



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

27/2017. (X. 25.) AB határozat	a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény 1. §-ával megállapított módosításával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. § és 38. §-a és a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról.....	1572
28/2017. (X. 25.) AB határozat	a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról.....	1594
25/2017. (X. 17.) AB határozat	a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 606/B. § (1) bekezdés b) és c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról	1609
26/2017. (X. 17.) AB határozat	az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (5) bekezdés i) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.....	1617

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 27/2017. (X. 25.) AB HATÁROZATA

a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény 1. §-ával megállapított módosításával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. § és 38. §-a és a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Salamon László* és *dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Czine Ágnes*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény 1. §-ával megállapított módosításával egyidejűleg nem gondoskodott olyan szabály megalkotásáról, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését, és kizárná annak lehetőségét, hogy egyszerű többséggel elfogadható törvények alkalmazása a Nemzeti Földalap céljainak, a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmének, fenntartásának, a jövő nemzedékek számára megőrzésének megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonvesztéshez vezessen. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2018. május 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság

– a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény – a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvénnyel megállapított – 28. §-a és 38. §-a, és

– a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság

– a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény és

– a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 26/2016. (X. 27.) OGY határozat alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Sallai R. Benedek országgyűlési képviselő (értesítési cím: 1358 Budapest, Széchenyi rakpart 19.) és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a 2016. november 22-én benyújtott indítványokban kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy
- [2] a) – a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Tv.),
– a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvénynek (a továbbiakban: Nfatv.) a Tv. által megállapított 28. §-a és 38. §-a,
– a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény (a továbbiakban: FAGtv.), valamint
– a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 26/2016. (X. 27.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh.) ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, és 38. cikk (1) és (3) bekezdésével, valamint
- [3] b) az OGYh. 1. pontja ellentétes az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével, ezért azokat a kihirdetésükre, illetve közzétételükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.
- [4] Az indítvány szerint a támadott két törvényt és az országgyűlési határozatot a Kormány és az Országgyűlés egyszerű többsége egyazon cél érdekében alkotta meg: a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozatnak a 36/2015. (XII. 16.) AB határozat (a továbbiakban: ABh.) által megsemmisített, a programban értékesített földekből származó bevétel hova fordításáról rendelkező 2. pontjának utólagos pótlása érdekében, és a törvényellenes célból lefolytatott értékesítés utólagos törvényesítése érdekében. A két támadott törvény felkészülési idő nélkül, a kihirdetést követő napon lép hatályba, a törvények kihirdetésével egyidejűleg közzétett OGYh. pedig nem tartalmaz hatálybaléptető rendelkezést.
- [5] A Tv. 1. §-a az Nftav. 28. §-át úgy egészíti ki, hogy az újra megállapított szövegű rendelkezés szerint a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztletek hasznosításából származó bevételeket nem csak földvásárlásra és az Nfatv. 15. §-ában foglalt, a földalapba tartozó földterületek hasznosítására vonatkozó földbirtokpolitikai irányelvek megvalósítására lehet fordítani, hanem az államadósság csökkentésére is.
- [6] A Tv. 2. §-a Nfatv. új 38. §-ának megállapításával azt mondja ki, hogy a FAGtv. hatálybalépését követően „a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezeték jog vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, valamint a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztlet nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon – 100%-os állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezet kivételével – harmadik személy javára osztott tulajdon nem létesíthető”. Ugyanakkor a 38. § (2) bekezdése szerint e rendelkezést a FAGtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő értékesítési eljárások során nem kell alkalmazni.
- [7] A FAGtv. két érdemi rendelkezést tartalmaz: az 1. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés jóváhagyja az állami tulajdonban álló földeknek a „Földet a gazdáknak!” Program keretében történt értékesítését, (2) bekezdése szerint pedig a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárásra kerülnek.
- [8] Az OGYh. 1. pontja a FAGtv. rendelkezéseit ismétli meg („az Országgyűlés ezúton is kifejezi [...] jóváhagyását a »Földet a gazdáknak!« Programmal kapcsolatban”, „az Országgyűlés kifejezi abbéli véleményét, hogy a »Földet a gazdáknak!« Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárásra kerüljenek”). Az OGYh. 2. pontjában pedig az Országgyűlés „felkéri a Kormányt, hogy a »Földet a gazdáknak!« Programból származó értékesítési bevételek teljes összegét az államadósság csökkentésére fordítsa”.
- [9] Az indítvány szerint a három támadott norma egyike sem kapta meg a jelenlévő országgyűlési képviselők két-harmadának szavazatát. A két támadott törvény sarkalatosági záradékot nem tartalmazott.
- [10] 1.1. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott normák a törvényt sértő célú átruházás utólagos, a felhasználási célra vonatkozó semmiféle érdemi megkötést nem érvényesítő jóváhagyásának aktusa és egyszerű többséggel történt elfogadásuk miatt is sértik az Alaptörvényt. Emellett az OGYh. tartalma szerint jogszabályi rendelkezést igénylő kérdésekről rendelkezik országgyűlési határozati formában.

- [11] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való jelelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Ugyanezen cikk (3) bekezdése szerint „nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett”.
- [12] A támadott normák megalkotásának időpontjáig a „Földet a gazdáknak!” Program, azaz a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek túlnyomó többségének értékesítése előzetes törvényalkotás nélkül lezajlott: a FAGtv. és az OGYh. ennek megfelelően kifejezetten a program – a magyar jogi nyelvben elsősorban utólagos, de mindenképpen egy már meghozott, jelen esetben a Kormány általi döntéshez kapcsolódó – jóváhagyásról rendelkezik. A Tv. 1. §-a által megállapított rendelkezés joghatása ugyanakkor a Program keretében megtörtént értékesítésből származó bevétel felhasználására is kihat, hiszen a Tv. nem állapít meg az Nfatv-be illesztett rendelkezések kapcsán átmeneti szabályt, míg az OGYh. 2. pontja az Országgyűlés részéről is egyértelművé teszi a bevételek államadósság-csökkentési célú felhasználása melletti elköteleződést.
- [13] Az Alkotmánybíróság az ABh. Indokolásának [72] bekezdésében a kérdés korábbi, kormányhatározati szintű rendezése kapcsán kifejezetten rögzítette, hogy „[a]z Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése az adott tárgykör (nemzeti vagyon átruházásának célja) vonatkozásában az arra előírt jogforrási szint meghatározásával lényegében kivonta az adott tárgykör szabályozását a Kormány hatásköréből, hiszen a nemzeti vagyon átruházásának céljáról sem kormányrendeletben, sem kormányhatározatban nem lehet rendelkezni”. Ebből természetesen nem következik, hogy az Országgyűlés ne rendezhetné a jövőre vonatkozóan törvényalkotói döntéssel eltérően a nemzeti vagyon átruházásának célját az Nfatv. 28. §-ának korábbi, kizárólag földbirtokpolitikai célú felhasználást lehetővé tevő szabályától eltérően. Az azonban következik belőle, hogy az Nfatv. 28. §-a szerinti szabályozás a nemzeti vagyon átruházásának célját rögzíti, amelyet az Országgyűlés a támadott normákkal utólag, a tényleges értékesítés lezárását követően változtatott meg. Így az Országgyűlés az Alaptörvény 38. § (3) bekezdésében rögzített szabályozási szintbeli garanciát kiüresítette, egyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert jogállamiságból közvetlenül következő jogbiztonság követelményével is ellentétes döntést hozott, aminek gyakorlattá válása a nemzeti vagyon felhasználásával kapcsolatos törvényi garanciák bármelyikének utólagos feloldhatóságával fenyeget.
- [14] Az indítványozók ettől függetlenül az új értékesítési cél meghatározását, azaz az államadósság csökkentését tartalmilag sem tartják alkalmasnak az Alaptörvény 38. § (3) bekezdése szerinti követelmény kielégítésére, mivel az Országgyűlés ezzel valójában nem rögzített konkrét felhasználási célt, hiszen semmilyen garanciát nem írt elő arra, hogy a földeladásból származó bevételek felhasználásáról ő maga vagy a költségvetést végrehajtó Kormány ne döntsön teljesen szabadon. Sem az Nfatv. új 28. §-ából, sem az OGYh. 2. pontjából nem következik ugyanis, hogy az államadósság törlesztésére egyébként, az értékesítéstől függetlenül jóváhagyott kiadásokat az értékesítési bevételeknek növelniük kellene. Tekintettel arra, hogy az államadósság szolgálat éves költsége az ezer milliárd forintot meghaladja, a Programból származó, a Kormány által 260–270 milliárd forintra becsült értékesítési bevétel úgy is felhasználható az államadósság csökkentésére az Nfatv. 28. §-ának betartása mellett, hogy egyidejűleg annak egy részének vagy akár egészének megfelelő, eredetileg az adóssággal kapcsolatos kiadásokra tervezett összeget a központi költségvetés végül más célra használ fel. Az államadósság csökkentése tehát ebben a formában valós korlátot jelentő felhasználási célt nem jelent.
- [15] 1.2. Az ABh. – minthogy az alapul szolgáló ügyben megsemmisített kormányhatározati rendelkezést önmagában a szabályozási szintre tekintettel megsemmisítette – nem foglalt állást a szabályozási tárgykör és az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondata szerinti sarkalatosági szabály közötti viszony tekintetében. Az Alaptörvény a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit utalja minősített többségű szabályozási tárgykörbe, aminek alapján a törvényalkotó az Nfatv. 48. §-a alapján az Nfatv. 1–3., 18–23. és 36. §-át, azaz a földalapra vonatkozó általános rendelkezéseket és az abba tartozó területek felhasználására vonatkozó szabályok egy részét minősítette sarkalatosnak.
- [16] A 28. §-t tehát sem az Nfatv. elfogadásakor, sem a támadott törvényi rendelkezések elfogadásakor nem minősítette az Országgyűlés sarkalatosnak, ahogyan a FAGtv.-t sem. Ez azonban önmagában akkor sem mérvadó, ha figyelembe vesszük, hogy az Országgyűlés rendelkezik mérlegelési joggal a sarkalatos többségű szabályozás mélységének kialakítása során. Az ugyanis, hogy a Nemzeti Földalap mint sarkalatos törvényben a nemzeti

vagyon megőrzése, védelme érdekében létrehozott és azzal szintén sarkalatos törvényben meghatározott módon rendelkező alap a rá bízott vagyon értékesítéséből származó bevételt mire fordíthatja, álláspontjuk szerint mindenképpen az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdés szerinti szabályozási tárgykörbe tartozik. Ennek hiányában ugyanis sem a Nemzeti Földalap működésének, sem a rá vonatkozó sarkalatosági garanciának nincs semmi értelme.

- [17] A támadott szabály arra ad lehetőséget, hogy a Nemzeti Földalap vagyonát csökkentsék, az értékesítési bevételt a sarkalatos törvénnyel létrehozott szervezet- és célrendszerből kivonják. Így ha az eredeti 28. § értelmezhető is lenne esetleg a sarkalatos törvényi garanciákat kiegészítő egyszerű többséggel elfogadott szabályként, ugyan-ez a támadott rendelkezésről nyilvánvalóan nem mondható el.
- [18] Ugyanezen okból tartják az indítványozók sarkalatos többségű elfogadást igénylő rendelkezésnek
- [19] a) az Nfatv. 38. §-át, illetve a Tv. azt megállapító 2. §-át, mivel a Földalapba tartozó földrészletek megterhelésére vonatkozó tilalmak a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének lényeges garanciáit képezik,
- [20] b) a FAGtv.-t, hiszen az a „Földet a gazdáknak!” Programnak a megvalósult formában, azaz a törvényben meghatározott értékesítési céltól eltérően történő jóváhagyásáról, illetve lezárásáról rendelkezik.
- [21] Mivel azonban a kifejtettekkel ellentétesen a két támadott törvényt egyszerű többséggel fogadta el az Országgyűlés, az elfogadás módja ellentétes volt az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondatával.
- [22] 1.3. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint „[á]ltalánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”.
- [23] Ezt a követelményt, illetve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló azon követelményt, hogy a jogszabályokban foglalt rendelkezésekkel a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, így az OGYh.-nak is összhangban kell állnia, sérti, hogy az OGYh. a „Földet a gazdáknak!” Program jóváhagyásával normatív rendelkezést állapít meg. Ezt ugyan a FAGtv. 1. § (1) bekezdésére tekintettel jelenleg hatályos törvénnyel párhuzamosan teszi, azonban utóbbi alkotmányellenessége miatt és megsemmisítése esetén ez a párhuzamosság megszűnik, így a rendelkezés formai alapú megsemmisítésének lehet helye. Ebben az esetben az OGYh. 1. pontjának megsemmisítését az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdésének megsértése is indokoltá teszi, hiszen ez a rendelkezés is a „Földet a gazdáknak!” Programnak a megvalósult formában, azaz a törvényben meghatározott értékesítési céltól eltérően történő jóváhagyásáról rendelkezik.

II.

- [24] 1. Az Alaptörvény szerint:

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

„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.”

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarka-

latos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”

„36. cikk (1) Az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. [...]

(2) A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket.

(3) A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére.

[...]

(7) Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni.

37. cikk

(1) A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.

[...]

(6) Az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a 36. cikkben és az (1)–(3) bekezdésben foglaltak végrehajtására vonatkozó szabályokat törvény határozza meg.

38. cikk

(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

[...]

(3) Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett.

39. cikk

(2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

[25] 2. Az Nfatv. szerint:

„28. § A Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételeket földvásárlásra, a 15. §-ban foglaltak megvalósítására vagy az államadósság csökkentésére kell fordítani.”

„38. § (1) A »Földet a gazdáknak!« Programról szóló 2016. évi CVI. törvény (a továbbiakban: FAGtv.) hatálybalépését követően a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, valamint a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon – 100%-os állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezet kivételével – harmadik személy javára osztott tulajdon nem létesíthető.

(2) A FAGtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő értékesítési eljárások során az (1) bekezdésben foglaltakat nem kell alkalmazni.”

„48. § E törvény 1–3., 18–23. és 36. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”

[26] 3. A FAGtv. szerint:

„1. § (1) Az Országgyűlés jóváhagyja az állami tulajdonban álló földeknek a »Földet a gazdáknak!« Program keretében történt értékesítését.

(2) A »Földet a gazdáknak!« Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárásra kerülnek.

2. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.”

[27] 4. Az OGYh. szerint:

„1. Az Országgyűlés elismeri, hogy a – közel 30 ezer magyar földművest és 290 ezer hektár állami földet érintő – »Földet a gazdáknak!« Programmal a Magyar Állam lehetőséget biztosított a magyar földművesek számára, hogy a korábban állami tulajdonban lévő, de nem az állam által művelt földeket tisztességes piaci áron megvásárolhassák. Az Országgyűlés ezúton is kifejezi elismerését és jóváhagyását a »Földet a gazdáknak!« Programmal kapcsolatban, méltatva annak eredményeit. A felelős állami földvagyongazdálkodás fenntartásának érdekében az Országgyűlés kifejezi abbéli véleményét, hogy a »Földet a gazdáknak!« Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárásra kerüljenek.

2. Az Országgyűlés az államadósság csökkentésének kiemelt közérdekű jellege okán felkéri a Kormányt, hogy a »Földet a gazdáknak!« Programból származó értékesítési bevételek teljes összegét az államadósság csökkentésére fordítsa.”

III.

[28] Az indítvány nem megalapozott.

[29] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése akadály-e az indítvány érdemi elbírálásának. Ez a szabály egyes, pénzügyi tárgyú törvények (kölségvetési és adótörvények) vizsgálatát korlátozza. A hatáskör-korlátozással kapcsolatos gyakorlatot az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában foglalta össze. A határozat értelmében a „kölségvetési törvényre” vonatkozó szabályt az Alkotmánybíróság úgy értelmezi, hogy az három esetkört, a kölségvetési törvény módosítását, a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatását, jövőbeli kölségvetési törvényben szereplő egyes kiadások meghatározását foglalja magában.

[30] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének indokolása szerint „Az államadósság mértékének legalább a teljes hazai össztermék felére történő szorítása annyira fontos követelmény, hogy ennek megvalósítása érdekében az Alaptörvény még az Alkotmánybíróság hatáskörét is korlátozta az általános szabályokhoz képest. Meghatározott tárgykörű törvények, így a központi kölségvetésről és egyes közterhekről szóló jogszabályok esetében csak az Alaptörvény e cikkében konkrétan felsorolt alapjogok esetén van helye megsemmisítésnek.” Az Alaptörvény hatáskört korlátozó szabályáról is azt kell feltételezni, hogy az a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál [28. cikk]. Ezzel az az értelmezés van összhangban, ha a kivétel-szabályt az Alkotmánybíróság a jelen ügyben sem értelmezi eddigi gyakorlatától eltérően.

[31] A Tv., az Nfatv., a FAGtv. nem kölségvetési törvény. Azonban – az ismertett gyakorlat értelmében – a kölségvetési törvény, mint kizárt tárgykör nemcsak a hatályos kölségvetési törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, vagy olyan kérdést, amelyből a hatályos kölségvetési törvény módosítása következik. Ezért vizsgálni kellett azt is, hogy a szabályok megsemmisítéséből okszerűen következne-e a tiltott tárgykörként megjelölt törvény – a jelen esetben Magyarország 2017. évi központi kölségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény – megváltoztatása. Arról, hogy egy törvényi rendelkezés a kölségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a kölségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény szabályai és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult elvek alapján – esetenként, mérlegelés alapján dönt.

[32] Az Nfatv. 28. §-a az állami forrásokkal való kölségvetési gazdálkodásra vonatkozik, az ország éves kölségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti.

[33] Ugyanakkor az indítvány azt állítja, hogy a támadott szabályokat – ezek között az Nfatv. 28. §-át – a megalkotásukra vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények teljesülése nélkül fogadták el. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni.

[34] Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Nfatv. 28. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány érdemi elbírálásának a sarkalatoság követelménye tekintetében az Alaptörvény 37. § (4) bekezdése alapján, a központi kölségvetéséről szóló törvényt illetően, nincs akadály.

- [35] 2. Az indítvány három alkotmányjogi problémát jelöl meg. Az indítvány szerint
- a törvénysértő célú átruházás utólagos, a felhasználási célra vonatkozó semmiféle érdemi megkötést nem érvényesítő jóváhagyás és
 - az egyszerű többséggel történt elfogadás [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés], továbbá
 - az OGYh. határozati formája, mert az OGYh. a tartalma szerint jogszabályi rendezést igénylő kérdésekről szól, [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, T) cikk (1) bekezdés, 38. cikk (3) bekezdés] sérti az Alaptörvény megjelölt szabályait.
- [36] Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak az a része, amely a kifogásolt rendelkezések sarkalatosságával kapcsolatos érvelést tartalmaz, megfelel az Alaptörvény és az Abtv. szabályainak.

IV.

- [37] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy az Nfatv. 28. §-a, 38. §-a valamint a FAGtv. sérti-e az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondatát, a sarkalatos törvényre vonatkozó követelményt.
- [38] 1. Az Alkotmánybíróság korábban már több ügyben vizsgálta az Nfatv. és az Alaptörvény viszonyát. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozattal (a továbbiakban: Abh2.) elbírált ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez. Az Abh2. indokolása – a [43] bekezdése – értelmében az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése általános jellegű megfogalmazásából adódóan értelmezés útján csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatosság követelménye fennáll-e, és hogy a szóban forgó szabályozási tárgy mely elemeire terjed ki [vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [104]].
- [39] 1.1. A jelen ügyben, miként azt az indítvány is tartalmazza, az Nfatv. 48. §-a értelmében az Országgyűlés egyik támadott szabály sem sarkalatos rendelkezésként alkotta meg.
- [40] Az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdéséből nem következik kényszerítően az Nfatv. egyes szabályainak sarkalatossága, mivel az Alaptörvényben előírt garanciát [P) cikk (2) bekezdése] másik törvény [a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.)] biztosítja. Viszont az Nfatv. kétségtelenül erősíti ezeket a garanciákat, ezért nem értelmezhető úgy, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényhez képest bővítette volna a sarkalatos törvények körét. Az Alaptörvény P) cikke a tárgya szerint a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek, mint a nemzet közös örökségének védelméről, fenntartásáról, a jövő nemzedékek számára megőrzéséről szól. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése valamennyi termőföldre vonatkozik, függetlenül annak tulajdonosától. Az Nfatv. ezzel szemben csak a nemzeti vagyon körébe tartozó, a Nemzeti Földalap vagyongazdálkodása alá eső, állami tulajdonban álló földrészekre.
- [41] A termőföldre vonatkozó szabályozás ettől függetlenül is sokrétű. A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény határozza meg a termőföld mennyiségi védelmét, ez is független a tulajdonostól, egyetlen eleme sem sarkalatos. Az erdőkre a 2009. évi XXXVII. törvény tartalmaz (nem sarkalatos) előírásokat. A földnek a forgalmára a Földforgalmi tv. vonatkozik, ez teljes egészében sarkalatos a törvény szerint, nemcsak az állami tulajdonra vonatkozik, ez hajtja végre az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdését. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (amely nem tartalmaz sarkalatossági záradékot) kimondja, hogy az állami tulajdonban álló védett természeti terület elidegenítése – a miniszter egyetértésével, legalább azonos természetvédelmi értékű védett természeti területtel történő csere, vagy törvényben meghatározott más eset kivételével – nem lehetséges [68. § (8) bekezdése].
- [42] Azt is meg lehet állapítani, hogy az Nfatv. 28. §-a nem a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosítására irányul, hanem a Nemzeti Földalapba tartozó földrészeket hasznosításából származó bevételnek a felhasználására. Nincs olyan szabály az Alaptörvényben, amely valamely állami bevételnek a felhasználásáról szóló törvényhozói döntéshez a sarkalatosság követelményét fűzné. A nemzeti vagyon hasznosításából eredő bevétel a központi költségvetésről szóló törvény tartalmához tartozik [Alaptörvény 36. cikk (2)–(3) bekezdés]. A nemzeti vagyon, a megőrzése, a védelme és a vele gazdálkodásnak a követelményei elkülönülnek az átruházásakor a helyébe lépő bevételtől [38. cikk (3)–(4) bekezdés].

- [43] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés első mondata szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A bekezdés utolsó mondata értelmében pedig a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. A 39. cikk (2) bekezdése a közpénzeket és a nemzeti vagyont következetesen külön említi. Ez az elkülönítés csak úgy értelmezhető, hogy ha a közpénzekre az Alaptörvény tartalmaz külön szabályt, akkor a nemzeti vagyona vonatkozó általános szabályok a közpénzekre közvetlenül nem alkalmazhatók.
- [44] Ilyen külön szabályt tartalmaz a közpénzeket illetően 36. és a 37. cikk a költségvetési bevételek, kiadások és a költségvetési gazdálkodás tekintetében. A 36. és 37. cikk pedig következetesen törvényi (és nem sarkalatos törvényi) szabályozásról rendelkezik. Ebből következően a költségvetés részét képező pénzeszközökre (közpénzre) nem alkalmazható a 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondatában a nemzeti vagyona előírt sarkalatos szabályozás követelménye. További következmény, hogy bármely, a nemzeti vagyon részét képező vagyonelem értékesítéséből származó pénzbeli bevételre már nem a nemzeti vagyona vonatkozó általános szabályok, hanem a közpénzekre vonatkozó speciális szabályok vonatkoznak. Ezért a vagyonelemek értékesítéséből származó bevételekre vonatkozó szabályoknak akkor sem kell sarkalatosnak lenniük, ha a vagyonelemmel gazdálkodás, azok hasznosítása egyébként sarkalatos törvényi szabályozáshoz kötött. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése második mondata (amely szerint „[a] közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”) is kifejezetten megjeleníti ezt az elkülönítést a közpénzek és a nemzeti vagyon külön kezelésével. Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése pedig határozottan a költségvetési törvénnyel köti össze a közpénzek kezelését: „[a] Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.”
- [45] Ez az értelmezés felel meg az Alaptörvény N) cikkének, miszerint a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. Ez az értelmezés felel meg továbbá a T) cikk (4) bekezdésének, amely szerint a törvény a kormányzás szabályozását biztosító legfontosabb jogszabályi alapforma, a sarkalatos törvény pedig a kivétel. Ebből következően az Alkotmánybíróság elvi élel állapítja meg, hogy a sarkalatos követelménye tekintetében csak az Alaptörvény rendelkezései irányadók. Az Országgyűlés mint törvényhozó nem állapíthat meg az Alaptörvényhez képest további sarkalatos igénylő tárgyköröket, ezeket csak az Alaptörvény módosításával, alkotmányozó hatalmát gyakorolva teheti meg. Az Alkotmánybíróság a sarkalatos kivételességére szintén tekintettel van, az Alaptörvény ilyen szabályait nem értelmezi kiterjesztően.
- [46] A fentiek értelmében a 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondata nem vonatkozik a Nemzeti Földalaphoz tartozó vagyonelemek átruházásából származó bevételre. Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésében említett, az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit meghatározó törvények sarkalatos rendelkezésein [pl. a nemzeti vagyonaról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 14. §-a, 15. §-a és 17. § (1) bekezdése] túl további szabályoknak – ezek között az elidegenítésből származó bevétel felhasználására vonatkozóknak – nem kell sarkalatosnak lenniük. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése kifejezetten „törvényről” és nem sarkalatos törvényről beszél, amikor kimondja, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével. Az Alkotmánybíróság ezért az Nfatv. 28. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.
- [47] 1.2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Nfatv. 28. §-a, amikor a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételek felhasználását meghatározza, nem tartalmaz semmilyen szabályt arról, hogy a földvásárlásra, a 15. §-ban foglaltak megvalósítására vagy az államadósság csökkentésére milyen arányban lehet a bevételeket fordítani. Másképpen megfogalmazva ez azt jelenti, hogy a törvény, amelyet egyszerű többséggel kellett megalkotni a fentiek szerint, nem zárja ki olyan költségvetési döntések sorozatát, amely hosszú távon a Nemzeti Földalap által kezelt vagyont jelentős mértékben csökkenti, ami végső soron akár a Nemzeti Földalap tényleges megszűnéséhez vezethet (kiüresítés), még ha ez a Nemzeti Földalapba tartozó egyes vagyonelemek korlátozott forgalomképessége miatt nem is valószínű. Ez az elvi lehetőség az Nfatv. sarkalatos szabályainak a sérelmét (egyszerű többséggel elfogadott törvény általi derogációját) jelentené.
- [48] Az Nfatv.-ben ilyen sarkalatos szabály – a törvény 48. §-a szerint – a törvény 1–3., 18–23. és 36. §-a, amelyek az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésén alapulnak. Az Nfatv. 28. §-ának módosított szövege lehetővé teszi, hogy a Nemzeti Földalap bevételeit az Nfatv.-ben meghatározottakon kívüli célra használja fel az Országgyűlés. En-

nek nincs a törvényben kifejezett korlátja, ezért a jogalkalmazás során el lehet járni az Nfatv-ben foglaltak érvényesülésének veszélyeztetése nélkül, de másképp is, ennek az elvont lehetőségét a 28. § – a hiányosságánál fogva – nem zárja ki.

- [49] Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be. A vizsgált szabályozás esetében bizonytalanság áll fenn abban a tekintetben, hogy az veszélyezteti-e az Nfatv-ben foglalt célok érvényesülését, és ezáltal végső soron az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló, a környezet és természet megóvásának kötelezettségét. A szabályozás hiányossága ugyanakkor éppen abból fakad, hogy nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonszerzés következzen be.
- [50] A Nemzeti Földalap működési céljait nem kizárólag az Nfatv. határozza meg: például a 28/1994. (V. 20.) AB határozat nyomán elfogadásra került, a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a törvény hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket 2018. december 31-ig az állam javára ki kell sajátítani, mely folyamatban az Nfatv. 1. § (3) bekezdés e) pontja alapján a Nemzeti Földalap szerepe megkerülhetetlen. A Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztető mértékű vagyonszerzés ezen és más hasonló, végső soron az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő kötelezettség teljesítését is veszélyeztetné.
- [51] A költségvetési döntések olyan sorozata, amely az elidegeníthető termőföld helyébe lépő közpénzt, továbbá a haszonbérletből származó bevételeket olyan mértékben vonná el, hogy az a Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztessen, az Nfatv. sarkalatos fenti szabályainak az érvényesülését veszélyeztethetné. Nyilvánvaló, hogy az Nfatv. sarkalatos szabályainak érvényesülése nem rontható le minősített többséget nem igénylő költségvetési döntések sorozatával. Ugyanakkor olyan szabály sincs, amely kizárná, hogy a bevételeket az Nfatv-vel összhangban használják fel.
- [52] 1.3. Az Nfatv. módosított 28. §-ának érvényesülésére megszilárdult gyakorlat még nincs. Nincs kellő következtetési alap az indítvány alapján annak megállapítására sem, hogy a „Földet a gazdáknak” programhoz kapcsoló szabályok végrehajtása a Nemzeti Földalapot már most veszélyeztethetné. Sőt, az elmúlt évek költségvetési törvényei egyértelműen azt támasztják alá, hogy az Országgyűlés a Nemzeti Földalap működési költségeinek fedezetére külső forrást is biztosított [2016. évi XC. törvény 7. § (1) bekezdés, XLIV. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezet; 2015. évi C. törvény 7. § (1) bekezdés, XLIV. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezet; 2014. évi C. törvény 7. § (1) bekezdés, XLIV. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezet]. A Nemzeti Földalaphoz a hosszú távú fennmaradására és a vagyonszerzése esetleges elkerülésére jelenleg semmilyen szabály nincs. A súlyos vagy teljes vagyonszerzés viszont az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésén alapuló sarkalatos szabályok derogációját jelentené. A jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Nfatv. 28. §-ának módosított szövege ugyan önmagában nem ellentétes az Alaptörvénnyel, de nem zárja ki annak lehetőségét, hogy alkalmazásával hosszú távon lerontsa az Nfatv. sarkalatos szabályainak érvényesülését. Az Országgyűlés ezért azáltal, hogy az Nfatv. 28. §-ának módosításával egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná a Nemzeti Földalap sarkalatos szabályokkal védett vagyonának hosszú távú megőrzését, és kizárná annak lehetőségét, hogy egyszerű többséggel elfogadható törvények alkalmazása olyan mértékű vagyonszerzéshez vezessen, mely a Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyezteti, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértést követett el. Az Alkotmánybíróság ezért – az Abtv. 46. § (1) bekezdése és (2) bekezdésének c) pontjára figyelemmel – felhívta az Országgyűlést a mulasztás kiküszöbölésére. Ennek határidejét úgy állapította meg, hogy a 2019. évi költségvetés már ennek figyelembe vételével legyen elfogadható.
- [53] 2. Az Nfatv. 38. §-a a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet megterhelését, biztosítékul adását, és osztott tulajdonba adását tiltja, azzal a kivétellel, hogy a FAGtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő értékesítési eljárások során ezt a szabályt nem kell alkalmazni. Az Nfatv. 38. §-ának tárgyi hatálya kiterjed a termőföld hasznosítására. Vagyis ez a szabály a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet védelméről szól. Olyan (a vagyonszerzés korlátozó) intézkedéseket foglal törvénybe, amelyeket eddig is érvényesíthettek a jogalkalmazás során, és a hatályvesztése esetén érvényesíthetőek maradnának a Földalapot kezelő kormányzati szervezet konkrét döntésénél. Az Nfatv-nek az a szabálya, amely az Nfatv. sarkalatosnak minősülő szakaszait meghatározza, 2012. január 1-jétől hatályos. Az Nfatv-t ezzel a 48. §-sal az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról

szóló 2011. évi CCI. törvény 369. § (2) bekezdése egészítette ki (az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódva); a módosítás értelmében az Nfatv. 1–3. §-a és 18–23. §-a az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. Az Alaptörvény elfogadása ugyanis megkövetelte, hogy az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom az Alaptörvény hatálybalépéséig új törvények megalkotásával váltsa fel azokat a hatályos jogszabályokat, amelyek a legfontosabb alkotmányos szerveket, intézményeket és legtöbbször – az új Alaptörvény szóhasználata alapján – sarkalatosnak minősülő törvényben szabályozott tárgyköröket szabályozzák. Az Nfatv. 48. §-a számos tárgykört jelölt meg sarkalatosként az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján.

- [54] Az Nfatv. Nemzeti Földalapot hozott létre; a Nemzeti Földalap rendeltetése a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeinek érvényesítése [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés]. A nemzeti vagyon az Nfatv. esetében a termőföld. Ezért a termőfölddel való felelős gazdálkodás szabályainál felvethető az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti követelmények (a termőföld mint természeti erőforrás védelme, fenntartása, megőrzése) érvényesítése a (2) bekezdés szerinti sarkalatos törvényben.
- [55] A P) cikk (2) bekezdése szerinti törvényalkotási kötelezettségnek a termőföldet illetően a jogalkotó az Alaptörvény harmadik módosítását követően nem az Nfatv. módosításával, hanem közvetlenül a Földforgalmi tv. megalkotásával tett eleget. Ez a törvény az új földtörvény, amely egészében sarkalatos, meghatározza, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora termőföldterület tulajdonjogát szerezheti meg, illetve meghatározza a tulajdon-szerzéssel kapcsolatos hatósági eljárás szabályait is. A Földforgalmi tv. 71. §-a kimondja: „E törvény az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”
- [56] Az Nfatv. 38. §-ában szereplő, a termőföld tulajdonjogának megszerzésére, valamint hasznosítására vonatkozó egyes előírások – mind az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéséhez, mind az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondatához képest – részletszabályok, nem az adott alaptörvényi szabály közvetlen végrehajtását szolgálják. A 38. cikk (1) bekezdés harmadik mondata pedig nem a szabályozás összes részlete, hanem csak a követelmények megalkotásához követeli meg a sarkalatosságot. Ennek azért van jelentősége, mert az Alaptörvény más esetekben a szabályozás részletei tekintetében is megköveteli a sarkalatosságot [például VII. cikk (4) bekezdés, VIII. cikk (4) bekezdés, 12. cikk (5) bekezdés, 24. cikk (9) bekezdés, 25. cikk (8) bekezdés]. A különbségnek az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonít, ellenkező esetben az Alaptörvény rendelkezéseit az alkotmányozó akaratával szemben kiterjesztően értelmezni.
- [57] A minősített többség követelménye csak az adott alaptörvényi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre vonatkozik. A minősített többség előírása ezért nem zárja ki, hogy a szükséges részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény vagy akár kormányrendelet határozza meg. Arról ugyanakkor minden esetben az Alkotmánybíróságnak kell döntenie, hogy valamely szabályozási tárgykör – az Alaptörvény alapján, a jelen esetben az indítványban foglaltakra figyelemmel a 38. cikk (1) bekezdése szerint – kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható-e. Az alkotmányozó által sarkalatosnak minősített tárgykör módosítása is minősített többséget kíván.
- [58] Az Nfatv. 48. §-a értelmében e törvény 1–3., 18–23. és 36. §-a minősül sarkalatosnak, és ez a szabályozás eleget tesz az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében írtaknak, mivel ezek a rendelkezések tartalmazzák a Nemzeti Földalapot, a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek körére és rendeltetésére, hasznosítására és nyilvántartására, a Nemzeti Földalapot feletti tulajdonosi jogok gyakorlására, az állam képviselőire vonatkozó a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek és azok hasznosítása egyes intézményeire és főbb szabályaira a vagyonkezelési szerződésre, a részarány-tulajdonosok részére történő felajánlásra, az önkormányzatok részére történő ingyenes vagyonkezelésbe, illetve tulajdonba adásra, továbbá az érintett földrészleteket érintő beruházásokra és a védett természeti területekre vonatkozó szabályokat. Ennél részletesebb sarkalatos szabályozás a már leírtak alapján az Alaptörvényből nem következik. Nincs az Alaptörvényből fakadó kötelezettség a Nfatv. új 38. §-ának tartalmával kapcsolatban a sarkalatos szabályozásra.
- [59] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Nfatv. 38. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt is elutasította.
- [60] 3. A FAGtv. rendelkezései az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásainak a lezárásáról szólnak (és erről szól részben az OGYh. is). A FAGtv. kimondja azt is, hogy az Országgyűlés jóváhagyja az állami tulajdonban álló földeknek a „Földet a gazdáknak!” Program keretében történt értékesítését. Ezek nem tartalmaznak olyan előírást, amely „a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak” a követelményeit határozná meg, ezért nem hozhatók összefüggésbe az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondatával. A törvény és az OGYh. is költségvetési szerv döntéseinek utólagos jóvá-

hagyásáról és a döntéshez vezető eljárások lezárásáról szól, és nem arról a feltételrendszeréről, amelyet ezek során (az eljárások lezárásánál) alkalmazni kell.

- [61] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a FAGtv. alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt is elutasította.
- [62] 4. Az indítvány nem tartalmaz kellő alkotmányjogi érvelést arról, hogy az állítása szerint törvénysértő célú átruházás utólagos, a felhasználási célra vonatkozó semmiféle érdemi megkötést nem érvényesítő jóváhagyás melyik alaptörvényi rendelkezést és milyen okból sérti. Ezért ebben a körben az Alkotmánybíróság nem vizsgálódott.
- [63] 5. Az indítvány szerint az OGYh. a tartalma szerint jogszabályi rendezést igénylő kérdésről szól, ezért a határozati formája az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, T) cikk (1) bekezdése és 38. cikk (3) bekezdése szabályait sérti.
- [64] Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének (az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek) és T) cikk (1) bekezdése első mondatának (általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és [...] jogszabály állapíthat meg) együttes értelmezése szerint általánosan kötelező magatartási szabály csak az Alaptörvényben vagy jogszabályban állapítható meg (más normatív eszközben tehát nem), és a jogszabályok mindenkire, tehát egészükben is általánosan kötelezőek.
- [65] Az indítvány alapján ezért vizsgálni kell, hogy az OGYh. 1. pontjának mi a jogi természete.
- [66] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerint az Országgyűlés normatív határozatban, mint közjogi szervezetszabályozó eszközben szabályozhatja szervezete és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját. A normatív határozat a Jat. 24. § (1) bekezdése szerint jogszabállyal nem lehet ellentétes, és abban jogszabály rendelkezése nem ismételt meg. A (2) bekezdés szerint azonban ezek a rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát.
- [67] Az Országgyűlés nem kizárólag normatív határozatot hozhat.
- [68] Az OGYh., miként azt az indítvány is kiemeli, nem tartalmaz hatálybaléptető rendelkezést, az OGYh-nak nincs időbeli hatálya. Az 1. pontjának nincs egyetlen egy címzettje sem, a 2. pontnak egyetlen egy, konkrét címzettje van, a Kormány.
- [69] Az 1. pont nem tartalmaz magatartási szabályt sem, hanem elismerés, méltatás és vélemény kifejezésre juttatása a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárását illetően.
- [70] A 2. pont a tartalma szerint a Kormány felkérése az Nfatv. 28. §-a végrehajtására, a „Földet a gazdáknak!” Programból származó értékesítési bevételek teljes összegét illetően. Az OGYh. nem tartalmaz határidőt. Az OGYh. egyetlen esetre – a „Földet a gazdáknak!” Programra (ennek keretében az állami tulajdonban álló termőföldek árverési eljárásai lezárására és a bevétel felhasználására) – vonatkozik.
- [71] Összefoglalva a fentieket megállapítható, hogy az OGYh. 1. és 2. pontja nem normatív határozati rendelkezéseket tartalmaz.
- [72] Az Abtv. 37. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját vizsgálhatja felül. Közjogi szervezetszabályozó eszköznek viszont a Jat. 23. § (1) bekezdés a) pontjában írt normatív határozat minősül. A vizsgált határozat a tartalma szerint nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek, felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ezért az OGYh-ra vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 64. § e) pontja alapján – visszautasította.
- [73] 6. A Tv. – a Jat. 12. §-a alapján – 2016. november 6-tól – még az indítvány benyújtása előtt – hatályát veszítette. Az Alkotmánybíróság ezért ebben a részében az indítványt – az Abtv. 64. § e) pontja alapján – szintén visszautasította.

- [74] 7. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének utolsó mondata alapján rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2017. október 17.

Dr. Sulyok Tamás 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. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [75] A határozatot támogatom, ugyanakkor indokolásával kapcsolatosan az alábbi kiegészítéseket, illetve észrevételeket teszem.
- [76] 1. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az indítvány a sarkalatosság kérdését az Alaptörvény 38. cikke (1) és (3) bekezdései alapján sérelmezte. Az indítványhoz kötöttség szabálya szerint az Alkotmánybíróság azoknak az alaptörvényi rendelkezéseknek sérelmét vizsgálhatja, melyeket az indítvány tartalmaz, és melyeket az Abtv. 52. § (1b) bekezdése d) pontja értelmében az indítványozónak az indítványban kifejezetten meg is kell jelölnie. Ebből következően álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a sarkalatosságot más cikkek – így az Alaptörvény P) cikkének (2) bekezdése – alapján nem áll módjában vizsgálni. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 38. cikkének (1) és (3) bekezdése rendelkezései tekintetében az Nfatv. 28. §-a sarkalatossági követelményének fennálltát, illetve fenn nem álltát megvizsgálta; konklúziójával, miszerint e cikk említett rendelkezései alapján a sarkalatosság követelménye és így sérelme nem állapítható meg, magam is egyetértek.
- [77] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennálltát állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet felhívja feladatának teljesítésére. Ez az eljárásnak már hivatalbóli része, melynek az indítványhoz kötöttség szigorú szabályai nem képezik akadályát. A jelen ügyben folytatott eljárás során felmerült az a kérdés, hogy az Nfatv. rendelkezésein keresztül az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésében foglalt természetvédelmi célok mennyiben tudnak érvényesülni. E célok megvalósításával tartalmilag ugyanis nem egyeztethető össze olyan szabályozás, mely a költségvetési egyensúly biztosítása (államadósság csökkentése) céljából – mint az az Nfatv. sérelmezett 28. §-ából következik – akár egészében, illetve a Nemzeti Földalap funkciójának megőrzését biztosító hatékony korlátozás nélkül teszi lehetővé a Nemzeti Földalapba tartozó ingatlanvagyon elidegenítését. Ez különösen a termőföld jövő nemzedékek számára történő megőrzését veszélyezteti. Megfelelő korlátok, illetve biztosítékok megállapításával ugyanakkor ez a veszély elhárítható. Ennek a szabályozásnak az elmaradása az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésével összefüggésben az alábbiakra is tekintettel alaptörvényi mulasztást eredményezett.
- [78] Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése államcél tartalmaz; az Nfatv. egyebek mellett ezen államcél megvalósítását szolgálja, és hozzájárul annak érvényesüléséhez. Ezért az Nfatv. 28. §-ának vizsgálat tárgyát képező

módosítása az említett korlátok és biztosítékok elmaradása mellett a fenti államcél érvényesülését szolgáló, már kialakított szabályozásban visszalépést jelent; így ebben az értelemben jogalkotói mulasztás folytán az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerinti államcél sértő alaptörvény-ellenes helyzet állt elő.

- [79] A kifejtettek tekintetével az említett korlátok, illetve biztosítékok előírása nem sarkalatosság kérdése, elmaradásuk akkor is alaptörvényi sérelmet eredményezett, ha a szabályozás egyébként egyszerű, nem sarkalatos törvényben rendezhető. A mulasztás megállapítására tehát az előbbiekből következően az Nfatv. 28. §-ának nem sarkalatossági, hanem az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésével való összevetésén alapuló tartalmi vizsgálata vezetett.
- [80] 2. Nem értek egyet az Alaptörvény 37. cikke (4) bekezdésében foglalt, az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó szabály olyan kiterjesztő értelmezésével, amely a határozat indokolásában megjelenik. Álláspontom szerint a támadott szabályozás nemcsak azért lehet alkotmánybírósági vizsgálat tárgya, mert az indítvány eljárási kérdést vetett fel, hanem mert eleve nem terjed ki rá az Alaptörvény említett korlátozó rendelkezése.

Budapest, 2017. október 17.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [81] Egyetértek a határozat rendelkező részében foglaltakkal, azonban az indokolást az alábbiakkal tartom szükségesnek kiegészíteni.
- [82] A Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020 is aláhúzza, hogy a természeti erőforrások megőrzése, az azokkal való fenntartható gazdálkodás, a mezőgazdaság és a vidék fejlesztése a XXI. században egyre inkább felértékelődő, egymással szorosan összefüggő feladatok. Ezzel összhangban, az Nfatv. célja az állami tulajdonban levő termőföldvagyonnal való észszerű és a földbirtokpolitikai céloknak megfelelő gazdálkodás, továbbá a termőföldnek a mezőgazdasági termelés ökológiai feltételeire, valamint a gazdaságosság és a jövedelmezőség szempontjaira figyelemmel történő hasznosításának elősegítése.
- [83] Az Állami Számvevőszék által kiadott, Báger Gusztáv és Kovács Árpád által jegyzett Privatizáció Magyarországon I. című tanulmánykötet már 2004-ben azt állapította meg, hogy dollár alapú számítást alapulvéve a megmaradt állami vagyon a rendszerváltáskor fennálló forgalomképes vagyon alig 6,2%-a. Ezért is kiemelten fontos, hogy az állam felelősen gazdálkodjon a még maradt vagyonnal, különösen egy olyan véges jószág esetében, mint a termőföld.
- [84] Az elmúlt évek költségvetési törvényei egyértelműen azt támasztják alá, hogy a Nemzeti Földalap már jelenleg is működőképességének határán van, bevételei és kiadásai csak külső forrás biztosításával tarthatóak egyensúlyban.
- [85] A Nemzeti Földalap vagyonából államadósság-csökkentésre fordítható összeg összességében elenyésző a magyar állam tényleges adósságterhéhez képest. Ugyanakkor a Nemzeti Földalap vagyonának az államadósság csökkentésére történő felhasználása azt eredményezi, hogy a Földalap elveszíti azt a működéséhez szükséges összeget, amellyel a földpiaci folyamatokat ellenőrzése alatt tarthatja, illetve amelyre a földdel összefüggő feladatok ellátásához (ideértve az árvíz-, belvíz- és aszálykárok csökkentését) folyamatosan szüksége lenne.
- [86] Álláspontom szerint a Nemzeti Földalap vagyonának a Földalap céljaitól eltérő felhasználása (ideértve az államadósság csökkentését, mint megjelölt célt is) rendkívül limitált mértékben és csak abban az esetben lehetséges, ha az sem a nemzeti vagyonnal és különösen a termőfölddel való felelős gazdálkodást, sem pedig a Nemzeti Földalap céljainak maradéktalan megvalósítását nem veszélyezteti.

Budapest, 2017. október 17.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [87] Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjával és azok indokolásával. Ugyanakkor nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjával, valamint az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésével összefüggő mulasztásos alaptörvény-ellenességet alátámasztani kívánó érveléssel. Meglátásom szerint a mulasztás megállapítása egyszerű feltételezésre, másrészt a sarkalatosság követelményének vitatható és ellentmondásos alkalmazására, végül pedig – de nem utolsó sorban – az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdésének önmagában való, valamint az Alaptörvény N) cikkéhez fűződő viszonyának számomra elfogadhatatlan értelmezésére épül.
- [88] Részletes indokaim a következők.
- [89] 1. A Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztető vagyonvesztés feltételezése alkotmányjogilag nem értékelhető. Ráadásul a határozat indokolása maga állapítja meg (és utasítja el következőképpen a rendelkező rész 2. pontja a 2016. évi CVI. törvény megsemmisítésére irányuló indítványt), hogy „az elmúlt évek költségvetési törvényei egyértelműen azt támasztják alá, hogy az Országgyűlés a nemzeti Földalap működési költségeinek fedezetére külső forrást biztosított.” Alaptalan tehát valószínűsíteni a Nemzeti Földalap vagyonának kiürítését, illetőleg azt, hogy bevételeinek az államadósság csökkentésére való fordítása a Nemzeti Földalap súlyos vagy teljes vagyonvesztéséhez vezetne. (Az államadósság csökkentése formailag kétségtelenül új törvényi jogcímnek tűnhet, de véleményem szerint ilyen célú költségvetési átcsoportosításra a törvénymódosítás előtt is volt törvényes lehetőség.)
- [90] 2. A Nemzeti Földalap léte és működése az Alaptörvény alapján nem igényel sarkalatos törvényi szabályozást, adott esetben akár megszüntetése is egyszerű többséggel – az Alaptörvény megsértése nélkül – megtörténhet. A jogalkotónak a nemzeti vagyon megóvását célzó, az Alaptörvény 38. cikke végrehajtásához kapcsolódó törvényi szabályaiból önmagában még nem következhet olyan alkotmányos követelmény, hogy a Nemzeti Földalap vagyonának hosszú távú megőrzését is kizárólag sarkalatos törvények garantálhatják.
- [91] 3. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése egyértelmű államcél fejez ki, amellyel az Nfatv.-be foglalt céljai vitathatatlanul összhangban vannak. Ebből az államcélból azonban a jelen ügyben nem vonható le olyan jogi következtetés, hogy annak megvalósulásához a célokat szolgáló eszközöknek minden körülmények között és mindenkor a nem az Alaptörvénnyel létrehozott Nemzeti Földalap zárt belső rendszerében kell maradniuk, úgy ahogy azt – a jelen határozattal elismerten továbbra sem sarkalatos – Nfatv. 28. §-a eredetileg megkívánta.
- [92] Az Alaptörvény N) cikke (1) bekezdése Magyarország fennmaradása és zavartalan működése alapjainak biztosítása céljából kötelezettséggé határozza meg a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható gazdálkodás elvének érvényesítését, amelyért e cikk (2) bekezdése szerint elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. Az egyéb állami szervek – köztük első helyen említve az Alkotmánybíróságot – a (3) bekezdés alapján ezt az elvet feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. Mindez az állam alkotmányos berendezkedése és működése szempontjából vizsgálva nyilvánvaló, hiszen a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágak funkciója és kötelezettsége a nemzetközileg is változó körülmények figyelembevételével meghatározni és működtetni az állami lét alapjait Magyarország gazdaságpolitikája és az annak végrehajtását szolgáló jogszabályok segítségével, benne biztosítani az államháztartás fenntartható egyensúlyát az éves és hosszabb távú költségvetések eszközeivel.
- [93] Mindezeket összegezve álláspontom az, hogy az N) és P) cikkekben foglalt állami működési elvek és célok – valóságos vagy látszólagos – ütközésekor álláspontom szerint fogalmilag kizárt alaptörvény-ellenességet megállapítani oly módon, hogy az állam működésének alapvető gazdálkodási követelményeit meghatározó elvek a megvalósulását tekintve nemcsak Magyarországtól függő, a P) cikkben foglalt államcélnak alárendeltek legyenek.

Budapest, 2017. október 17.

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

[94] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. október 17.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Nem értek egyet az indítvány elutasításával az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [96] 1. Az indítványozók részben az Nfatv. 28. §-ának a 2016. évi CVII. törvénnyel megállapított rendelkezését támadták. Ez a rendelkezése kimondja, hogy az Nemzeti Földalapba tartozó földrésztletek hasznosításából származó bevételeket nem csak földvásárlásra és az Nfatv. 15. §-ában meghatározott földbirtok-politikai irányelvek szerinti célokra, hanem az államadósság csökkentésére is fel lehet használni.
- [97] A jogalkotó ezt a rendelkezést 2016. november 5-i hatállyal iktatta az Nfatv.-be. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott rendelkezés azért alaptörvény-ellenes, mert sarkalatos szabályozási tárgykörnek minősül, az Országgyűlés azonban egyszerű többséggel fogadta el.
- [98] Az Alkotmánybíróságnak tehát az adott ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítványozók megalapozottan hivatkoznak-e arra, hogy az Nfatv. 28. §-a sarkalatos szabályozási tárgykör-e. Ehhez álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a következő szempontokat kellett volna értékelnie.
- [99] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát összefoglaló jelleggel a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „[a] sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt a) bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek »részletes szabályait« sarkalatos törvény határozza meg [...]; másrészt b) egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat”. Az Alkotmánybíróság ezért kiemelte, hogy a „sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak” (Indokolás [39]–[40]). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor e rendelkezésekhez nincs kötve, azt, hogy valamely szabályozási tárgykör sarkalatosnak minősül-e önállóan, kizárólag az Alaptörvényre tekintettel vizsgálja. Adott esetben ezért olyan törvényi rendelkezésről, amelyet a jogalkotó nem minősített sarkalatosnak, az Alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy az annak minősül.
- [100] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a sarkalatosság – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – problémája ennek megfelelően több oldalról is megközelíthető. Az adott ügyben a sarkalatosság problémája véleményem szerint azzal összefüggésben merül fel, hogy az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített szabályozási tárgykörben megalkotott (részlet)szabályokra mennyiben terjed ki a minősített többség követelménye.
- [101] Az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy a „sarkalatos törvény” fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (Indokolás [27]–[35]) alapján a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya.
- [102] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát áttekintve, úgy gondolom, hogy az adott ügyben felhasználhatók a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban és a 31/2001. (VII. 11.) AB határozatban kidolgozott alkotmányossági érvek és jogelvek. Ezekben a határozatokban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „a kétharmados szótöbbséggel megalkotandó törvények alkotmányos célja megvalósul akkor, ha ezekkel a törvényekkel kapcsolatban azt a tartalmi követelményt támasztja, hogy azok az illető [...] szabályozás irányát határozzák meg” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 62.]. Másképpen megfogalmazva, az alkotmányossági vizsgálatnak arra kell kiterjednie, hogy „az egyszerű szótöbbséggel meghozott törvény a minősített többségű törvény koncepciójának lényeges elemét (tartalmát) érinti-e” [31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258, 267.].

- [103] Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak a fentiekben kifejtett szempontok alapján kellett volna vizsgálnia, hogy az Nfatv. támadott rendelkezései sarkalatos szabályozási tárgykörnek minősülnek-e. Az érintett sarkalatos szabályozási tárgyköröket pedig az Alaptörvény P) cikke és a 38. cikke tartalmazza.
- [104] 3. Magyarország Alaptörvényének P) cikk (1) bekezdésében az alkotmányozó hatalom egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indoklás szerint ez a rendelkezés „[d]eklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz. Külön kiemeli a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.”
- [105] Az alkotmányozó hatalom a termőföldek és az erdők megszerzésével, illetve hasznosításával összefüggésben az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt célok megvalósulását olyannyira kiemelt jelentőségűnek tekintette, hogy az erre vonatkozó szabályozást az Alaptörvény harmadik módosításával a sarkalatos követelményéhez kötötte. Ennek indoka szerint „a termőföld és az erdők az Alaptörvény értelmében a magyar nemzet közös örökségének részét képezik, e nemzeti kincsek »védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége«, kiemelt alkotmányos érdek. Ennek megfelelően indokolt, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása e célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit sarkalatos törvény határozza meg.”
- [106] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései és annak indokolása alapján, úgy gondolom, hogy a hazai természeti erőforrások – mint a nemzet közös öröksége – kiemelt védelem alatt állnak. Ennek pedig egyik legfontosabb garanciája a termőföldek és az erdők vonatkozásában a Nemzeti Földalap működése.
- [107] 4. A Nemzeti Földalapot a 2001. évi CXVI. törvény hozta létre. A jogalkotó a Nemzeti Földalap létrehozását azzal indokolta, hogy a Kormány birtokpolitikai célkitűzéseinek megvalósításához, a gazdaságos birtokstruktúra, a családi gazdaságok kialakulásának elősegítése érdekében nem nélkülözhető az állam fokozottabb szerepvállalása a földpiac élénkítésében, a termőföld gazdaságos hasznosításának előmozdításában. Az általános birtokrendezés jogi és pénzügyi feltételrendszerének kialakítása mellett szükség van az állami tulajdonú termőföldek e célok érdekében történő felhasználása intézményes kereteinek a kialakítására.
- [108] A jogalkotó 2010-ben a Nemzeti Földalapról szóló szabályozást újra alkotta. Ennek indokai között az szerepelt, hogy „[b]ár természeti adottságaink, termékeny földjeink, világviszonylatban is kimagaslóan értékes termál-, gyógy- és ivóvízbázisaink, változatos természeti és kultúrtájaink, továbbá a földhöz kötődő agrikultúránk van, a helyi közösségek felhalmozott tudása, élelmiszereink, helyi és regionális termékeink, hungarikumaink, az ezeket érintő adottságaink kiválóak, mégis azt látjuk, hogy nem tudtunk élni velük.” Ebből következően a jogalkotó a termőföld védelmével összefüggésben 2001-ben megfogalmazott célokat megerősítette annak egyértelművé tételével, hogy a Nemzeti Földalapról szóló törvény célja elősegíteni egy olyan mezőgazdaság kialakulását, amely alkalmazkodik a tájak eltérő természeti adottságaihoz és gazdálkodási tradícióihoz, továbbá az egyéni és családi kis- és középbirtokok meghatározó szerepére épül. Ez biztosítja ugyanis a tulajdonosi szemléletből fakadó jó gazda gondosságát, az egymást követő generációk közötti felelős viszonyt, valamint azokat a foglalkoztatási, minőségi, termelési, élelmiszer- és környezeti teljesítményeket, amelyek az egész társadalom számára és a vidék hosszú távú megmaradása szempontjából egyaránt létfontosságúak.
- [109] A hatályos szabályozás keretében a Nemzeti Földalap rendeltetését az Nfatv. 1. § (3) bekezdése tartalmazza. E rendelkezés értelmében a Nemzeti Földalap – egyéb célkitűzések megvalósítása mellett – közreműködik a működőképes családi gazdaságok kialakításában, a szakirányú végzettséggel rendelkező agrárvállalkozók földhözjutásának támogatásában, a földárak és -haszonbérek alakulásának befolyásolásában, a fennálló földhasználati viszonyok stabilizálásában, a további földhasználatok elősegítésében, valamint a földek művelésben tartásának elősegítésében, és a mezőgazdasági termelés összehangolásában a természetvédelem, a környezetvédelem, a talajvédelem, a területfejlesztés, a vízgazdálkodás (különösen árterek kialakítása) szempontjaival. A jogalkotó e rendelkezéseket sarkalatos szabályozási tárgykörnek minősítette (Nfatv. 48. §).
- [110] A Nemzeti Földalap rendeltetésével összhangban határozza meg az Nfatv. a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának az alapvető szabályait. A hasznosítás alapvető szempontjait az Nfatv. 15. § (3) bekezdésének a)–t) pontjában meghatározott földbirtok-politikai irányelvek tartalmazzák.

- [111] A Nemzeti Földalap annak érdekében, hogy a jogalkotó által meghatározott rendeltetésének és az állami föld-birtok-politikai irányelveknek megfelelően tudjon működni, önálló szervezettel és vagyongazdálkodási jogkörrel rendelkezik. Az Nfatv. egyértelműen kimondja, hogy a Nemzeti Földalap a kincstári vagyon része, amelyhez a 1. § (1) bekezdés a)–d) pontjában felsorolt vagyonelemek tartoznak. E rendelkezéseket a jogalkotó az Nfatv. 48. §-ában szintén sarkalatosnak minősítette.
- [112] 5. Az Nfatv. támadott 28. §-ának alaptörvény-ellenességének vizsgálata körében, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak részben az Alaptörvény P) cikkéből kiindulva kellett volna lefolytatnia a szabályozási tárgykör tartalmi vizsgálatát. Ennek eredményeként kellett volna állást foglalni abban, hogy a támadott rendelkezés sarkalatos szabályozási kérdésnek minősül-e. A szabályozási tárgykör tartalmi vizsgálatával összefüggésben ezért meghatározó jelentőségű szempontnak tekintem a Nemzeti Földalaphoz az Nfatv. 1. § (3) bekezdésében meghatározott rendeltetését és az Nfatv. 15. § (3) bekezdésébe foglalt földbirtok-politikai irányelvek érvényesülését.
- [113] A fentiek alapján fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a Nemzeti Földalap működése a termőföldek és erdők védelmével összefüggésben kiemelt fontosságú. Véleményem szerint ez jut kifejeződésre abban is, hogy a jogalkotó a Nemzeti Földalap működésére vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket sarkalatos szabályozási tárgykörnek minősítette (Nfatv. 48. §). A Nemzeti Földalap ugyanakkor a rendeltetésének kizárólag akkor tud eleget tenni, ha az ehhez szükséges eszközök a rendelkezésére állnak.
- [114] A „Földet a gazdáknak” program keretében az állam 203 000 hektár földterületet értékesített, amely a meghirdetett 290 000 hektár földterület 70%-a (forrás: www.nfa.hu). Megállapítható tehát, hogy az állami termőföldek értékesítése jelentős mértékben érintette annak a földvagyonnak az összetételét, amely az Nfatv. 1. § (1) bekezdés a)–d) pontja alapján a Nemzeti Földalaphoz tartozott. Ennek a mértékű vagyonnak a Nemzeti Földalaphoz való végleges kikerülése, úgy gondolom, hogy alapvetően érinti a Nemzeti Földalap törvényben meghatározott működési feltételeit.
- [115] A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy a „Földet a gazdáknak” program keretében értékesített földvagyon értékesítéséből származó bevétel elvonása a Nemzeti Földalap rendszeréből olyan mértékben érinti a Nemzeti Földalap működését, és ezáltal a termőföldek és erdők védelmének állami kötelezettségét, amelynek törvényi rendezéséhez az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében foglaltak alapján sarkalatos törvényi szabályozásra lett volna szükség.
- [116] 6. A fentiekben kifejtettek mellett az Alaptörvény 38. cikkével összefüggésben fontosnak tartom kiemelni a következőket is.
- [117] A Nemzeti Földalap által kezelt vagyon a nemzeti vagyon része [Nfatv. 1. § (1) bekezdés]. Ebből következően nem hagyhatók figyelmen kívül az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglaltak sem. E rendelkezés értelmében a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.
- [118] Nem értek egyet a határozatnak azzal a megállapításával, amely annak a szempontnak tulajdonított döntő jelentőséget, miszerint az Nfatv. 28. §-a nem a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészletek hasznosítására irányul, hanem a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételnek a felhasználására. Ebből pedig arra a következtetésre jut, hogy „[a] nemzeti vagyon, a megőrzése, a védelme és a vele gazdálkodásnak a követelményei elkülönülnek az átruházásakor a helyébe lépő bevételtől [38. cikk (3)–(4) bekezdés].”
- [119] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének hivatkozott rendelkezése egyértelműen kiemeli a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljai között, hogy a vagyonkezelés során a természeti erőforrások megóvására, valamint a jövő nemzedékek szükségleteire figyelemmel kell lenni. Véleményem szerint az értékesített termőföldvagyon és az annak helyébe lépő – az értékesítésből befolyt – vagyon kezelésének nincs eltérő jellege, vagy célja. Úgy gondolom, hogy az átruházásakor a termőföldvagyon helyébe lépő bevételt is a Nemzeti Földalap céljainak megfelelően kellett volna felhasználni, mert az értékesítésből származó bevétel elvonása a Nemzeti Földalaphoz megmaradt termőföldvagyon megóvását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését veszélyeztetheti. Erre tekintettel a jogalkotónak az Nfatv. 28. §-ának támadott rendelkezését azon indok miatt, hogy a Nemzeti Földalaphoz tartozó nemzeti vagyon kezelését alapvetően érinti, sarkalatos törvényi szabályozás keretében kellett volna rendeznie.

- [120] 7. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításából származó bevételek felhasználása alapvetően érinti a Nemzeti Földalap működését, ezáltal az Nfatv. 28. §-ának szabályozása koncepcionálisan összefügg az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében és 38. cikk (1) bekezdésében meghatározott sarkalatos szabályozási tárgykörökkel (termőföld védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése). Ebből következően az Nfatv. 28. §-ának támadott rendelkezése sarkalatos szabályozási kérdés, és mivel a jogalkotó nem az erre vonatkozó eljárási rendben fogadta el, közjogi érvénytelenség címén alaptörvény-ellenes.

Budapest, 2017. október 17.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [121] Nem értek egyet az Nfatv. – a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvénnyel megállapított – 28. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításával, valamint kétségesnek tartom a FAGtv. érdemi elutasításának megalapozottságát. Álláspontom szerint az Nfatv. 28. §-ának módosításával megállapított normaszövegrész megsemmisítése lett volna indokolt az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése és 38. cikk (1) bekezdése sérelme miatt.
- [122] 1. Az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseiből, legutóbb az 1/2017. (I. 17.) AB határozatból következőleg egyértelmű, hogy a sarkalatossággal – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenséggel – kapcsolatban több kérdést is meg kell válaszolni. A törvényalkotási eljárás követelményei mellett ilyen kérdés például az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített tárgykör tartalma és mélysége vagy az Alaptörvényt a sarkalatosság körében érvényre juttató szabályozás terjedelme. De tisztázni és következetesen érvényesíteni kell azt is, hogy hogyan viszonyul az Alkotmánybíróság ahhoz a törvényalkotói megoldáshoz, amely maga jelöli ki a sarkalatossági tárgykörhöz tartozó törvényi rendelkezéseket.
- [123] Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy az Nfatv. 28. §-át érintő módosítás az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített tárgykörbe tartozik-e. Igenlő válasz esetén az olyan szabállyal bővítette-e az Nfatv. 28. §-át, amelyet tartalmánál fogva minősített támogatás megszerzésével kellett volna az Országgyűlésnek elfogadnia. A kérdés eldöntése során az Alkotmánybíróság az Alaptörvény sarkalatosságot kimondó rendelkezését értelmezi, és nincs kötve a törvényalkotói sarkalatossági záradékhoz. Ezért alaptörvény-ellenességre vezet az, ha a törvényalkotó a sarkalatos tárgykörbe tartozó rendelkezést egyszerű többséggel fogadja el, de az is, ha „önként” vállalva a minősített többség megszerzését, alaptörvényi előírás nélkül, sarkalatosnak minősít bizonyos tárgyköröket. Az utóbbi eset ugyanis burkolt alaptörvény-módosításnak minősülne.
- [124] 2. Egyetértek a többségi indokolás [57] bekezdésébe foglalt azon általános tézissel, amely szerint a minősített többség előírása nem zárja ki, „hogy a szükséges részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény vagy akár kormányrendelet határozza meg. Arról ugyanakkor minden esetben az Alkotmánybíróságnak kell döntenie, hogy valamely szabályozási tárgykör – az Alaptörvény alapján, a jelen esetben az indítványban foglaltakra figyelemmel a 38. cikk (1) bekezdése szerint – kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható-e. Az alkotmányozó által sarkalatosnak minősített tárgykör módosítása is minősített többséget kíván.”
- [125] Egyetértek továbbá a többségi határozat indokolásába foglalt azon megállapítással is, miszerint az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján a törvényalkotó helyesen minősítette az Nfatv. 1–3., 18–23. és 36. §-át sarkalatos rendelkezésnek (Indokolás IV.1.2., 1.3. pontok, Indokolás [47]–[52]).
- [126] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése alapvetésként áll valamennyi, a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó törvényi szabály felett. Ezért a jelen indítvány alapján vizsgált Nfatv. fentebb felsorolt rendelkezései azok a szabályok, amelyek a Nemzeti Földalap szabályozási körében érvényre juttatják a nemzeti vagyon – jelen esetben a termőföld – megőrzésére, védelmére és az azzal folytatott felelős gazdálkodásra vonatkozó követelményeket. Utalni kell továbbá arra is, hogy a nemzeti vagyon megőrzése, védelme és az azzal való felelős gazdálkodás

követelménye teremti meg a kapcsolatot az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében megjelölt célokkal és vonja azokat az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése útján a sarkalatos szabályok közé. Annak érdekében, hogy az Nfatv. 28. § módosított fordulatának alkotmányossága megítélhetővé váljon és a megfelelő alkotmányjogi következtést le lehessen vonni, az érintett sarkalatos szabályozás koncepcióját szükséges feltárni.

- [127] 3. Az elkülönített állami (pénz)alapok sajátos vagyontömeget jelentenek: a bevitt vagyon célhoz kötött hasznosíthatóságát követelik meg. Ezért a vagyon megszerzésére, használatára és értékesítésére vonatkozó jogi rezsim zárt feltételrendszert alkot. A Nemzeti Földalapra vonatkozó szabályozás sajátossága, hogy a törvényalkotó – az Alaptörvénnyel összhangban – az Nfatv. azon rendelkezéseit minősítette sarkalatosnak, amelyek a Nemzeti Földalap zárt működését juttatják kifejezésre. A Nfatv. szabályozási koncepciójának a lényege tehát a zárt-ság; fenntartásának garanciája a sarkalatosság.
- [128] A sarkalatos szabályok által zárt rendszer intézményesítésének indokai között egyrészt utalni kell a termőföld különös jellemzőire, így arra, hogy véges jószágról van szó, amely gazdálkodási és társadalmi szempontból is sajátos jellemzőkkel rendelkezik, ahogyan azt az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése kifejezi {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [54]}, és ahogyan azt az Alkotmánybíróság már az Alkotmánnyal összefüggésben is megállapította [lásd először: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200–201.]. Másrészt azt szükséges figyelembe venni, hogy az állam tulajdonában lévő földterületek a nemzeti vagyon részét képezik az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés első mondatának megfelelően. Tehát a nemzeti vagyonra és a termőföldre vonatkozó szabályozás ér össze egymással az Nfatv.-ben alanyi és tárgyi oldalon. E speciális vagyontömeg tulajdonosa ugyanis a Magyar Állam, amely nevében a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján gyakorolja [Nfatv. 3. § (1) bekezdés].
- [129] 4. Az Nfatv. 28. §-a a sérelmezett törvénymódosításig a szabályozás zártóságát tükrözte. A föld értékesítéséből származó bevételt kizárólag két jogcímen lehetett felhasználni: földvásárlásra, valamint az Nfatv. 15. §-ában foglaltak megvalósítására. Utóbbi szakasz a földbirtok-politikai irányelveket részletezi. Megállapítható tehát, hogy a bevétel nem volt kiszakítható az ágazati vagyontömeg céljainak rendszeréből. A 28. §-ban eredetileg lefektetett két jogcím a szabályozási koncepció szempontjából „kiegészítő” szabály volt, hiszen a zárt rendszer fenntartásával összhangban állt, igazodott a sarkalatos rendelkezésekhez. Ezért nem is volt szükség arra, hogy a hasznosítás megengedett módjait sarkalatos rendelkezésben fogadja el a törvényalkotó. A sarkalatos szabály tartalmát részletezheti, kibonthatja nem sarkalatos szabály, ahogyan arra az Alkotmánybíróság is rámutatott már {24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [130] A két eredeti jogcímmel szemben „lerontó”, az Nfatv. zárt rendszerén ajtót nyitó szabálynak minősül a törvénymódosítással beiktatott új jogcím, amely értelmében a földrészletek hasznosításából származó bevétel az államadósság csökkentésére is fordítható. A speciális vagyontömeg részét képező vagyontárgyak értékesítéséből származó forrás e vagyontömegtől idegen célra is felhasználhatóvá vált az egyszerű többséggel elfogadott rendelkezés szerint. A módosítás lényegében megszüntette a Nemzeti Földalap vagyonvédő funkcióját azzal, hogy az elidegenítés ellenértékét nem rendeli visszaforgatni az agrár ágazatba.
- [131] Nem kétségesen az államadósság csökkentése is fontos, a jövő nemzedékeket érintő cél. Az egyszerű többséggel beiktatott új jogcím azonban a sarkalatos többséggel felállított Nemzeti Földalap kiüresíthetőségét vonja maga után, a nemzeti (föld)vagyon ma lényegében a forgalomképtelen vagyonelemekre korlátozódik.
- [132] Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében már leszögezte: „[a]z nem lehet vitás, hogy a sarkalatos szabályt nem sarkalatos szabály nem helyezheti hatályon kívül, illetve tartalmát, alkalmazhatóságát nem szűkítheti – ezt hordozza a *non derogatur-elv*” {24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [39]}. Véleményem szerint az új jogcím a sarkalatos szabályozás tartalmát módosítja, és nem pontosítja, azaz nem minősül részletszabálynak. Emiatt a törvénymódosítással megállapított szövegrész ellentétes az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével és 38. cikk (1) bekezdésével. Ebben a helyzetben az alkalmazandó jogkövetkezmény – az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja értelmében – az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályi rendelkezés megsemmisítése.

- [133] 5. Mindezek alapján az Nfatv. 28. §-a törvénymódosítással megállapított szövegrészének az alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítani és meg kellett volna azt semmisíteni az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésének és 38. cikk (1) bekezdésének a sérelme okán.

Budapest, 2017. október 17.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [134] A határozattal nem értek egyet.
- [135] 1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy az Nfatv. 28. §-a és 38. §-a, valamint a FAGtv. sérti-e az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése harmadik mondatát, a sarkalatos törvényre vonatkozó követelményt.
- [136] Mindenek előtt rá kell mutatni ennek kapcsán arra, hogy az Országgyűlés 2010-ben az Nfatv.-nyel egy elkülönült, zárt rendszerben működő Nemzeti Földalapot hozott létre. A Nemzeti Földalapot alapvetően az állami tulajdonban lévő termőföldvagyonnal való észszerű, és a földbirtok-politikai céloknak megfelelő gazdálkodás érdekében állította fel. E döntés fontosságát jelzi, hogy az új Országgyűlés a megalakulása után szinte rögtön, sürgős tárgyalásban fogadta el az Nfatv.-t.
- [137] Az Nfatv. a sarkalatoszáradékot tartalmazó 48. §-ában a törvény egyes rendelkezéseit az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősítette. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Az Alaptörvény e szabályából kell tehát kiindulnunk, ha azt kell megállapítani, hogy a sarkalatos követelménye az alkotmányozó szándéka szerint mire terjed ki, s azt a törvényhozó az Nfatv.-nek a Tv. általi módosításakor megfelelően vette-e figyelembe.
- [138] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését juttatja érvényre az Nfatv. 1. §-a, mely létrehozta a Nemzeti Földalapot az állami termőföld-vagyonnal, s ami meghatározza a Nemzeti Földalap rendeltetését. Lényegében e sarkalatos törvényi szabály az, amin keresztül érvényesül a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak alaptörvényi követelménye.
- [139] Végignézve az Nfatv. 1. § (3) bekezdésében foglalt felsorolást, a Nemzeti Földalap rendeltetése viszonylag kiterjedt és sokrétű; az azonban biztosan megállapítható, hogy a Nemzeti Földalaphoz az Nfatv. 1. §-a alapján nem rendeltetése, hogy bevételeivel csökkentsék az államadósságot. Eredetileg az Nfatv. 28. §-a sem tette ezt lehetővé. Egészen 2016. november 5-ig (a Tv. általi módosításáig) az Nfatv. 28. §-a a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételeket földvásárlásra, valamint az Nfatv. 15. §-ában foglaltak megvalósítására rendelte fordítani. A Nemzeti Földalap bevételei ezáltal csak magának a Nemzeti Földalaphoz a rendeltetését szolgálhatták. Összhangban állt tehát ekkor még az Nfatv. 28. §-a az Nfatv. 1. §-ával, ami az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének megfelelően a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét sarkalatos törvényi szabályozási szinten teljesíti.
- [140] Az Nfatv. 28. §-át a törvény 48. §-a nem sorolta a sarkalatos rendelkezések közé. Az Nfatv. 28. §-ának rendelkezése azonban a Tv. általi módosításáig még nem tartalmazott olyan előírást, ami szembement volna az Nfatv. 1. §-ának a Nemzeti Földalap rendeltetését meghatározó sarkalatos előírásával. Az Nfatv.-en belüli teljes összhangra utal az Nfatv.-hez fűzött miniszteri indoklás, ami az Nfatv. megalkotása idején még nyomatékosan rögzítette: „[n]agyon fontos rendelkezése a törvénynek, hogy a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételeket földvásárlásra, valamint a földbirtok-politikai irányelvek megvalósítására kell fordítani.”
- [141] Jelentős változást hozott e tekintetben az Nfatv. 28. §-ának a Tv.-nyel történt módosítása, ami immár a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételeket az államadósság csökkentésére rendelte

- fordítani. Egyértelműen korlátozta ezáltal az Nfatv. 1. §-ával, mint sarkalatos törvényi szabállyal érvényre juttatott, a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésére, védelmére és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra irányuló alaptörvényi követelményt.
- [142] Amennyiben az Alaptörvény a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét sarkalatos törvényben rendeli meghatározni, egyúttal a minősített törvényi szabályozás révén garantálni, akkor ezt – megítélésem szerint – nem lehet alacsonyabb szintű szabályokkal lerontani úgy, hogy az ne járjon az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésének sérelmével. Ezért tartom alaptörvény-ellenesnek az Nfatv. 28. §-ának a Tv.-nyel végrehajtott módosítását, ami nem sarkalatos törvényi rendelkezés formájában építi le azokat a követelményeket, amelyeket az Alaptörvény sarkalatos törvényi szintű szabályban rendelt garantálni.
- [143] De szembemegy az Nfatv. 28. §-ának a Tv.-nyel módosított szabálya más vonatkozásban is azzal az alaptörvényi előírással, hogy a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét sarkalatos törvényi szabályban kell meghatározni és garantálni. Az Nfatv. 18. § (2) bekezdése sarkalatos törvényi rendelkezésként előírja, hogy az eladás során a földbirtok-politikai irányelveknek megfelelően kell eljárni, valamint előnyben kell részesíteni az élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytató személyeket. Márpedig ha az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatos törvényi szabály (Nfatv. 18. §) írja elő, hogy az eladás során a földbirtok-politikai irányelveknek megfelelően kell eljárni, konkrétan az Nfatv. 15. §-a szerinti célokat kell követni, akkor nem lehet e céloktól egy egyszerű többséggel elfogadott törvényben megállapított külön cél érdekében eltérni úgy, hogy ezáltal ne sérüljön a sarkalatos törvényi szabályozást szükségesnek tartó alaptörvényi rendelkezés.
- [144] Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyszerű többséggel elfogadott Tv.-nyel módosított Nfatv. 28. §-a ellentétes az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésével, amelynek alapján a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvénynek kell meghatároznia. Az Nfatv. 28. §-át pedig mint alaptörvény-ellenes normát az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján meg kellett volna semmisíteni. Ezért az indítvány elutasításával e tekintetben nem értek egyet.
- [145] Nem értek egyet mindemellett az Nfatv. 38. §-a, valamint a FAGtv. alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításával sem. Miután e két vonatkozásban az alaptörvény-ellenesség indokát részletesen kifejtő indítványi kérelem nem állt rendelkezésre, ezért határozott indítványi kérelem hiányában e támadott szabályokat az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján érdemben vizsgálni sem lehetett volna.
- [146] 2. A határozattal azért sem tudok egyetérteni továbbá, mert a nemzeti vagyon Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét az Alkotmánybíróság nem megfelelően érvényesítette.
- [147] A korábbi elnöke által jegyzett 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság államfői indítványra az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésébe és P) cikk (2) bekezdésébe ütközőnek nyilvánított egy sarkalatos törvényi szabályozás helyett egyszerű többséggel elfogadott törvényi előírást. Egy olyan feles törvényi rendelkezést, ami még önmagában távolról sem járt volna a nemzeti (termőföld)vagyon lecsökkentésével, a nemzeti (termőföld)vagyon egyéb célokra való felhasználásával. Pusztán az egyébként állami tulajdonban maradó földvagyont az addigi használati jogot szüntette meg, felváltva azt a Nemzeti Földalap földhasználati jogával. Az Alkotmánybíróság már ezt az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésébe és P) cikk (2) bekezdésébe ütközőnek minősítette, olyannak, mint ami egyszerű többséggel elfogadott törvényben nem szabályozható.
- [148] A jelen határozat az előbbihez képest lényegében egy formális indokolással intézi el az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése sérelmének vizsgálatát. Jelen esetben a „Földet a gazdáknak” Program keretében történő földát ruházás kapcsán merült fel a kérdés, úgy, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvény lehetővé teheti-e a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek, a nemzeti (föld)vagyon hasznosításából származó bevételeknek az államadósság csökkentésére, nem pedig újabb földvásárlásra, illetve a földbirtok-politikai irányelvek megvalósítására fordítását. A többségi indokolás szerint nincs ezzel az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján gond, mivel a nemzeti vagyon hasznosítása (eladása) esetén a bevétel már voltaképpen nem nemzeti vagyon, nemzeti vagyonhoz hasonló védelmet legalábbis az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján már nem élvezhet. Meggyőződésem, hogy a nemzeti vagyon megőrzésére vonatkozó alaptörvényi védelemnek valódi garanciát kell jelentenie. Garanciát elsődlegesen arra, hogy az állam köteles megővni a nemzeti vagyont, azt nem herdálhatja el, tehát elidegeníteni sem lehet bármilyen céllal. Garanciát kell így jelentenie arra is, hogy a nemzeti vagyon, s ekként a nemzeti földvagyont hasznosításából származó bevétel csak korlátozottan használható

fel. Az alaptörvényi védelemnek ezért a bevétel felhasználására is ki kell terjednie. Ellenkező esetben pont magát a nemzeti vagyon alaptörvényi védelmét lehetne kiüresíteni, ahogy ez történt – álláspontom szerint – a vizsgált törvény-módosítással is.

- [149] 3. Támogatni tudtam volna mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását, hogy a nemzeti (termőföld)vagyon megőrzésének, védelmének és e nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményét érvényre juttató sarkalatos szabályon esett csorba kiküszöbölésre kerüljön, s ami a Nemzeti Földalap vagyonvesztésével együttjáró sérelem orvoslására kötelez. A rendelkező rész 1. pontja azonban nem egyértelmű. Nem világos, hogy konkrétan milyen jogalkotási feladat teljesítésére jelentene kötelezettséget. Valóban biztosítani kell-e a Nemzeti Földalap jelenlegi „vagyonának hosszú távú megőrzését” (mit jelent egyáltalán a hosszú távú: 5–6 év már hosszú távú?) vagy megengedett lehet annak csökkentése is? Ha viszont csökkenteni is lehet a Nemzeti Földalap vagyonát, akkor mit jelent a „Nemzeti Földalap céljainak megvalósítását veszélyeztető” vagyonelvonás, ami ellen védelmet kell nyújtani? Az sem világos, hogy az Alkotmánybíróság a hiányzó rendelkezést sarkalatos szabályként tartja megalkotandónak vagy sem? A rendelkező rész 1. pontja szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével összefüggésben kerülne megállapításra a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség, az indokolásból viszont nem derül ki, hogy miért sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését a (bizonytalan tartalmú) jogalkotási feladat teljesítésének hiánya konkrétan a Nemzeti Földalapra vonatkozóan. Mindezek alapján a rendelkező rész 1. pontja szerinti mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem értek egyet.
- [150] 4. Nem értek egyet továbbá a rendelkező rész 3. pontjával sem. Szükségtelen visszautasítani a Tv. alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, ha a Tv.-be foglalt, az Nfatv.-be beiktatott rendelkezéseket az Alkotmánybíróság érdemben végül vizsgálja.

Budapest, 2017. október 17.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1902/2016.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 171. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 28/2017. (X. 25.) AB HATÁROZATA

a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészetek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – dr. Balsai István és dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészetek Alaptörvény P cikk (1) bekezdésében foglalt céloknak megfelelő értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjainak érvényesítését szolgáló biztosítékokat nem alakította ki.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2018. június 30-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Ötvenkét országgyűlési képviselő (levelezési cím: Képviselői Irodaház, 1054 Budapest, Széchenyi rkp. 19.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése és 37. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 31. § (3) bekezdés 9. pontja Alaptörvénnyel való összhangját, és az érintett rendelkezést – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – semmisítse meg, mivel az álláspontjuk szerint sérti az Alaptörvény P cikk (1) bekezdését és XXI. cikkét.
- [2] Az indítványozók kezdeményezték továbbá, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Abtv. 46. §-a szerinti jogalkotói mulasztással előidézett alkotmányellenesség megállapíthatóságának lehetőségét is abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság nem látna alapot az indítvánnyal támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására.
- [3] 2. Az indítványozók előadták, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezése az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárásban felülvizsgálható, az indítványozók pedig az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján jogosultak utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére.
- [4] Az indítványozók kifejtették, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozatból (a továbbiakban: Korm. határozat) és a támadott rendelkezésből együttesen a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonban levő termőföldvagyonnak – az erdők és természetvédelmi területek, valamint egyes, állami tulajdonban maradó mintagazdaságok kivételével – teljes körű, a Natura 2000 területek-

re is kiterjedő magántulajdonba adása következik. A Korm. határozat 1. d) pontja ugyanis az értékesítési körből a Natura 2000 területeket nem veszi ki, míg a Korm. rendelet kifejezetten rendelkezik azoknak a földárveréseken való meghirdetéséről (ami egyébként több ilyen terület tekintetében már meg is történt).

- [5] Álláspontjuk szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezése azáltal sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, valamint a XXI. cikkben rögzített egészséges környezethez való jogot, hogy a természetvédelem elért intézményi szintjén romlást enged anélkül, hogy ez másik alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen lenne.
- [6] Véleményük szerint az állami tulajdonban levő földek értékesítésének nem a természetvédelmi szempontokat is tartalmazó birtokpolitikai irányelvek alapján történő egyedi mérlegelés az alapja, hanem a Kormánynak az egyes Natura 2000 területek speciális kezelési szempontjait nem mérlegelő általános közpolitikai elhatározása. Az egyes Natura 2000 területek hasznosításának egyetlen formája az értékesítés, az értékesítésnek pedig – a három hektár feletti területek esetében – egyedül alkalmazható eljárásrendje az árverési értékesítés, amely semmilyen teret nem enged a természetvédelmi szempontok érvényesítésének.
- [7] Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt megkereste a földművelésügyi minisztert, az alapvető jogok biztosát és a Magyar Tudományos Akadémia Ökológiai Kutatóközpontját.
- [8] Az eljárás során a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

II.

- [9] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

- [10] 2. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„41/A. § (1) A Natura 2000 területeket a Kormány jelöli ki és teszi közzé, valamint határozza meg az e területekre vonatkozó szabályokat. A Natura 2000 területeken lévő földrészteteket a miniszter hirdeti ki.”

- [11] 3. A Korm. rendelet indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § (1) A természetvédelemért felelős miniszter egyetértése szükséges védett természeti területnek és Natura 2000 területnek minősülő földrészlet (a továbbiakban együtt: védett terület) bármely jogcímen történő átruházásához vagy vagyonkezelésbe adásához.”

„31. § (3) A hirdetményben fel kell tüntetni:
[...]

9. a Natura 2000 területnek minősülő földrészlet esetén a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályokra való utalást”

III.

- [12] 1. Az indítvány részben megalapozott.
- [13] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kezdeményezés az arra jogosulttól érkezett, azt a százkilencvenkilenc országgyűlési képviselő több

mint egynegyede, ötvenkét képviselő nyújtotta be. Az Alkotmánybíróság ugyancsak megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének eleget tesz.

- [14] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság jogkövetkezményként állapíthatja meg a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, ha hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában ezt észleli, annak indítványozására az indítványozók nem jogosultak {3143/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [18]}, ezért az indítványt e vonatkozásban visszautasította.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy foglalkozhat-e érdemben az indítványozók által támadott, Natura 2000 területeket érintő szabályozással, tekintettel a Natura 2000 területek uniós jogi szabályozási hátterére.
- [16] A Natura 2000 hálózat jogszabályi alapjait a 79/409/EGK irányelv (a továbbiakban: madárvédelmi irányelv) és a 43/92/EGK irányelv (a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv) alkotják. A madárvédelmi irányelv általános célja a tagállamok területén természetes módon előforduló összes madárfaj védelme, míg az élőhelyvédelmi irányelv fő célkitűzése a biológiai sokféleség megóvása, a fajok és élőhelytípusok hosszú távú fennmaradásának biztosítása, természetes elterjedésük szinten tartásával vagy növelésével. Magyarország területének 21,44 százaléka minősül Natura 2000 területnek, mely arány kismértékben az Európai Unió tagállamainak átlaga (18,12 százalék) felett helyezkedik el. Magyarország európai uniós csatlakozásával az Európai Unió Natura 2000 hálózatának területe egy új, a Pannon biogeográfiai régióval egészült ki, mely Magyarország teljes területét lefedi. A Pannon régióban számos olyan faj található, mely a többi tagállam területén, illetőleg a többi Natura 2000 régióban egyáltalán nem fordul elő. A Pannon régióban jelen levő 56 élőhelytípus az összes európai élőhelytípus mintegy 26 százalékát képviseli, közülük egy kizárólag, tíz pedig túlnyomórészt a Pannon régió területén fordul elő. A Natura 2000 terület fogalmát az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet] 2. §-a rögzíti, mely rendelet a Natura 2000 hálózat európai uniós irányelvi szabályozása nemzeti implementáló aktusaként értelmezhető. Sem a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet, sem a madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelvek nem tartalmaznak korlátozást a Natura 2000 területek tulajdoni viszonyaira vonatkozóan. Ebből következő módon a Natura 2000 területek tulajdoni viszonyaira vonatkozó tagállami szabályozás nem tekinthető a Natura 2000 irányelvek implementálásával kapcsolatos kérdésnek, és így az Alkotmánybíróságnak nem kellett értelmeznie az Európai Unió másodlagos jogát képező források közül sem az élőhelyvédelmi irányelv, sem a madárvédelmi irányelv rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróságnak ugyancsak nem kellett azt vizsgálnia, hogy a Natura 2000 területek magántulajdonba adásának lehetőségét biztosító magyar jogi szabályozás összhangban áll-e az uniós joggal. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatával egyezően nincs azonban akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió konkrét normáira hivatkozzon határozatában, anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné. {143/2010. (VII. 14.) AB határozat, megerősítette a 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [46]}. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs akadálya a Natura 2000 területek tulajdonviszonyait érintő konkrét indítvány tartalmi vizsgálatának.
- [17] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően röviden utal a biológiai sokféleség megőrzésének tudományos jelentőségére, illetőleg a biológiai sokféleség jelenlegi állapotára és tendenciáira. A biológiai sokféleség csökkenésének trendjét valamennyi szakmai mutató egyértelműen alátámasztja mind globális, mind európai, mind pedig magyarországi szinten. A leginkább mértékadónak tekinthető, a *World Wide Fund Nature* (WWF, Természetvédelmi Világalap) által folyamatosan frissített élő bolygó index (*Global Living Planet Index*) szerint a szárazföldi, édesvízi és tengeri fajok populációszáma az 1970-es bázisévhez képest 58 százalékkal csökkent, mely csökkenés változatlan emberi tevékenység esetén 2020-ra akár a 67 százalékot is elérheti (*Living Planet Report 2016.*). Az MTA Ökológiai Kutatóközpontja arra is felhívta a figyelmet, hogy a biodiverzitás pusztulása annak ellenére folytatódik, hogy annak megakadályozására az államok számos nemzetközi egyezményben vállaltak kötelezettséget. A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása érdekében a leginkább kézenfekvő állami intézkedés a természetvédelmi területek kijelölése. Tudományos kutatások bizonyítják ugyanakkor, hogy ennek során az államok 75 százalékban az emberi tevékenységgel egyébként sem érintett, gazdaságilag elhanyagolható jelentőségű területeket jelölnek ki természetvédelmi területként. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) Környezetvédelmi Programja (*United Nations Environment Programme*, a továbbiakban: UNEP) közleménye ezzel szemben megállapítja, hogy a biológiai sokféleség csökkenésének több, mint kétharmadáért a mezőgazdasági termelés a felelős (*Time to embedded biodiversity into the 2030*

Agenda, UNEP, 2016), miközben a globálisan megtermelt élelmiszer mennyiségének egyharmada veszendőbe megy (*Waste not want not. An editorial by Achim Steiner UN Under Secretary General*, 2015.).

- [18] Magyarországon a természetközeli élőhelyek csökkenése magas, eléri a 0,44 százalékot évente, mely pusztulási rátával számolva Magyarország biológiai sokfélesége száz év alatt több, mint egyharmadával fog csökkenni a környezet- és természetvédelem jelenlegi szintjének megőrzése mellett is. A mezőgazdasággal érintett területeken ez a csökkenés még gyorsabb ütemű: a mezőgazdasági élőhelyek madárállománya az 1999-es bázisévhez viszonyítva is már legalább 30 százalékos visszaesést eredményezett Magyarországon (Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület *amicus curiae* beadványa). Ezen folyamat lassítását biztosítja a Natura 2000 hálózat. A biológiai sokféleséget ugyanis csak mint egységet lehet többé-kevésbé megvédeni, mert az egyes fajokkal kapcsolatos környezeti terhelések kihatnak a többi fajra, és végső soron a teljes ökoszisztémára. A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat, és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálják. A Natura 2000 területek különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgálják.
- [19] Ennek az ökoszisztémának egy sajátos, számos területen a többi alrendszerrel elkülönült szeletét képezi a Pannon biogeográfiai régió, melynek megóvásáért, tekintettel arra is, hogy annak 80 százaléka Magyarország területére esik, Magyarország különleges felelősséggel tartozik. A biológiai sokféleség megóvása ugyanakkor hosszú távú, kormányzati ciklusokon is átívelő gondolkodásmódot és szabályozást igényel. Ez annál is indokoltabb, mert a Biológiai Sokféleség Egyezményhez kapcsolódó legutóbbi, 2014-ben kelt ötödik magyar nemzeti jelentés (National Report) a biológiai sokféleséget veszélyeztető tényezők közül első helyen említi, hogy a rövid távú gazdasági szempontok megelőzik a hosszú távú környezetvédelmi szempontokat (National Report 1.2).
- [20] A biológiai sokféleség és a vele összefüggő ökoszisztémák csökkenése közvetlenül kihat magára az emberi életre. Az ökoszisztéma a növények, állatok, mikroorganizmusok és a természetes környezet együtt létező, összetett és dinamikus egysége, amelynek részei egymásra utaltak. A biológiai sokféleség ezeknek a partnerségeknek a számtalan élő eleméből áll. A Föld ökoszisztémái az emberiségnek számtalan előnyt nyújtanak javak és szolgáltatások formájában. Az ökoszisztémák által termelt javak közé tartoznak az élelmiszerek, a víz, vagy éppen a tüzelőanyagok, míg a szolgáltatások négy különböző csoportba sorolhatóak. Az ellátó szolgáltatások magukat a javakat szolgáltatják. A szabályozó szolgáltatások irányítják az éghajlatot és csapadékmennyiséget, a hulladékképződést és a betegségek terjedését. A kulturális szolgáltatások közé tartozik egyebek között a rekreációs célok biztosítása, míg a támogató szolgáltatások magukban foglalják a talajképződést, a fotoszintézist és a tápanyagok körforgását is (részletesen: *Ecosystem and Human Well-Being: Scenarios. Millennium Ecosystem Assessment*, 2005, különösen 4.1. *Biodiversity and Its Assessment*). Ahogy az MTA Ökológiai Kutatóközpontja is rögzítette az Alkotmánybíróság megkeresésére, az ökoszisztémák szerepet játszanak egyebek között a víz tisztításában, a levegő minőségének javításában (szálló por megkötése, páratartalom növelése), az élelmezésbiztonság javításában, a beporzásban, illetőleg a növényi alapanyagú gyógyszerek és gyógyhatású készítmények előállításában. (A biológiai sokféleség pusztulása – a magyarországi hazai illetve nemzetközi védelem alatt álló területek szerepe a biológiai sokféleség védelmében, és egyezményi kötelezettségek teljesítésében, 2–3. oldal). Ebből következően, amennyiben a biodiverzitás és a természet által nyújtott szolgáltatások elérhetősége csökken, az emberi élet létfeltételei szűnhetnek meg, ugyanis mind az alapvető anyagi szükségletek kielégítése (tisztá víz, táplálék, tiszta levegő), mind pedig az egészségvédő funkció (mentális és fizikai) sérül.
- [21] A hazai biológiai sokféleség pusztulásában kiemelt szerepe van a mezőgazdasági termelés intenzifikációjának, ahogyan ezt a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett, „A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon” című jelentése is megállapítja. Az is egyértelműen kijelenthető, hogy Magyarországon is a biológiai sokféleségre az egyik legnagyobb veszélyt a földművelés intenzifikációja jelenti (*Europe's Environment: The Third Assessment*, 11. *Biological Diversity*, 231.). A biológiai sokféleség helyzete egyértelműen romlott Magyarországon Európai Unióhoz történt csatlakozása óta, mert az Európai Unió mezőgazdasági politikájának pénzügyi forrásai a gazdálkodókat olyan területek mezőgazdasági termelésbe vonására is ösztönözték, amelyek a gazdasági termelés kevésbé rentábilis jellege miatt korábban megőrizhették természetes állapotukat.
- [22] A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat, és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálják. A Natura 2000 területek különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett

ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgáltatják. Ahogy az MTA Ökológiai Kutatóközpontja is megállapította az Alkotmánybíróság megkeresésére, „Magyarországon – és az Európai Unióban is – a Natura 2000 hálózat alapvető és nélkülözhetetlen eszköze a biológiai sokféleség megőrzésének.”

- [23] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette az Alaptörvény környezeti tárgyú, illetőleg a jövő generációkat kifejezetten érintő rendelkezéseit és azok rendszerét.
- [24] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A jövő generációk érdekeinek védelme azonban nem csupán a P) cikkből vezethető le: az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”
- [25] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése például azért védi a házasság intézményét és a családot, mert azok „a nemzet fennmaradásának alapját” képezik. Ennek megfelelően a Nemzeti Hitvallás is rögzíti, hogy „[v]állaljuk, hogy örökségünket, [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” A Nemzeti Hitvallás értelmében az Alaptörvény „jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.” Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”
- [26] A jövő generációkat érintő fizikai létfeltételek gondos és fenntartható használatának alapjogi vetülete jelenik meg az Alaptörvény XX. cikkében, melynek (1) bekezdése kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, míg a (2) bekezdés szerint „[a]z (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”
- [27] Ahogy az Alkotmánybíróság megállapította, „az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]}.
- [28] Amíg a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, addig az Alaptörvény nevesítve a termőföldet és a biológiai sokféleséget olyan értéknek tekinti, amely több minden más mellett a nemzet örökségét képezi, védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ebből következően immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életesélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. A visszalépés tilalmának (*non-derogation*), mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének egyaránt vonatkoznia kell a környezeti anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]}.
- [29] 5. Az intézményvédelmi kötelezettség vizsgálata során az Alkotmánybíróság meghatározta, hogy az Alaptörvény alapján kit terhel pontosan ez a kötelezettség, és mi annak tartalma.

- [30] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a környezet védelme nem csupán az állam, hanem „az állam és mindenki kötelezettsége”. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése jelentős előrelépést tartalmaz a korábbi Alkotmányhoz képest a kötelezett kör vonatkozásában: „[a]míg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény »mindenki« – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [92]}. Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetesen nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön. Ezt a kötelezettséget az állam egyebek között (de nem kizárólag) az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerint sarkalatos törvény elfogadásával teljesíti. A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság már korábban is rámutatott, hogy „mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH, 1994, 134, 138.]. Az államnak továbbá arról is gondoskodnia kell, hogy a környezet védelme érdekében elfogadott konkrét magatartások megismerhetőek, egyértelműek és jogilag kikényszeríthetőek legyenek.
- [31] 6. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből ugyanakkor önálló, az állami védelemre vonatkozó tartalmi követelmények is levezethetőek. A P) cikk (1) bekezdése mintegy hipotetikus örökséggel ruházza fel a jövő nemzedékeket. A P) cikk (1) bekezdésében szereplő „nemzet közös öröksége” megfogalmazás a Biológiai Sokféleség Egyezmény szerinti „emberiség közös ügye”, illetőleg a madárvédelmi irányelvben szereplő „európai népek öröksége” és az élőhelyvédelmi irányelvben szereplő „természeti örökség” koncepció konkretizálásának tekinthető. Eszerint ugyanis a magyar állampolgárok és a magyar állam azt vállalja, hogy az állam intézményrendszere a jövő nemzedékek számára is biztosítja a P) cikk (1) bekezdésében nem taxatív módon rögzített értékek védelmét. Mindez a nemzetközi jogban létező „emberiség közös ügyéhez” képest konkretizált kötelezettségvállalásnak tekinthető.
- [32] E sajátos örökségkoncepció folytán, a visszalépés tilalmából következően a P) cikkben foglalt állami kötelezettségeket kiüresítené, ha az állam védelmi kötelezettségét a jövő nemzedékek örökségének állapotára való tekintet nélkül – akár a természeti erőforrások leromlott állapotban való „átadásával” is – teljesíthetné. Az Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.
- [33] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.
- [34] Ezen alapvető szintű elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel. Ahogy az Alkotmánybíróság is rögzítette a Biológiai Sokféleség Egyezményrel kapcsolatosan a 988/E/2000. AB határozatában: „[a]z Egyezményből – és más, e tárgyú nemzetközi kötelezettségeinkből – fakadó jogalkotási feladatok az érintett életviszonyok sajátosságai miatt hosszabb távú és folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet igényelnek.” (ABH 2003, 1281, 1289.)
- [35] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem taxatív felsorolásban (lásd a „különösen” kitélt) nevesíti a környezet védelmének tárgyait, ideértve a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmét. Azáltal, hogy az Alaptörvény külön is nevesíti a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettségét, ez olyan alkotmányos értékévé vált a magyar jogrendben, melyre a jogalkotónak az egyes ágazati politikák körébe tartozó

szabályozás megalkotása során is tekintettel kell lennie. A fajok sokszínűsége megőrzésének kötelezettsége nem csupán azért fontos, mert azok az emberi tevékenység használatába állítható, kiaknázzható erőforrásokként értelmezhetőek, hanem azok önmagukban is értékesek és védelemre méltóak.

- [36] A biológiai sokféleség megőrzésének természetjogi alapjaira hívta fel a figyelmet Ferenc pápa *Laudato si'* kezdetű enciklikájában: „Minden évben több ezer növény- és állatfaj tűnik el, amelyeket többé már nem ismerhetünk meg, gyermekeink már nem láthatják őket, örökre elvesztek. Túlnyomó többségük emberi beavatkozáshoz kapcsolódó okok miatt hal ki.” Az enciklika kategorikusan fogalmaz: „Ehhez nincs jogunk.” A földi élet megővése utódaink részére a természetjogi kötelezettségen túl „az igazságosság egyik alapkérdéséről” is szól, és a legszorosabb összefüggésben áll az emberi méltóság kérdésével és magának az emberi életnek a céljával is. (Ferenc pápa: *Laudato si'* enciklika). Bartholomaiosz pátriárka egyenesen „a természet ellen elkövetett bűntettéről” beszél azon emberi cselekmények kapcsán, amelyek lerombolják „Isten teremtett világának biológiai sokszínűségét” (Bartholomaiosz ökomenikus pátriárka ökológiai víziója és kezdeményezései).
- [37] 7. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezése nem függetleníthető Magyarország környezeti tárgyú, különösen a biológiai sokféleség védelmét érintő nemzetközi kötelezettségeitől sem.
- [38] A biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettséget az 1995. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett, az ENSZ 1992. évi Rio de Janeiro-i Környezet és Fejlődés Konferenciája keretében elfogadott Biológiai Sokféleség Egyezmény alapozza meg. A biodiverzitás megőrzésének alapkötelezettsége, mely a 196 részes féllel rendelkező Egyezményben is szerepel és ekként a magyar jogban közvetlenül is kihirdetésre került, a nemzetközi jog feltétlenül alkalmazandó szabálya, mely a nemzetközi közösség, mint egész akaratát is tükrözi.
- [39] Az Egyezmény, miközben nem vitatja, hogy az államok szuverén jogokkal rendelkeznek saját biológiai erőforrásaik felett, megerősíti, hogy a biológiai sokféleség megőrzése az emberiség közös ügyévé, mint önálló nemzetközi jogi kategóriává vált, és az államok felelősek a biológiai sokféleségük megőrzéséért és biológiai erőforrásaik fenntartható módon történő használatáért.
- [40] Az Egyezmény 8. cikke a részes felek kötelezettségévé teszi, hogy létrehozzák a védett területek rendszerét, vagy olyan területeket, ahol a biológiai sokféleség megőrzése érdekében speciális intézkedéseket kell tenni (Egyezmény 8. cikk a) pont). A részes felek kötelesek továbbá akár a védett területeken belül, akár azokon kívül szabályozni vagy kezelni azokat a biológiai erőforrásokat, amelyek a biológiai sokféleség megőrzéséhez fontosak, tekintettel azok megőrzésének és fenntartható hasznosításának biztosítására (Egyezmény 8. cikk c) pont). Az Egyezmény célkitűzése a fenntartható használat, mely a biológiai sokféleség komponenseinek oly módon és ütemben történő használatát jelenti, mely nem vezet a biológiai sokféleség hosszú távú csökkenéséhez, ezzel fenntartva a benne lévő lehetőséget a jelen és a jövő generációk igényeinek és törekvéseinek kielégítésére (Egyezmény 2. cikk).
- [41] Az Egyezmény végrehajtásáért felelős Részes Felek Konferenciája (COP) számos kiemelkedő jelentőségű és Magyarországot mint részes államot kötelező határozatot fogadott el, mely határozatok az Egyezmény autentikus értelmezésének minősíthetőek és ekként az Alkotmánybíróság felhasználhatja őket az egyes nemzetközi jogi kötelezettségek pontos tartalma megállapításához. A 2002-ben megrendezett COP egyik alapvető megállapítása szerint a biológiai sokféleség az az alap, amelyre az emberi civilizáció maga is felépült, és a biológiai sokféleség csökkenése nem csupán az emberiség előtt álló legnagyobb kihívások egyike, de a fenntartható fejlődés koncepcióját és a jövő generációk érdekeit is veszélyezteti.
- [42] Az Egyezménnyel egybehangzó kötelezettségeket rögzíti a biológiai sokféleség megőrzése tekintetében az ENSZ Közgyűlése 2015. szeptember 25-én egyhangúan elfogadott A/70/L.1. számú, „Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja” című határozata is. A program által lefektetett tizenhét fenntartható fejlesztési cél egyikeként az államok vállalják, hogy „védjük, helyreállítjuk és fenntarthatóan használjuk a szárazföldi ökoszisztémákat, fenntartható erdőgazdálkodást folytatunk, leküzdjük a sivatagosodást, megállítjuk és visszafordítjuk a talajok és a biodiverzitás pusztulását”. A 15.5 célkitűzés értelmében „sürgős és jelentős mértékben beavatkozunk a természetes élőhelyek leromlásának csökkentése érdekében, megállítjuk a biológiai sokféleség csökkenését, és 2020-ra megvédjük a veszélyeztetett fajokat, megakadályozzuk kipusztulásukat.”
- [43] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapítja, hogy Magyarország, miközben szuverén módon rendelkezhet a saját természeti erőforrásai felett, ezen rendelkezési joga nem korlátlan: tekintettel kell lennie a biológiai erőforrások fenntartható módon történő használatára, és a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettsé-

gére, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő módon, a Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel összhangban.

- [44] Mind az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló, a környezet és azon belül is a biológiai sokféleség védelmére vonatkozó kötelezettségből, mind pedig a Magyarország által a környezet és a biológiai sokféleség megóvása érdekében vállalt nemzetközi kötelezettségből az következik, hogy a magyar államot a biológiai sokféleség megőrzése érdekében aktív cselekvési (jogalkotási) kötelezettség is terheli.
- [45] 8. A biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó, a fentiek szerint mind az Alaptörvényből közvetlenül, mind pedig a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségekből közvetett formában levezethető kötelezettség jelenleg is számos formájában létezik a magyar jogrendszerben, stratégiai célként és konkrét kötelezettségként egyaránt. Így például a 2007. évi Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiát felváltó, a 18/2013. (III. 28.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia minimális követelményként rögzíti az Európában is egyedülálló fajgazdagság fenntartását, a táj és a természeti értékek megőrzését, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások kimerítésének megakadályozását (6. pont: A fenntarthatóság felé való átmenet céljai és intézkedései). A 28/2015. (VI. 17.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Biodiverzitás Stratégia azt kívánja elérni, hogy a biológiai sokféleség csökkenése és az ökoszisztéma-szolgáltatások további hanyatlása megálljon Magyarországon 2020-ig, valamint állapotuk lehetőség szerint javuljon. Ehhez a biológiai sokféleség megőrzése szempontjainak be kell épülnie a szektorokat áthidaló szakpolitikákba, stratégiákba és programokba, valamint azok megvalósításába (Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, Vezetői összefoglaló).

IV.

- [46] 1. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) preambuluma rögzíti, hogy a természeti értékek és természeti területek a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei, fenntartásuk, kezelésük, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése, a természeti erőforrásokkal történő takarékos és észszerű gazdálkodás biztosítása, a természeti örökség és a biológiai sokféleség oltalma, valamint az ember és természet közötti harmonikus kapcsolat – nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban történő – kialakítása, mint az emberiség fennmaradásának alapvető feltétele, a természet hatékony védelmének létrehozását igényli.
- [47] A Tvt. 41/A. § (1) bekezdése értelmében a Natura 2000 területeket a Kormány jelöli ki és teszi közzé, valamint határozza meg az e területre vonatkozó szabályokat. A Natura 2000 területeken lévő földrészleteket a miniszter hirdeti ki. A Tvt. 41/A. § (2) bekezdése értelmében a kijelölés tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, a kijelölés feloldását követően a feljegyzést törölni kell. A feljegyzést, illetve annak törlését a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 17. § (1) bekezdésének 10. pontja rendelkezik az ingatlanhoz kapcsolódó jogilag jelentős tények feljegyzése körében a jogi jelleg feljegyzéséről. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 39/A. § j) pontja kimondja, hogy az ingatlan jogi jellegeként feljegyezhető a Natura 2000 terület.
- [48] 2. A Tvt.-ben foglalt felhatalmazás alapján a Kormány a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelettel szabályozta az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területek jogállását. A 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése értelmében a Natura 2000 terület fenntartási céljainak elérését nem veszélyeztető vagy nem sértő és a Natura 2000 terület jelölésekor jogszerűen, jogerős engedélynek megfelelően folytatott tevékenység korlátozás nélkül folytatható. A 8. § (2) bekezdése értelmében a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területen tilos engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon olyan tevékenységet folytatni, illetve olyan beruházást végezni, amely a terület védelmi céljainak a megvalósítását akadályozza, mely rendelkezés sérelme esetén a természetvédelmi hatóságként eljáró környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság az engedélyköteles tevékenységet engedély hiányában, illetőleg az engedélyben foglaltaktól eltérő módon végző személyt e tevékenységének folytatásától eltiltja. A tevékenység tilalma helyett korlátozás is elrendelhető, amennyiben a Natura 2000 terület védelmének biztosításához ez is elegendő.
- [49] A különféle művelési ágba tartozó Natura 2000 területek közül egyedül a gyepterületek (rét, legelő művelési ágú területek) fenntartásának földhasználati szabályait rögzíti külön jogszabály [a Natura 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól szóló 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 269/2007.

(X. 18.) Korm. rendelet]. E korm. rendelet 3–5. §-ai egyértelmű, valamennyi tulajdonosra vonatkozó gyephasználási kötelezettségeket rögzítenek. A gyephasználási kötelezettségek teljesítése esetére az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 gyepterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás részletes szabályairól szóló 128/2007. (X. 31.) FVM rendelet kompenzációs támogatást is biztosít. Más művelési ágba tartozó területek tekintetében hasonló jogszabály nem került elfogadásra.

- [50] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette az indítványozók által támadott „Földet a gazdáknak!” Program szabályait, figyelemmel arra a tényre is, hogy a Program keretében lehetséges-e Natura 2000 hálózatba tartozó, állami tulajdonban álló területek árverési úton történő értékesítése.
- [51] A Kormány a Korm. határozattal döntött a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről. Az Alkotmánybíróság a 36/2015. (XII. 16.) AB határozatban vizsgálta a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat alaptörvény-ellenességét, azonban az eljárásnak nem volt tárgya a Natura 2000 területek értékesítésére vonatkozó szabályozás vizsgálata.
- [52] A Korm. határozatot előbb 2016. február 26. napjával az 1062/2016. (II. 25.) Korm. határozat, majd ez utóbbi Korm. határozatot a jelenleg is hatályos 1203/2016. (IV. 18.) Korm. határozat váltotta fel, a Natura 2000 területek értékesítése vonatkozásában változatlan rendelkezésekkel.
- [53] A Kormány határozata értelmében a „Földet a gazdáknak!” Program keretében lehetővé vált a földművesek számára (a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényben meghatározott 300 hektár mértékű földszerzési maximum alkalmazásával) az állami tulajdonú földterületek megvásárlása. A Korm. határozat 1. d) pontja értelmében az erdők és természetvédelmi területek nem képezték az értékesítés tárgyát.
- [54] A Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja értelmében az árverési hirdetményben fel kell tüntetni a Natura 2000 területnek minősülő földrészlet esetén a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályokra való utalást. A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében a természetvédelemért felelős miniszter egyetértése szükséges védett természeti területnek és Natura 2000 területnek minősülő földrészlet bármely jogcímen történő átruházásához vagy vagyonkezelésbe adásához.
- [55] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Korm. rendelet alapján a „Földet a gazdáknak!” Program keretében jogszerűen lehetséges volt Natura 2000 területnek minősülő, állami tulajdonú földrészletek értékesítése is.
- [56] 4. Az indítványozók a Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítését kérték, melynek értelmében az árverési hirdetményben fel kell tüntetni a Natura 2000 területnek minősülő földrészlet esetén a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályokat. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az árverési hirdetmény kötelező tartalmi elemeire, így különösen a Natura 2000 területek esetében a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályok feltüntetésére vonatkozó kötelezettség fontos garanciális tartalommal bír. Nevezetesen azt a célt szolgálja, hogy a potenciális árverési vevők az árverés kezdetét megelőzően is tájékozódhassanak az adott terület használatára és hasznosítására vonatkozó legfontosabb jogszabályi előírásokról, illetőleg tudomással bírjanak arról, hogy az általuk megvásárolni kívánt terület a Natura 2000 hálózatba tartozik és ekként használata és hasznosítása többletkötelezettséggel terhelt. Ezen rendelkezés megsemmisítése az indítványozók szándékaival szemben nem azt eredményezné, hogy ne kerülhetne sor Natura 2000 területek állami tulajdonból árverési úton történő értékesítésére, hanem csupán azt, hogy az árverési hirdetményben nem kellene feltüntetni a Natura 2000 területek speciális jogállására vonatkozó szabályozást. Ezért az Alkotmánybíróság a Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

V.

- [57] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 46. §-a szerint hivatalból eljárva azt vizsgálta meg, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program keretében történő, Natura 2000 területnek minősülő, állami tulajdonú földrészletek értékesítésével kapcsolatosan megállapítható-e jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség. Ennek keretében az Alkotmánybíróság áttekintette a Natura 2000 területek értékesítésére, illetőleg hasznosítására vonatkozó szabályozást.

- [58] 2. A Natura 2000 területek értékesítésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. Az uniós jog szemszögéből Natura 2000 jogállással bíró területek a Tvt. 4. § g) és h) pontjai alapján minősülhetnek védett természeti területnek, vagy védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területnek. Az Korm. határozat 1. d) pontja [majd ezzel egyező módon az 1062/2016. (II. 25.) Korm. határozat 1. d) pontja, és a jelenleg hatályos 1203/2016. (IV. 18.) Korm. határozat 1. d) pontja] az értékesítés hatálya alól egyértelműen kivette a természetvédelmi területeket, ekként az indítvánnyal támadott rendelkezés kizárólag a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területeket érintette. A Tvt. 68. § (5) bekezdése értelmében „a védett természeti értékek és területek korlátozottan forgalomképesek”, míg a (6) bekezdés értelmében védett természeti érték és terület tulajdonjogának változásakor az államot elővásárlási jog illeti meg. A Tvt. 68. § (8) bekezdés a) pontja értelmében állami tulajdonban álló „védett természeti terület elidegenítése – a miniszter egyetértésével, legalább azonos természetvédelmi értékű védett természeti területtel történő csere, vagy törvényben meghatározott más eset kivételével – nem lehetséges.” Mindez azt jelenti, hogy a Tvt. a védett természeti terület esetében sem zárja ki kategorikusan a magántulajdon lehetőségét. Ezzel összhangban a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése értelmében „[a] védett természeti területnek minősülő földrészlet tulajdonjogát csak csere útján lehet átruházni”, míg a 44. § (4) bekezdése értelmében „[a] Nemzeti Földalapba tartozó védett természeti területet legalább azonos természetvédelmi értékű védett természeti területtel [...] lehet elcserélni”. A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében pedig „[a] természetvédelemért felelős miniszter egyetértése szükséges védett természeti területnek és Natura 2000 területnek minősülő földrészlet (a továbbiakban együtt: védett terület) bármely jogcímen történő átruházásához vagy vagyonkezelésbe adásához.”
- [59] Mindez azt jelenti, hogy az állami tulajdonban levő védett természeti területek esetében is lehetséges ugyan azok elidegenítése, ám az értékesítés folyamata szigorú jogszabályi garanciákhoz kötött, mely garanciák összességében alkalmasak az Alaptörvény P) cikkében is nevesített értékek mennyiségi és minőségi védelmére.
- [60] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program keretében sincs jogszabályi akadálya annak, hogy védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek magántulajdonba kerüljenek, a természetvédelemért felelős földművelésügyi miniszter egyetértésével, a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése szerint. Az egyetértési jog gyakorlása tekintetében a jogalkotó semmilyen konkrét előírást nem fogadott el. A Korm. rendelet 34. §-a előírja továbbá, hogy az adásvételi szerződésben rögzíteni kell, hogy a szerződés tárgyát képező földrészlet védett területnek minősül-e, illetőleg a 39. § (7) bekezdésének megfelelően ilyen esetben az adásvételi szerződés elválaszthatatlan részét képezi a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv által elkészített, a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék. Egyebekben azonban a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének folyamatára az általános szabályok az irányadóak. Mindez azt jelenti, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésére vonatkozóan a természetvédelemért felelős miniszter egyetértési jogának gyakorlásán kívül semmilyen speciális szabály vagy többletkövetelmény nem érvényesül, így ezen területek értékesítésére lényegében a Natura 2000 jogállással nem rendelkező földterületekkel azonos módon kerülhet sor. Az értékesítésre kerülő területek kiválasztása során nem létezik olyan garanciális szabály, mely biztosítaná ezen állami tulajdonban levő területek mennyiségi, illetőleg minőségi védelmét, hiszen az értékesítésre kerülő területek kiválasztása során kizárólag a Kormány általános birtokpolitikai célkitűzései az irányadóak. Ezzel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §-a értelmében a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételek az államadósság csökkentésére is fordíthatóak, ekként a szabályozás lehetővé teszi, hogy az értékesítésre kerülő Natura 2000 területek kijelölése során nem azok természeti, hanem inkább pénzben kifejezhető értéke, és ekként az állami bevétel maximalizálása legyen a meghatározó. Ugyancsak nem létezik általános jellegű, garanciális szabály arra, hogy az értékesítés folyamatában a környezet- és természetvédelmi szempontok figyelembe vételre kerüljenek, például a földrészlet vevőjének kiválasztása során. Önmagában az árverési értékesítés természetszerűleg nem veszi figyelembe az értékesített Natura 2000 terület természeti kezelésére való alkalmasságot, hiszen a jelentkezők közül a legmagasabb összeget ajánlónak juttatja a földterületet olyan jelentkezőkkel szemben is, akik lényegesen alkalmasabbak a területek speciális kezelésére. Ebből következően az értékesítésre kerülő Natura 2000 területek kiválasztása, illetőleg az értékesítés folyamata vonatkozásában nem érvényesül az az először a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban rögzített és az Alkotmánybíróság által azóta is következetesen alkalmazott követelmény, miszerint a környezet- és természetvédelem rendszerében „olyan megelőző biztosítékok is kellene, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizár-

ják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” {ABH 1994, 134, 142, legutóbb megerősítette: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [81]}.

- [61] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés azáltal, hogy az állami tulajdonban álló, védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná az Alaptörvény P) cikkében is nevesített környezet- és természetvédelmi értékek és sajátosságok figyelembe vételét, és ezáltal azok mennyiségi és minőségi védelmét az értékesítésre kerülő földrészletek kiválasztása, illetőleg az értékesítési eljárás során, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértést követett el. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 46. § (1) bekezdése és (2) bekezdés c) pontja alapján felhívja az Országgyűlést a mulasztás kiküszöbölésére.

VI.

- [62] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek magántulajdonba kerülésével a szabályozás szintjén romlik-e a természetvédelem elért intézményi szintje. Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területek hasznosításának szabályait részben a Natura 2000 fenntartási tervek, részben a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzékek, részben a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás, részben pedig a tulajdonosi ellenőrzés intézménye biztosítják. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta meg, hogy ezen szabályozási szintek vonatkozásában érvényesül-e a visszalépés tilalmának elve abban az esetben, ha a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek állami tulajdonból magántulajdonba kerülnek.
- [63] 2. A 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 4. §-a szabályozza a Natura 2000 területek használatának általános elveit. A Korm. rendelet 4. § (5) bekezdése értelmében a Natura 2000 területekre vonatkozóan „[a] fenntartási terv a Natura 2000 terület kezelésére vonatkozó javaslatokat, valamint ezek megvalósításának lehetséges eszközeit tartalmazza, és jogszabály eltérő rendelkezése hiányában kötelező földhasználati szabályokat nem állapít meg.” A Natura 2000 fenntartási terveket a tulajdonos személyétől függetlenül valamennyi Natura 2000 területre el kell készíteni. Az állami szervek által készített Natura 2000 fenntartási tervek állami tulajdonos általi figyelembevétele magától értetődő. Ugyanakkor ezek a fenntartási tervek, bár a környezet- és természetvédelem szempontjaira fogékony magántulajdonosok számára is iránymutatásul szolgálnak, azonban a jogállásukból adódóan önmagukban nem alkalmasak arra, hogy a nem állami tulajdonosok számára kötelező és számonkérhető földhasználati szabályokat írjanak elő.
- [64] 3. Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területek környezet- és természetvédelmi szempontokat maradéktalanul figyelembe vevő hasznosítását a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás intézménye biztosítja. A Korm. rendelet 43/A. § (1) bekezdése értelmében „[a] természetvédelmi célú vagyongazdálkodás elsődleges célja állami tulajdonban álló földrészleteken természetvédelmi célok megvalósítása, az élő és élettelen természeti értékek megóvása, a tájképi, kultúrtörténeti értékek megőrzése, a természeti vagyontulajdonok és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének fenntartható módon való növelése”. A (2) bekezdés értelmében pedig „[a] természetvédelmi célú vagyongazdálkodás során a védett területen történő mező-, erdőgazdálkodási tevékenység (a továbbiakban: gazdálkodás) a természetvédelmi célokra tekintettel folytatható, előnyben kell részesíteni a hagyományos (tájjellegű), természetkímélő, természetközeli gazdálkodási módok alkalmazását, biztosítani kell az őshonos és régen honosult háziállatok állományának genrezervátumként való fenntartását, valamint az állatállományok (megfelelő létszám, faj- és fajtaösszetétel esetén) útján a védett terület természetvédelmi érdekeknek megfelelő területfenntartását, gondozását.” A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján a fenti rendelkezések egyaránt alkalmazandóak a védett természeti területekre és a védett természeti területeknek nem minősülő Natura 2000 területekre.
- [65] Az állami tulajdonban levő, de haszonbérleti szerződés alapján nem állami tulajdonos által hasznosított Natura 2000 területek tekintetében a Korm. rendelet 37. §-a előírja, „[h]a a haszonbérleti szerződés tárgyát képező földrészlet védett területnek minősül, a szerződés elválaszthatatlan részét képezi a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv által elkészített, a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék.” Ekként az állam által haszonbérleti szerződés alapján hasznosított Natura 2000 területek vonatkozásában létezik a földhasználó számára egy kötelező és számonkérhető, a konkrét eset-

ben egyedi szerződésen alapuló földhasználati szabály. A számonkérhetőséget, illetőleg az ellenőrzést biztosítja a Korm. rendelet 47. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonosi ellenőrzés intézménye: „[a] vagyongazdálkodó, hasznóbérlő, vagy az Nfatv. szerinti egyéb jogcímen alapuló szerződés szerinti használatot (e fejezetben a továbbiakban együtt: használó) megillető jogok gyakorlását, annak szabályszerűségét, célszerűségét az NFA ellenőrzi. Ennek érdekében a használó és az NFA közötti, a földrészlet használatára, hasznosítására létesített szerződés (e fejezetben a továbbiakban: szerződés) rögzíteni kell, hogy a tulajdonosi ellenőrzés e rendelet szerint eljárásrendjét, a felek jogait, kötelezettségeit a felek a szerződés részének tekintik.” A (2) bekezdés értelmében „[a] tulajdonosi ellenőrzés célja a földrészlettel való gazdálkodás vizsgálata, ennek keretében a rendeltetésellenes, jogszerűtlen, szerződésellenes, vagy a tulajdonos érdekeit sértő intézkedések feltárása és a jogszerű állapot helyreállítása, továbbá a vagyonyilvántartás hitelességének, teljességének és helyességének biztosítása.” A Korm. rendelet 39. § (7) bekezdésének megfelelően a védett területnek minősülő földrészletek értékesítése során az adásvételi szerződés elválaszthatatlan részét képezi a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék.

- [66] Amíg azonban az állami tulajdonban álló Natura 2000 területekre vonatkozó hasznóbérelti szerződések esetében a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék betartását a Nemzeti Földalap ellenőrzi a tulajdonosi ellenőrzés keretében, addig a magántulajdonban álló Natura 2000 területek vonatkozásában a jegyzék betartására vonatkozó ellenőrzési mechanizmus és szankciórendszer nem létezik. Az állami tulajdonból magántulajdonba, majd a későbbiekben esetlegesen továbbértékesítésre vagy továbbhasznosításra (hasznóbérelt) kerülő, védett területnek nem minősülő Natura 2000 területek vonatkozásában arra sincs szabályozás, hogy a további értékesítés vagy hasznosítás során is a szerződés elválaszthatatlan részét képezze a természeti állapot megőrzésére vagy javítására szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék. A hatályos szabályozásból az sem következik, hogy a jegyzéket eredetileg elkészítő, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv a későbbiekben rendszeres jelleggel felülvizsgálja a jegyzék tartalmát.
- [67] 4. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően azt kellett megvizsgálnia, hogy milyen jogi szabályozás vonatkozik a magántulajdonban levő Natura 2000 területek hasznosítására.
- [68] A 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet a Natura 2000 gyepterületek (rét, legelő művelési ágú területek) fenntartásának földhasználati szabályait rögzíti, azok tulajdonosi formájától függetlenül [az 1. § (2) bekezdésében foglalt kivétellel, miszerint a „rendelet hatálya nem terjed ki a honvédelmi és vízügyi igazgatási szervek vagyongazdálkodásában lévő állami tulajdonú Natura 2000 gyepterületekre, valamint azok földhasználóira.”] Tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet 3–5. §-ai egyértelmű, valamennyi tulajdonosra vonatkozó gyephasználati kötelezettségeket rögzítenek, így a Natura 2000 hálózatba tartozó gyepterületek esetében a nem állami tulajdonban levő gyepterületek tulajdonosait vagy földhasználóit pontosan ugyanolyan, kötelező erővel bíró kötelezettségek terhelik, mint az állami tulajdonost. Ugyanakkor még a magántulajdonban álló gyepterületek vonatkozásában is csak a szabályozás egy eleme, a földhasználat rögzítése történt meg, és nem érvényesül sem a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás, sem a természeti állapot megőrzését vagy javítását célzó jegyzék, sem pedig az állami tulajdon esetén irányadó tulajdonosi ellenőrzés intézménye.
- [69] 5. Amíg azonban a 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet szabályozza a Natura 2000 gyepterületek [a 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 41. § szerinti rét és 42. § szerinti legelő művelési ágú területek] használatának szabályait, addig a jogalkotó nem szabályozta a 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet szerinti egyéb művelési ágak (így különösen: 40. § szerinti szántó, 46. § szerinti nádas, 47. § szerinti erdő, 48. § szerinti fásított terület és 49. § szerinti halastó) földhasználatának szabályait, melyek vonatkozásában az általános földhasználati követelményeken túli speciális jogszabályi előírás nem érvényesül.
- [70] Figyelemmel arra, hogy az állami tulajdonból kikerülő Natura 2000 területek esetében a Korm. rendelet 43/A. § szerinti természetvédelmi célú vagyongazdálkodás szabályai sem alkalmazhatóak, a jogalkotó speciális földhasználati szabályokat pedig kizárólag a Natura 2000 gyepterületek vonatkozásában írt elő, ezért felmerül annak reális lehetősége, hogy a Natura 2000 területek állami tulajdonból árverés útján történt értékesítését követően a környezet, és azon belül is különösen a biológiai sokszínűség védelmének már elért szintje csökkenhet. Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területek esetében mind az állami tulajdonosra (természetvédelmi célú vagyongazdálkodás), mind pedig a hasznóbérlőre (a hasznóbérelti szerződés részét képező jegyzék, valamint az ennek betartását biztosító tulajdonosi ellenőrzés) léteznek speciális és jogilag kikényszeríthető előírások. Ezzel szemben az állami tulajdonból kikerülő Natura 2000 területek vonatkozásában ilyen jogilag kikényszeríthető

előírások mindössze a Natura 2000 gyepterületek vonatkozásában érvényesülnek. A gyepterületnek nem minősülő, magántulajdonban álló Natura 2000 területek vonatkozásában csupán a kötelező erővel nem bíró Natura 2000 fenntartási tervek, illetőleg az adásvételi szerződés mellékletét képező, a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék rögzítik a hasznosítás szabályait, mely utóbbi jegyzék rendszeres felülvizsgálatára, illetőleg az abban foglaltak betartásának ellenőrzésére a jogalkotó nem alkotott szabályokat.

- [71] 6. Mindez azt is jelenti, hogy a Natura 2000 hálózatba tartozó, a Natura 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól szóló 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet hatálya alá nem tartozó, az állami tulajdonból árverés útján értékesítésre kerülő földterületek esetén nincs érdemi szabályozási korlátja annak, hogy a területet megszerző új tulajdonos esetleg oly módon hasznosítsa a területet, mely bár számára jövedelmezőbb, ám egyben a terület természetvédelmi céljainak megghiúsulásához vezet, vagy azokat veszélyezteti.
- [72] A Natura 2000 hálózatba tartozó területek kizárólag gazdasági szempontokat figyelembe vevő hasznosítása így azzal a veszéllyel is jár, hogy a természetvédelmi szempontból összefüggő, ám tulajdonosi struktúrájukat tekintve szétaprózott, korábban egységesen állami tulajdonban állt Natura 2000 területeken az egyes magántulajdonosok eltérő döntéseket hoznak a földhasználat módjára vonatkozóan az általuk reálisnak tartott piaci hasznosítási alternatívák tükrében. Ez a veszély különösen reális akkor, ha az állami tulajdonból kikerülő Natura 2000 területek vonatkozásában a hasznosítás módjára vonatkozóan jogszabályi előírások kizárólag a Natura 2000 gyepterületek vonatkozásában érvényesülnek.
- [73] Az alapvető jogok biztosa és helyettese az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában megállapította, hogy a biológiai sokféleség megőrzése egymástól elszigetelt, kisebb területeken nem valósítható meg hatékonyan, mivel a szigetszerű, mozaikos területek nem teszik lehetővé a populációk szabad érintkezését, ami hosszú távon a fajok populációinak életképességét is veszélyezteti. A Natura 2000 területek vonatkozásában is romló biodiverzitási adatok elsődleges okaként a Nemzeti Biodiverzitás Stratégia is a gazdálkodással közvetlenül összefüggő hatásokat jelölte meg. A Nemzeti Biodiverzitás Stratégia is rögzíti, hogy „[a] biológiai sokféleség megőrzésének és fenntartásának szempontjából komoly problémát jelent az élőhelyek szétदारabolódása” (2.1.5. A zöld infrastruktúra fejlesztése és tervezési összefüggései).
- [74] Mindez azt is jelenti, hogy amennyiben a Natura 2000 területek magántulajdonba adását követően az egyes területekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések változatlan formában hatályban maradnának és alkalmazandók lennének, és ekként a jogi szabályozás szintjén nem valósulna meg a visszalépés tilalmának sérelme, a szétaprózódó tulajdonosi struktúrára tekintettel még akkor is reális veszélyt jelentene a visszalépés tilalma materiális értelemben vett sérelme. Az Alkotmánybíróság már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában is rögzítette, hogy a magántulajdonban álló védett, illetőleg védelemre tervezett területek esetében az állami tulajdonban álló területekkel azonos szabályozás sem elegendő: amennyiben ezek a területek magántulajdonban, illetőleg magántulajdonosok kezelésében állnak, „a használók kötelezettségeit úgy meg kell szigorítani, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.” (ABH, 1994, 134, 142.)
- [75] A környezet megóvása érdekében, és ekként mind az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatos törvény elfogadásakor, mind pedig a Natura 2000 területekre vonatkozó részletszabályozás kialakítása során (ideértve azok állami tulajdonból történő értékesítését és az értékesítést követő jogi helyzetét is) ugyanis a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be. Az elővigyázatosság elvét mind a nemzetközi jog (így különösen a Biológiai Sokféleség Egyezmény, az 1995. évi LXXXII. törvénnyel kihirdetett ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, a 2004. évi CIX. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve a Biológiai Biztonságról), mind a nemzetközi joggyakorlat [EJEB, *Tatar kontra Románia* (67021/01), 2009. január 27.], mind az uniós jog (különösen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 191. cikke), mind pedig a magyar jog elismeri és alkalmazza (a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6. §).
- [76] 7. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés által, hogy a védett természeti területnek nem minősülő, állami tulajdonban álló Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná ezen területek vonatkozásában a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék betartásának érdemi ellenőrzé-

sét, illetőleg a jegyzék tartalmának rendszeres felülvizsgálatát a későbbi tulajdonosok személyétől függetlenül, valamint nem rögzítette a területek továbbértékesítése során irányadó sajátos szabályokat, illetőleg nem alkotott valamennyi, a Natura 2000 hálózattal érintett művelési ág vonatkozásában a gyepterületekhez hasonló földhasználati szabályokat, nem tett eleget az Alaptörvény P) cikkéből fakadó, a környezeti és természeti erőforrások védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára való megőrzésére vonatkozó kötelezettségének, és mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértést követett el. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 46. § (1) bekezdése és (2) bekezdés c) pontja alapján felhívja az Országgyűlést a mulasztás kiküszöbölésére.

[77] Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2018. június 30-ig tegyen eleget.

VII.

[78] Az Alkotmánybíróság jelen határozatának Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2017. október 17.

Dr. Sulyok Tamás 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. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel 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 különvéleménye

[79] Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. pontjával, de nem tudom támogatni az 1. pontjában hivatalból való eljárás alapján megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet.

[80] Nem vitatom azt, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott államcél érvényesüléséhez mindenkítől, elsősorban az államtól többlet erőfeszítések szükségesek. Az állam részéről a természetvédelemre vonatkozó részletes jogszabályi követelmények – törvényi és kormányrendeleti szinten megfogalmazva – léteznek, azok a védett területnek nem minősülő Natura 2000 területeket illetően is irányadók.

[81] Ha és amennyiben ezek a jogszabályok nem elégségesek az államcél tényleges érvényesüléséhez, esetlegesen a már elért védelmi szint csökkenéséhez is vezethetnek, akkor kétségtelenül felvetődhet a természetvédelmi célú követelményeinek, garanciáinak jogszabályi hiányára történő hivatkozás.

[82] Nem gondolom azonban, hogy az állami tulajdonban álló, védett területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg olyan, jelenleg létező jogszabályi kereteken túlmenő természetvédelmi garanciák biztosítása a törvényalkotótól elvárható lenne, amely a változó világ és a romló természeti körülmények között felvetődhet. Nemcsak a jogi követelmények szigorításának absztrakt megfogalmazása nehézségéről van itt szó, hanem mindenekelőtt arról, miként lehetséges ebben a kérdésben összhangba hozni a P) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott államcél az ugyancsak az Alaptörvényben, annak N) cikkében

meghatározott gazdálkodási követelményeket meghatározó elvekkel, amelyekről a határozat indokolása említést sem tesz.

- [83] Ezzel összefüggésben a jelen ügyben is kénytelen vagyok leszögezni: az N) és P) cikkekben foglalt állami működési elvek és célok ütközésekor az állam működésének alapvető gazdálkodási követelményeit meghatározó elvek érvényesülését tartom elsődlegesnek.

Budapest, 2017. október 17.

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

- [84] A különvéleményhez csatlakozom:

Budapest, 2017. október 17.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3394/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 171. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 25/2017. (X. 17.) AB HATÁROZATA

a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 606/B. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 606/B. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság 21/2016. (XI. 30.) AB határozatával összefüggésben az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2017. évi XXIX. törvénnyel (a továbbiakban: 2017. évi XXIX. törvény) több ponton is módosította a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt (a továbbiakban: Be.).
- [2] A 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 21. § (3) bekezdés *a)* pontjának alkalmazásakor, hogy a büntetőügy további elintézésében ne vegyen részt olyan bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár a nyomozás során bíróként járt el.” A 2017. évi XXIX. törvény 2017. április 19-i hatállyal egyrészt módosította a Be. 21. § (3) bekezdés *a)* pontját, eszerint a vádemelést követően a bíróság további eljárásából ki van zárva, aki az ügyben a vádemelés előtt nyomozási bíróként vagy a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés tárgyában eljár. Másrészt beiktatta a 606/B. §-t, mely időbeli korlátot állított a fenti rendelkezés alkalmazását illetően. Az előterjesztői, nem hivatalos indokolás szerint az átmeneti rendelkezések megalkotását lényegesen meghatározó körülmény, hogy a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat – ellentétben a hasonló tárgyú döntést megfogalmazó 34/2013. (XI. 22.) AB határozattal – nem tartalmazza azt a megkötést, hogy az alkotmányos követelményt a határozat közzétételét követően indult büntetőeljárásokban kell csak alkalmazni, továbbá meg is semmisítette a kifogásolt kúriai ítéletet. Mindezekre tekintettel kérdésessé vált a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban kifejtett alkotmányos követelmény érvényesítésének az időbelisége. Az alkotmányos követelmény érvényesítése érdekében a bírósági vezetők ugyanis megkezdték a folyamatban lévő összes ügy áttekintését és az érintett büntetőügyek átszignálását, egy konkrét büntető ügyben eljáró kis létszámú törvényszéken pedig a bírák kizártságukra hivatkozással más törvényszék kijelölését kérték az eljárás lefolytatására. Ez azonban az időszerűségi mutatók romlásával járhat, hiszen a hivatásos bíró személyének megváltozása maga után vonja az eljárás megismétlésének kötelezettségét, mivel ennek megsértése feltétlen, tehát mérlegelést nem tűrő hatályon kívül helyezési ok. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ának és 45. §-ának rendelkezéseiből következően az Alkotmánybíróság határozatának *ex tunc* hatálya csak akkor van, ha az Alkotmánybíróság a határozatában Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt semmisít meg és egyúttal kifejezetten rendelkezik is arról, hogy ez a felül nem vizsgált bírói dönté-

seket is érinti. Miután az Alkotmánybíróság a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatában nem rendelkezett alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés megsemmisítéséről, az ezen AB határozatban írt alkotmányos követelménynek az AB határozat közzétételét követően meginduló eljárásokban kell érvényesülnie. A törvényben foglalt további átmeneti rendelkezések megállapítása annak kizárását célozza, hogy az egyébként szigorú határidőkhöz kötött kényszerintézkedésekről szóló nyomozási bírói ügyekben az áttételek a határidő lejártát, ezzel együtt a kényszerintézkedés tárgyában való döntés eredményességét veszélyeztessék.

- [3] A beiktatott átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatban három, tartalmilag összefüggő bírói kezdeményezés érkezett az Alkotmánybírósághoz.
- [4] 1. A Nyíregyházi Törvényszék tanácsa a 2017. június 29. napján kelt 3.Bf.289/2016/22. sorszámú végzésével az előtte folyamatban lévő büntetőeljárás tárgyalását felüggesztette és az Abtv. 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Be. 606/B. § (1) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és a hatálybalépésére, 2017. április 19-ére visszaható hatályú megsemmisítését indítványozta.
- [5] A kezdeményezésben foglaltak szerint a törvényszékhez 2016. május 9-én érkezett büntetőügyben, a jelenleg is folyamatban lévő másodfokú büntetőeljárás során az eljáró tanácselnök a tárgyalásra való felkészülés során észlelte, hogy a vádemelés előtt az ügy eloadójával együtt eljár az ügyben a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés tárgyában. Ezért a tanácselnök a 2017. június 7-én kelt bejelentésében más tanács kijelölését kérte a Be. módosított 21. § (3) bekezdésének *a*) pontjában meghatározott kizáró körülmény fennállására tekintettel, amire a Be. 606/B. § (1) bekezdésének *b*) pontjának speciális átmeneti rendelkezése miatt nem került sor. Ebből következően a Be. olyan rendelkezése alapján kellene a tanácsnak eljárnia, amely álláspontjuk szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.
- [6] Az indítványozó hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatával alkotmányos követelményt állapított meg a Be. 21. § (3) bekezdés *a*) pontjához fűződően. Ezt követően az Országgyűlés a 2017. évi XXIX. törvénnyel a Be. 21. § (3) bekezdésének *a*) pontját akként módosította, hogy „a vádemelést követően a bíróság eljárásából ki van zárva, aki az ügyben a vádemelés előtt nyomozási bíróként vagy a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés tárgyában eljár.” Ennek ellenére az ügy elintézésre kijelölt tanácsnak a másodfokú eljárást a Be. 606/B. § (1) bekezdésének *b*) pontjára figyelemmel le kellene folytatnia, az ugyanis kimondja, hogy a Be. módosított 21. § (3) bekezdés *a*) pontját a folyamatban lévő eljárásokban és a jogerős ítélettel elbírált ügyek tekintetében is alkalmazni kell azzal, hogy a törvényszék másodfokú tanácsának tagjaként a 215. § (3) bekezdése alapján eljáró bíró a 2016. november 30. után indult büntetőeljárások esetében minősül kizártnak. A tanács álláspontja szerint a Be. 21. § (3) bekezdés módosított *a*) pontja ugyan maradéktalanul kielégíti az Alkotmánybíróság határozataiban tükröződő alkotmányos elvárásokat, a törvénymódosításhoz kapcsolódó átmeneti rendelkezések viszont kétséggé teszik az Alkotmánybíróság által elvárt garanciális követelmény következetes érvényesülését. Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában ugyanis gyakorlatilag az adott normaszöveg bírói értelmezésének alkotmányellenességét állapította meg, mely alkotmányossági problémának a fennállása nem szűkíthető le a 2016. november 30-a után indult büntetőügyekre. Mindebből következően pedig a Be. 606/B. § (1) bekezdés *b*) pontjának alkalmazása esetén a törvényszék eljárási jogosultságát olyan normaszöveg alapozná meg, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság teljes ülése csaknem egyhangú határozatában konkrét ügyben már megállapította. Mindez az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelményével ellentétes.
- [7] Az indítványozó tanács rámutatott egyes jogalkalmazási bizonytalanságokra is. Álláspontjuk szerint nem egyértelmű, hogy mely időpont tekinthető az eljárás indulásának, a vádirat vagy vádindítvány, illetőleg magánvádas ügyben a feljelentés bíróságra érkezésének napja, vagy pedig a lajstromozás időpontja az irányadó, amely minden esetben új eljárást keletkeztet minden bíróságon.
- [8] A támadott rendelkezés a jogbiztonságból levezethető visszaható hatályú jogalkotás tilalmába is ütközik a törvényszék szerint, miután egyértelműen elnehezíti a 2016. november 30-a előtt indult büntetőügyek vádlottjainak helyzetét annak következtében, hogy esetükben a pártatlan elbíráláshoz való joguk feltétlen érvényesülése nem biztosított abban az esetben, ha annak elbírálásában a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés tárgyában eljáró bíró vesz részt, aminek a lehetőségét a támadott átmeneti rendelkezés nem teszi kizárttá.
- [9] Az indítványozó tanács kiemelte azt is, hogy a Be. 21. § (3) bekezdésének *a*) pontjában foglalt kizáró rendelkezés hatályos szövege összhangban áll az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által biztosított alapvető jogok-

kal, így törvényi szinten megfelelően garantálja a pártatlan bírósági eljáráshoz való jog biztosítását is, amelynek általános körű gyakorlati érvényesülését azonban kétségtelenül gátolja az átmeneti rendelkezések törvénybe iktatása.

- [10] Mindemellett a támadott átmeneti rendelkezéssel kapcsolatban az is megállapítható, hogy az az észszerű határidőn belüli elintézéshez való jogot abszolútizálja a pártatlanságot is magában foglaló tisztességes eljáráshoz való joggal szemben, amivel összefüggésben semmilyen alkotmányosan elfogadható indok nem állapítható meg.
- [11] 2. A Debreceni Ítéltábla tanácsa a 2017. július 19-én kelt Bf.III.370/2017/20. sorszámú végzésével az előtte folyamatban lévő büntetőeljárás tárgyalását felfüggesztette és az Abtv. 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Be. 606/B. § (1) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és a hatálybalépésére, 2017. április 19-ére visszaható hatályú megsemmisítését, továbbá a folyamatban lévő ügyben való alkalmazásának kizárását indítványozta.
- [12] Az indítványban foglaltak szerint a Be. 606/B. § (1) bekezdés c) pontja szerint a Be. 21. § (3) bekezdés a) pontját a folyamatban lévő eljárásokban és a jogerős ítélettel elbírált ügyek tekintetében is alkalmazni kell azzal, hogy az ítéltábla tanácsának tagjaként eljáró bíró a 2016. november 30. után indult büntetőeljárások esetében minősül kizártnak. Ebből következően az Ítéltábla olyan bírónak kellene lefolytatni a másodfokú eljárást, akik az Alaptörvénynek megfelelő értelmezés szerint kizárt bírók.
- [13] Az Ítéltáblához 2017. június 13-án felterjesztett ügyben a Be. 21. § (3) bekezdés a) pontja kizárt bírónak teszi az Ítéltábla indítványt előterjesztő tanácsának tagjait. A törvényalkotó azonban olyan átmeneti rendelkezéseket hozott, amelyek ütköznek a pártatlan bírósághoz, így a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogokkal, továbbá a törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvét is sértik. Az átmeneti rendelkezések célja – az új törvény azonnali alkalmazásának megerősítése mellett –, hogy a folyamatban lévő ügyekben a jogalkalmazó számára egyértelművé tegyék, hogy a Be. 11. §-ával szemben mely új törvényi rendelkezéseket nem kell nyomban alkalmazni, ezzel elkerülhető a már lefolytatott bizonyítási eljárások hatékonyságot gátló megisméltése, illetve az időszerűség ellen ható átszignálások, amelyek egyébként alkotmányos alapjogokat nem érintettek.
- [14] Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése tartalmazza a pártatlan bírósághoz való alkotmányos jogot, de azt az alapvető jogot is, hogy a bíróság az ügyet észszerű határidőn belül bírálja el. Az indítványozó tanács álláspontja szerint a jogalkotó a tisztességes eljárás összetevői közül e kettőnek a konkurálását úgy oldotta fel, hogy az időszerűséget előtérbe helyezte a pártatlanság követelményével szemben, ez azonban a pártatlan bíráskodás ún. objektív tesztjének nem felel meg. A pártatlanság követelménye értelmében el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a törvény által felállított bíróság függetlensége és pártatlansága egy olyan általános jogelv, amely a legalapvetőbb emberi jogok közé tartozik. Független és pártatlan bíráskodás hiányában az egyéni jogok érvényesítése szenved csorbát. Mindebből következik, hogy a tisztességes bírósági tárgyalás követelményrendszerének szerves részét alkotó függetlenség és pártatlanság a demokratikus jogállamokban feltétlen érvényesülést kívánó alkotmányos igényként jelentkezik. Az Alkotmánybíróság által kimondottan, objektíven nem pártatlannak mutakozó bíró az átmeneti szabályokat tartalmazó jogalkotói aktus következtében sem válik azzá, időlegesen sem, a vádemelés utáni bírósági eljárásban csak kizárt bíróként vehet részt.
- [15] Mindemellett sérti a jogbiztonságot a megsemmisíteni kért átmeneti szabály a törvény előtti egyenlőség alkotmányos alapjogának tükrében is. A tanács álláspontja szerint nem lehet megindokolni, hogy az AB határozatban kijelentett alkotmányos követelmény szerint kizárt bíró egy ideig mégsem kizárt bíró. A jogalkotás miatt ugyanis ez a helyzet, az Alkotmánybíróság által az objektív mérce szerinti pártatlanságát elvesztett bíró egy ideig mégis objektíve is pártatlannak tekintendő. Az Alkotmánybíróság által deklaráltan pártatlanságát veszített bíró törvényes bírónak nem tekinthető. Az átmeneti rendelkezések következményeként az egyidejűleg folyamatban lévő büntető ügyekben kizárással érintett bírák is eljárhatnak, azaz az állampolgároknak egyik ügyben van, a másik ügyben nincs joga arra, hogy az ügyét a törvény által felállított, pártatlan bíróság bírálja el. A törvény előtti egyenlőség ezzel kiüresedik. A pártatlanság objektív mérceje alapján kizárt bíró által lefolytatott eljárásban az időszerűség követelményét értelemszerűen fel sem lehet vetni, az nem versenyezhet a tisztességes bírósági eljárás további ismérveivel, mert kizárt bíró semmilyen eljárási cselekményt nem végezhet, illetve azt csak meg nem történtnek lehet tekinteni, joghatás kiváltására nem képes.

- [16] 3. A Fővárosi Ítéltábla tanácsa a 2017. július 27-én kelt 1.Bf.184/2017/36. sorszámú végzésével az előtte 2017. július 3. óta folyamatban lévő büntetőeljárás tárgyalását felfüggesztette és az Abtv. 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Be. 606/B. § (1) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és a folyamatban lévő ügyben való alkalmazásának kizárását indítványozta. Az indítványozó tanács szerint e törvényi rendelkezés a határidő megállapítása folytán ellentétben áll a 21/2016. (XI. 30.) AB határozattal, és erre tekintettel sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott pártatlanság elvét, ezért indokolt annak megsemmisítése.
- [17] 4. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket tárgyi összefüggés miatt az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

- [18] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek 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.”

- [19] 2. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi. évi XIX. törvény érintett rendelkezései:

„21. § (3) Az (1) bekezdésben szabályozott eseteken kívül

a) a vádemelést követően a bíróság további eljárásából ki van zárva, aki az ügyben a vádemelés előtt nyomozási bíróként vagy a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés tárgyában eljár,”

„606/B. § (1) E törvénynek az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2017. évi XXIX. törvény nyel megállapított 21. § (3) bekezdés a) pontját a folyamatban lévő eljárásokban és a jogerős ítélettel elbírált ügyek tekintetében is alkalmazni kell azzal, hogy

[...]

b) a törvényszék másodfokú tanácsának tagjaként a 215. § (3) bekezdése alapján eljáró bíró a 2016. november 30. után indult büntetőeljárások esetében minősül kizártnak,

c) e törvénynek az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2017. évi XXIX. törvény hatálybalépésének napját megelőző napon hatályban volt 131. § (3) bekezdése, 138. § (3) bekezdése, 142. § (4) bekezdése, illetve 486. §-a alapján az ítéltábla tanácsának tagjaként eljáró bíró a 2016. november 30. után indult büntetőeljárások esetében minősül kizártnak.”

III.

- [20] A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.

- [21] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadványok megfelelnek-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezések az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésével értelmezett feltételeknek megfelelnek. Mivel a Be. 11. § (1) bekezdése értelmében a büntetőeljárást a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő törvény szerint kell lefolytatni, mely alapján a módosított kizárási szabályoknak mindhárom érintett folyamatban lévő ügyre ki kellene terjedniük és a támadott rendelkezések ezt speciális sza-

bályként kizárják, megállapítható, hogy az egyes eljárásokban alkalmazni kell a támadott rendelkezéseket. Az eljárás felfüggesztése megtörtént, az indítványok határozott kérelmet tartalmaznak, pontosan és egyértelműen megjelölik az indítvány indokait, a támadott jogszabályi rendelkezéseket, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Az indítványok egyszersmind megindokolják, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miatt ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaznak a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására.

- [22] 2. Az alkotmányos követelmény nem új szabály, hanem közvetlenül és egyértelműen az Alaptörvény valamely rendelkezésén alapuló, abban eleve benne rejlő helyes értelmezés, amelyet az Alkotmánybíróság csak felismer és kimond. Megállapításához a felhatalmazást az Abtv. 46. § (3) bekezdése biztosítja. Az Abtv. ezen rendelkezése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal állapíthatja meg azokat, az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.
- [23] Az alkotmányos követelmény mint jogkövetkezmény alkalmazásának célja kettős: egyrészt a kialakult alaptörvény-ellenes helyzet orvoslása és hasonló helyzetek további elkerülése, másrészt pedig az alkalmazott jogszabály kímélete. Akkor alkalmazható, ha megállapítható az az értelmezési tartomány, amelyen belül a jogszabályi rendelkezés alkotmányos marad. Előfordulhat, hogy egy adott rendelkezés önmagában nem minősül alaptörvény-ellenesnek, ugyanakkor annak értelmezési gyakorlata már igen, ilyenkor az Alkotmánybíróság dönthet a rendelkezés megsemmisítése mellett is. Különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor az adott rendelkezés eleve alaptörvény-ellenes tartalommal hatályosult. Mindemellett igaz azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az is, hogy a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell; abban az esetben, amikor a vizsgált rendelkezésnek van olyan értelmezése, amely az Alaptörvényből fakadó követelményeknek megfelel, akkor a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot az alkotmányos követelmény rögzítésével biztosítani tudja az Alkotmánybíróság [9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [35]–[36], 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [90]]. E felfogás már az alkotmányos követelmény intézményét kidolgozó 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban is megjelent (ABH 1993, 256, 267.) és azóta is elvégzi e mérlegelést az Alkotmánybíróság. Az alkotmányos követelmény alkalmazásának vannak további korlátai is, ezek közé tartozik, hogy az Alkotmánybíróság nem tulajdoníthat olyan tartalmat egy normának, ami abból nem olvasható ki, ezzel ugyanis jogalkotói feladatokat vonna el, illetve az autentikus jogalkotói értelmezést sem írhatja felül ezzel az eszközzel. Mindezeket túl, a követelménynek értelemszerűen alkalmasnak kell lennie arra, hogy az alaptörvény-ellenes helyzetet az Alaptörvénynek megfelelően rendezze. Mind a 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, mind pedig a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat meghozatala során arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy az alkalmazott jogszabályi rendelkezések bírói értelmezése szűkítő volt, mely alaptörvény-ellenességhez vezetett, ugyanakkor megállapítható az Alaptörvénynek megfelelő értelmezés is, ezért a jogszabály kímélete és alkotmányos követelmény megállapítása mellett döntött.
- [24] Az Alaptörvény 28. cikkéből következően a bíróságoknak ítélezési tevékenységük során figyelembe kell venniük, hogy a jogszabály mely jelentése felel meg az Alaptörvénynek és ezzel az értelemmel kell alkalmazniuk a jogszabályt az egyedi ügyekben. Az alkotmányos követelmény megállapításával az Alkotmánybíróság a fentiekből következően tehát a jogalkalmazó jogértelmezését segíti annak érdekében, hogy az megfeleljen a 28. cikkből és összességben az Alaptörvény egészéből fakadó követelményeknek. Az alkotmánybírósági határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelmény a bíróságokra kötelező, és attól eltérő jelentést nem tulajdoníthatnak az adott jogszabályi rendelkezésnek.
- [25] Az, hogy az Alkotmánybíróság a lehetséges jogértelmezések közül kiválasztja az alkotmányosat, azt is jelenti, hogy ez az értelmezés eleve adott volt, még akkor is, ha esetleg annak jogalkalmazói kimondására nem, vagy nem teljesen ilyen tartalommal került sor. Az alkotmányos követelmény megállapításával az Alkotmánybíróság nem új jogértelmezést határoz meg, ami korábban még nem létezett, erre nincs is lehetősége. Ugyanez igaz a kapcsolódó alapvető jog értelmezésére is, amelyre az Alkotmánybíróság visszavezeti az alkotmányos követelményt: az adott alapjog tartalma is adott, amit az értelmezés során esetről-esetre formálisan is megfogalmaz az Alkotmánybíróság. Mindennek nyilvánvalóan nem felel meg a Be. módosítási javaslat indokolásának azon része, mely a követelmény időbeli hatályát elemzi. Erre ugyanakkor nem kellett tekintettel lennie az Alkotmánybíróságnak, mivel az ott leírtak nem minősülnek autentikus jogalkotói értelmezésnek.

- [26] Természetesen nincs akadálya annak, hogy a jogalkotó módosítsa az alkotmányos követelménnyel érintett jogszabályi rendelkezést. Ez ugyanakkor nem vezethet a jogbiztonság, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez, vagyis a címzettek számára egyértelműnek kell lennie, hogy milyen eljárási szabályok irányadóak az adott ügyben, másrészt a módosítás nem üresítheti ki az említett alapjog tartalmát. A módosításnak tehát azt kell céloznia, hogy a jogszabály alkotmányos tartalma formálisan, jogszabályszöveggként is megjelenjen, még tovább egyértelműsítve az alkalmazandó jogot.
- [27] Erre került sor a jelen ügyben is. Az, hogy a jogalkotó az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt megállapító határozatának hivatalos lapban történő megjelenésének napjától rendeli alkalmazni a módosított normaszöveget, meghatározva, hogy az mely ügyekre terjed ki és melyekre nem, felveti annak a kérdését, hogy – ahogyan erre a három indítványozó tanács is egyöntetűen következtetett – a jogalkotó az Alkotmánybíróság döntésének jogkövetkezményeit alaptörvény-ellenesen korlátozta. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság jelen ügyben is a hatályos jog kíméletével járt el megállapítva, hogy az indítványokban felvetett ellentmondás megfelelő jogértelmezéssel feloldható.
- [28] A támadott rendelkezés ugyanis a Be. 2017. évi XXIX. törvénnyel megállapított 21. § (3) bekezdés a) pontjának alkalmazásáról, illetve annak mellőzéséről szól. Azon ügyekben tehát, melyekre a módosított kizárási rendelkezés kiterjed, a bíróság összetétele megfelel az Alkotmánybíróság követelményének. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a támadott rendelkezések nem sértik az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseit, ezért az indítványokat elutasította.
- [29] 3. Az indítványok elutasítása ellenére fennmarad az azokra okot adó kérdés, hogy milyen szabályok alapján kell eljárni azokban az ügyekben, amelyek a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat közzétételkor folyamatban voltak, vagy ezt követően, de a Be. módosítása előtt indultak.
- [30] Az Alkotmánybíróság határozatának *erga omnes* kötelező hatályát az alkotmányos követelményt jogszabályba foglaló jogalkotói döntés nyilvánvalóan nem ronthatja le. A derogációs tilalom vonatkozik az időbeliségre, tehát a jogalkotó nem korlátozhatja az alkotmányos követelmény alkalmazását valamilyen jövőbeli időponttól kezdődő időszakra, és vonatkozik az eljárás szakaszaira is, tehát a nyomozás elrendelésével kezdődő büntetőeljárás egészére irányadó, nem korlátozható az ügyek bíróságra érkezésére.
- [31] Azon ügyekben tehát, amelyekben nem lehet alkalmazni a Be.-be épített módosított kizárási szabályokat, a bíróságoknak közvetlenül kell figyelembe venniük a 21/2016. (XI. 30.) AB határozattal megállapított alkotmányos követelményt. Az alkotmányos követelmény alkalmazása ugyanakkor mindig konkrét ügyekhez kapcsolódik, azoktól nem szakadhat el. Ebből egyszersmind az is következik, hogy nincs lehetősége az Alkotmánybíróságnak arra, hogy hivatalból egyenként megvizsgálja az általános hatáskörű bíróságok előtt folyamatban lévő azon ügyeket, amelyekben felmerül az alkotmányos követelmény érvényesítése. Ez az eljáró általános hatáskörű bíróságok feladata.
- [32] A 21/2016. (XI. 30.) AB határozatával az ügyek sokféleségét és a jogbiztonságot mérlegelve az Alkotmánybíróság nem rendelte el a lezárt ügyek felülvizsgálatát. A határozata meghozatalakor jogerősen befejezett ügyek tekintetében tehát a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat nem hozott létre új jogorvoslati okot, és az alkotmányjogi panasz benyújtására rendelkezésre álló lejárt határidőket sem élesztette fel.
- [33] Azokban az ügyekben viszont, amelyek a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat közzétételkor folyamatban voltak, vagy amelyek a közzétételt követően indultak, de nem esnek a Be. módosított szabályának hatálya alá, a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményt alkalmazni kell. Az alkalmazási köteleesség alól csak kényszerítő okon alapuló kevés kivétel képzelhető el. Ilyen kivétel lehet, ha a kizárási szabály alkalmazása esetén nem lenne olyan bíró vagy bírósági tanács, amely eljárhatna az ügyben, és az így keletkező akadály a bíróságok rendelkezésére álló igazgatási eszközök alkalmazásával (kirendelés, más ügyszakos bíró ideiglenes kijelölése) sem volna elhárítható. A bíróságoknak ez a kötelezettsége az Alaptörvény 28. cikkén alapul, mely szerint a jogszabályokat (többek között) az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ha pedig az Alkotmánybíróság megadta a kötelező értelmezést, akkor attól nem térhetnek el. Erre a Be. támadott rendelkezéseitől függetlenül a vizsgált ügyekben is lehetőségük van.
- [34] Az alkotmányos követelmény figyelembe vételének elmulasztását az Alkotmánybíróság utólag, megfelelő alkotmányjogi panasz alapján, esetről esetre fogja megállapítani. Az alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyásának jogkövetkezménye az említett kényszerítő körülményen alapuló egészen kivételes esetektől eltekintve – ha az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog megsér-

tésére hivatkozó alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. előírásainak és megalapozottnak bizonyul – csak az érintett bírósági döntés megsemmisítése lehet.

IV.

[35] A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2017. október 10.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [36] Párhuzamos indokolásom elkészítésének indoka a határozat rendelkező részében szereplő elutasításhoz fűzött indokolás hiánya.
- [37] A Debreceni Ítéltábla, a Nyíregyházi Törvényszék, valamint a Fővárosi Ítéltábla bírái a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény [a továbbiakban: Be.] 606/B. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontjainak alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték az Alkotmánybíróságon, vagyis egyedi normakontroll iránti indítványt nyújtottak be. Az elbírálás során az Alkotmánybíróságnak az indítványokban megjelölt norma, a Be. 606/B. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontjai Alaptörvénnyel való összhangjáról kellett volna döntenie, közelebbről – az indítványok részletes indokolása alapján – arról, hogy a Be. vizsgálni kért rendelkezései biztosítják-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó pártatlan bírósághoz való alkotmányos jogot. Álláspontom szerint ez a vizsgálat a többségi határozatból kimaradt.
- [38] Az indítványozó bíróságok folyamatban levő ügyek felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. § (1) bekezdését „kötelezettségüként” értelmezve indítványaikban részletes indokát adták kérelmüknek a következők szerint. A Be. 21. § (3) bekezdés *a*) pontja hatálybalépéséről és „végrehajtásáról” a Be. 606/B. § (1) *b*) és *c*) pontjai rendelkeznek. Mégpedig olyan módon, hogy a Be. 21. § (3) bekezdés *a*) pontját nem valamennyi folyamatban levő büntetőeljárásban, hanem szűkebben kell alkalmazni: a 606/B. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján 2013. november 22-ét követően, a 606/B. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontjai alapján 2016. november 30-át követően indult büntetőeljárásokban. Az indítványokban – a folyamatban levő büntetőeljárásokon keresztül – bemutatott jogalkalmazói probléma Alaptörvénynek megfelelő megoldását az Alkotmánybíróság 21/2016. (XI. 30.) AB határozata [a továbbiakban ABh.] sem segíti, ugyanis a hatálybaléptetés indítványokkal támadott módja, a Be. 606/B. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontjai felülírják az ABh.-ban megfogalmazott alkotmányos követelmény érvényesülését, vagyis hogy *erga omnes* módon valamennyi büntetőeljárásban érvényesülni tudjon.
- [39] A határozat indokolása az indítványok elutasításának indokaként mindössze a következőket fogalmazza meg: „[a]zon ügyekben tehát, melyekre a módosított kizárási rendelkezés kiterjed, a bíróság összetétele megfelel az Alkotmánybíróság követelményének”; valamint „[a]zon ügyekben tehát, amelyekben nem lehet alkalmazni a Be.-be épített módosított kizárási szabályokat, a bíróságoknak közvetlenül kell figyelembe venniük a 21/2016. (XI. 30.) AB határozattal megállapított alkotmányos követelményt.”
- [40] Ebből azonban nem derül ki, hogy az indítványozó bíróságok által állított, a Be. 606/B. § (1) *b*) és *c*) pontjaiban szereplő, a Be. 21. § (3) bekezdés *a*) pontjához és az Abh.-ban foglalt alkotmányos követelményhez képest szűkebb tárgyi hatály, alkalmazási tartomány megállapítása Alaptörvény konform-e.
- [41] Ezzel összefüggésben nem tér ki arra sem a határozat indokolása, hogy vajon a Be. 606/B. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontjai valóban szűkebb módon határozzák-e meg a kizárási szabályok körét. Anélkül utasítja el az indítványokat, hogy állást foglalna arról, hogy 2016. november 30-át megelőzően és azt követően indult büntetőeljárásokban a Be. 21. § (3) bekezdés *a*) pontjának módosított vagy módosítást megelőző normaszövege irányadó-e. A Be. 606/B. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontjai az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének való

megfelelése úgy lett volna kimutatható, ha állást foglal az Alkotmánybíróság arról, hogy Be. 606/B. § (1) bekezdésének első fordulatában megfogalmazott szabály, vagyis, hogy az eljárási norma rendelkezéseit a folyamatban levő eljárásokban alkalmazni kell, érvényesül-e a Be. 21. § (3) bekezdés a) pontjára. Ezzel kaptak volna pontos választ az indítványozók arra a kérdésre is: előfordulhat-e, hogy 2016. november 30-a előtt indult büntetőeljárásokban az Abh.-ban foglalt alkotmányos követelménnyel ellentétes kizárási szabályt kell alkalmazni.

[42] Tekintettel arra, hogy az ABh.-ban foglalt alkotmányos követelmény megállapítását az ahhoz fűzött különvéleményemben kifejtett indokaim alapján már akkor sem támogattam, csupán jelezni kívánom, hogy mulasztás megállapításával, a jelenlegi jogalkalmazásban megjelenő értelmezési probléma is elkerülhető lett volna. Jelen határozat alapjául szolgáló indítványok arra mutattak rá, hogy az alkotmányos követelmény, mint az Alkotmánybíróság által az ABh.-ban alkalmazott jogkövetkezmény, alkalmatlan volt arra, hogy „az alaptörvény-ellenes helyzetet az Alaptörvénynek megfelelően rendezze” (vö. Indokolás [23]).

[43] Az Alkotmánybíróság a bíróságok számára az Alaptörvény 28. cikkében előírt kötelezettségének teljesítését az Abtv. 25. §-ában biztosított hatáskörében eljárva a fenti kérdések érdemi vizsgálatával segítette volna. Így tett volna eleget az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában deklarált feladatának.

Budapest, 2017. október 10.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1469/2017.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 168. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 26/2017. (X. 17.) AB HATÁROZATA

az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (5) bekezdés *i*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (5) bekezdés *i*) pontja alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (5) bekezdés *i*) pontja a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban levő 3.K.27.104/2017. számú ügyben, valamint bármely folyamatban levő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása (továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 3.K.27.104/2017. számú közigazgatási peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (5) bekezdés *i*) pontja alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, mivel az a foglalkozás megválasztásához való jog aránytalan korlátozásának minősül.
- [2] 1.1. Az alapügy felperese a Zala Megyei Építész Kamara volt tagja, aki a kamara tagjaként energetikai tanúsítói jogosultsággal rendelkezett. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 38/C. § (5) bekezdése alapján a Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara az energetikai tanúsítványok tekintetében független ellenőrzési rendszert működtet. Az energetikai tanúsítványok utóellenőrzése az épületek energetikai jellemzőinek tanúsításáról szóló 176/2008. (VI. 30.) Korm. rendelet 9/A. § (2) bekezdésében meghatározott szempontoknak megfelelően, véletlenszerű kiválasztással történik. A Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara Épületenergetikai Tanúsítványokat Ellenőrző Testülete ellenőrzése a felperes által készített 4 energetikai tanúsítvány esetén 2 kategóriányi eltérést állapított meg, ezért a Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara 102/1/2016. számú végzésében felhívta a Zala Megyei Építész Kamarát, hogy a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (5) bekezdés *i*) pontja alapján tiltsa meg a felperes épületenergetikai tanúsító jogosultságának gyakorlását és törölje őt a névjegyzékből. A Zala Megyei Építész Kamara T-83/2016-2/2017. számú, 2017. január 6. napján kelt határozatával ennek megfelelően törölte a felperest a kamarai névjegyzékből, és megtiltotta az energetikai tanúsítói jogosultságának gyakorlását. A 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 45. § (2) bekezdése értelmében a felperes a határozat jogerőre emelkedésétől számított három éven belül a kamarai névjegyzékbe ismételtelen nem vehető fel.

- [3] 1.2. A határozat ellen a felperes fellebbezett a Magyar Építész Kamarához, arra hivatkozással, hogy a szóban forgó energetikai tanúsítványokat egy kollégája segítségével készítette, és olyan tanúsítást, melyet egyedül készített, nem kifogásolt az Épületenergetikai Tanúsítványokat Ellenőrző Testület. A felperes arra is hivatkozott, hogy a döntés hátrányosan hat a megélhetésére, és az eljárás során nem nyílt lehetősége a hiba javítására, valamint kérte, hogy ügyében a 2017. január 1-től hatályos jogszabályváltozásra is figyelemmel, méltányosan járjanak el. A Magyar Építész Kamara 2017. február 21. napján kelt, 33-2/2017. számú határozatával a Zala Megyei Építész Kamara határozatát helybenhagyta, tekintettel arra, hogy a 2016. december 31. napjáig hatályos jogszabályok nem biztosítottak mérlegelési vagy eltérési lehetőséget, így a Kamara nem tekinthet el a szakmagyakorlás folytatásának megtiltásától és a névjegyzékből való törléstől.
- [4] 1.3. A felperes kereseti kérelmében kérte a jogerős határozat bírósági felülvizsgálatát. Egyebek között arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (5) bekezdés *i*) pontja alaptörvény-ellenes, hiszen anélkül teszi kötelezővé a kamarai névjegyzékből történő törlést és egyben az energetikai tanúsító tevékenység folytatásának megtiltását, hogy az érintettet bevonják az eljárásba, megelőzően figyelmeztetnék, vagy lehetőséget kapna hibájának javítására. 2017. január 1. napjától kezdődően figyelmeztetés nélkül már nem törölhető a hibát vétő mérnök a kamarai névjegyzékből.
- [5] 1.4. Az indítványozó bíró álláspontja szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munkához és foglalkozás szabad megválasztásához való jog csak az I. cikk (3) bekezdésére tekintettel, az arányosság követelményének megtartásával korlátozható. Álláspontja szerint a szükségesség-arányosság szempontjai alapján túlzó az a jogkövetkezmény, amely huzamos időre kizárja a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét valamely – bár kétségtelenül súlyos – szakmai hiba elkövetése esetén, de bármiféle fokozatosság alkalmazása nélkül. Álláspontja szerint nem lehet arányos a foglalkozás szabad megválasztásához való jog olyan korlátozása, amely valamely súlyosabbnak ítélt hiba feltárása esetén az érintettet eljárásba való bevonása, előzetes figyelmeztetése nélkül huzamos időre kizárja foglalkozása gyakorlásából. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabály 2017. január 1. napjától hatályos rendelkezése is abba az irányba mutat, hogy megteremtse az energetikai tanúsítványok esetleges hibái esetén alkalmazható szankciók fokozatosságát és arányosságát. Tekintettel azonban arra, hogy a felperes esetében a hibák feltárása még a 2016. évben történt meg, és az erre vonatkozó értesítés még a 2016. évben megérkezett első fokon eljáró Zala Megyei Építész Kamarához, a szankciót tartalmazó jogszabályi előírás pedig anyagi jog, ezért mind a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. §-a, mind pedig az irányadó bírói gyakorlat alapján a 2017. január 1. napján hatálybalépett új rendelkezések a konkrét ügyben nem alkalmazhatóak.

II.

- [6] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.
- [7] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:
- „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.”
- „XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”
- [8] 2. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény indítvánnyal érintett rendelkezése:
- „38/C. § (5) A Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara független ellenőrzési rendszert működtet az energetikai tanúsítványok tekintetében. Ennek keretében jogszabályban meghatározott tartalmú ellenőrzés céljából

évente véletlenszerűen kiválasztja a Nyilvántartásban rendelkezésre álló összes energetikai tanúsítványnak kormányrendeletben meghatározott statisztikailag jelentős hányadát, és az ellenőrzések alapján a hatáskörrel rendelkező szervnél kezdeményezi a jogszabályban meghatározott hatósági intézkedéseket.”

- [9] 3. Az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet indítvánnyal érintett, 2016. december 31. napjáig hatályos rendelkezése:

„44. § (5) A területi kamara titkára megtiltja a szakmagyakorlási tevékenység folytatását és ezzel egyidejűleg törli a tevékenységet folytató szakmagyakorlót a névjegyzékből, ha
[...]

i) ha az R1. 9/A. §-a szerinti ellenőrzés során a független ellenőrző szervezet megállapítja, hogy az energetikai tanúsító tanúsítvány két besorolással eltér a tényleges értéktől.”

- [10] 4. Az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet indítvánnyal érintett, 2017. január 1. napjától hatályos rendelkezése:

„44. § (5) A területi kamara titkára megtiltja a szakmagyakorlási tevékenység folytatását és ezzel egyidejűleg törli a tevékenységet folytató szakmagyakorlót a névjegyzékből, ha
[...]

i) az R1. 9/A. §-a szerinti ellenőrzés során a Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara megállapítja, hogy a korábban egyszer már a 45/A. § (1) bekezdése szerinti figyelmeztetést kapott energetikai tanúsító által készített tanúsítvány legalább két besorolással eltér a tényleges értéktől.”

- [11] 5. Az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet indítvánnyal érintett, 2017. január 13. napjától hatályos rendelkezése:

„45/A. § (1) Az R1. 9/A. §-a szerinti ellenőrzés során a Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara mint független ellenőrző szervezet a feltárt hibák alapján figyelmeztetésben javításra szólítja fel az energetikai tanúsítvány kiállítóját, ha a tanúsítvány nem a jogszabálynak megfelelően készült vagy eltér a tényszerű állapottól.

(2) A tanúsító a feltárt hibát a korábbi tanúsítvány érvénytelenítésével járó új tanúsítvány kiállításával köteles javítani. A javítás során a javításkor hatályos jogszabályok és a javításkor érvényes műszaki állapot szerint kell végezni a tanúsítást.

45/B. § (1) A Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara bírságot szab ki a tanúsítvány kiállítójára, ha az

a) a 45/A. §-ban foglaltakról nem gondoskodott;

b) jelentős mértékben vagy rendszeresen eltér a jogszabályban foglaltaktól, vagy a tanúsítványa nem tényszerű, vagy

c) érvényes jogosultság nélkül tanúsítványt állít ki.

(2) A kiszabható bírság összege a Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara – az (1) bekezdésben meghatározott körülmények figyelembevételével történő – mérlegelése alapján, tanúsítványonként a tanúsítványban meghatározott hasznos alapterületre vetítve

a) 150 m² alatt legfeljebb 100 000 forint,

b) 150 m² fölött legfeljebb 200 000 forint

lehet azzal, hogy a bírság mértékét ezer forintra való kerekítéssel kell megállapítani.”

III.

- [12] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint megalapozott.

- [13] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogsza-

bály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó bíró olyan jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata iránt terjesztette elő indítványát, amelyet az előtte folyamatban levő eljárásban alkalmaznia kellene. A bírói kezdeményezés tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó bíró jogosultságára való hivatkozást [Abtv. 25. § (1) bekezdés], megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét és a megsérteni vélt cikket [XII. cikk (1) bekezdés], valamint megfelelő indokolást tartalmaz arra, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítvány rögzíti továbbá az indítványozó bíró kérelmét az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárására, valamint kifejezetten kéri a támadott szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítását is. A bírói kezdeményezés az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek is megfelel.

- [14] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (5) bekezdés *i*) pontja az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munkához és foglalkozás szabad megválasztásához való jog aránytalan korlátozásának tekinthető-e.
- [15] 2.1. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert, vállalkozáshoz fűződő jog, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának joga nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása, valamint a vállalkozás szabadságához fűződő jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja [3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]]. Az Alkotmánybíróság a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatában az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjoggal kapcsolatosan elvi éllel leszögezte: „[a]z Alkotmánybíróság már a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kifejtette, hogy a munkához való jog – hasonlóan mint a vállalkozáshoz való jog – nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez. (ABH 1994, 117, 120.) A 327/B/1992. AB határozat arra mutatott rá, hogy a korábbi Alkotmány „70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogba, mely lényegéből fakadóan csak természetes személyeket illet meg, bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. [...] A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez.” (ABH 1995, 604, 609.) Másként megfogalmazva senkinek „sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához” (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1434, 1441.). Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatát az Alaptörvény hatálybalépését követően a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatban és a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozatban is megerősítette [ABH 2012, 783, 789.; illetve 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2013, 1918, 1922.]” (Indokolás [42]). Nincs tehát akadálya a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog korlátozásának, amennyiben a korlátozás eleget tesz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek.
- [16] 2.2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint 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. Alaptörvény-ellenes tehát a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan [32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [101]]. Elsődlegesen tehát annak vizsgálata indokolt, hogy a szabályozással összefüggésben van-e olyan alkotmányosan elfogadható cél, amely az alapjog-korlátozást igazolhatja, azaz, hogy az alapjog-korlátozás szükséges-e. A korlátozás „szükségessége két elemből áll: az alapjog korlátozásának alkotmányos célt kell követnie, és alkalmasnak kell lennie a cél elérésére” [lásd például: 15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]].

- [17] Az épületek energiahatékonyságával kapcsolatos egyes kérdésekre vonatkozóan a magyar állam szabályozási kötelezettségét az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve határozta meg. Az irányelv 17. cikke értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az épületek energiahatékonysága tanúsítását független szakértők végezzék, míg a 18. cikk értelmében a tagállamok független ellenőrzési rendszert is kötelesek létrehozni az energetikai tanúsítványok ellenőrzésére. Az irányelv 27. cikke alapján a tagállamok 2013. január 9. napjáig voltak kötelesek közölni a Bizottsággal az irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, mely szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.
- [18] Az épületek energiahatékonyságával kapcsolatos kérdések szabályozása, ideértve az energetikai tanúsítványok készítésének kötelezettségét is, környezetvédelmi célból kerültek elfogadásra. Az Európai Unió teljes energiafogyasztásának mintegy 40%-a épületekkel kapcsolatos, így az épületek energiafogyasztásának csökkenése részben az Európai Unió energiafüggettségének csökkenését, részben az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkenését, részben pedig (közvetett módon) a megújuló forrásból származó energia felhasználásának növelését eredményezheti. Ezen célok fontosságával kapcsolatosan megjegyzendő, hogy a 2007. márciusi Európai Tanács is hangsúlyozta az energiahatékonyság növelésének szükségességét annak érdekében, hogy az Európai Unió teljesítse az Unió energiafogyasztásának 2020-ra történő 20%-os csökkentésére vonatkozó célkitűzését. Az energetikai tanúsítvány célja annak feltárása, hogy az egyes ingatlanok milyen állapotban vannak hőtechnikai szempontból, azaz az ingatlan mennyire tekinthető energiatakarékosnak vagy pazarlónak. A tanúsítvány részét képezi az írásos javaslat, mely az energiahatékonyság fejlesztésére irányuló korszerűsítési lehetőséget sorolja fel, a javaslatok megvalósítása esetén elérhető minősítés pedig azt mutatja meg, hogy milyen szintig lehet javítani az ingatlan energiahatékonyságát észszerű keretek között. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a környezetvédelmi és energiahatékonysági szempontok figyelembe vétele és érvényesítése olyan alkotmányos értéként azonosítható, mely indokolja az energetikai tanúsítványok készítésének kötelezettségét, és ezzel összefüggésben az energetikai tanúsító tevékenység jogi szabályozását is.
- [19] 2.3. Az irányelv rendelkezéseiből is következően és azoknak megfelelően, az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 4. §-a értelmében aki energetikai tanúsító tevékenységet kíván folytatni, köteles az erre irányuló szándékát a névjegyzéket vezető szervnek bejelenteni. A Korm. rendelet 43. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a területi kamara titkára a szakmagyakorlóval szemben hatósági eljárást folytat le és jogkövetkezményt állapít meg az energetikai tanúsítványok tekintetében a független ellenőrzési rendszert működtető szerv kezdeményezésére. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mind az energetikai tanúsítói tevékenység folytatásának bejelentéshez kötele, mind pedig a tevékenységre vonatkozó szakmai előírások megsértése esetére jogkövetkezmények előírása – ideértve a névjegyzékből való törlést és az energetikai tanúsító tevékenység folytatásának megtiltását, mind legsúlyosabb jogkövetkezményt is – azt célozza, hogy a tanúsító tevékenységet megfelelő képzettséggel rendelkező, szakmailag felkészült személyek a szakma gyakorlására vonatkozó szabályok maradéktalan betartásával végezzék. E tekintetben a szabályozás – uniós jogból is következő – szükségessége nem kérdőjelezhető meg.
- [20] 2.4. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően azt kellett mérlegelnie, hogy a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (5) bekezdés i) pontja arányosan korlátozza-e a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot. Az arányosság körében annak vizsgálatára kerül sor, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát {lásd például: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [21] A 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos 44. § (1) bekezdése szerint a területi kamara titkára figyelmeztetésben részesíti a szakmagyakorlót, ha az épületek energetikai jellemzőinek tanúsításáról szóló 176/2008. (VI. 30.) Korm. rendelet 9/A. § szerinti ellenőrzés során feltárt hibát az energetikai tanúsító a tanúsítvány alátámasztó munkarészben nem javítja ki. A 44. § (5) bekezdése értelmében pedig a területi kamara titkára megtiltja a szakmagyakorlási tevékenység folytatását és ezzel egyidejűleg törli a tevékenységet folytató szakmagyakorlót a névjegyzékből, ha az ellenőrzés során a független ellenőrző szervezet azt állapítja meg, hogy az energetikai tanúsítvány két besorolással eltér a tényleges értéktől. A 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 45. § (2) bekezdése értelmében a névjegyzékből történő törlés következményeként az energetikai ta-

núsítványt készítő személy a törlésről szóló határozat jogerőre emelkedésétől számított három éven belül a kamarai névjegyzékbe ismételten nem vehető fel, ekként a névjegyzékből való törlés lényegében az energetikai tanúsító tevékenységtől három évre történő eltiltást jelent. Ez a foglalkozástól eltiltással egyenértékű jogkövetkezmény alkalmazása 2016. december 31-ig ráadásul teljesen automatikus volt, melyet attól függetlenül volt köteles az illetékes kamara alkalmazni, hogy az eljárás alá vont szakmagyakorló korábban megsértette-e az energetikai tanúsítványok készítésére vonatkozó szakmai szabályokat. A jogkövetkezmény alkalmazása során annak sem volt jelentősége, hogy adott esetben mi okozta az energetikai tanúsítvány eltérését, és a szabályozásból adódóan a szakmagyakorló arra sem kapott lehetőséget, hogy a tanúsítványt adott esetben maga javíthassa. A szabályozásból következően ugyan a 2016. december 31. napjáig hatályos szabályozás is lehetővé tette a figyelmeztetés mint jogkövetkezmény alkalmazását, ha azonban az energetikai tanúsítvány két besorolással eltért a tényleges értéktől, a kamarai névjegyzékből való törlés és egyben az energetikai tanúsító tevékenység folytatásának megtiltása mint jogkövetkezmény automatikusan és kötelező jelleggel alkalmazásra került, a tanúsítvány készítőjének eljárásba történő érdemi bevonása, illetőleg az eltérés okának vizsgálata nélkül. A szabályozásból adódóan abban az esetben is a legsúlyosabb jogkövetkezmény került minden esetben automatikusan alkalmazásra, ha az energetikai tanúsítvány készítője korábban egyetlen szakmai hibát sem vétett.

- [22] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet 2017. január 1. napján, illetőleg 2017. január 13. napján hatálybalépett módosításai több vonatkozásban is változtattak a hibás energetikai tanúsítványok készítése esetén alkalmazandó jogkövetkezmények rendszerén. A Korm. rendelet újonnan elfogadott 45/A. § (1) bekezdése értelmében a Budapesti és Pest Megyei Mérnöki Kamara mint független ellenőrző szervezet a feltárt hibák alapján figyelmeztetésben javításra szólítja fel az energetikai tanúsítvány kiállítóját, ha a tanúsítvány nem a jogszabálynak megfelelően készült vagy eltér a tényszerű állapottól. A névjegyzékből való törlés és az energetikai tanúsító tevékenység folytatása mint legsúlyosabb jogkövetkezmény pedig kizárólag a korábban a 45/A. § (1) bekezdése szerinti figyelmeztetést kapott energetikai tanúsítóval szemben alkalmazható. A Korm. rendelet 45/B. § (1) bekezdése ezen túlmenően immáron lehetővé teszi bírság kiszabását is többek között abban az esetben, ha a tanúsítvány kiállítója „jelentős mértékben vagy rendszeresen eltér a jogszabályban foglaltaktól, vagy tanúsítványa nem tényszerű”. Ebből következően 2017. január 1. napját követően a kamarai névjegyzékből való törlés csak az ismételten súlyos szakmai hibát elkövető és korábban figyelmeztetésben részesült tanúsítványkészítőket sújtja. Ezen differenciált szankciórendszert tartalmazó anyagi jogi szabályok azonban – miként arra az eljáró bíróság is rámutatott – az alapügyben nem alkalmazhatóak.
- [23] A bírói kezdeményezéssel támadott, az energetikai tanúsító tevékenységre vonatkozó, 2016. december 31. napjáig hatályos szankciórendszer azon eleme, mely a névjegyzékből történő automatikus törléssel három évre eltiltja az energetikai tanúsító tevékenység folytatásától a tanúsítót abban az esetben, ha az energetikai tanúsítvány két besorolással eltér a tényleges értéktől, a fentiekből következően az épületek energiahatékonysági jellemzőinek és energiafogyasztásának javítására mint elérendő célra tekintettel az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munkához és foglalkozás szabad megválasztásához való jog aránytalan korlátozásának tekinthető.
- [24] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvánnyal támadott, 2016. december 31. napjáig hatályos jogi szabályozás sértette az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerinti foglalkozás szabad megválasztásához való jogot. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban levő 3.K.27.104/2017. számú ügyben nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elrendelte továbbá a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban levő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát is.

IV.

[25] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2017. október 10.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1534/2017.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 168. számában.



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

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