

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

28/2015. (IX. 24.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés – esélyegyenlőség megvalósulása külön intézkedésekkel*

*Alaptörvény XIII. cikk – tulajdonhoz való jog*

*Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdés – állami nyugdíjra való jogosultság*

*Alaptörvény XXIII. cikk – népszavazáson való részvételhez fűződő jog*

*Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – tisztességes eljárásról való jog*

Több indítványozó (magánszemély és civil szervezet) a Kúriának a Nemzeti Választási Bizottság országos népszavazás kitűzésére irányuló népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdés hitelesítését megtagadó határozata megváltoztatása miatt fordult az Alkotmánybírósághoz (a továbbiakban: AB). Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíjsszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?” Az indítványozók szerint a Kúria végzése nem tartalmazott alapjogi érvelést, kifejtették továbbá, hogy hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha az adott szabályozási koncepció lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik. A konkrét ügyben az eltérő nyugdíjsszabályok alapja az eltérő nem, ami miatt a nőkre vonatkozó kedvezményes szabályozás a gyermeknevelés miatti fokozott terhelés, valamint a beszámítható munkaévek csökkenésén alapszik. Álláspontjuk szerint ezt ismeri el az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése is, ugyanakkor egy esetleges népszavazás a nők ezen különös védettségét szüntetné meg, amely szabályozás egyébként indokolt és ésszerű pozitív diszkrimináción alapul. Az indítványok hivatkoztak arra, hogy egy esetleges eredményes népszavazás a tulajdonhoz való jog sérelmét is eredményezné, hiszen az így előálló jogalkotási kényszer többféleképpen lenne teljesíthető. Eredményezheti a kedvezmények teljes eltörlését vagy a jelenlegi kedvezmények kiterjesztését a férfiakra, amely utóbbi megoldás az ellátásban részesülők megnövekedett száma miatt a jelenlegi nyugellátás csökkenésével járna. Az indítványozók szerint a tisztességes eljárásról való jog sérelmét is megvalósította a Kúria, hiszen nem függesztette fel az eljárását, és nem fordult az AB-hoz annak eldöntése érdekében, hogy a feltenni kívánt kérdés vajon tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik-e. A tisztességes eljárásról való joggal együtt a jogbiztonság követelményének sérelmét valósította meg az indítványozók szerint az a tény is, hogy a Kúria nem vette figyelembe a nyugdíjrendszerrel összefüggő egyéb népszavazási kérdésekben hozott alkotmánybírósági határozatokat, így indokolása hiányos, ellentmondásos.

Abg az ügy előadó bíróját *Sulyok Tamás* volt. Az AB mindenekelőtt felhívta a figyelmet arra, hogy a Kúria népszavazást hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén és csak alkotmányossági szempontból vizsgálja felül, amelyet a jelen ügyben állított alapjogi sérelmek megalapoztak. Figyelembe véve a népszavazási kérdés költségvetési tárgykört érintő tilalmára vonatkozó eddigi gyakorlatát is, a testület mindenekelőtt megállapította, hogy a Kúria hitelesítő végzésében foglalt kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. A tiltott tárgykör tekintetében a költségvetési törvény ugyanis nem kizárólag a hatályos törvényt jelenti, hanem valamely jövőbeni kiadást is, illetve olyan törvényt is, amelyből a hatályos törvény módosítása következik. Ennek értelmében tehát a Kúria nem alkalmazta megfelelően a kizárt tárgykörbe tartozó költségvetési törvény fogalmának az AB által kialakított értelmezését, vagyis kizárt tárgykörbe tartozó kérdést hitelesített.

Ezt követően a testület az indítványok alapján azt vizsgálta, hogy vajon a Kúria a kérdés hitelesítése során elvégezte-e a kifogásolt alapjogi szempontú vizsgálatot. A népszavazási kérdés tartalma szerint arra irányult, hogy a férfiaknak is biztosítsa a nők számára már rendelkezésre álló nyugdíjba vonulási kedvezményeket. Az AB szerint ez azt jelentené, hogy mind az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, mind pedig az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése kiüresedne, mert kizárólag a nők számára biztosított alanyi jogot ismernek el. Ezeket az alapjogi összefüggéseket a Kúriának a kérdés alkotmányossági vizsgálata során fel kellett volna tárnia. A konkrét ügyben tehát nem annak van jelentősége, hogy valamely az alapjogi fejezetben szereplő szabály alapvető jogot

vagy államcél fogalmaz meg, hanem annak, hogy a nyugdíjjal összefüggésben a nőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás megalkotásának lehetőségét vonná el egy eredményes népszavazás. A Kúriának az Alaptörvény 28. cikke alapján, a kérdés hitelesítése tárgyában is figyelembe kell vennie az alkotmányossági összefüggéseket és szempontokat. Az AB rámutatott, hogy a Kúria a fenti alkotmányossági szempontokat nem vette figyelembe, vagyis nem vizsgálta, hogy a népszavazási kérdés hogyan hat ki az alkotmányosan védett társadalmi csoport, a nők alaptörvényi védelmére, ezért a Kúria végzését megsemmisítette.

*Dienes-Oehm Egon* párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetnie a döntésnek arra, hogy hangsúlyozza: a Kúria végzésének alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény téves értelmezésére vezethető vissza. Ráadásul a Kúria nem vette figyelembe a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elve érvényesítésének követelményét sem, amely az Alaptörvény N) cikkéből ered, és valamennyi állami szervet terhel.

A fentiekhez hasonlóan *Pokol Béla* párhuzamos indokolása is az Alaptörvény N) cikkére hívta fel a figyelmet, mint az Alaptörvény olyan új elemére, amely a költségvetést érintő népszavazási kérdések alkotmányosságának eldöntésénél fontos, új érvenként szolgál a korábbi Alkotmány során kialakult gyakorlathoz képest.

*Salamon László* párhuzamos indokolásában kitért arra, hogy a nőket megillető pozitív megkülönböztetésen alapuló kedvezmények biztosításának lehetővé tétele önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, hanem államcél, ugyanakkor azáltal, hogy a jogalkotó az Alaptörvényvel harmonizálva megalkotta a nőkre vonatkozó kedvezményes szabályokat, az államcélok jogként történő realizálását valósította meg, vagyis immáron Alaptörvényben biztosított konkrét jogoknak tekinthetők. Ebből következően egy esetleges eredményes népszavazás Alaptörvényben biztosított jog orvosolhatatlan sérelmét valósítaná meg. Ráadásul egy ilyen kérdésben a népszavazás biztosítása sértené a népszavazásban való részvétel jogát, ugyanis hamis illúziót keltene, hiszen kizárja a valódi döntés lehetőségét, ugyanis eleve alaptörvény-ellenes kérdésre irányul.

*Kiss László* különvéleményében hangsúlyozta, hogy a döntés nem alapjogok közötti kollízióként vizsgálta a felvetett kérdéseket, mivel a mérlegelés során nem kapott szerepet a népszavazáshoz való jog egyik részjogosítványának korlátozása, a népszavazás kezdeményezéséhez való alapjog. Ráadásul a végzést megsemmisítő AB döntésnek is meg kell felelnie a szük-

ségesség-arányosság mércéjének. Véleménye szerint a döntés alapjául szolgáló korlátozás szükségtelen, hiszen nincsen olyan alapjog, alkotmányos cél vagy érték, amelynek védelme elkerülhetetlenné tenné a népszavazáshoz való alapjog gyakorlásának teljes kizárását. Az alkotmánybíró felhívta a figyelmet az AB eddigi gyakorlatától történő eltérésre is az esélyegyenlőségi klauzulák és az érintettség kérdésében. Álláspontja szerint az Alaptörvény esélyegyenlőségi rendelkezései nem alapjogi szabályok, sőt, nem is alanyi jogosultságok, vagyis azokra alkotmányjogi panaszt sem lehetne alapítani. Ráadásul a panaszok előterjesztésének érintettsége pusztán hipotetikus, potenciális. A döntés továbbá alapjogi összefüggések nélkül elemzi azt, hogy a népszavazási kérdés kizárt tárgykörbe tartozik-e, érdemben ugyanakkor nem vizsgálja, hogy az alapjogi sérelem fennáll-e (véleménye szerint egyébként nem). A népszavazást kezdeményezők és támogatók ugyanis gyakorolják alapjogikat, az indítványozók népszavazáshoz való alapjoga fogalmilag nem sérülhet. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével összefüggésben az alkotmánybíró arra hívta fel a figyelmet, hogy senkinek nincsen alanyi joga arra, hogy akár saját, akár más ügyében az eljáró bíróságot egyedi normakontrollra kötelezze, a kezdeményezés joga ugyanis a bírói függetlenség részét képezi. Összességében az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételei álláspontja szerint nem álltak fenn.

*Stumpf István* is az indítványok visszautasítása mellett érvelt különvéleményében, amelyhez *Lévay Miklós* csatlakozott. A népszavazással kapcsolatos új, 2012. január 1. napjától hatályos szabályok értelmében ugyanis a korábbi szabályoktól eltérően immáron a Kúria és nem az AB bírálja el a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kifogásokat. Ezen túl az indítványozók érintettsége sem állt fenn, hiszen nem mutatható ki az Alaptörvényben biztosított jog sérelme, amely az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele. A népszavazáshoz való alapjog sérelme csak akkor merülhet fel, ha valakinek a népszavazási kezdeményezését elutasították; vagyis, ha valaki nem kívánja a népszavazást, annak számára még a tiltott tárgykör helytelen értelmezése sem fogja korlátozni a népszavazás kezdeményezéséhez fűződő jogát. Ráadásul az indítványozói „jogsérelem” hipotetikus, hiszen a jogsérelem csak akkor következhet be, ha a népszavazási kezdeményezés és a kapcsolatos eljárás valamennyi esete teljesül, a népszavazás érvényes és eredményes lesz, vagyis számos feltétel fennállása szükséges még hozzá. Véleménye szerint a testület az indítványozói érintettség új értelmezésével az alkotmányjogi panasz intézményét „eltolja” az *actio popularis* irányába; továbbá, ha a későbbiek-

ben is alkalmazza az alapul szolgáló eljárást, akkor az AB lényegében harmadfokú felülvizsgálati fórummá válik. Ha pedig nem alkalmazza következetesen, akkor viszont kiszámíthatatlan lesz a gyakorlata a kérdésben.

*Szalay Péter* is az érintettség hiánya miatti visszautasítás mellett érvelt. Különvéleményében kiemelte, hogy az indítványozónak azt kell igazolnia, hogy érintettként a támadott bírói döntés Alaptörvényben biztosított jogát sértette. A jogsérelem pedig személyesen őt érinti, a bírói döntésből közvetlenül fakad, már bekövetkezett, és jelenleg is fennálló. Azáltal, hogy a sérelem feltételes – hiszen a népszavazási eljárástól függ –, ezek a feltételek nem állnak fenn. A törvényhozó kompetenciájába tartozik, hogy egy esetlegesen érvényes és eredményes országos népszavazásból eredő jogalkotási kötelezettség teljesítéséhez a jövőbeni költségvetések tervezésekor rendeljen külön forrásokat.

*Mészáros Gábor*

## 29/2015 (X. 2.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság és jobbiztonság*

*Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés – helyi önkormányzat rendeletalkotási joga*

Az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll keretében kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.), valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) több bekezdése alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatát, valamint a támadott jogszabályhelyek megsemmisítését. Az indítványozó szerint az Möt. 8. § (1) bekezdésében található „és betartatni” szövegrész, továbbá a 8. § (2) bekezdésében foglalt „*elmulasztásuk jogkövetkezményeit*” szövegrész, végül pedig a 143. § (4) bekezdés d) pontjában olvasható „*ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit*” szövegrész sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben rögzített jogállamiság elvét. Ugyancsak a demokratikus jogállam elvébe ütköznek véli a Ket. 131. § (1a) bekezdését.

Az indítványozó kiemelte, hogy az utóbbi években különösen nagy figyelmet fordított a közrenddel és közterület-használattal összefüggő szabályozások esetleges visszasságainak felderítésére és kiszűrésére. 2013. január 1-jén léptek hatályba az Möt.-nek a közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatko-

zó rendelkezései, amelyek kimondták, hogy a helyi közösség tagjai nem pusztán betartani, de betartatni is kötelesek azokat. A jogszabályi változások továbbá rögzítették, hogy a helyi önkormányzatok képviselőtestületei ezen kötelezettségek be nem tartására jogkövetkezményeket állapíthatnak meg. Az indítványozó véleménye szerint az Möt. támadott rendelkezései a helyi rendszabályok kidolgozását az önkormányzatok szabad mérlegelésére bízzák; alkotmányos kereteket, illetve alapvető jogokat biztosító garanciák nélkül. Aggályosnak tartja, hogy a közérkölc, a közbiztonság, valamint a közizlés védelmére koncentrált önkormányzati rendeletek a szükséges törvényi keretszabályok hiánya miatt könnyen alapjogsérelemhez, valamint a jogállamiság elvének sérelméhez vezethetnek. Utalva az Alkotmánybíróság vonatkozó és továbbra is relevánsnak tekintendő gyakorlatára, az indítványozó kiemeli, hogy a jogállamiság alapvető követelményeivel összeegyeztethetetlen, hogy az önkormányzatok mindennemű jogi kötöttségek és keretek nélkül alapjogokat korlátozzanak. Az utóbbi évek önkormányzati rendeletalkotási tendenciájából az látszik, hogy fokozatosan kialakul egy olyan szabályanyag, amely magasabb szintű jogszabályok alapján nem jogellenes magatartásokat szankcionál.

A Ket. vonatkozásában az alapvető jogok biztosa a 131. § (1a) bekezdését vitatta, ugyanis szerinte a „*közösségi együttélés szabályai*”, valamint a „*közösségellenes magatartások*” kategóriái között igen nagy az átfedés, így súlyos bizonytalanság alakulhat ki a szankciók vonatkozásában. Bár a 38/2012 AB határozat alapján megszűnt az önkormányzatok felhatalmazása a tiltott, közösségellenes magatartások szankcionálására, az alapvető jogok biztosának vizsgálódásai során kiderült, hogy a gyakorlatban a jogkövetkezményeket immár a közösségi együttélés szabályainak megsértésére alkalmazzák.

Egy másik indítvány a Kúria Önkormányzati Tanácsától érkezett, amely Budapest V. kerületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 57/2012. (XII. 21.) rendelet alaptörvény-ellenességének és alkalmazási tilalmának megállapítását kérte. Az indítványozó által kifogásolt szövegrész – az alapjogi biztos indítványához hasonlóan – az Möt. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés d) pontjának „*továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit*” volt. A Kúria tanácsa szerint a közösségi együttélés szabályainak meghatározására és a megsértésük lehetséges jogkövetkezményeire vonatkozó, önkormányzatok számára adott felhatalmazás szétfeszíti a delegált jogalko-

tási hatáskör kereteit, ezért ellentétes a jogállamiság elvével.

Az ügy előadó bírása Varga Zs. András volt.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette az Möt. vonatkozó rendelkezéseit és az azzal kapcsolatban már kifejtett alkotmánybíróági álláspontot. A testület felidézte, hogy az Möt. alapján a helyi önkormányzatok rendeletben megállapíthatták a tiltott, közösségellenes magatartások tartalmát, a normaszegőkkel szemben pedig szankciót, tipikusan pénzbírságot helyezhettek kilátásba. Ezek a rendelkezések tehát arra adtak felhatalmazást az önkormányzatok számára, hogy helyi szintű rendeletekben tiltsanak meg olyan magatartásformákat, amelyeket magasabb szintű normák nem szankcionáltak, vagy nem ismertek, ugyanakkor a jogalkotói hatáskör alkotmányos korlátait és határait nem szabályozták. Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában ezeket a szabályokat alaptörvény-ellenesnek találta, és megsemmisítette az Möt. 51. § (4) bekezdését, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontját. Ezt követően léptek hatályba a jelen AB határozatban vizsgált Möt. 8. §-ban foglalt rendelkezések, amelyek a közösségi együttélés szabályainak meghatározását az önkormányzatokra bízák.

A bírák leszögezték, hogy a 2012-es AB határozat elvi megállapításait jelen eset kapcsán is fenntartják, de alkalmazhatóságukat az aktuálisan vizsgált rendelkezések tekintetében a megváltozott jogszabályi környezetre tekintettel fogják értékelni, mivel az Alaptörvény negyedik módosítása újr szabályozta a XXII. cikket, beemelve az „életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás” jogellenessé minősíthetőségének lehetőségét. Noha az Alaptörvény csak az életvitelszerű közterületen tartózkodásról rendelkezik, a bírák többsége szerint ennek távolabbra mutató következményei vannak. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem vette figyelembe az Möt. korábban megsemmisített rendelkezéseivel kapcsolatos megállapításait, mivel az Alaptörvény a negyedik módosítás után már megteremtette az Möt. jelenlegi szabályozásának alkotmányos alapját. Másfelől, az Alaptörvény negyedik módosításával kibővült a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiája. Az önkormányzatok számára adott általános jellegű rendeletalkotási felhatalmazás pusztán annak általános jellege miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel.

A testület az indítvány elbírálását az Möt. 8. § (2) bekezdés alaptörvény-ellenességének vizsgálatával folytatta. Az Alkotmánybíróság azt mérlegelte, hogy megállapítható-e a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és az önkormányzati szabályozásra vonatkozó felhatalmazás hiánya, és így a jogbiztonság el-

vének, valamint a közigazgatás törvény alá rendeltsége követelményének sérelme – ahogyan azt az indítványozók állították. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése az önkormányzatok számára a következőképp biztosítja a jogalkotási hatáskört: „*Feladatkorében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.*” Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvényből egyértelműen következik, hogy az önkormányzatok számára biztosított rendeletalkotási felhatalmazást az Országgyűlés törvényben keretek közé tudja szorítani. Továbbá, a bírák többsége szerint nem ellentétes az Alaptörvénnyel az a tény, hogy ez a felhatalmazás általános jellegű, csupán a rendeletalkotás tárgya van előre meghatározva. A testület szerint az Alaptörvénnyel való összhang mellett a közigazgatás törvény alá rendelése sem sérül, ha teljes egészében az önkormányzatok diszkrecionális joga azt meghatározni, hogy milyen tartalommal töltik ki a keret jellegű szabályozást, ami az önkormányzatiság Alaptörvény 31. cikkében deklarált elvéből is következik. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem ellentétes a hatalommegosztás rendszerével és az önkormányzatiság értékeivel az a helyi gyakorlat, amely bizonyos magatartások körét a közösségi együttélés szabályaiba ütközőnek minősít, és erre vonatkozóan rendeletet alkot. A testület továbbá rámutatott arra, hogy pusztán az Alaptörvényre hivatkozva nem lehet azt vélelmezni, hogy a széles rendeletalkotási felhatalmazást az önkormányzatok visszaélészerűen alkalmaznák. Az önkényes joggyakorlás megakadályozásának számos biztosítéka található meg a rendszerben. Ilyen biztosíték többek között maga az Alkotmánybíróság, valamint a bíróságok. Sőt, további jogrendszerbe beépített törvényi biztosítékok szabnak kereteket az önkormányzatok szankcióalkalmazásának, korlátozzák a felhatalmazáson alapuló diszkrecionális jogkörüket. A testület erre példaként hivatkozott a Ket. bizonyos rendelkezéseire, amelyek pontosan meghatározzák a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság, valamint az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjait. Biztosítékként említik továbbá, hogy a Ket. 94/A. § (1a) bekezdése külön rögzíti az önkormányzati rendeletben megállapítható közigazgatási bírság felső határát.

Az AB érvelését azzal folytatta, hogy az önkormányzatok törvényességi felügyeletét az Alaptörvény alapján a kormány is garantálja a fővárosi és megyei kormányhivatalok révén. Ennek megfelelően az Möt. is rögzíti: a kormányhivatal javaslatot tehet az illetékes miniszternek, hogy a kormány indítványban kérje

az AB-t az önkormányzati rendelet alkotmányosságának vizsgálatára. Mindemellett a Kúriának is van lehetősége, hogy az önkormányzati rendeletek Möt.-vel vagy más jogszabályokkal való összhangját megvizsgálja.

A fentiek alapján a testület arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozók által támadott rendelkezések nem ellentétesek az Alaptörvénnyel, ezért elutasított az indítványok ezen részét.

A szintén támadott Ket. rendelkezéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „közösségi együttélési szabályok megszűnése” szövegrész már nem szerepel a törvényben, mivel azt a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény 10. § (22) bekezdés i) pontja módosította. Ennek fényében az Alkotmánybíróság a Ket. 131. § (1a) bekezdésére vonatkozó indítványt elutasította, mivel az már nincs hatályban, az indítványozó pedig nem nyújtott be indítványkiegészítést.

A határozathoz *Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indoklást csatolt, mert az indokolást hiányosnak találta. Véleménye szerint az indokolásban rögzíteni kellett volna azt, hogy mivel a Kúria az önkormányzati rendeleteket törvényességi szempontból vizsgálhatja, az önkormányzatok alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz abban az esetben, ha a Kúria megsemmisíti valamely rendeletüket. Úgy gondolja, hogy a korábbi Alkotmány idején kialakult alkotmánybírói gyakorlat, miszerint az önkormányzatok nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, ebben a döntésben kellett volna felülrírni, és elvi élel kimondani, hogy a Kúria döntésével szemben az önkormányzatok az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak.

A határozathoz különvéleményt *Czine Ágnes*, *Kiss László* és *Salamon László* alkotmánybírák csatoltak.

*Czine Ágnes* érvelése szerint a többség tévesen következtetett arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása megteremtette a támadott rendelkezések alkotmányosságát. *Czine* szerint az Alaptörvény negyedik módosítása csupán a közterületen való életvitelszerű tartózkodás vonatkozásában fogalmaz meg rendelkezéseket, vagyis nem hívható fel jelen szabályozás szélesebb következményeinek igazolására.

*Czine* felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság jogállamiság és jogbiztonság kapcsán követett gyakorlatában alapelveként került rögzítésre, hogy amennyiben egy közigazgatási szerv jogalkotási felhatalmazást kap alkotmányos vagy törvényben rögzített jog korlátozására, akkor a felhatalmazó törvénynek ki kell jelölnie a jogalkotási hatáskör

mozgásterét, annak korlátait. Ez alapján az Alkotmánybíróság több eset kapcsán is arra a megállapításra jutott, hogy ha nincsenek meghatározva egy felhatalmazáson alapuló jogkör gyakorlásának a törvényes garanciái, akkor ez az önkormányzatok számára olyan diszkrecionális mérlegelési jogkört teremt, amely könnyen az önkényesség talajára vihet át. *Czine* nem vitatta a helyi demokrácia érvényesülésének szükségességét, vagyis azt, hogy az adott települések szabályozhassák a helyi társadalmi viszonyokat, kifejezve ezzel a közakaratot, de szerinte ezt csak úgy lehet gyakorolni, ha a helyi rendeletalkotás során a jogbiztonság alkotmányos követelményét tiszteletben tartják. Ezen érvek alapján úgy találta, hogy az Möt.-t támadott rendelkezései nem felelnek meg a jogbiztonság és jogállamiság követelményeinek, mivel nem határozzák meg félreérthetetlenül a rendeletalkotás lényegi szempontjait, és ezzel megadják a lehetőséget az önkormányzatok számára, hogy saját tetszésük szerint határozzák meg a közösségi együttélés alapvető szabályait.

Fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy az alapvető jogok biztosa vizsgálatai során feltárta azt a rendkívül visszas gyakorlatot, miszerint az önkormányzatok a helyi bevételek növelése érdekében abszurd közösségi együttélési szabályokat alkotnak, amelyek nyomán jelentős összegeket gyűjtenek be bírságok formájában.

*Kiss László* különvéleményében kifejtette, hogy a jogalkotási törvény is előírja: a jogszabályok megalkotására való felhatalmazásban rögzíteni kell a felhatalmazás tárgyát, jogosultját és kereteit; valamint kiemelte, hogy az Alaptörvény az állami berendezkedésére vonatkozó általános szabályokat tartalmazza, tehát a részletes szabályozást külön törvényekben kell lefektetni. A jelen határozat kapcsán mindez *Kiss* szerint azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kereteit az Möt.-ben mint felhatalmazó törvényben kellene rögzíteni, ezért elutasította a többség azon álláspontját, miszerint az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény közötti összhangot nem az Möt.-t hivatott megteremteni, hanem az Alaptörvény. *Kiss László* szerint a többség figyelmen kívül hagyta az indítványhoz kötöttség elvét, mert nem vizsgálta az Möt.-t támadott rendelkezéseinek alkotmányosságát, hanem megmaradtak az Alaptörvény rendelkezései szintjén. *Kiss* úgy ítélte meg, hogy az Möt. 8. § (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés d) pontjában foglalt rendelkezések, illetve szófordulatok szembe mennek a normavilágosság követelményével, így a jogbiztonság elvével, holott az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva elvi élel mutatott rá arra, hogy a jogbiztonság megvaló

sulásának egyik fontos, a normaszöveggel szemben támasztott alkotmányos követelménye a normavilágosság. A „közösségi együttélés szabályai” megfogalmazás ennek a követelménynek nem tesz eleget, ezáltal széles mérlegelést ad az önkormányzatok kezébe arra vonatkozóan, hogy milyen cselekményeket, illetve magatartásformákat minősítenek a közösségi együttélés szabályaival ellentétesnek. Ezzel pedig tág tere nyílik az önkényességnek, ellenőrizhetetlenségnek, valamint a felülvizsgálati lehetőség hiányának. A különvéleményéhez *Lévay Miklós* alkotmánybíró csatlakozott.

*Salamon László* szerint jelen ügy kapcsán az AB-nak az Abtv. 46. § alapján hivatalból meg kellett volna állapítania a jogalkotói mulasztással előidézet alaptörvény-ellenességet, mert az Alkotmánybíróság korábban (38/2012 [XI. 14.] AB határozat) már megsemmisítette az Möt. jelen esetben támadott rendelkezéseire hasonló szövegrészeit. Az ezt követő Alaptörvény-módosítás csak a közterületen való életvitelszerű tartózkodást engedi akár törvényben, akár önkormányzati rendeletben jogellenesnek minősíteni. Vagyis *Salamon* szerint az Alaptörvény szóban forgó rendelkezése – XXII. cikk (3) bekezdés – egyéb szabályértés-jellegű cselekmények rendeleti szinten való jogellenessé nyilvánítására nem hívható fel.

*Salamon* álláspontja szerint az Möt. korábban megsemmisített 51. § (4) bekezdése után az új 8. § sem határozza meg a „közösségi együttélés szabályait”, így ennek kitöltését az önkormányzatokra bízta. *Salamon* önmagában nem tartja aggályosnak a tény, hogy egy önkormányzat a helyi együttélési szabályok meghatározására rendeletet alkosson, azt viszont igen, hogy az Möt. nem jelöli meg egyértelműen a közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartásokat, tehát szembemegy a normavilágosság követelményével. Nem világos ugyanis, hogy az Möt. által adott rendeletalkotási felhatalmazás milyen magatartásokat kíván tiltani és szankcionálni. A „közösségi együttélés” fogalma számtalan életviszonyt érinthet, így a tárgykörök behatárolása nélkül a szabályosság önkényességhez és kontrollálhatatlansághoz vezethet. A szabad mérlegelési lehetőség miatt még az is előfordulhat, hogy azonos magatartásokat eltérő módon nyilváníthatnak a közösségi együttélés szabályaiba ütközőnek, ez pedig megnehezíti a jogalanyok önkéntes jogkövetését. Az előbbieken kifejtettek alapján *Salamon László* úgy vélte, hogy azáltal, hogy az Möt. elmulasztotta világosan és egyértelműen meghatározni az önkormányzatokat megillető jogalkotási hatáskör korlátait, megsértette az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelményét.

*Halász Péter*

## 30/2015. (X. 15.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés – gyülekezéshez való jog*

*Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés – tisztességes eljárásból való jog*

Egy indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: bíróság) végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó ezzel összefüggésben a végzéssel felülvizsgált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) által meghozott közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is kezdeményezte. A konkrét ügy alapjául szolgált, hogy az indítványozó gyülekezést jelentett be olyan időpontban, amikor a helyszínként megjelölt út másik oldalán a Kúria épületében éppen a devizahitelekkel kapcsolatos jogegységi döntés folyt. A rendezvény céljaként az indítványozó egyébként a banki csalásokra történő figyelemfelhívást jelölte meg. A közigazgatási ügyben a BRFK a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: Bmr.) szerinti egyeztetési eljárást mellőzve, pusztán a Kúria elnökhelyettesének – a demonstráció nyomásgyakorló jellegére, ekként pedig a bíróság működését befolyásoló hatására és a bírák biztonságérzetére hivatkozó – állásfoglalása alapján a rendezvényt megtiltotta. A bíróság a tiltó határozat elleni felülvizsgálati kérelmet arra hivatkozással utasította el, hogy a BRFK helyesen járt el, amikor a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatára alapította az elutasítást. Sőt, a bíróság szerint a rendőrség éppen akkor járt volna el helytelenül, ha más szempontokat is figyelembe vett volna. Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panaszában arra hivatkozott, hogy az alapjogát ért korlátozásnak meg kellett volna felelnie a szükségesség és arányosság követelményének, amelyet a bíróság nem vett figyelembe. Álláspontja szerint a rendezvény célja érintette a jogegységi döntés tárgyát, de semmi esetre sem volt nyomásgyakorló jellegű. Ha ugyanis az érvelést elfogadnánk, akkor valamennyi, bíróság által eldöntendő kérdéssel kapcsolatos véleménynyilvánító rendezvényt tiltani kellene. Az indítvány továbbá kiemelte a jogegységi határozat meghozatalára vonatkozó alapvető szabályokat, és hangsúlyozta, hogy ilyenkor a bírák előkészített határozattervezetet vitatnak meg, vagyis a rendezvény eleve nem képes a döntés befolyásolására. Bár elismerte, hogy minden demonstráció zavaró hatású, de cáfolta, hogy a konkrét rendezvény elérte volna

a működés súlyos veszélyeztetésének szintjét, amelyet a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (továbbiakban: Gytv.) az előzetes tiltás vonatkozásában előír. Hivatkozott arra is, hogy a bírákra vonatkozó esetleges megfélemlítő hatás kizárt volt, az elnökhelyettesi állásfoglalás pedig csak egyetlen aspektusa a körülményeknek, amelyet a többivel együtt kellett volna értékelni. Ez utóbbi vizsgálat egyébként elmaradt.

Az ügy előadó bírása *Sulyok Tamás* volt.

Az AB a panasz befogadhatóságának megállapítását követően a gyülekezéshez való alapjog tartalmát, jellegét vizsgálta, és korábbi határozataira hivatkozással megállapította, hogy az alkotmánybírói gyakorlatban a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés véleménykifejezést biztosítja, vagyis a kommunikációs jogok rendszerébe illeszkedik, kitüntetett kommunikációs funkcióval bír. A békés gyülekezés alkotmányos korlátja az, hogy az érzelem- és indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradnia, a közlés nem valósíthat meg bűncselekményt vagy arra való felhívást. A gyülekezési jognak ugyanakkor lehetnek korlátai, amelyek közül a legsúlyosabbnak az előzetes tiltás minősül. Az előzetes tiltás *ultima ratio* jellegű, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ezzel összefüggésben a rendezvény feloszlata is enyhébb korlátozásnak tekinthető. Az AB ezzel kapcsolatban arra is felhívta a figyelmet, hogy a bizonyítási teher minden esetben a jog gyakorlásának korlátozását előíró hatóság oldalán áll fenn. Fontos kiemelni azonban, hogy a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítása és védelme mellett mások Alaptörvényben biztosított jogai is védelemre szorulhatnak, amellyel összefüggésben az arányossági mérlegelés szempontjait kell figyelembe venni. Így a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése kapcsán mindenképpen hangsúlyozandó, hogy a bíróságok nyilvános és külső befolyástól mentes ítélezésének biztosítása jogállami követelmény. Az AB ezt követően arra hívta fel a figyelmet, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése a gyülekezést tiltó okok tekintetében külön mércét állított fel azzal, hogy a bíróságok működésével összefüggésben a gyülekezési jog abban az esetben korlátozható, ha a gyülekezés a bíróság zavartalan működését veszélyeztetné. A működés „*súlyos megzavarása*” megállapításához viszont valamennyi tény és körülmény gondos és elfogulatlan vizsgálata szükséges, ezen belül is különös jelentőséggel bír a helyszín.

Ezt követően az AB felhívta a figyelmet arra, hogy a Gytv. szerinti tiltó ok felmerülése esetén a Bmr. szerinti egyeztetési eljárást kell lefolytatni. A testü-

let a Bmr.-rel összefüggésben megállapította, hogy a lefolytatott egyeztetési eljárást követően a rendőrségnek a tilalmi ok felmerülése esetében kötelezően tiltó határozatot kell hoznia abban az esetben, ha a tilalmi ok fennállta a hely vagy időpont megváltoztatásával nem küszöbölhető ki. Az AB szerint a gyülekezés helyére alapított tilalmi ok tekintetében a korlátozás szükségességét az Alaptörvény jogállamiság-klausulájából le lehet vezetni a korábbiakban megállapítottak alapján, méghozzá a bíróságok nyilvános és befolyástól mentes ítélezésének biztosítása érdekében. Az arányosság kérdésében a „*bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése*” és ezzel összefüggésben az ún. „*súlyossági mérce*” releváns. Ez utóbbi azért került bele a Gytv.-be, hogy a korlátozást szűkítse, hiszen e nélkül semmilyen gyülekezés nem lenne megtartható bíróságok előtt.

Az AB a konkrét ügygel összefüggésben azt állapította meg, hogy a rendőrség észlelte a Gytv. szerinti tilalmi ok alkalmazhatóságát (gyülekezés a Kúria közelében, miközben az épületben a gyülekezés céljával kapcsolatba hozható devizahitelek megítéléséről jogegységi eljárás van folyamatban), viszont a Bmr. szerinti kötelező érvényű egyeztetési eljárást nem folytatta le, egyúttal kizárólag a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalására alapozta a tiltást. Megállapította, hogy a „*bíróságok működésének súlyos veszélyeztetését békés célú rendezvény is megvalósíthatja*”. A bíróság is erre alapozta a felülvizsgálati kérelem elutasítását. Az AB szerint azonban kizárólag a gyülekezés címzettjének állásfoglalására csak akkor alapozható a tiltás, ha a bíróság működésének súlyos megzavarásának tényleges veszélye minden kétséget kizáróan, egyértelműen megállapítható az állásfoglalásból. A testület felhívta a figyelmet a gyülekezési joggal szembeni azon követelményre is, hogy a jogalkalmazóknak a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést kell hozniuk, figyelembe véve az arányosság és a diszkriminációmentesség követelményét. Figyelemmel kell lenni továbbá a tiltó ok *ultima ratio* jellegére is, valamint az enyhébb korlátozás lehetőségeit is mérlegelni kell, aminek a döntés indokolásából is egyértelműen megállapíthatónak kell lennie. Az arányosság pedig azt követeli meg, hogy a törvényi tilalmi okot ne automatikusan alkalmazzák, ne a teljes zavarásmentesre törekedjenek. A fentieknek a jogalkalmazó csak akkor felelhet meg, ha a Bmr. szerinti egyeztetési eljárást kötelezően lefolytatják, amely egyébként nem más, mint az alapjog gyakorolhatóságát segítő jogintézmény, amely az alapjog indokolatlan korlátozásának lehetőségét is megakadályozhatja. Az egyeztetési eljárás fontos eljárási garancia, amelynek mel-

lőzése, nem megfelelő gyakorlása a gyülekezéshez való alapjogot és a jogbiztonság alkotmányos követelményét is sérti, a jogintézmények kiszámítható működésének követelménye miatt.

Mivel közigazgatási bíróság vizsgálja felül a rendőrség tiltó határozatát, ezért ennek a jogorvoslatnak alapvető kihatása van a gyülekezéshez való alapjogra, vagyis a bíróságnak vizsgálnia kell, hogy az egyeztetés lefolytatásra került-e, és ha igen, akkor ennek során a felek megfelelő együttműködést tanúsítottak-e. Az AB megállapította, hogy noha az alapjogkorlátozás szükségesség-arányosság tesztje elsődlegesen a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak is el kell végeznie a tesztet, ha valamely alapjog gyakorlását korlátozó jogszabályt értelmeznek. A konkrét ügyben a rendőrség tiltó határozatának felülvizsgálata során az egyeztetési eljárás elmaradásának a bíróság nem tulajdonított jelentőséget, mert nem ismerte fel az egyeztetési eljárásnak az alapjog gyakorlására kiható garanciális jellegét. Ez a mulasztás az AB szerint olyan súlyos, illetve a gyülekezéshez való alapjogra kiható jogszabálysértés, amely a bírósági felülvizsgálat során sem nyert orvoslást. A testület a bíróság döntését az alapul szolgáló rendőrségi határozatra kiterjedő hatállyal ezért megsemmisítette.

*Salamon László* párhuzamos indokolásában kifogásolta a szükségesség-arányosság teszt alkalmazhatóságának jogalkotón túli kiterjesztését. A bírói mérlegelés egy konkrét ügyben már nem a szükségesség-arányosság tesztjén alapul – melyet a jogalkotó már elvégzett –, hanem az ezen teszt alapján megalkotott korlátozási okok fennállásának vizsgálatán. A bíróság azt vizsgálta tehát, hogy az alkotmányosnak tekinthető korlátozást megalapozó helyzet megállapítható-e; vagyis ez a törvény rendelkezéseit érvényesítő jogalkalmazás, és nem alapjogkorlátozás.

*Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indoklásában – amelyhez *Kiss László* is csatlakozott – arra hívta fel a figyelmet, hogy az AB-nak a megsemmisítés valódi okaként a békés gyülekezéshez való jog aránytalan korlátozását kellett volna megjelölnie ahelyett, hogy a Bmr. egyeztetési eljárását garanciális, alapjogot védő követelménnyé emelte volna, melynek elmulasztása alapozza meg az alapjogsérelmet.

*Varga Zs. András* párhuzamos indoklásában – amelyhez *Szalay Péter* csatlakozott – amellet érvelt, hogy a konkrét ügyben mindenképpen figyelembe kell venni nem csak az érintett bíróság vezetőjének állásfoglalását, hanem a többi környező bíróságét is,

amikor a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéséről kell dönten. Varga Zs. álláspontja szerint a bejelentett tüntetés célja a bíróságokra való nyomásgyakorlás volt, amelyet a többségi döntés nem értékel. A nyomásgyakorlás a bíróságok esetében alkotmányjogi szempontból nem elfogadható, hiszen a bíróságok az Alaptörvényből fakadóan függetlenek és pártatlanok, így a nyomásgyakorlás alkotmányos keretek között a bíróságok relációjában nem elképzelhető. Felhívta továbbá a figyelmet arra is, hogy a gyülekezések távoltartása nem a bírák és a bíróságok, hanem a bírói utat igénybe vevő felek nyugalmát kívánja biztosítani, akik számára ez a tiszteséges bírósági tárgyaláshoz való alapjog érvényesülését szolgálja.

*Czine Agnes* különvéleményében nem értett egyet azzal, hogy az eljáró bíróság nem ismerte fel az egyeztetési eljárás alapjog gyakorlására kiható garanciális jellegét. A bíróság döntése ugyanis azon alapult, hogy sem a Gytv., sem pedig a Bmr. nem tartalmaz kötelező előírást arra, hogy a rendőrségnek egyeztetési eljárást kellene lefolytatnia, az egyeztetésnek pedig nem célja a rendőrség bejelentő általi meggyőzése. Helyesnek tartotta azon bírói érvelést, miszerint a szervező figyelmét csak akkor kell felhívni a megtiltást megalapozó körülményekre, ha a tiltás a hely és az időpont megváltoztatásával elhárítható. A konkrét ügyben viszont az indítványozó kizárta, hogy a rendezvény nem a bejelentésben megjelölt helyen és időben megtartható legyen, ezért a bíróság szerint nem értelmezhető az indítványozónak az egyeztetés hiányával összefüggő hivatkozása. Ebből következik, hogy a jogalkalmazó szervek döntésének alaptörvény-ellenessége helyett az alkalmazott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát kellett volna vizsgálnia az AB-nak. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a szabályozásnak a tiltást megalapozó feltételek pontos tartalmát egyértelműen kellett volna meghatározni. A testületnek ezért a jogalkotó mulasztásával előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania.

*Pokol Béla* különvéleményében alapjaiban tévesnek tartotta, hogy az AB a gyülekezést politikai jellegű akaratnyilvánításként értékelte, egyúttal pedig alkotmányos követelmény megállapítását tartotta volna elfogadhatónak, amely szerint tilos a bírói tárgyalás ideje alatt a bíróság épületében és környékén tüntetés tartása, a bíróság zavartalan működése érdekében.

*Mészáros Gábor*



*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság*

*Alaptörvény M) cikk – vállalkozáshoz való jog*

*Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés – tulajdonhoz való jog*

*Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés – általános egyenlőségi szabály, diszkrimináció tilalma*

Az Alkotmánybírósághoz három jogi személy indítványozó [a Befektető-védelmi Alap (a továbbiakban: Beva) tagja] nyújtott be alkotmányjogi panaszt, melyben a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló 2015. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Tv.) egésze, illetve egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. A Beva tagjain túl a Buda-Cash károsult magánszemélyek is hasonló indítványokat nyújtottak be. A Beva-tag indítványozók elsődlegesen azt sérelmezték, hogy a Tv. befizetési kötelezettséget keletkeztet a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító alapba (a továbbiakban: Alap). Ezzel összefüggésben előadták, hogy a Tv. nem biztosít kellő felkészülési időt, nincs lehetőségük a fizetési kötelezettség megfelelő előirányzására, a teljesítésre való felkészülésre. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését arra hivatkozással állították, hogy a Tv. egy meghatározott megkárosított befektetői csoportot kiemelt a Tv. alanyi hatálya alól, és a Beva által nyújtott kártalanítás mértékéhez képest megemelt összegű kártalanítás kizárólag rájuk vonatkozik, holott az elmúlt években több más befektetői csoport is sérelmet szenvedett. A törvény tárgyi hatálya továbbá a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvénytől (a továbbiakban: Tpt.) eltérően, a kártalanítás ezen meghatározott alanyi köre tekintetében a még ki sem bocsátott értékpapírokra (érvénytelen jogügyletekre) is kiterjed. A kártalanítás mértékét is aggályosnak tekintették, hiszen az a Beva által kifizetendő kártalanítást meghaladó követelésre vonatkozik, ráadásul a kárrendezés időpontja sem egyértelmű, ugyanis a Tv. alanyi köre a felszámolási eljárásnál korábban kaphat kártalanítást. Kifogásolták továbbá az előlegfizetési kötelezettségre vonatkozó rendelkezést is, amely csak őket terheli, a Tpt.-hez képest kedvezőtlenül. Ezzel összefüggésben a tulajdonhoz való jog sérelmét is állították azzal, hogy az előleg fizetése gyakorlatilag kölcsön nyújtására kötelezi őket, hiszen – bár a visszafizetés kötelezettségét a Tv. rögzíti – ennek garanciáit nem tartalmazza. Véleményük szerint még visszafizetés esetén is tulajdonkorlátozásról van szó, amennyiben pedig ez elmarad, akkor tulajdonelvonásról, viszont

az alapjog korlátozását sem más alapjog vagy alkotmányos érték, sem pedig a közérdek nem indokolja. A jogbiztonság (normavilágosság, egyértelműség követelménye) követelményét sérti továbbá, hogy a visszafizetés szabályai nincsenek kidolgozva, a befizetők nem ismerik ezeket a szabályokat, erre vonatkozóan garanciális szabály sincs. Továbbá, a Tv. a vállalkozáshoz való jog sérelmét valósítja meg a speciális előlegbiztosítási kötelezettség miatt, amely elnehezíti a vállalkozás működését, ráadásul nem egyértelmű, hogy a jog korlátozása milyen másik alapjog érvényre juttatását célozza, valamint az sem, hogy arányos-e. A magánszemély indítványozók továbbá azt kifogásolták, hogy a jogalkotó nem kezelte – a megkülönböztetés tilalmába ütköző módon – a Tv. 1. §-a szerinti személyi hatályra vonatkozó részben egyenlő méltóságú személyekként az azonos problémával küzdő károsultakat, hiszen a Quaestor károsultjai részére soron kívül térítik meg a veszteségeket, míg az indítványozóknak ki kell várniuk a felszámoló vizsgálatát. Ráadásul, amíg az utóbbiakat a Beva kártalanítja, legfeljebb 6 105 400 forint erejéig, addig a Quaestor károsultjai 30 000 000 forint erejéig kapnak kártalanítást, soron kívül, és nagy részük teljes mértékben, míg az indítványozók csak hosszú peres eljárás keretében tudják érvényesíteni igényüket. Az egyik indítvány kiemelte továbbá, hogy a Quaestor-károsultak köréből a befektetői-betételhelyezői károsultak homogén csoportjának kiemelése ésszerű indok nélküli, más alapvető jog által nem indokolt, alkotmányellenes megkülönböztetés. Az AB a Tv. egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az alábbiakra hivatkozással állapította meg.

Az ügy előadó bírása *Lenkovics Barnabás* volt.

Az AB a panasz befogadhatóságának és az érintettség kérdésének vizsgálatát követően a kellő felkészülési idő hiányára alapított indítványi elemeket vizsgálta. A Tv. vonatkozó rendelkezésével összefüggésben az AB arra a megállapításra jutott, hogy noha a Tv. nem rendel el előlegfizetési kötelezettséget a Beva tagjai részére, ugyanakkor megteremti a kötelezettség előírásának lehetőségét, és azzal reálisan, tervként számol. Mivel az előlegfizetés a Tv. szövegéből lényegében korábban nem létező többlet-kötelezettségként jelentkezik, ezért jelentősége van annak, hogy az indítványozók ezt a többletkötelezettséget, annak mértékét és időtartamát megismerhették-e, a teljesítésre megfelelő idő volt-e számukra biztosítva. A Tv. az előlegfizetés pontos mértékéről nem rendelkezik egyértelműen, az az Alap igazgatóságának döntésétől függ (így akár jelentős mértékű teher is lehet), ez pedig jelentős jogbizonytalanságot eredményez, ami a kellő felkészülési idő al-

kotmányos követelményét is sérti. Az AB felhívta a figyelmet arra, hogy a kellő felkészülési idő követelményéből az is következik, hogy az új norma által bevezetett többletkötelezettséget pontosan kell meghatározni, a sérelem így nem csak az egyértelmű szabályozás viszonylatában állapítható meg, hanem akkor is, ha a kötelezettség nincs pontosan meghatározva. A Tv.-i szabályozás pontatlansága azt eredményezi, hogy a 2015. évre vonatkozó előlegfizetés vonatkozásában nem biztosított a kellő felkészülési idő az érintettek számára.

A testület ezt követően a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmével összefüggésben előterjesztett indítványi elemeket vizsgálta. A szabályozás áttekintését követően azt állapította meg, hogy a Tv. hatálya alá tartozók egyrészt a valamennyi pénzügyi befektető teljes körére kiterjedő Beva által történő, Tpt. szerinti kártalanítás mellett az Alap szerinti kártalanításra is jogosultak így – szemben a többi pénzügyi befektetővel – a Beva által biztosított összegnél jóval nagyobb összeg erejéig, szinte teljes kártalanítást kapnak. Ez az összeg lényegesen nagyobb, mint amihez egyedi perben, felszámolási eljárásban az ügyfelek reálisan juthatnának. Az AB ezzel összefüggésben arra hívta fel a figyelmet, hogy a befektetőknek nincs alanyi joguk a kártalanításra, ugyanakkor az állam a pénzügyi intézményrendszer akár törvényes, akár jogszabálysértő működéséből adódó kockázatok mérséklése érdekében sajátos intézményrendszert hozhat létre méltányossági alapon (*ex gratia* jellegű megoldás). Ugyanakkor a jogosultság mértéke és egyéb feltételei ilyen esetekben sem határozhatók meg önkényesen. Ezzel kapcsolatban az AB megjegyezte, hogy a Tv. kifejezetten a Beva által kifizetendő kártalanítást meghaladó követelésekről rendelkezik úgy, hogy a pénzügyi befektetői körből kiemel egy meghatározott személyi kört, amely számára „többletkártalanítást” biztosít. Azáltal, hogy a Tv. szerinti jogosultak harmincmillió forint összegig kaphatnak kártalanítást, míg az egyéb károsultak a Beva által rendelkezésre álló hatmillió forintig, az utóbbiak hátrányosabb helyzetbe kerülnek. A testület ezt követően azt vizsgálta, hogy vajon a két helyzetben lévő jogalanyok homogén csoportba tartoznak-e, és ha igen, akkor a különbségtételnek van-e ésszerű indoka. Mivel mindkét esetben pénzügyi befektetők-ről van szó, akiknél azonosan értékpapírhiány mutatkozott, ezért összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportnak minősülnek, ugyanakkor a Tv. hatálya csak a Quaestor-károsultakra terjed ki. Bár az egyes befektetési szolgáltatók működési sajátosságaiból eredő különbségek lehetővé tehetik a károsultak egyik csoportjának a többi közül kiemel-

sét, de ilyenre a Tv. indokolása nem utal, pusztán csak a károsultak nagy számát jelöli meg, ez viszont önmagában nem csak a Quaestor károsultakra igaz. Az AB a Tv. indokolásának érveit nem fogadta el, azokat nem minősítette olyanoknak, amelyek a különbségtétel tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű okai lehetnének, ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét állapította meg, és a Tv.-nek a hatályra, valamint a kárrendezésre jogosultak körét meghatározó rendelkezéseit megsemmisítette. Ezzel összefüggésben a jogalkotó figyelmét felhívta arra, hogy önmagában a Quaestor-károsultak kárrendezése nem lenne alaptörvény-ellenes, de a megvalósított szabályozás a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközött.

Az AB ezt követően a tulajdonhoz való jog sérelmét a Tv. azon szabályozásával összefüggésben vizsgálta, amely megteremti a Beva tagjaira vonatkozó befizetés elrendelésének jogi alapját az Alapba, anélkül, hogy az előleg visszatérítésének szabályait tartalmazná. Az AB szerint a fizetési kötelezettség nem közteher, ugyanis az Alap nem része a költségvetésnek, ráadásul a Tv. nem számol az előleg visszatérítésével, így valójában kölcsönről van szó. Továbbá, a testület megítélése szerint az előlegfizetés a tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül, hiszen a Beva tagok vagyona egy része közvetett jogi megoldás útján – a Quaestor-károsultak kárrendezése érdekében – időlegesen igénybe vehető. Ezt követően az AB azt vizsgálta, hogy fennáll-e a korlátozás szükségessége (van-e a korlátozást megalapozó alapvető jog, alkotmányos érték, esetleg a közérdek védelme ezt megkívánja-e), és ha igen akkor arányos-e. Mindezekelőtt a közérdek vizsgálata körében hangsúlyozta, hogy az nem keverhető össze a diszkrimináció vizsgálatával. Kiemelte továbbá, hogy a befektetési szolgáltatók tevékenysége körében elszenvedett károk méltányosságból történő megtérítése az ügyfelek pénzügyi szektort érintő bizalmának fenntartásához elengedhetetlen, és tágabb értelemben a szabályozás a pénzügyi rendszer működésének stabilitásához járulhat hozzá, így a korlátozás szükségesnek tekinthető. Az arányosság vizsgálata során a döntés kiemelte, hogy a Tv. lehetővé teszi a Beva tagok pénzvagyona egy részének időleges igénybevételét, ugyanakkor nem rendelkezik annak pontos mértékéről; arról, hogy az előlegfizetést hány alkalommal (meddig) kell teljesíteni; valamint arról, hogy az előleget maximálisan mennyi időre kell rendelkezésre bocsátani. A szabályozásból továbbá az a következtetés vonható le, hogy az állam *ex gratia* jelleggel döntött egy meghatározott cégcsoport ügyfeleinek kártalanítása mellett, ugyanakkor a Beva tagjai által ezzel

összefüggésben elszenvedett tulajdonkorlátozásra el-  
lenszolgáltatás nélkül került sor; annak mértéke, idő-  
tartama teljesen kiszámíthatatlan; továbbá, bár az  
előleg visszafizetését a Tv. elrendeli, ennek garanciáit  
nem tartalmazza. Ebből következően a szabályozás  
és annak hiányosságai miatt a tulajdonkorlátozás  
aránytalanul súlyosnak tekinthető.

*Kiss László* párhuzamos indokolásában amellet-  
t érvelt, hogy a Tv. egészét kellett volna megsemmisí-  
teni, mert a Tv. egyes rendelkezései, így különösen  
az 1. § megsemmisítése még nem jelenti azt, hogy a  
károsultak kárrendezése önmagában alaptörvény-el-  
lenes lenne. Kiss szerint a Tv. egészének megsemmi-  
sítését megalapozta volna, hogy az állam a károko-  
zásban vértlen intézményekre telepítette a kár viselé-  
sét, és diszkriminatív szabályozást valósított meg,  
hiszen nem biztosítja az „előleg-kölcsönük” vissza-  
térítését, és ez a tény önmagában megalapozhatta  
volna a Tv. egészének megsemmisítését.

*Stumpf István* párhuzamos indokolásában, mely-  
hez *Salamon László* is csatlakozott, a tulajdonhoz  
való jog sérelmének eltérő alapon történő indokolá-  
sa mellett érvelt. A korlátozás aránytalansága mel-  
lett szerinte vizsgálendő az is, hogy a tulajdonkorlá-  
tozás kiállja-e a közérdek próbáját. Kérdésként merül-  
het fel szerinte, hogy a pénzügyi szektor stabilitásának  
védelme szükségessé teszi-e azt, hogy más jellegű  
állami beavatkozás helyett a Beva-tagok tulajdonát  
korlátozzák. Hivatkozott a 20/2014. (VII. 3.) AB  
határozatban foglalt közérdekeségi tesztre, mellyel  
összefüggésben megállapította, hogy egy, a struktu-  
rális problémákat megoldatlanul hagyó, illetve egy  
speciális ügyféli kör érdeksérelmét *ad hoc* kompen-  
záló beavatkozás nem alapozza meg a tulajdonhoz  
való jog korlátozását a közérdekesügre való hivatko-  
zással. Ez csak akkor teljesülne, ha a jogalkotó a sza-  
bályozással a hitelintézeti szektor strukturális prob-  
lémaíit generálisan orvosolná.

*Balsai István* különvéleményében amellet-  
t érvelt, hogy az alkotmányjogi panaszok nem vetnek fel alap-  
vető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket, ugyanis  
az állam nem jogi igényeket teljesített, hanem méltá-  
nyosságból juttatott. A jogalkotói szabadság pedig  
kiterjed arra is, hogy a Tv. 1. §-ában foglaltaknak  
megfelelően meghatározza a homogén csoportba tar-  
tozó jogalanyokat, így a hátrányos megkülönböz-  
tetés tilalmára alapított indítványok nem megalapo-  
zottak. A visszafizetési garanciák hiánya közvetle-  
nül nem érinti a pénzügyi szereplők tulajdonhoz való  
jogát, ráadásul a garanciák jogalkotói bővítése mu-

lasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség  
megállapításával is elérhető lett volna.

*Dienes-Oehm Egon* is különvéleményt fűzött a több-  
ségi döntéshez, mert úgy gondolta, hogy az AB-nak  
mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenessé-  
get kellett volna megállapítania, a tulajdonhoz való  
jog korlátozására tekintettel, annak aránytalansága  
miatt. Véleménye szerint a többség *lex imperfecta* jel-  
legű törvényt vizsgált és tett alkalmazhatatlanná.  
Abban az esetben, ha elfogadásra kerül, hogy olyan  
*ex gratia* jellegű megoldásról van szó, amely köz-  
érdekből történik, és a kárrendezésre sem a jelen  
ügyben sem más ügyben nincsen alanyi jogosult-  
ság, úgy a megkülönböztetés és annak ésszerű alap-  
ja csak a Tv. alá tartozók tekintetében lett volna vizs-  
gálható.

*Jubász Imre* különvéleményében – amelyhez *Szí-  
vós Mária* is csatlakozott – arra hívta fel a figyel-  
met, hogy az AB az egyik indítványozó érintettsége  
vonatkozásában változtatott az eddigi gyakorlatán,  
amely kiemelt figyelmet fordított a személyes, köz-  
vetlen és aktuális érintettség vizsgálatára. A testület  
szerinte ugyanis az érintettséget azon magánszemély  
vonatkozásában is megállapította, aki a hátrányos  
megkülönböztetés sérelmét a homogén csoportba tar-  
tozásra alapította, viszont rá az adott jogszabály csak  
közvetve terjedt ki. Az alkotmánybíró szerint ezzel  
a megoldással az AB az absztrakt utólagos norma-  
kontroll irányába mozdult el.

*Varga Zs. András* különvéleményében – amelyhez  
*Szívós Mária* is csatlakozott – arra figyelmeztetett,  
hogy alanyi jog, alkotmányos alapjog hiányában alap-  
törvény-ellenes diszkrimináció a Tv. szerinti kedvez-  
ményezettek és más károsultak között nem vehető  
fel, a megkülönböztetés és annak ésszerű alapja csak  
a törvény hatálya alá tartozók közötti relációban lett  
volna vizsgálható, számukra viszont éppen a Tv. biz-  
tosított alanyi jogot. Véleménye szerint a jogalkotó  
kompetenciája annak eldöntése is, hogy átmeneti időre  
nem az adófizetők között, hanem a befizetésre eleve  
képesebb versenytársak között osztja el a költsége-  
ket, így formailag nem, tartalmát tekintve mégis köz-  
teherről beszélhetünk. Kifejtette azt is, hogy a fel-  
készülési idő hiányára vonatkozó érveket nem lehet  
figyelembe venni azon tény nélkül, hogy a jogalko-  
tó biztosította áthidaló kölcsön felvételének lehető-  
ségét a Magyar Nemzeti Banktól, amely körülmény  
a felkészülési idő rövidegét kellően ellensúlyozza.

*Mészáros Gábor*