmas az indítványozó társadalmi megbecsülésének csorbítására. A Kúria következtetése szerint ezért a terhelt nem követett el bűncselekményt (erről lásd: Kúria Bfv.I.997/2014/7. sorszámú ítéletének 3–4. oldalait).

- [6] 1.2. Az indítványozó ezek után terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-ra alapítva azt állítja, hogy a Kúria ítélete nincsen összhangban az Alaptörvény II. és VI. cikkeiben garantált emberi méltóság és jó hírnévhez való jog Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott korlátozásával, és ezen kívül sérti az Alaptörvény IX. cikkében elismert véleménynyilvánítás szabadságának korlátait is. Az indítványozó érvelése szerint a Kúria ítélete nem az Alaptörvényből fakadó követelményekkel összhangban értelmezte a jó hírnévhez és becsületvédelemhez való jogát, és alaptörvény-ellenesen állapította meg a véleménynyilvánítás szabadsága és a jó hírnév védelme közötti egyensúlyt. Ennek alapjaként az indítványozó előadja, hogy az inkriminált kifejezés a bíróság értékelésével szemben súlyosan becsületsértő, és megalázó. További érvelése szerint a terhelt a kifejezést egy kis létszámú faluközösség előtt használta, amely így alkalmas társadalmi megbecsülésének csorbítására.
- [7] Az indítványozó ilyen okok alapján kezdeményezi a kifogásolt kúriai döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [8] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenképp azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt formai természetű, valamint az Abtv. 26–27. §§-ban, illetve az Abtv. 29–31. §§-ban előírt tartalmi természetű befogadhatósági feltételeknek.
- [9] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így kimerülésüket az Alkotmánybíróság minden esetben külön-külön vizsgálja {elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [10] 3.1. Az indítványozó az Alaptörvény II. és VI. cikkeiben garantált emberi méltóság és jó hírnév védelmének sérelmére, valamint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság korlátainak megsértésére hivatkozik. Megállapítható, hogy az alkotmányjogi panaszban megjelölt kérdést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése óta már számos határozatában alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte, és a mértékadó alkotmányjogi elveket e határozataiban kimunkálta. Mindebből következik, hogy jelen alkotmányjogi panaszban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte {lásd elsőként: 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7], majd legutóbb: 3130/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [11] 3.2. Az Abtv. 29. §-a szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának másik feltétele, hogy olyan alkotmányossági kifogást tartalmazzon, amely a bírói döntést érdemben befolyásolhatta. Az Alkotmánybíróság e feltétellel összefüggésben elsőként következetes gyakorlatára emlékeztet, miszerint a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem hagyományos értelemben vett jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; legutóbb megerősítette: 3108/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének ismételt felülvizsgálatára már nem rendelkezik felhatalmazással {erről elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; legutóbb megerősítette: 3108/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az Alkotmánybíróság tehát következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, és az abból levont következtetés megalapozott-e.
- [12] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Kúria inkriminált kifejezéshez fűzött értelmezését, vagyis a kifejezés bírói értékelését vitatja. Az indítványozó érvelése szerint ugyanis a Kúria értékelésével szemben az inkriminált kifejezés kiközösítő, megalázó jellegű. Az indítványozó tehát a szóban forgó kifejezés bírósági értékelé-

sét vitatva állítja az Alaptörvényben is védelmezett becsületének, és jó hírnevének sérelmét. Az Alkotmánybíróság előbbiekben ismertetett következetes gyakorlata értelmében azonban az ítélkező bíróság bizonyítékértékelési szabadságához tartozik, hogy a bizonyítékokat meggyőződése szerint értékeli. Ennek felülvizsgálatától az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik, amíg a bíróság bizonyítékértékelése Alaptörvényben védelmezett jogot nem sért. Az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági döntés indokolásából azonban kitűnik, hogy a Kúria az alkotmányjogi mércéket figyelembe véve értékelt az inkriminált kifejezést, és erről az értékeléséről, valamint a büntetőjogi törvényi tényállás értelmezésének szempontjairól döntésének indokai között részletesen számot is adott (erről lásd: Kúria Bfv.1.997/2014/7. sorszámú ítéletének 4. oldalát). Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem ad elő olyan alaptörvény-ellenességet, amely érdemben befolyásolhatta a támadott bírói döntést.

- [13] 4. Az Alkotmánybíróság így megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/616/2015.



## **AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3188/2015. (X. 7.) AB VÉGZÉSE**

### **alkotmányjogi panasz visszautasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pécsi Ítéltábla Bf.III.77/2014/14. számú ítélete és a Kaposvári Törvényszék B.168/2014/17. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### **I n d o k o l á s**

- [1] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az alkotmányjogi panaszában kéri a Pécsi Ítéltábla mint másodfokú bíróság Bf.III.77/2014/14. számú ítélete – a Kaposvári Törvényszék B.168/2014/17. számú ítéletére is kiterjedő hatályú – megsemmisítését, mert álláspontja szerint a kifogásolt ítéletek sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló büntetőügyben a Kaposvári Törvényszék a B.168/2014/17. számú ítéletével az indítványozót mint I. rendű vádlottat – halmazati büntetésül – 12 évi szabadságvesztésre és 10 év

- közügyek gyakorlásától eltiltásra ítélte. A másodfokon eljáró Pécsi Ítéltábla Bf.III.77/2014/14. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, és az indítványozó halmazati büntetését 10 év fegyházra enyhítette.
- [4] Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, és kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Pécsi Ítéltábla Bf.III.77/2014/14. számú ítélete és a Kaposvári Törvényszék B.168/2014/17. számú ítélete alaptörvény-ellenességét, és semmisítse azokat meg.
- [5] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való joggal ellentétesnek tartja az indítványozó egyrészt azt, hogy a nyomozás során, illetve a Kaposvári Törvényszék és a Pécsi Ítéltábla eljárása során indokolás nélkül utasították el az igazságügyi elmeorvos szakértő kirendelésére irányuló indítványát.
- [6] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében megfogalmazott jogorvoslathoz való joga sérelmét látja abban, hogy az elsőfokú bíróság a különös kegyetlenség – mint minősítő körülmény – vonatkozásában a törvényben előírt indokolási kötelezettségének nem, illetve nem megfelelően tett eleget, és bár a másodfokú bíróság ezt az indokolást pótolta, elvonta tőle azt a jogát, hogy jelentős tény és jogi minősítés tekintetében a rendes jogorvoslati eljárás keretén belül jogorvoslattal éljen.
- [7] Az Alkotmánybíróság Főtitkárának felhívására az indítványozó a panaszt kiegészítette.
- [8] Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek.
- [9] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-ára alapozza, amely szerint alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [10] Az indítványozó az elsőfokú ítélet ellen fellebbezéssel élt, alkotmányjogi panaszát a Pécsi Ítéltábla jogerős döntése ellen nyújtotta be, az indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek.
- [11] Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt. A panaszos az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványt.
- [12] Az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott feltételeknek az alábbiak szerint felel meg. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Megjelöli továbbá a sérelmezett bírói döntéseket és kifejezetten kéri azok megsemmisítését, illetve tartalmaz indokolást is arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további, alternatív jellegű tartalmi feltételeiként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [13] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára már nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3195/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírlati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 3195/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}.
- [14] Az indítvány tartalma alapján megállapítható, hogy a panaszban alapjogsérelemként leírt aggályok valójában a bíróság által megállapított tényállást, a bizonyítékok bírói mérlegelését és értékelését, illetve a bíróság által mindezekből levont következtetéseket vitatják. Az alkotmányjogi panasz így valójában a Kaposvári Törvényszék és a Pécsi Ítéltábla által feltárt tényállás újbóli megállapítására, a bírói döntésektől eltérő büntetőjogi

minősítésére, a bizonyítás, a bizonyítékok értékelésével összefüggő tevékenysége körében tett megállapításai felülbírálatára irányul.

- [15] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó sem a bíróság eljárásával, sem az ügyében hozott ítéletek érdemével összefüggésben nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség merülne fel, és ezáltal az érdemi alkotmánybírói eljárás alapjául szolgálhatna, így az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írott feltételeknek. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/741/2015.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3189/2015. (X. 7.) AB VÉGGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 35.P.25.522/2013/3. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéletábrla 2. Pf.20.595/2014/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Fővárosi Törvényszék 35.P.25.522/2013/3. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéletábrla 2.Pf.20.595/2014/7.számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírói döntések sértik az Alaptörvény I. cikk (1)–(2)–(3)–(4) bekezdését, VI. cikk (1)–(2) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [3] 2. Indítványozó 2013. január 7-én megkereste a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE) rektorát annak közlésére, hogy mikor terjesztette a Fenntartói Testület elé az indítványozó által írt, 2012. november 6-án kelt, állásfoglalást kérő beadványt. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora erre a megkeresésre nem válaszolt, így az indítványozó 2013. február 7-én keresetet nyújtott be, amelyben a fent meghatározott adat közlésére kérte kötelezni az NKE-t. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék indítvánnyal támadott ítéletében az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban:

Infotv.) 3. § 5. pontjában foglaltakra hivatkozva rámutatott, hogy nem minősül közérdekű adatnak az a tény, hogy egy korábbi bejelentéssel kapcsolatosan tett-e valamilyen intézkedést az NKE, vagy sem, így nem az Infotv. 29. §-a szerint kell válaszolniuk a megkeresésre. A Fővárosi Törvényszék sérelmesnek vélt ítéletében ugyanakkor megjegyezte, hogy a közfeladatot ellátó állami szervek vonatkozásában fokozottan fennáll a tájékoztatási kötelezettség akkor is, ha a megkeresést közérdekű adatigénylésre alapozzák, de valójában nem minősül annak. Mivel az NKE rektora csak a per során adott tájékoztatást az indítványozónak arról, hogy nem terjesztette fel az állásfoglalás iránti kérelmet, mert annak megválaszolása nem tartozik a Fenntartói Testület hatáskörébe, e kötelezettségét elmulasztotta.

- [4] 3. Az indítványozó fellebbezése folytán, másodfokon eljáró Fővárosi Ítéletábrla az első fokú bíróság döntését helyben hagyta, ítélete szerint a kért információ nem közérdekű adat, így az NKE-t nem terhelte az Infotv. 29. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettség. A másodfokú ítélet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 67. § (2) bekezdése, valamint a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 1. § (1) bekezdése, 3. § (3) és (5) bekezdése alapján az NKE-t képviselő jogtanácsosnak 10 000 forint fellebbezési költséget állapított meg.
- [5] 4. Az indítványozó szerint a támadott ítéletek azért sértik az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított jogot, mert az eljáró bíróságok jogalap nélkül utasították el a keresetét. E körben az indítványozó azt is megjegyzi, hogy az NKE rektora a küldeményt „nem minősíthette volna abból a szempontból, hogy az előterjesztést megteszi-e vagy pedig nem, mivel a levél nem neki szólt”. Azáltal, hogy az NKE az indítványozó közérdekű adatigénylésére nem válaszolt, az indítványozó szerint megsértette „kapcsolat-felvételre, illetve -tartására vonatkozó alkotmányos alapjogát” is. Válaszadási kötelezettség ugyanis mindenképpen terheli az NKE-t, akkor is, ha szerinte az adatigénylésben kért információ nem minősül közérdekű adatnak.
- [6] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének (tisztességes eljárás követelményének) – az indítványban tévesen néhol XXXVIII. cikk (1) bekezdéseként jelölt – sérelmét a bíróság *contra legem* jogértelmezése valósította meg, az alábbiak szerint. Az ügyben eljáró bíróságok az indítvány szerint nem megfelelő tartalmat tulajdonítottak az Infotv. 30. § (3) bekezdésének, a tekintetben, hogy a közérdekű adatigénylésre hivatkozással előterjesztett kérelmek nem maradhatnak válasz nélkül. Ezért az indítványozó szerint az eljáró bíróságok nem biztosították az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésben foglalt jogokat sem. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állítja az indítványozó a perköltség megállapításával összefüggésben is, ugyanis az eljáró bíróságok a Pp. és az IM rendelet szabályait tévesen alkalmazták, szerinte „jogtanácsos esetén Alaptörvény ellenes a jogtanácsosi munkadíjként az ügyvédekre megállapított jogszabály alapján a perköltség felszámítása és érvényesítése”. Álláspontja szerint „a jogerős ítélet Alaptörvénybe ütköző módon kötelezte fellebbezési perköltség megfizetésére”.
- [7] 5. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [8] A befogadhatóság feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság tanácsa az alábbiakat állapította meg. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróságnak kizárólag a bírói döntés alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre, amelynek célja a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése.
- [9] 5.1. A támadott ítéletekkel szemben megfogalmazott indítványozói érvek mind az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése, mind a XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmének vonatkozásában a bíróságok jogértelmezésére és jogi következtetéseire irányulnak, azok megalapozottságát vitatják.
- [10] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3065/2012 (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}.

- [11] 5.2. Az indítvány akkor alkalmas érdemi elbírálásra, ha az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelően határozott kérelmet tartalmaz. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozó alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem adott elő arra vonatkozóan, hogy a kifogásolt ítéletek miért ellentétesek az Alaptörvény felsorolt rendelkezéseivel.
- [12] Az Alaptörvény I. cikk (1)–(2)–(3)–(4) bekezdését, valamint VI. cikk (1) bekezdését megemlítette ugyan, ám nem fejtette ki kellően, hogy a panasszal támadott ítéletek miért és mennyiben sértik e rendelkezéseket. Az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (1)–(2)–(3)–(4) bekezdésével és VI. cikk (1) bekezdésével.
- [13] 6. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *b)* és *e)* pontjaiban foglalt feltételek hiánya miatt, az Alkotmánybíróság Ügyrendje 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
tanácsvezető

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1782/2014.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3190/2015. (X. 7.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Soproni Járásbíróság B.584/2011/10. számú ítélete és a Győri Törvényszék 3.Bf.104/2014/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Soproni Járásbíróság B.584/2011/10. számú ítéletével és a Győri Törvényszék 3.Bf.104/2014/4. számú végzésével szemben.
- [2] Az indítványozó a Soproni Rendőrkapitányságon rágalmozás és becsületsértés vétsége miatt magánindítványt terjesztett elő az alapügy vádlottja ellen, a vádlott által tett, személyét érintő kijelentések miatt.
- [3] A Soproni Járásbíróság B.584/2011/10. számú ítéletében a vádlottat a rágalmozás vétségének vádja alól felmentette, a becsületsértés szabálysértése miatti eljárást pedig megszüntette.
- [4] A magánvádlói fellebbezés folytán másodfokon eljáró Győri Törvényszék a Járásbíróság által megállapított tényállást és az abból levont jogi következtetéseket okszerűnek és helyesnek tartotta, 3.Bf.104/2014/4. számú végzésével az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.



- [5] 2. Az indítványozó az első- és másodfokú bírói döntés ellen fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a támadott döntéseket. Álláspontja szerint az ítélet és a végzés sérti az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdését, a XXVIII. cikkének (7) bekezdését, továbbá ellentétes az Alaptörvény 28. cikkének második fordulatával is.
- [6] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az elsőfokú ítélet iratellenes, okszerűtlen és részben téves anyagi jogi minősítésen alapul, mert a rágalmazás vétségét nem csak tény állításával lehet elkövetni. Aggályosnak véli, hogy a bíróság a becsületsértés vétségét szabálysértéssé „fokozta le”, majd annak elévülésére hivatkozva szüntette meg az eljárást, holott az elévülés oka – nézete szerint – épp a bírósági ügykezelés lassúsága volt. Álláspontja alapján a tényállás helyes minősítése a – közvérdra üldözendő – garázdaság vétsége lett volna. Az indítványozó sérelmezte azt is, hogy a bíróság bizonyítási indítványait kellő indokolás nélkül utasította el, a tényállás így feltáratlan maradt.
- [7] Megítélése szerint a támadott bírói döntések az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való joga sérelméhez vezettek.
- [8] 3. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [9] 3.1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai feltételeit vizsgálta. Ennek során megállapította, hogy a határidőben előterjesztett alkotmányjogi panasz benyújtásra jogosulttól, azaz a magánindítvány előterjesztőjétől származik [Abtv. 51. § (1) bekezdés], és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz a bírói döntések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Az indítványozó a jogerős, másodfokú döntést támadja, a jogorvoslati lehetőségét kimerítette [Abtv. 27. § b) pont]. Az ügyben felülvizsgálati eljárás nincs folyamatban.
- [10] 3.2. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság formai feltételeinek vizsgálatát követően az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 27. § a) pontja és 29. §-a szerinti tartalmi követelményeit vizsgálta.
- [11] Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [12] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [13] 3.3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmében keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. 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 [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [14] Az indítványozó a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét arra alapítva állította, hogy a bíróság helytelenül minősítette a magánindítványban szereplő tényállást, nem értékelte teljes körűen a bizonyítékokat, illetve nem adott helyt az indítványozó erre vonatkozó indítványának.
- [15] Az Alkotmánybíróság jogköre azonban – a fentiekben hivatkozottak szerint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]. Nem rendelkezik hatáskörrel az Alkotmánybíróság arra sem, hogy a bíróság felülbírálati jogköréhez tartozó – szakjogi – kérdésekben állást foglaljon [elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [16] 4. Az Alkotmánybíróság álláspontja alapján tehát az alkotmányjogi panaszban kifejtett aggályok valójában a bíróság által megállapított tényállást vitatják, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára irányul, amelyre az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.

- [17] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó az alkotmányjogi panaszában értékelhető alkotmányjogi érvelést nem adott elő és a bírói döntések érdemével kapcsolatosan sem jelölt meg olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne figyelembe venni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [18] 5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott befogadhatósági akadályban szenved. Az Alkotmánybíróság ezért a kérelmet – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/503/2015.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3191/2015. (X. 7.) AB VÉGZÉSE

**alkotmányjogi panasz eljárás és bírói kezdeményezés alapján indult eljárás megszüntetéséről és bírói kezdeményezés visszautasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályok alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések és alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések és alkotmányjogi panaszok tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság visszautasítja az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 94. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az egyik magánszemély indítványozó 2014. december 15-én, a másik magánszemély indítványozó 2015. június 22-én az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 108. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét állító alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Az indítványok szerint ez a szabály az Alaptörvény XIII. cikkének (1) és (2) bekezdését, I. cikkének (3) bekezdését és az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését sérti.

- [2] 2. A Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi bíróság bírója ingatlan-nyilvántartási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben a 2015. május 20-án kelt, 4.K.27.339/2015/9. sorszámu végzésével az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. A bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben a Fétv. 108. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét észlelte.
- [3] Ugyanez a bíróság az előtte 4.K.27054/2015. szám alatt folyamatban lévő másik ügyben a 2015. június 3-án kelt 11. sorszámu végzéssel a Fétv. 108. § (1) bekezdése mellett az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 94. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességét is észlelte.
- [4] A bíróság álláspontja szerint ezek a szabályok az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését (tulajdonhoz való jog) és a B) cikk (1) bekezdését, a jogállamiság (jogbiztonság) követelményét sértik.
- [5] Az Alkotmánybírósághoz fordult a Komáromi Járásbíróság bírója is. A 2.P.20.623/2014/9. sorszámu végzésével a Fétv. 108. § (1) és (3) bekezdése vizsgálatát kezdeményezte az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését és a B) cikk (1) bekezdését illetően.
- [6] 3. Az Alkotmánybíróság az indítványokat – az Alkotmánybíróság Ügyrendje 34. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és egy eljárásban, tartalmuk szerint bírálta el.
- [7] 4. Az Alkotmánybíróság a IV/348/2014. szám alatt nyilvántartásba vett és 2015. július 14-én befejezett ügyben a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta a Fétv. 108. §-ának alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése, I. cikk (3) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tükrében.
- [8] Az Alkotmánybíróság az Abh.-val a Fétv. 108. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította azt is: alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a Fétv. 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 felhívta a törvényalkotót, hogy 2015. december 1-jéig szüntesse meg az alaptörvény-ellenes mulasztást.
- [9] Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben az indítványok a Fétv. 108. §-a alaptörvény-ellenessége indokait illetően a korábban elbírált indítványokban kifejtettekkel azonosan érvelnek, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen esetben „ítélt dolog” áll fenn, ezért az eljárást ebben a részében az Abtv. 24. § (3) bekezdése alapján megszüntette.
- [10] 5. Az indítványozó bíróság az Fétv. 108. § (1) bekezdésének az állított alaptörvény-ellenességét részletesen indokolta; nem tartalmaz ugyanakkor önálló tartalmi elbírálatást lehetővé tevő indokolást az egyik ügyben benyújtott bírói kezdeményezés az Inytv. 94. § (5) bekezdése tekintetében. A bírói kezdeményezésben foglalt, az Inytv. 94. § (5) bekezdésére utaló hivatkozás nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének e) pontjában található, a határozott kérelem tartalmi elemét képező indokolási kötelezettségnek [3058/2015. (III. 31.) AB végzés].
- [11] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 2. pontjában foglaltak szerint ezt a bírói kezdeményezést az Inytv-re vonatkozó részében az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2310/2014.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3192/2015. (X. 7.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.M.481/2010/11. számú végzése és a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság 8.Mpkf.50.005/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 202. § (1) bekezdés c) pontja alkotmányossági vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.M.481/2010/11. számú végzése és a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság 8.Mpkf.50.005/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése, 26. cikk (1) bekezdése, illetve 28. cikke sérelmére hivatkozott.
- [3] 1.1. Az ügy előzményeként az indítványozó előadásából és a mellékelt iratokból megállapíthatóan az indítványozó 2003 júniusától 2010 februárjáig munkaviszonyban állt, akkor azonban azt rendkívüli felmondással megszüntette. A munkáltató a rendkívüli felmondás átvételét követően vitatta annak jogszerűségét, és az indítványozó szerint őt egyébként megillető juttatásokat – az indítványozó többszöri felszólítása ellenére – nem fizette ki. Ennek következtében 2010. április 16-án keresetet nyújtott be a bíróságra, melyben kérte a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: régi Mt.) 96. § (7) bekezdésében foglaltak alkalmazását, 45 nap felmentési időre járó átlagkeresetet, valamint három havi végkielégítést.
- [4] 1.2. Az első fokon eljárt Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.M.481/2010/11. számú végzésével a pert megszüntette. Indokolásában kifejtette, hogy az indítványozó, a perben felperes, rendkívüli felmondása jogszerűségének megállapítását a régi Mt. 202. § (1) bekezdése szerinti 30 napos (jogvesztő) határidőn belül nem kérte. Mivel a jogszerűség megállapítása előkérdése az anyagi jogkövetkezmények alkalmazásának, a bíróság megállapította, hogy az indítványozó keresete elkésett, és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 130. § (1) bekezdés h) pontjára figyelemmel a Pp. 157. § a) pontja alapján a pert megszüntette.
- [5] 1.3. Az indítványozó fellebbezése folytán másodfokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék 8.Mf.50.005/2014/2. számú végzésével az elsőfokú döntést helybenhagyta. Döntése indokolásában hangsúlyozta, hogy az indítványozó keresetindítási határidővel kapcsolatos jogi álláspontjával nem ért egyet, továbbá a jogszabályokból az alperes keresetindítási kötelezettsége nem vezethető le, a keresetet annak kell előterjeszteni, aki a másik féllel szemben igényt kíván érvényesíteni, vagyis az adott ügyben az indítványozónak. Kifejtette azt is, hogy a fellebbezés lényegét jelentő jogkérdésben hosszabb ideje egységes a bírói gyakorlat: ha a munkáltató a rendkívüli felmondás jogszerűségét nem fogadja el, a felmondáshoz kapcsolódó anyagi jogkövetkezmények érvényesítése iránt a munkavállalónak kell keresetet indítani. Végzésében utalt arra is, hogy a munkáltató keresetindítását a régi Mt. 101. § szabályozza, mely a 173. §-ra utal, így a munkáltató esetén érvényesülő, elévülési időn belüli igényérvényesítés – az indítványozó állításával szemben – jogszabályon alapul.
- [6] 2. Az indítványozó a bírósági eljárást követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az általa támadott bírósági végzések a Legfelsőbb Bíróság, később Kúria által kialakított és követ-

keztesen érvényesített gyakorlaton alapulnak, erre tekintettel mondják ki, hogy keresetét a rendkívüli felmondása jogkövetkezményei iránt a 30 napos jogvesztő határidőn túl terjesztette elő, úgy, hogy nem kérte a felmondó nyilatkozata jogszerűségének megállapítását, ami előkérdése a követelése elbírálásának.

- [7] 2.1. A bírósági gyakorlat – az indítványozó által sem vitatottan – egységes a tekintetben, hogy a munkavállaló rendkívüli felmondása esetén, amennyiben annak indokát a munkáltató nem fogadja el, vagy jogszerűségét valamely okból vitatja, a munkavállaló jogorvoslatért a bírósághoz fordulhat, más megfogalmazásban a jogkövetkezmények alkalmazása érdekében a munkavállalónak kell keresetet indítania, és a rendkívüli felmondás jogszerűségének bizonyítása a munkavállalót terheli. (BH 1998.556.) További bírósági döntések kimondják azt is, hogy ha a munkaviszonyt a munkavállaló szünteti meg rendkívüli felmondással, a munkáltatótól követelheti a felmondási járandóságot, kárának megtérítését, illetve megfelelően alkalmazni kell a végkielégítés szabályait is. A régi Mt. 96. § (7) bekezdése alapján nem a munkáltatónak, hanem a munkavállalónak van igénye (követelése), következésképpen igény hiányában a régi Mt. 199. §-ának (2) bekezdése szerint a munkáltató nem indíthat pert a munkavállaló ellen. (BH 2000. 419.)
- [8] Ugyancsak következetes a bíróságok gyakorlata a tekintetben, hogy a régi Mt. 202. §-ában szabályozott esetekben a keresetet nem az általános elévülési időn belül, hanem a jognyilatkozat közlésétől számított 30 napon belül lehet előterjeszteni, és a régi Mt. 202. §-a a 30 napos keresetindítási határidőt nem szűkíti le csupán a munkáltatói jognyilatkozatokra.
- [9] Az indítványozó szerint azonban fellelhető az ítélkezési gyakorlattal ellentétes olyan álláspont, mely aggályosnak tartja, hogy a munkavállaló rendkívüli felmondása esetén kizárólag a munkavállalónak kell pert indítania.
- [10] Ugyanakkor ezzel ellentétes a szakirodalmi álláspont, mely szerint a munkavállaló rendkívüli felmondását a munkáltatónak el kell fogadnia, amennyiben erre nem kerül sor, a munkavállaló fordulhat bírósághoz.
- [11] 2.2. Az indítványozó szerint a bírósági gyakorlatnak megfelelően a munkavállaló és a munkáltató rendkívüli felmondása esetén is – annak vélelmezett jogsértő volta esetén – a jogkövetkezmények alkalmazásáért a munkavállalónak kell pert indítania. Az indítványozó szerint a törvény előtti egyenlőséget sérti, hogy míg ha a munkáltató a felmondás jogszerűségét vitatja, az általános elévülési idő (3 év) áll rendelkezésére, ezzel szemben a munkavállaló esetén csak 30 nap, vagyis ugyanannak a jognyilatkozatnak a felülvizsgálatára eltérő perindítási határidők érvényesülnek.
- [12] Az indítványozó szerint a rendkívüli felmondás egyoldalú aktus, melynek jogkövetkezményei az ellenérdekű fél közreműködése nélkül állnak be. Ebből következően nem szorítható a nyilatkozattevő a nyilatkozat jogszerűségének vizsgálatára vonatkozó per kezdeményezésére, erre – szemben a bírósági gyakorlattal – csak a munkáltató lehet jogosult a Pp. 123. § szerinti megállapítási keresettel.
- [13] A bírósághoz fordulás jogát sérti az indítványozó szerint az, hogy a régi Mt. 202. § (1) bekezdés c) pontja nem csak a munkavállalói nyilatkozat jogszerűségnek vizsgálatára irányuló per kezdeményezése esetén követeli meg a 30 napon belüli perindítást, hanem az ebből származó igényekre is kiterjeszti, szemben az általános elévülési idővel, így jelentősen leszűkítve a perindítási határidőt (számszerűsítve: a hároméves perindítási határidő 97%-át elvonja a jogalkotó). Szerinte ez olyan korlátozást jelent, ami sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [14] Az indítványozó a fentiekén túl az Alaptörvény 26., 28. cikke, valamint a B) cikk (1) bekezdése sérelmére is hivatkozott.
- [15] 2.3. Az indítványozó – hiánypótlásra történt felhívását követően – alkotmányjogi panaszát kiegészítette: az Abtv. 28. § (1) bekezdésre hivatkozva kéri annak megállapítását, hogy a régi Mt. 202. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt keresetindítási határidő összhangban áll-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [16] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.
- [17] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti felté-

teleket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

- [18] 3.1. A határidőben érkezett alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai követelményeinek az alábbiak szerint részben eleget tesz.
- [19] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. Jelen alkotmányjogi panasz tartalmazza az Alkotmánybíróság Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörére vonatkozó hivatkozást;
- [20] Az indítványozó megjelöli az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit; megjelöli azokat a bírósági döntéseket, amelyeket alaptörvény-ellenesnek tart; továbbá kifejezett kérelmet terjeszt elő alaptörvény-ellenességük megállapítására és megsemmisítésükre.
- [21] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelményeket azonban az indítvány csak részben teljesíti. E rendelkezés értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XV. cikkével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben megfelelő indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, az indítványozó előadja az alapjogi sérelem lényegét. Ezzel szemben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, 26. és 28. cikkével összefüggésben nem ad elő indokolást arra vonatkozóan, hogy a kifogásolt bírósági döntések miért ellentétesek az Alaptörvény felsorolt rendelkezéseivel.
- [23] Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogának a sérelme. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, 26. és 28. cikke azonban nem tekinthető ilyennek, így e rendelkezések tekintetében alkotmányjogilag értékelhető indokolás megléte esetén sem lett volna mód (csak kivételes esetben) a kérelem elbírálására.
- [24] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény fenti rendelkezéseire alapított részében az Abtv. 27. § a) pontjának, valamint az 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltaknak nem felel meg.
- [25] Az indítványozó – hiánypótlásra való felhívását követően – kiegészítette alkotmányjogi panaszát: az Abtv. 28. § (1) bekezdésre tekintettel annak vizsgálatát kéri, hogy a régi Mt. 202. § (1) bekezdés c) pontja és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés összhangban állnak-e egymással.
- [26] Ezzel a kérelemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott követelményeknek nem felel meg: az indítványozó nem jelölte meg az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó alaptörvényi vagy törvényi rendelkezést, továbbá nem indokolta, hogy a régi Mt. 202. § (1) bekezdés c) pontja miért nincsen összhangban a tisztességes eljárás-hoz való joggal, valamint nem adott elő kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására.
- [27] 3.2. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az alkotmányjogi panasz a tisztességes eljárást, illetőleg a törvény előtti egyenlőség sérelmét kifogásoló részében [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés] a befogadhatóság formai feltételeinek eleget tesz, és a formai követelményeknek megfelelő indítványrész tekintetében – a befogadhatóság tartalmi követelményeinek vizsgálata körében – az alábbi következtetésre jutott.
- [28] Az indítványozó jogorvoslati lehetőségét kimerítette, alkotmányjogi panaszát a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság 8.Mpkf.50.005/2014/2. számú végzése ellen terjesztette elő, további jogorvoslat nincsen számára biztosítva; továbbá az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben félként (felperesként) szerepelt, ezért az Abtv. 27. §-a, és az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti jogosultnak és nyilvánvalóan érintettnek tekinthető.
- [29] 3.3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18] stb.}.

- [30] 3.4. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés *d)* pontja fogalmazza meg, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját.
- [31] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[15]}
- [32] 3.5. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben a következőket állapította meg: az indítványozó állításával ellentétben – a régi Mt. 202. § (1) bekezdés *c)* pontjának megfelelően – a rendkívüli felmondás közlését követően mind a munkavállalónak, mind a munkáltatónak 30 nap állt rendelkezésére arra vonatkozóan, hogy bírósághoz fordulhasson. Az indítványozó arra hivatkozik, hogy a törvény előtti egyenlőséget sérti, hogy míg ha a munkáltató a felmondás jogszerűségét vitatja, az általános elévülési idő (3 év) áll rendelkezésére, ezzel szemben a munkavállaló esetén csak 30 nap, vagyis ugyanannak a jognyilatkozatnak a felülvizsgálatára eltérő perindítási határidők érvényesülnek. Ez a különbség azonban csak látszólagos, hiszen a 3 éves (elévülési időn belüli) keresetindítási határidő a munkáltatói kárigényre, és nem a rendkívüli felmondással összefüggő igényekre vonatkozik.
- [33] A jelen ügyben az indítványozó elől a bírósághoz fordulás lehetősége nem volt elzárva, a régi Mt. 202. § (2) bekezdése ehhez kapcsolódóan lehetővé tette a keresetlevél beadására megállapított határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem benyújtását is, ezzel azonban az indítványozó nem élt.
- [34] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó nem vetett fel olyan az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, vagy bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, amelyre tekintettel az alkotmányjogi panasz befogadása indokolt volna. Önmagában az a tény, hogy az indítványozó nem ért egyet a jognyilatkozat megtámadására nyitva álló határidő mértékével, alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása, vagy más tényleges alapjogsérelmet okozó jogalkalmazói tevékenység hiányában nem alapozza meg a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.M.481/2010/11. számú végzése és a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság 8.Mpkf.50.005/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését.
- [35] Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontjában, a 27. § *a)* pontjában, valamint az Abtv. 29. §-ában támasztott követelményeknek, ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/894/2015.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3193/2015. (X. 7.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Szolnoki Törvényszék 6.B.485/2013/24. számú ítélete és a Szegedi Ítéltábla Bf.I.331/2014/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó képviseletében eljáró ügyvéd az Abtv. 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben – mások mellett – az indítványozót a Szolnoki Törvényszék 6.B.485/2013/24. számú ítéletében bűnösnek mondta ki egy rendbeli hivatali visszaélés büntetében, illetve három rendbeli befolyással üzerkedés büntetében és vele szemben hat év tartamú börtönbüntetést, valamint hat év tartamú közügyektől eltiltás mellékbüntetést szabott ki. A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla a Bf.I.331/2014/9. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét – a jogi minősítés és egyéb rendelkezések megváltoztatása mellett – lényegét tekintve helybenhagyta.
- [3] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és annak kiegészítésében kifejtette, hogy a Szolnoki Törvényszék 6.B.485/2013/24. számú ítélete és a Szegedi Ítéltábla Bf.I.331/2014/9. számú ítélete az Alaptörvény XXIV. cikk [helyesen: XXVIII. cikk] (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (3) bekezdését, valamint a VI. cikk (1) bekezdését sérti.
- [4] 2.1. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogának megsértését abban látta, hogy a Szolnoki Törvényszék az elsőfokú ítéletben a védelem által előterjesztett indítványokat, logikai okfejtést és érvelést egyáltalán nem értékelte, így nem is mérlegelte, megsértve indokolási kötelezettségét. A Szegedi Ítéltábla másodfokú ítéletében pedig az elsőfokú ítélet indokolási hiányosságait nem pótolta. Előadta továbbá, hogy a Szolnoki Törvényszék ügyfelderítési kötelezettségének csak részben tett eleget és kétséget kizáróan nem bizonyított tényről is a terhelt terhére értékelt.
- [5] 2.2. Az indítványozó álláspontja szerint a védelemhez való jogának a sérelmét okozta, hogy az alapügyben elsőként fogantatott gyanúsított kihallgatása során – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) kötelező védelmet előíró rendelkezései ellenére – védő jelenléte nélkül tett vallomást és ezt az eljárási bíróságok bizonyítékként használták fel ellene.
- [6] 2.3. Az indítványozó hivatkozott továbbá arra, hogy az eljárási bíróságok a magán- és családi életének tiszteletben tartásához való jogát sértették, mert az alapügyben az őt eredetileg nem érintő (hanem az ügyben szereplő másik terhelttel szemben engedélyezett) titkos adatszerzés során beszerzett adatokat is felhasználták ellene bizonyítékként, megsértve a Be. rendelkezéseit is.
- [7] Mindezekre figyelemmel az indítványozó kérte az említett ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint azt, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a jogerős döntés végrehajtásának a felülvizsgálására az eljárási bíróságot.
- [8] Az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtásával párhuzamosan felülvizsgálati eljárást is kezdeményezett a Kúriánál, amelynek eredményeként a Kúria a Bfv.I.80/2015/5. számú végzésével a Szolnoki Törvényszék 6.B.485/2013/24. számú ítéletét és a Szegedi Ítéltábla Bf.I.331/2014/9. számú ítéletét az indítványozó tekintetében hatályában fenntartotta.



- [9] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.
- [10] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőn belül terjesztette elő.
- [11] Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek az alábbiak szerint felel meg. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit és megfelelő indokolást is tartalmaz. Ezen kívül megjelöli a sérelmezett bírói döntéseket és kifejezetten kéri azok megsemmisítését.
- [12] 3.2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az Abtv. 27. §-ában, valamint az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt tartalmi feltételeket az alkotmányjogi panasz kimeríti-e. Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügy terheltje volt. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott határozatokkal szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.
- [13] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeiként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [14] Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az indítványozó panaszában megjelölt-e olyan alaptörvény-ellenességet, amely a bírói döntést érdemben befolyásolta.
- [15] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben elsősorban arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás során beszerzett bizonyítékok bizonyító erejét, illetve törvényességét a bíróságtól eltérő módon értékelje. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre. A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető tehát a további jogorvoslattal nem támadható bírósági döntések általános felülvizsgálata eszközének, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi {3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének felülbírálatára sem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}.
- [16] Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasznak a védő jelenléte nélkül tartott gyanúsított kihallgatással kapcsolatos – a védelemhez való alapjog sérelmét állító – kifogásában foglaltak felvetik-e az alaptörvény-ellenesség kételyét {3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]} a támadott ítéletekkel szemben. Az alkotmányjogi panaszban állított alapjogsérelemre az indítványozó már az alapügyben is hivatkozott és ezzel kapcsolatban a Szolnoki Törvényszék megállapította, hogy az indítványozó első kihallgatásakor őrizetben nem volt, de a büntetőeljárás önmagában a gyanúsításban szereplő bűncselekmény súlya miatt védőköteles volt a Be. 46. § *a*) pontja alapján. Mindezekre figyelemmel az indítványozót a kihallgatása megkezdésekor a Be. 179. § (3) bekezdése alapján figyelmeztették arra, hogy ha három munkanapon belül nem hatalmaz meg védőt, vagy nyomban úgy nyilatkozik, hogy nem kíván védőt meghatalmazni, akkor az eljáró ügyész védőt rendel ki a részére. Az indítványozó a figyelmeztetésre úgy válaszolt, hogy három munkanapon belül dönt arról, kíván-e védőt meghatalmazni, vagy védő kirendelését kéri, majd ezt követően történt meg a kihallgatása. Mindez – a Szolnoki Törvényszék támadott ítélete szerint – megfelelt a Be. szabályainak (lásd a Szolnoki Törvényszék 6.B.485/2013/24. számú ítéletének 11. oldalát). A Szegedi Ítéletábrla a támadott ítéletében pedig leszögezte, hogy az általános eljárási szabályok nem írják elő azt, hogy a védőnek már a legelső gyanúsított kihallgatáson jelen is kell lennie (lásd a Szegedi Ítéletábrla Bf.I.331/2014/9. számú ítéletének 8. oldalát). Az eljáró bíróságok általi jogértelmezés összhangban van azzal, ahogy korábban az Alkotmánybíróság alkotmányos vizsgálata során értékelte a Be. kötelező védelem esetén alkalmazandó szabályait: „[n]em jelenti a védelemhez való jog szükségtelen és aránytalan korlátozását, és nem ellentétes a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeivel, hogy a törvényalkotó a nyomozási szakaszban még a kötelező védelem eseteiben (Be. 46. §) is csak lehetőségként szabályozza a védő jelenlétét az eljárási cselekményeknél.” [209/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1926, 1942.]

- [17] Végül az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítványozó már az alapügyben is kifogásolta a titkos adatszerzés során a nyomozó hatóság birtokába került adatok felhasználásának a törvényességét, amellyel kapcsolatban a Szegedi Ítéltábla megállapította, hogy a Szolnoki Törvényszék a bizonyíték felhasználása során a Be. 206. § (5) bekezdése alapján járt el, hiszen az említett jogszabályi rendelkezés lehetővé teszi, hogy az adatszerzés engedélyezésére okot adó bűncselekmény bizonyítására az adatszerzés eredménye minden elkövetővel szemben felhasználásra kerülhessen (lásd a Szegedi Ítéltábla Bf.I.331/2014/9. számú ítéletének 9. oldalát).
- [18] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában a védelemhez való jog, illetve a magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog tekintetében kifejtettek sem minősülnek a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek.
- [19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó panasa nem tartalmaz semmilyen alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem.
- [20] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó panaszában a kifogásolt bírósági ítéletekben foglaltakkal kapcsolatosan nem állított bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel, így nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában meghatározott befogadhatósági feltételt.
- [21] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.
- [22] Az alkotmányjogi panasz visszautasítása okán okafoyyottá vált az indítványozónak az eljáró bíróság felhívására vonatkozó – a támadott határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló – kérelme is.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2351/2014.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3194/2015. (X. 7.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 1. Bpkf.10.897/2014/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó képviselőjében eljáró ügyvéd alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

- [2] Az alapügyben az indítványozó ellen kibocsátott nemzetközi elfogatóparancs végrehajtása tárgyában volt folyamatban kiadatási eljárás, amelynek során a Fővárosi Törvényszék a 3.Bpk.1088/2014/12. számú végzésével elrendelte az indítványozó kiadatási letartóztatását, majd – az indítványozó fellebbezése folytán – a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla az 1.Bpkf.10.897/2014/4. számú végzésében helybenhagyta a Fővárosi Törvényszék említett végzését. A Fővárosi Ítéltábla indokolása szerint az ügyben fennálltak a kiadatási letartóztatás előfeltételei, ezért nyilvánvaló volt a bíróság számára, hogy a célzott joghatás kiváltására, nevezetesen a külföldön lefolytatandó büntetőeljárás lehetőségének és feltételeinek biztosítására más kényszerintézkedés alkalmazása szóba sem jöhetett, mivel csak e formában volt biztosítható az elkövetés helyéről eltávozott (megszökött) terhelt későbbi kiszállításának foganatosítása. (Az eljárás során a későbbiekben a Fővárosi Törvényszék a 3.Bpk.1088/2014/29. számú – a Fővárosi Ítéltábla 1.Bpkf.11.248/2014/3. számú végzésével helybenhagyott – végzésével meghosszabbította az indítványozó kiadatási letartóztatását.)
- [3] 2. Az indítványozó a Fővárosi Ítéltábla 1.Bpkf.10.897/2014/4. számú, a kiadatási letartóztatás elrendelését helybenhagyó végzésével szemben terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt. Álláspontja szerint a kifogásolt végzés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését (az alapjog-korlátozás feltételeit meghatározó rendelkezést) és a IV. cikk (1)–(3) bekezdéseit (a személyi szabadsághoz való jogot) sérti, valamint hivatkozott az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének, a Q) cikk (2) bekezdésének, a T) cikk (3) bekezdésének, a XV. cikk (1) bekezdésének, a XXVIII. cikk (4) bekezdésének és a 28. cikkének a megsértésére is. Ezenkívül az indítványozó az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 9. cikkének és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 5. cikkének a sérelmét is állította. Érvelése szerint a kiadatási eljárásban alkalmazandó, a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nbjtv.) 25/A. §-a alkotmányos aggályt vet fel, mivel a büntetőeljárás lefolytatására irányuló kiadatási kérelem esetén nem teszi lehetővé a kiadatási letartóztatásnál enyhébb személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, így például óvadék, házi őrizet, vagy lakhelyelhagyási tilalom alkalmazását. Kifejtette továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az új, valódi alkotmányjogi panasz hatáskörében még nem értelmezte, hogy az Alaptörvény IV. cikke szükséges és arányos korlátozásának tekinthető-e, hogy a bíróságnak nincs választási lehetősége, és feltétel nélkül el kell rendelnie a keresett személy letartóztatását, kizárva a szabadságelvonás indokoltságának mérlegelését. Mindezekre figyelemmel az indítványozó a Fővárosi Ítéltábla 1.Bpkf.10.897/2014/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [4] 3. Az Abtv. 27. §-ában meghatározottak szerint alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [5] Az Alkotmánybíróság ezért mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a panasz a Fővárosi Ítéltábla 1.Bpkf.10.897/2014/4. számú végzése tekintetében megfelel-e az Abtv. 27. §-ában írt feltételeknek.
- [6] A Nbjtv. 26. § (1) bekezdése szerint a kiadatás kérdésében – függetlenül attól, hogy a megkeresés a büntetőeljárás lefolytatását, vagy szabadságvesztés büntetés, illetve szabadságelvonásával járó intézkedés végrehajtását célozza – a miniszter dönt. A miniszter döntését megelőzően a kiadatási eljárásban eljárni jogosult bíróságok a kiadatás feltételeinek fennállása esetén kényszerintézkedést alkalmaznak, amelynek célja a nemzetközi elfogatóparanccsal érintett személy kiadatási eljárásban való személyes jelenlétének, valamint (büntetőeljárás lefolytatására irányuló megkeresés esetén) a nemzetközi elfogatóparancsot kibocsátó államban lefolytatandó büntetőeljárás során történő rendelkezésre állásának a biztosítása [lásd a 3025/2014. (II. 17). AB határozat, Indokolás [32]–[33]].
- [7] Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti panasz esetén nem minősülnek sem az ügy érdemében hozott, sem a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek a „kényszereszközök alkalmazását elrendelő határozatok” [lásd a 3254/2012. (IX. 28). AB végzés, Indokolás [3]–[4], megerősítve: 3223/2014. (IX. 22). AB végzés, Indokolás [15]]. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte korábban, hogy a büntetőeljárás során, a jogerős ügydöntő határozat meghozatala előtt a terhelt személyi szabadságát érintő – a kényszerintézkedés elrendeléséről, fenntartásáról vagy megszüntetéséről rendelkező – bírói döntés „az eljárás so-

rán hozható legsúlyosabb »közbenső« határozat” {10/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 211, 221.; megerősítve: 3036/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [6]}, ennél fogva „nem ügydöntő határozat, mert nem a büntetőjogi főkérdésről szól” {3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [23]}.

- [8] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Ítéletábla 1.Bpkf.10.897/2014/4. számú – a kiadatási letartóztatást elrendelő végzés helybenhagyásáról rendelkező – végzése nem minősül sem az ügy érdemében hozott bírósági döntésnek, sem az eljárást befejező egyéb döntésnek, ezért az alkotmányjogi panasz nem felel meg a törvényi feltételeknek.
- [9] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó panaszában a kifogásolt bírósági határozattal kapcsolatosan nem teljesítette az Abtv. 27. §-ában meghatározott feltételt, ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/315/2015.



## EGYÉB DOKUMENTUMOK, KÖZLEMÉNYEK



### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK 7/2015. (IX. 29.) ELNÖKI UTASÍTÁSA

#### egyesbírók kijelöléséről

Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 11. §-a alapján, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 55. § (5) bekezdésben meghatározott eljárásban eljáró egyesbíróként a 2015. október 1-jétől 2015. december 31-ig terjedő időtartamra *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró jelölöm ki.

Budapest, 2015. szeptember 29.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

Alkotmánybírósági ügyszám: XXV/2977/2015.



Az Alkotmánybíróság Határozatai az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg.  
A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza.  
Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen,  
díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: [www.alkotmanybirosag.hu](http://www.alkotmanybirosag.hu)

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtktára  
layout: [www.estercom.hu](http://www.estercom.hu)  
Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., [www.mhk.hu](http://www.mhk.hu)  
Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető  
HU ISSN 2062-9273