

Az Alkotmánybíróság döntései 2016. január 1. és február 12. között

KOVÁCS VIRÁG

The Constitutional Court decided 27 cases beginning in January until 12 February, 2016. Only five of them were made by the full Court. Most of the cases were complaints by citizens against either a body of law, or a regular court's decision, in 4 cases a regular judge appealed. In only 3 decisions did the CC find a body of law or a regular court's decision unconstitutional (in 2 of these cases a regular judge applied). In one decision the CC found the new rules of lump sum damage award for unlawful dismissal in the Act on Government Officials of 2010. The amendment decreased the upper boundary of damages and ordered the court to apply the new rules in all the proceedings under way. According to the CC this rule is retrospective and unconstitutional (ex post facto law), because it is against the rule of law. The CC found a resolution for the unity of law accepted by the Hungarian supreme court (Kúria) unconstitutional for the same reason: the resolution ruled on the application of certain rules on taxes: (VAT, personal income tax and healthcare contribution). The interpretation of the Kúria was to apply this in proceedings under way – also in criminal cases. The CC found it unconstitutional in this latter relation. The CC decided cases concerning discrimination. One of them was about gender equality: the application of different entrance rules in a pub for women (free) and men (for a 1000 Ft drink coupon). A man brought a case against this practice in front of the Authority for Equal Treatment, which ruled the practice in question discriminative against men. The pub turned to the court, unsuccessfully, and then – appealing against the court's decision – to the CC. The CC found the regular court's decision (and therefore the Authority's decision) in accordance with the constitution.

Az Alkotmánybíróság 2016. január 1-jétől február 12-ig 27 döntést hozott. Ebből öt a teljes ülésen, 22 az öttagú tanácsokban született.

A 27 döntésből 23 alkotmányjogi panasz eljárásban, míg 4 bírói kezdeményezés alapján került meghozatalra.

A döntés érdemét tekintve: összesen 9 határozatot fogadott el a testület, ebből ötöt teljes ülésen, négyet öttagú tanácsban. A fennmaradó 18 döntés végzés volt, melyeket az öttagú tanácsok valamelyike fogadott el.

A 9 érdemi döntésből három állapította meg alkotmányellenességet: egy határozatban jogegységi döntést, egy határozatban bírósági ítéletet, és egy esetben jogszabályi rendelkezést semmisített meg az Alkotmánybíróság. A három megsemmisített megállapító határozatból kettőt a teljes ülés fogadott el. A további 6 érdemi döntés elutasítást tartalmazott, amelyből egyet a teljes ülés állapította meg.

Ami az indítványok sikerességét illeti: változatlanul magas arányú az alkotmányjogi panaszok visszautasítása, ugyanis a 18 végzésből csupán egy foglalkozott bírói kezdeményezéssel, a többi visszautasítás alkotmányjogi panasz indítványra vonatkozott. Ez azt jelenti, hogy a vizsgált időszakban elbírált 23 alkotmányjogi panaszos ügyből csupán hatot bírált el érdemben a testület.

(Az eredmény némiképp torzított, mivel némelyik döntés egyesített eljárásokban született. Csupán egy olyan ügy volt azonban ezen időszakban, amelyben az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezést és alkotmányjogi panaszt egyesített: ebben a döntésben a bírói kezdeményezés alapján alkotmányellenességet állapított meg, míg az alkotmányjogi panaszt visszautasította. Ezt azonban egy döntésnek vettük, s csak a bírói kezdeményezést értékeltük.)

A 4 bírói kezdeményezés alapján született döntés közül csupán egy esetben utasította vissza az indítványt a testület: 3 esetben érdemi döntés született (2 alkotmányellenesség és egy elutasítás).

Ami a döntések egyhangúságát illeti: a teljes ülésen változatlanul magas a vitakedv, ugyanis valamennyi teljes ülési döntéshez írt legalább egy bíró párhuzamos indoklást vagy különvéleményt. Egy esetben a testület hét különvélemény és négy párhuzamos indoklás mellett fogadta el a döntést. [3023/2016. (II. 23.) ABh.] Ugyanakkor az öttagú tanácsokra a teljes összhang volt a jellemző: a vizsgált időszak valamennyi öttagú tanácsban meghozott döntése egyhangú volt (vagy legalább is senki nem fogalmazta meg írásos formában ellenérveit).

Közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása

A 3016/2016. (II. 2.) AB határozat elutasította az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 34. §-a, illetve az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (2) bekezdés g) pontja elleni bírói kezdeményezést. A döntést a teljes ülés *Czine Ágnes* különvéleményével fogadta el.

Az alapügyben eljáró bíróság szerint az Infotv. és az Ütv. támadott rendelkezései azért sértik az Alaptörvényt, mert e rendelkezések között normakollízió áll fenn. Úgy vélte, az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabály segítségével e kollíziót a bíróság nem tudja jogértelmezés útján feloldani. Ezért elsődlegesen kérte annak megállapítását az Alkotmánybíróságtól, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelme miatt. Amennyiben ez nem volna megállapítható, indítványozta az Ütv. 34. §-a megsemmisítését (ugyanezen okból). Az ügyészség közérdekvédelmi tevékenységének minősülő, az egyes jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel kapcsolatos eljárását érintően az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdése nem áll összhangban a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog Infotv.-ben meghatározott indokaival. Így szerinte az Ütv. 34. §-a szélesebb körben teszi lehetővé a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását, mint az Infotv. 27. § (2)

bekezdése. Így az Ütv. 34. § (3)–(4) bekezdése az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését korlátozza.

Az indítvány alapjául szolgáló ügyben a felperes közérdekű adatok megismerése iránti igényt nyújtott be az ügyészséghez, és kérte a Magyar Közigazgatási Társaság törvényességi ellenőrzésével kapcsolatos vizsgálati anyagban szereplő adatok kiadását. Ezt az ügyészség megtagadta, mert a kiadni kért adatok nem közérdekű adatok, hanem folyamatban lévő eljárásban keletkezett belső iratok. Ezért a felperes keresetet nyújtott be és kérte a bíróságtól: kötelezze az ügyészséget a kért adatok kiadására. Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította, ami ellen fellebbezést nyújtott be a felperes, s a fellebbezés nyomán eljáró másodfokú bíróság fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a mulasztás megállapítását kezdeményező indítványi elem nem alkalmas érdemi elbírálásra, ugyanis a folyamatban lévő ügyben eljáró bíróság mulasztás megállapításának indítványozására nem jogosult. Így ezen indítványi kérelmet visszautasította.

Megállapította azt is, hogy miután a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényt az Ütv. 34. §-ára hivatkozva utasították el, és az eljáró bíróságnak csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, amelyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene), ezért az Alkotmánybíróság az Ütv. 34. § (3)–(4) bekezdése alkotmányosságát vizsgálhatta.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az információszabadságnak az állam demokratikus működésében lényeges szerepe van. Utalt azon gyakorlatára, miszerint az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, így a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.

Az Ütv. 34. § (3) bekezdése egyrészt arról rendelkezik, hogy az ügyészség a közérdekvédelmi tevékenysége során kiktől jogosult adatokat beszerezni, másrészt azt, hogy az ügyészség a beszerezett adatokat milyen feltételekkel továbbíthatja bíróság vagy hatóság részére. Az Ütv. 34. § (4) bekezdése kötelezi az ügyészséget arra, hogy a közérdekvédelmi tevékenysége során keletkező és általa kezelt adatokról az érintettek tájékoztatást nyújtson, illetve az érintett kérelemre adathelyesbítést végezzen. Az Ütv. 34. § (3)–(4) bekezdése azonban nem érinti az Infotv. 26. § (1) bekezdését, miszerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Így az ez alól kivételt adó 27. § (2) bekezdése sem áll tartalmi összefüggésben az Ütv. támadott rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság szerint tehát ebből nem következik a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása, így érdemi összefüggés hiánya miatt utasította el az indítványt.

Czine Ágnes különvéleményében kifejtette: az Alkotmánybíróságnak mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásáról kellett volna döntenie hivatalból. Ezt azzal indokolta, hogy miután az adatok kiadását az Ütv. 34. §-a alapján tagadták meg, a határozat tévesen állapította meg, hogy a támadott rendelkezés nem hozható érdemi

kapcsolatba a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal (Alaptörvény VI. cikk). Vagyis ezzel vitatta az elutasítás indokát. Emellett úgy vélte, hogy a valódi alkotmányossági kérdést nem a támadott rendelkezés, hanem az Ütv. hiányossága okozza. Az alkotmányossági aggályt abban látja, hogy az eljáró hatóság és bíróság az alapügyben keletkezett adatokat nem tekintette közérdekű adatnak. Mivel a hatályos szabályozás szerint a főügyészségnek a felperesek által kért adatokat ki kell adnia, ezért az Infotv. 27. § (2) bekezdésének c) és g) pontja „együttesen sem alkalmas [a magántitok és a magánélet védelméhez való jog] teljes körű védelmére”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a döntés-előkészítés nyilvánosságának korlátozása csak addig indokolható, amíg a döntés meg nem születik. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna vizsgálnia, hogy fennáll-e a normakollízió az Infotv. 27. §-a és az Ütv. 34. §-a között. Az ügyészségnek a közérdekvédelemmel kapcsolatos feladatai, és az ezzel kapcsolatos hatáskörei az Ütv.-vel jelentősen megváltoztak. E változások lényege, hogy a törvényességi felügyeleti jogkör törvényességi ellenőrzési jellegűvé vált, s tevékenysége jellemzően bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárás kezdeményezésére irányul.

Az eljárás megindítására tekintettel az ügyészség eljárása során keletkezett adatok nyilvánossága – az eljárás lezárásáig – korlátozható, míg ha nem kezdeményez eljárást, az megismerhetővé válik az ügyészség eljárásának befejezésével. Ez szerinte az Alaptörvényt sértő mulasztást eredményez, amit az Alkotmánybíróságnak hivatalból meg kellett volna állapítania.

Nők és férfiak közötti diszkrimináció – belépés szórakozóhelyre

Az öttagú tanácsban elfogadott 3001/2016. (I. 15.) AB határozat a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.30.042/2014/15. számú ítélete, és a 2003. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) 5. § b) pontja elleni alkotmányjogi panaszt bírálta el, öttagú tanácsban. Az ügy előzménye, hogy egy férfi kérelmező amiatt fordult az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz (a továbbiakban: EBH), mert egy szórakozóhelyre csak 1000 Ft értékű, levásárolható belépőjegy ellenében léphetett be, míg a nők számára a belépés ingyenes volt. Ez a kérelmező szerint diszkriminatív a férfiakkal szemben, mivel az 1000 forintos kupon megvásárlása „plusz” terhet jelentett. Véleménye szerint ez a gyakorlat egyrészt csupán megerősíti a szexuális sztereotípiákat, másrészt ez a gyakorlat nem indokolható azzal, hogy az az előnyben részesítés jogszabályban meghatározott valamely esete lenne.

A szórakozóhelyet üzemeltető gazdasági társaság az EBH-nak kifejtette, hogy „az 1450 fő befogadóképességű szórakoztató-központba a belépés 2012 júniusától 1000 Ft értékű italkupon megvásárlásával történt mind a nők, mind a férfiak esetében. Ezen a gyakorlaton 2012 júliusában azért változtattak, mert a bejáratnál történő sorban állás során egyes férfiak – fizikai erejüket kihasználva – a mielőbbi bejutás érdekében tolakodtak, a nőket hátrébb tolták, akik így lényegesen később jutottak be a szórakozóhelyre. Ezenkívül a férfiak nyomdafestéket nem tűrő hangon beszél-

tek a nőkkel, ha azok szóvá tették a tolakodást.” Miután a biztonsági szolgálatuk sem tudta megoldani a helyzetet, vezették be azt, hogy a nőknek nem kell italkupon váltaniuk. Úgy vélte a szórakozóhely üzemeltetője, hogy ezzel az intézkedéssel éppen hogy olyan kedvezményt vezetett be, amely a nőket ért hátrányok kiküszöbölésére szolgált. Kifejtette azt is, hogy az új beléptetési rend el is érte a kívánt hatást, „mert a férfiaknak így már nem érdeke a tolakodás”. A kérelmező ezzel szemben úgy vélte, hogy önmagában a belépődíj elengedése a nők részére nem megoldás az alapproblémára: a férfiak számára a tolakodás motivációja ugyanis a mielőbbi bejutás. Az EBH szerint a szórakozóhely üzemeltetője közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósított meg, egyúttal megtiltotta a jogsértő magatartás jövőbeni folytatását, és kötelezte a férfiakra és nőkre vonatkozó egységes beléptetési feltételek biztosítására. Indokolása szerint a teljes mértékben azonos szolgáltatást igénybe vevő, és így összehasonlítható helyzetben lévő személyek közötti diszkriminációt eredményez, ha a belépés egy csoport részére – akár a később lefogyasztható – ellenérték fejében történik. A kupon ugyanis a férfi vendégek esetében belépőjegyként funkcionál, amely nélkül a belépés nem lehetséges. A szórakozóhely szolgáltatásai nem merülnek ki az italok árusításában, és a vendég dönthet úgy is, hogy fogyasztás nélkül távozik, vagy nem kíván a kupon értékének összegében fogyasztani. Az ingyenes belépés ennél kedvezőbb helyzetet eredményez, így a nőknek nyújtott kedvezmény a férfiak szemszögéből nézve hátrány. A kérelmező az Ebktv. 8. § a) pontját – a nemét – jelölte meg ún. védett tulajdonságaként, amivel kapcsolatban az EBH azt állapította meg, hogy a nemet mint védett tulajdonságot külön igazolni nem szükséges. Az EBH azt vizsgálta, hogy a szórakozóhely üzemeltetője által hozott intézkedésnek volt-e tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, észszerű indoka, illetve az előnyben részesítésnek tekinthető-e, ily módon kimentésnek lehet-e helye. Az EBH szerint a szórakozóhely üzemeltetője által bevezetett gyakorlat nem indokolható azzal, hogy egyes férfiak bizonyos időszakban milyen viselkedést tanúsítottak, s hogy ezt kívánta intézkedésével befolyásolni. A bevezetett módszer arra sem alkalmas, hogy kiküszöbölje a mielőbbi bejutás igényét. Ezért az EBH nem fogadta el a felhozott kimentési indokokat. A megtett intézkedés az Ebktv. szerinti előnyben részesítésnek sem minősíthető, ugyanis az törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet valamely konkrét rendelkezésére alapítható, feltéve, hogy az intézkedés megfelel a törvény egyéb feltételeinek. Szolgáltatások nyújtása és a nők előnyben részesítése tekintetében ilyen jogszabályi rendelkezés nincs. Az Alaptörvény XV. cikke (4)–(5) bekezdéséből sem következik – a nők védelme körében –, hogy a gazdaság szereplői a férfiakat hátrányosan érintő értékesítési-szolgáltatási gyakorlatot folytathatnak a nők előnyben részesítése indokával.

A szórakozóhely üzemeltetője bíróságon támadta meg az EBH döntését, s kérte annak felülvizsgálatát. Hivatkozott eljárási és anyagi jogszabályok megsértésére (ügyintézési határidő túllépése, tárgyalás és tanúk meghallgatásának mellőzése a hatósági eljárásban). Az anyagi jogszabálysértés körében kifejtette a nők előnyben részesítésének általános követelményének érvényesítését (illetve annak hiányát az EBH döntésé-

ben), kifejtette, hogy mivel a nők kevesebbet keresnek, mint a férfiak, így a szórakozás megfizetése is nagyobb terhet jelent számukra. Éppen ezért, ha ugyanolyan összegű belépőt kellene fizetniük a nőknek, mint a férfiaknak, nagy valószínűséggel több lesz a szórakozóhelyen a férfi, mint a nő. Miután a jelen esetben megfizetendő belépő egyúttal italkupon is, így a férfiak a belépő mellé egy további szolgáltatást is kapnak, vagyis nem azonos a szolgáltatás, amit a két csoport kap (belépés, illetve belépés + italfogyasztás). Végül kifejtette, hogy a férfiak és a nők nem tekinthetők homogén csoportnak, így a közöttük tett különbség nem minősülhet az egyenlő bánásmód megsértésének.

A bíróság a keresetet elutasította mind az eljárási, mind az anyagi jogszabályok megsértésére tett kereseti kérelem tekintetében. Az anyagi jogszabályok megsértése körében kifejtette, hogy a közigazgatási szerv (EBH) döntése törvényességét vizsgálhatja a bíróság, s az EBH döntése a kérelmező és a szórakozóhely közötti konkrét jogviszony jogkövetkezményét állapította meg. Ezen túlmenő alkotmányossági kérdések nem képez(het)ik a közigazgatási per tárgyát. A bíróság szerint az EBH a jogszabályoknak megfelelően állapította meg, hogy a szórakozóhely intézkedése sértette az Ebktv.-ben biztosított egyenlő bánásmód követelményét, és közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósított meg. Ugyanis a nyilvános helyen történő szolgáltatás igénybevételét a férfiak számára az ugyanarra a szórakozóhelyre belépni kívánó nőkkel szemben hátrányos feltételekben határozta meg, a megkülönböztetés oka a vendégek neme volt. A bíróság szerint a szórakozóhelynek mint felperesnek sem a közigazgatási eljárásban, sem a peres eljárásban nem sikerült bizonyítania, hogy az intézkedés célszerűsége és indokoltsága fennállt. Nincs olyan jogszabály, amely megengedi magánjogi jogalanyok számára az előnyben részesítést, erre a felperes jogot, előnyt nem alapíthatott, ezért a felperes keresetét elutasította. A szórakozóhely üzemeltetője ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, és kérte annak megállapítását, hogy az Ebktv. 5. § b) pontja [miszerint „5. § Az egyenlő bánásmód követelményét a 4. §-ban foglaltakon túl az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani, (...) b) aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz”], továbbá a bíróság ítélete sérti az emberi méltósághoz való jogot (Alaptörvény II. cikk), a vállalkozáshoz való alapjogot (XII. cikk), a tulajdonhoz való jogot (XIII. cikk), továbbá a nők előnyben részesítésének követelményét (XV. cikk).

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

Az emberi méltóság védelme tekintetében megállapította, hogy az indítványozónak mint jogi személynek az emberi méltósághoz való jogának – mint általános cselekvési szabadság – sérelme épp jogi személyiségére tekintettel nem állapítható meg. E tekintetben utalt a 3001/2013. (I. 15.) AB végzésre, amely már megállapította, hogy jogi személyek nem hivatkozhatnak érvényesen az emberi méltóság – az emberi méltóság alapjogából eredő, a természetes személyeket megillető általános cselekvési szabadság – sérelmére. Egy olyan megszorítással ismételte ezt meg a jelen ügyben az Alkotmánybíróság, miszerint a jogügyletek tekintetében a hatalmi befolyástól mentes döntési jog is az általános cselekvési szabadságra vezethető vissza, figyelemmel

a piacgazdaság elvére. Ennek egyik elengedhetetlen eleme a vállalkozáshoz való jog, a versenyszabadság, melyek csak a szerződési szabadság biztosítása mellett tudnak érvényesülni.

Az alapjogi jogalanyiség az Alaptörvény XV. cikke rendelkezéseinek tekintetében is hiányzik jelen ügyben, ugyanis ezek elsődlegesen államcélokat fogalmaznak meg, s ezért az állami szervek az elsődleges címzettjei. Ez nem zárja ki, hogy nonprofit vagy nyereségszerző tevékenység folytatható volna az esélyegyenlőségi klauzula alapján, „de a gazdasági tevékenység végzése e körben sem adhat felhatalmazást a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megszegésére, a társadalmilag káros nemi sztereotípiák megerősítésére”.

A tulajdonhoz való jog sérelme körében kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy korábbi gyakorlata értelmében egyrészt az kiterjed a tulajdoni részjogosítványokra, másrészt a tulajdonhoz való jog közérdekből, azzal arányosan korlátozható. Ez alapján kellett tehát vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak az Ebktv. támadott rendelkezéseit. Tekintettel arra, hogy az Ebktv. célja a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolása, amely alkotmányos cél az Alaptörvény több rendelkezése értelmében is, így mind a támadott jogszabályi rendelkezés, mind annak bírósági értelmezése valójában az (egyenlő) emberi méltósághoz való jog érvényesülését hivatott előmozdítani. Így a korlátozás közérdekesége megállapítható. Az arányosság körében pusztán annyit állapított meg, hogy a korlátozás „a korlátozással elérni kívánt cél fontosságára” tekintettel arányos. A tulajdonhoz való jog sérelme tehát nem állapítható meg.

A vállalkozáshoz való jog korlátozása körében azt értékelte az Alkotmánybíróság, hogy ez az alapjog egyrészt a vállalkozóvá váláshoz való jogot, másrészt a foglalkozás gyakorlását védi, de más-más mérce alapján. A vállalkozóvá válás joga tekintetében a mérce szigorúbb: az állam nem akadályozhatja meg egy adott foglalkozás választását (objektív korlát), illetve nem teremthet olyan feltételrendszert, amely szükségtelenül és aránytalanul korlátozza egy adott foglalkozás választását (szubjektív korlátozás). A foglalkozás gyakorlásához való jog körében a mérce enyhébb, ugyanis ezen alapjogról nem következik, hogy egy adott foglalkozást változatlan jogi keretek között gyakorolhasson. Így itt az alkotmányellenesség szakmai vagy célszerűségi okból nem állapítható meg: az csak határesetekben vetődik fel. Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatára utalással az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ebben az összefüggésben sem állapítható meg alkotmányellenesség. Végül megjegyezte az Alkotmánybíróság, hogy „a bíróság az Ebktv. támadott rendelkezésének alkalmazása során nem lépett ki az alkotmányos értelmezési keretből azáltal, hogy nemen alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősítette a panasz alapjául szolgáló ügyet”, ezért az ítélet alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése

Az öttagú tanácsban elfogadott 3018/2016. (II. 2.) AB határozat tárgya a Kúria, illetve a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság gyermek ideiglenes hatályú elhe-

lyezése tárgyában hozott ítélete elleni alkotmányjogi panasz volt. Az indítványt az Alkotmánybíróság részben elutasította, részben visszautasította. Az indítványozó öt kiskorú gyermekét a helyi gyámügyi hatóság védelembe vette, és arra kötelezte az indítványozót, hogy tanköteles gyermekeinek az alapfokú oktatásban való részvételét, az óvodaköteles gyermekének intézménybe való eljuttatását biztosítsa, tovább gondoskodjon a szükséges védőoltások, szűrővizsgálatok megfelelő igénybevételéről, és teremtsen megfelelő higiéniai körülményeket a gyermekek számára. Az indítványozó ezeket a rendszeres család gondozói és védőnői jelenlét ellenére sem tudta teljesíteni. A szakemberek a továbbiakban az anyai gondoskodás hiányát mutató újabb veszélyeztetési okokat tapasztaltak, ezért a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről, majd átmeneti nevelésbe vételükről döntöttek. A legidősebb gyermek átmeneti nevelésbe vételét nagykorúvá válásával, majd a második legidősebb gyermek átmeneti nevelésbe vételét 16. életévének betöltésével megszüntette a hatóság. A kisebb gyermekek esetében az indítványozó többször kérelmezte az átmeneti nevelésbe vétel felülvizsgálatát, a gyámhatóság minden alkalommal annak fenntartásáról rendelkezett, ám a nyári időszakos kapcsolattartást engedélyezte, illetve pozitív hatású változásokat is megállapított. Az indítványozónak időközben egy hatodik gyermeke is született, akit a gyámhivatal – a gyermek születését követően 5 nappal – a védőnő kezdeményezésére ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél helyezett el. Indokként azt jelölte meg, hogy – figyelemmel idősebb testvérei átmeneti nevelésbe vételére – testi, értelmi és érzelmi fejlődését a családi környezet súlyosan veszélyeztetné. Az indítványozó ezt a határozatot fellebbezéssel megtámadta, amelyet azonban a másodfokú hatóság helyben hagyott. Az indítványozó e döntés ellen keresetet nyújtott be annak bírósági felülvizsgálata iránt, s kérte az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését és az újszülött családba történő visszahelyezését. Kifejtette, hogy a hatóságok helytelen tényállás alapján, a tények helytelen értékelésével hozták meg döntéseiket. Szülői magatartásában szerinte legfeljebb kisebb hiányosságok voltak megállapíthatók (ingatlanát felújította, a gyermeknek biztosított babakelengyét). Hivatkozott az Alaptörvény I., VI., XV. és XVI. cikkére, valamint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Európai Egyezmény 8. és 14. cikkében foglaltakra. Véleménye szerint sérült mind a szülő, mind a gyermek magán- és családi élete sérthetlenségéhez fűződő alapjoga, egyrészt mert nem állt fenn valós veszélyeztető körülmény, másrészt a hatóság nem tartotta meg a fokozatosság és arányosság elvét az intézkedések alkalmazása során. Enyhébb intézkedés alkalmazása mellett biztosítható lett volna, hogy a hatóság követelményei is teljesüljenek, és a gyermek is anyja mellett maradjon. A bíróság elutasította a keresetet. A gyermek ideiglenes elhelyezése a bíróság szerint indokolt volt, és nem jelenti a gyermek tartós elválasztását a szülőtől. Kifejtette, hogy mivel a hatóság határozata törvényességét a meghozatalakor irányadó jogszabályok és tények alapján vizsgálta felül, az azt követően bekövetkezett élethelyzetbeli pozitív változásokat nem tudta figyelembe venni. Az alkotmányossági érveket illetően pedig kifejtette a bíróság, hogy a gyermek és a gyermeket nevelő szülő érdeke ebben az ügyben nem azonos, és a hatóságnak a gyermek

jogait kell előnyben részesítenie. A Kúria sem állapított meg jogszabálysértést, így a bíróság döntését helybenhagyta.

Az indítványozó ezt követően élt alkotmányjogi panasszal, s úgy vélte, hogy ügyében megállapítható az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk), az embertelen, megalázó bánásmód tilalmának (III. cikk), a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog (VI. cikk), a hátrányos megkülönböztetés tilalmának (XV. cikk), a szülő számára a gyermeke nevelésének megválasztásához való jog (XVI. cikk), továbbá a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (XXIV. cikk) sérelme.

Az Alkotmánybíróság az indítványt – kivéve a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó részében – érdemben bírálta el, és elutasította. Mint kifejtette, a jelen ügyben azt vizsgálta, hogy „az újszülött gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése során a Kúria és a közigazgatási bíróság ítélete és azok alapjául szolgáló bírói jogértelmezések összhangban állnak-e az Alaptörvényben foglalt követelményekkel”. Röviden kitért arra, hogy milyen alkotmányossági kapcsolat áll fenn az Alaptörvény II., VI. és XVI. cikke egyes rendelkezései között: hogy ezek az emberi méltósághoz való jog egyes aspektusait jelenítik meg. Az Alaptörvény XVI. cikkében foglalt gondoskodás és védelem joga, valamint kötelezettsége elsődlegesen a szülőket (vagy a gyermek más törvényes képviselőit) illeti, illetve terheli. Ez alapján azt állapította meg: „[a] szülői jogosultság tehát kizárólag a gyermek jogai és a szülőket terhelő kötelezettségek kontextusában értelmezhető”.

Utalt az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlata során tett megállapításokra, így arra, hogy az államnak jogában áll a szülő és gyermek közötti viszonyba beavatkozni (s ezzel a szülői védelem és gondoskodáshoz való jogot korlátozni), de csak akkor, ha a gyermek fejlődésének súlyos és konkrét sérelme vagy veszélyeztetése áll fenn. A vonatkozó hatályos jogszabályi rendelkezések ismertetése mellett megállapította, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés olyan intézkedés, amellyel az állam korlátozza a szülő nevelési jogát, s ezzel magánszférájába avatkozik be. Ennek alkotmányosságát azonban nem vizsgálta az Alkotmánybíróság, mivel az eljárás tárgya nem a jogszabály, hanem az ügyben hozott ítéletek voltak. Így a konkrét ügyben alkalmazott intézkedés szükségességét és arányosságát kellett az Alkotmánybíróság szerint az adott ügyben megvizsgálni – bár a bírósági döntés törvényességi felülvizsgálatára, a bizonyítékok újbóli mérlegelésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

Kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XVI. cikkében a szülő neveléshez való joga „egyben a gyermekéről való gondoskodás és védelme biztosításának kötelezettségét is magába foglalja”. És úgy vélte ezzel szoros összefüggésben, hogy „[e]zzel szemben ebben az életkorában a gyermeket alaptörvényi kötelezettség nem terheli, tehát a védelemhez és gondoskodáshoz való joga a szülő neveléshez való jogával szemben kiemelt védelemben részesül”. Mindezek alapján azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy miután valamennyi hatóság egybehangzóan azt állapította meg, hogy az újszülött gyermek veszélyeztetett, ezért arra nyilván „szükség volt” „a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése érdekében”. Kifejtette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság megítélése szerint mind a közigazgatási bi-

róság, mind a Kúria mérlegelési körébe vonta ezen alkotmányossági szempontokat, és a mérlegelés nyomán a szakjogi kérdésekben való állásfoglalás alapján, a gyermek kiemelt érdekeire tekintettel arányos módon korlátozta az indítványozó alapjogát”, illetve hogy az eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkével összhangban jártak el. Mindezekre tekintettel az indítványt elutasította.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmével összefüggésben azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy miután az alkalmazott beavatkozás szükséges és arányos volt az Alaptörvény II., VI., és XVI. cikkével összefüggésben, ezért az egyúttal megfelel a fokozatosság követelményének is, s így nem sérti a hatósági tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az Alaptörvény III. cikkének sérelmével összefüggésben (embertelen, megalázó bánásmód tilalma) kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy bár az ideiglenes hatályú elhelyezés „kétségtől a szülő-gyermek kapcsolatba való egyik legdrasztikusabb beavatkozás”, és hogy „[a]z ilyen beavatkozás egyenes következménye, hogy az anya általi anyatejes táplálásra nincs lehetőség, illetve, hogy az elválasztás megtörténte lelki sérüléseket eredményez”, ennek alkalmazása önmagában nem jelenti az Alaptörvény III. cikke sérelmét. Az csak akkor volna megállapítható, ha az eljáró szervek egyedi fellépése, intézkedése, eljárása „önmagában azonosítható és túlmutat az ideiglenes hatályú elhelyezéshez szükségszerűen kapcsolódó jellemzőkön és állapoton”. Azonban az indítványozó által felvetett sérelmet „alkotmányjogilag értékelhető indokolással” nem támasztotta alá az Alkotmánybíróság szerint. Szintén nem adott elő alkotmányjogilag értékelhető indokolást az indítványozó az Alkotmánybíróság szerint arra nézve sem, hogy őt hátrányos megkülönböztetés érte az eljárás során – közvetlenül vagyoni helyzete, közvetetten pedig roma származása miatt –, ezért ebben az összefüggésben azonban nem elutasította, hanem visszautasította az indítványt az Alkotmánybíróság.

Diszkrimináció terhességi-gyermekágyi segély megállapítása kapcsán

A 3023/2016. (II. 23.) AB határozatot az Alkotmánybíróság teljes ülése fogadta el Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre és Varga Zs. András párhuzamos indokolásával, valamint Czine Ágnes, Kiss László, Lenkovic Barnabás, Lévay Miklós, Salamon László, Stumpf István és Sulyok Tamás különvéleményével. Az eljárás alapja egy alkotmányjogi panasz volt, a határozat mindkét indítványi kérelmet elutasította.

Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 43. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alaptörvény XII., XIX., illetve XV. cikke alapján. Az Abtv. 27. §-a szerinti indítványi kérelmében az ügyében hozott bírósági ítélet megsemmisítését indítványozta.

A panaszos a szülését megelőző egy évnél korábban több éven át dolgozott 8 órás munkaviszonyban, amelyet a szülést megelőző egy éven belül – figyelemmel egy ekkor létesített másik 4 órás munkaviszonyára – 4 órás munkaviszonnyá alakított. Gyermeke születésekor terhességi-gyermekágyi segély (tgyás) iránti kérelmet nyújtott be az

illetékes egészségbiztosítási pénztár szakigazgatási szervéhez. Mindkét munkaviszonya után kérte a tgyás megállapítását. A szakigazgatási szerv a szülést megelőző egy éven belül létesített 4 órás munkaviszonya tekintetében a kérelmét elutasította, mivel ennek tekintetében a biztosítási jogviszonya nem érte el az ellátás megállapításához szükséges egy évet. Az egy évet meghaladó biztosítási jogviszony ugyanis csak a korábban 8 órásból 4 órássá átalakított munkaviszonya esetében állt fenn, tehát csak ez alapján jogosult társadalombiztosítási ellátásra (tgyás-ra). Vagyis az indítványozónak csak egy – és nem több – biztosított jogviszonya alapján jár az ellátás. Ez utóbbi biztosítási jogviszony ugyanis nem vehető figyelembe úgy, mint a másik, a szülés előtti egy éven belül létesített jogviszonyának folytatólagos előzménye. A panaszos ezt a döntést megtámadta, az OEP határozatában helybenhagyta az elsőfokú határozatot. Ezt követően fordult a panaszos bírósághoz, amely a kereseti kérelmét elutasította.

A bíróság az Ebtv. támadott 43. § (2) bekezdését alkalmazta ügyében. Az Ebtv. 43. § (2) bekezdése szerint az egyidejűleg fennálló több biztosítási jogviszony esetén a jogosultságot, azok időtartamát, az ellátás mértékét, illetőleg összegét mindegyik jogviszonyban külön-külön kell megállapítani. Ha tehát egy munkavállalót 2×4 órás munkaviszonyban foglalkoztattak – például – a szülés előtt, mindkét jogviszonyban külön-külön el kell érnie az egyéves foglalkoztatotti jogviszonyt. Ez független attól, hogy esetleg korábban egy éven túl más munkahelyen, vagy a két 4 órás munkaviszonya közül az egyik munkahelyen 8 órában foglalkoztatták. A panaszos úgy vélte, a hivatkozott jogszabály indokolatlan korlátozásokat tartalmaz, és indokolatlanul hátráltja a gyermeket vállaló nők elhelyezkedését. Úgy vélte, a támadott jogszabályból az következik, hogy ha a munkavállaló a munkahelyváltástól számított egy éven belül gyermeket szül, nem lesz jogosult a társadalombiztosítási ellátásokra. A szabályozás hátrányosan megkülönbözteti azokat a szülő nőket, akik a szülést megelőző egy éven belül váltanak munkahelyet azokkal szemben, akik nem, így a szabályozás a biztosított jogviszonyok közötti diszkriminációt eredményez. Ez szerinte sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését és XV. cikk (5) bekezdését.

A panaszos szerint az Ebtv. nem biztosítja annak figyelembevételét az adott társadalombiztosítási ellátás megállapítása során, hogy az ellátást kérelmező mennyi időn keresztül, milyen mértékű összeget fizetett a társadalombiztosítási ellátórendszer javára. Az Ebtv. szabályozása indokolatlan, és sérti az Alaptörvény alapelveit és szellemét.

A panaszos hangsúlyozta, hogy mindkét, a szülés előtt egy évnél régebben fennálló, a szülés előtti egy éven belül 8 órásból 4 órássá alakított munkaviszonya, és a szülést megelőző egy éven belül létesített 4 órás munkaviszonya vonatkozásában a megszerzett munkabére jövedelemnek minősül, ezek után munkáltatója a járulékokat szabályszerűen befizette. Az indítványozó szerint továbbá „az Ebtv. rendelkezése elmaradott, és sem a szociális társadalom elveinek, sem az esélyegyenlőség, valamint az egyenlő bánásmód elvének nem felel meg”. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését az Ebtv. azért sérti szerinte, mert általa minden gyermeket tervező nő korlátozva van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásában.

Az alkotmányjogi panaszt elutasította az Alkotmánybíróság.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése kapcsán hangsúlyozta: annak az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fordulata „lehetőséget ad az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozhassa meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak”.

Az Alkotmánybíróság részletesen ismertette az anyasági támogatások rendszerének alakulását 1919-től kezdve. A hatályos szabályozás rendszerét illetően: a tgyás (2015 januárjától: csecsemőgondozási díj) funkciója a gyermek születéséhez kapcsolódóan kieső jövedelem pótlása. Feltétele, hogy a jogosult biztosítási jogviszonnal rendelkezzen.

Az Ebtv. 43. § (2) bekezdése a táppénzre vonatkozó szabályok között helyezkedik el, vagyis nem kizárólag a tgyás-ra irányadó. E szabályok szerint az ellátásra való jogosultságot, a jogviszony időtartamát, az ellátás mértékét és összegét is biztosítási jogviszonyonként külön-külön kell megállapítani. Ez a Tbj. 9. § (1) bekezdésével van összhangban; amely szerint az egyidejűleg több biztosítással járó jogviszonyban álló személy biztosításának fennállását mindegyik jogviszonyában külön-külön kell elbírálni.

A biztosítási jogviszony sajátossága, hogy „másodlagos jogviszony, valamely alapul szolgáló jogviszonyhoz kapcsolódóan, a törvény erejénél fogva jön létre”. A biztosítottá válás szempontjából – fő szabály szerint – annak nincs jelentősége, hogy a foglalkoztatás teljes vagy részmunkaidőben történik. Ha a biztosított egyidejűleg több biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyban áll, mindegyik jogviszonyában meg kell fizetni a társadalombiztosítási járulékot, a nyugdíj járulékot és az egészségbiztosítási járulékot.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: a jogalkotó nagy mozgástérrel rendelkezik annak megállapításában, hogy a járulékfizetési kötelezettséget, a járulékalapot, az ellátásra jogosultságot, vagy pénzbeli ellátásnál az ellátás alapjául szolgáló összeget hogyan kell számítani. „Az, hogy két részmunkaidős munkaviszony alapján csak az egyik részmunkaidős állásból állapítható meg terhességi-gyermekágyi segély – valamely jogosultsági feltétel teljesülésének hiányában, pl. kellő biztosítási időszak nélkül –, önmagában nem alkotmányossági kérdés”, ugyanis: „[a]z ellátásra jogosultság biztosítási időhöz kötés része a pénzbeli ellátások esetleg visszaélésszerű igénylése kizárásának”.

Ugyanakkor megjegyezte az Alkotmánybíróság, hogy az Ebtv. támadott rendelkezése alapján többes jogviszonynál az a szabály, hogy „jogviszonyonként külön kell vizsgálni a terhességi-gyermekágyi segély jogosultsági feltételeit, azaz minden jogviszonyban rendelkezni kell a szülést megelőző két éven belül legalább 365 naptári nap biztosítással és a szülés napján aktuális biztosítással”. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság úgy vélte: arra a „sajátos élethelyzetre nincs tekintettel” az Ebtv., ha a panaszos a 365 napnál régebbi folyamatos foglalkoztatását átalakította részmunkaidőben való foglalkoztatássá, és e mellett létesített a szülést megelőző 365 napon belül másik, részmunkaidőben való foglalkoztatási jogviszonyt.

Úgy vélekedett az Alkotmánybíróság, hogy „[k]ivételes szabályok megalkotása akkor várható el, ha az ezek alkalmazására okot adó élethelyzetek előre láthatók, és viszonylag nagyszámú előfordulásuk is előre látható. Olyan jogszabály megalkotása nem várható el az Alaptörvényben biztosított alapjogokra tekintettel sem, amely kivétel nélkül minden sajátos körülményre figyelemmel van”. Az Alkotmánybíróság rámutatott: a kivételes helyzetekre az Ebtv. 50. § (1) bekezdése azonban eltérési lehetőséget (méltányosság gyakorlását) engedi az általános szabályoktól, ha azt a jogosult kérelmezi, és amely a tgyás esetében is alkalmazható. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet elutasította.

A bírói döntés alkotmányosságát illetően kifejtette, hogy „a bíróság által alkalmazott jogszabály, az Ebtv. 43. §-a ugyan igazságtalan eredményre vezetett a konkrét eset sajátos körülményei folytán, ami eltérő jogszabályi környezetben akár az ítélet megsemmisítését is maga után vonhatná”. De – mintegy a bírósági döntés hibájára utalva – megjegyezte: „[a]z Ebtv. korábbiakban már hivatkozott 50. §-ának (1) bekezdése azonban biztosított a panaszos számára olyan eljárást, amely igazságos eredményre vezethetett volna”. Bár hozzátette: a panaszos – a rendelkezésre álló adatok szerint – nem kérte az Ebtv. 50. § (1) bekezdése szerinti méltányosság alkalmazását az eljárásban. „Az Alkotmánybíróság ezért nem talált olyan okot, amelyre tekintettel a bírósági ítéletnek a jogszabálytól független, önálló megsemmisítését indokoltta és szükségessé tette volna, ezért a panaszt ebben a vonatkozásban is elutasította”.

Balsai István párhuzamos indoklásában kifejtette, hogy a határozat „egy nem vitatottan szociális ellátásra való jogosultság”-ról foglalt állást. E körben a szociális biztonsághoz való jogból csupán annyi következett – még az Alaptörvény hatálybalépése előtt is –, hogy „az állam köteles a társadalombiztosítás és a szociális ellátórendszer létrehozására és működtetésére, azonban e rendszerek működtetésére vonatkozó szabályok tekintetében a jogalkotót nagy szabadság illeti meg”. Ennek korlátjaként legtöbb esetben a diszkrimináció tilalma jelent meg.

Az Alaptörvény XIX. cikkében „ma már egyértelműen államcélként került megfogalmazásra, azaz Magyarország törekszik a szociális biztonság nyújtására”. A tgyás kapcsán kifejtette, hogy azt az Alaptörvény sehol nem nevesíti, így arra senkinek nincs alapjoga. Ettől függetlenül a „szociális ellátásra való jogosultság” feltételeként a diszkrimináció szempontjából vizsgálható a szabályozás alkotmányossága az ide vonatkozó alkotmányossági teszt alapján. Ennek a tesztnek az elvégzése a jelen ügyben elmaradt, „pedig annál is inkább szükséges lett volna, mivel a határozat azt sugallja, hogy igazságtalan megkülönböztetés valósult meg a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkalmazása során”. Kifejtette, hogy ezzel szemben a diszkrimináció szempontjából az azonos szabályozási kört „a biztosítási feltételeknek megfelelő személyek csoportja” alkotja, „márpedig esetükben a jogalkotó egységes követelményeket támaszt, tehát nem valósult meg diszkrimináció”.

A határozat által hivatkozott méltányosság lehetősége miatt pedig „az Alkotmánybíróság nem minősíthette volna »igazságtalannak« a bíróság jogalkalmazása révén kialakult helyzetet. A kedvezményekre (méltányosságra) vonatkozóan senkinek sincsen

alapvető, Alaptörvényben biztosított joga, e tekintetben a határozat messze túlmegy az Alkotmánybíróság számára meghatározott hatáskörön”. Mindezek miatt nem ért egyet azzal, ahogy a határozat a bírósági ítéletet minősítette az indokolásában.

Juhász Imre párhuzamos indokolása szintén a határozathoz fűzött indokolásban foglalt „igazságtalan” jelző használatát kifogásolta a bíróság ítéletével kapcsolatban, mivel „kiemelt helyen, lényegi magyarázat nélkül említi meg”. Kifejtette: „[a]z igazság, mint ismeretelméleti, illetve az igazságosság, mint etikai fogalom a filozófia világába tartozik”. Hozzátette: „[a] kontinentális jogrendszereknek ma már alfajaként szolgáló római jog bona fides elvének a jogászai hivatásrend számára közismert fejlődését követve megállapítható, hogy a jogalkotók e jogelv – konkrét, azaz pozitív jogi – jogági megfogalmazására törekednek az egyes jogszabályokban”. Ha azonban az Alkotmánybíróság határozataiban „a jövőbe mutató metajurisztikus filozófiai fogalmak az indokolás alapvetéseiként jelennek meg, az oda vezet, hogy a pozitív jog szabályait, az alkotmányos elveket és alapvető jogokat félretéve, mindenki szabadon hivatkozhatna a saját filozófiai megközelítése szerinti igazságosság szubjektív fogalmára. Ez végső soron anarchiát eredményezhetne” – vélekedett. Ehhez Dienes-Oehm Egon csatlakozott.

Az ügy előadó bírójaként Varga Zs. András is párhuzamos indokolást fűzött a határozathoz, amelyből kiderül, hogy – bár számos különvélemény született, a határozat mindkét pontja külön-külön kétharmados aránnyal került elfogadásra. Kifejtette, hogy maga az Ebtv. támadott rendelkezése alkotmányosságát illetően egyetértett a panasz elutasításával, de a bírósági határozat alkotmányosságát illetően kétségei vannak, mint fogalmazott: „komoly érvek szóltak az ítélet megsemmisítése mellett, amelyek esetén az Alkotmánybíróság határozata szintén megfelelt volna az Alaptörvénynek, és a panaszos jogsérelmét is orvosolta volna”. Szerinte a bírósági döntés alkotmányossági vizsgálatát másként kellett volna elvégezni. Kifejtette: „Magyarország Alaptörvényének hatálybalépésével, 2012. január 1-jén új időszámítás kezdődött a magyar alkotmányosság, következőképpen az alkotmánybíráskodás tekintetében”, így nem tartható fenn a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban kimondott alkotmányértelmezési elv, mely szerint a „mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbrevaló” (ABH 1992, 77, 82). Ezt szerinte felülírja a Nemzeti hitvallás és az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése. Új elem továbbá, hogy az Alaptörvényt „már a rendes bíróságokkal szemben is hangsúlyosan köteles érvényesíteni” az Alkotmánybíróság. Ezért „ha egy bírósági ítélet figyelmen kívül hagyja az Alaptörvényt, illetve az értelmezési szabályt [Alaptörvény 28. cikk], akkor azt az Alkotmánybíróságnak meg kell semmisítenie”. Utalt azonban arra is, hogy „önmagában abból a körülményből, hogy egy alkalmazandó jogszabály igazságtalan eredményre vezetne, nem feltétlenül következik annak alaptörvény-ellenessége”. A jelen ügyben vizsgált bírósági döntésre ebből az következik szerinte, hogy – az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére figyelemmel – többek között anyaság esetén a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot az Alaptörvény garantálja, amire törvény kell alkotni. „A törvényben bevezetett juttatásokhoz a jogosultnak már alanyi

joga fűződik, jelen esetben – a járulékfizetésre tekintettel – »vásárolt« joga”. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése előírja továbbá, hogy az állam külön intézkedésekkel köteles védeni egyebek között a családokat, a gyermekeket, a nőket. Ebből, és a XIX. cikk (3) bekezdéséből valamint L) cikkéből az következik, „hogy az elvont jogosultság az anyaság fokozott védelmét illetően az Alaptörvényből ered”. A bíróságnak ezért a konkrét jogesetben a tgyás mértéke és összege megállapításakor jelentőséget kellett volna tulajdonítania annak, hogy az ellátás jogosultja egy egy évnél rövidebb biztosítási jogviszonnyal is rendelkezett, illetve az ellátásra jogosító biztosítási jogviszonya pedig egy évnél hosszabb volt, és egy évet megelőzően 8 órás munkaviszonyban állt.

Az Ebtv. 43. § (2) bekezdése, amely elsősorban táppénzszabály, speciális értelmezést kívánt volna meg szerinte a tgyás vonatkozásában. A diszkriminációt tekintve kifejtette: „[a] járulékfizetés mértéke és az előzetes biztosítási idő tartama, továbbá az ezek alapjául szolgáló egyik jogviszony folyamatossága szempontjából homogén csoportról van szó, a törvény támadott szabálya a konkrét esetben értelmezett tartalmával viszont lényegében hátrányba hozza az ismertett körülményekkel jellemezhető két részfoglalkoztatást az egyetlen teljes foglalkoztatáshoz képest”. Vagyis a foglalkoztatási jogviszonyok diszkriminatív kezeléséről van szó, amely „– a gyermek érintettségére tekintettel – kifejezetten sérti az Alaptörvénynek az indítványban felhívott XIX. cikkét is”. Az Alaptörvény anyaság esetén támogatásra jogosultságot ír elő, amely a közösség számára hasznos tevékenységhez igazodóan állapítható meg. Végül kifejtette: „[á]lláspontom szerint ezért helyesebb lett volna, ha az Alkotmánybíróság megállapította volna, hogy a vizsgált esetben, amelyben az egyik jogviszony teljes munkaidőben való foglalkoztatásból úgy alakult át, hogy az anya a szülést megelőző több mint két éven át megszakítás nélkül biztosított volt, az Ebtv. 43. § (2) bekezdésének az az értelmezése áll összhangban az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdésével, XV. cikk (2) és (5) bekezdésével és XIX. cikkével, amely szerint az előzetes biztosítási idő szempontjából terhességi-gyermekágyi segélyre jogosultságot kell megállapítani mindkét részfoglalkozásnál. Az egészségbiztosítási szerv ezt (...) az Ebtv. szabályainak szoros megtartása mellett oly módon is alkalmazhatta volna, hogy a panaszos kérelmét méltányossági kérelemnek is tekinti”, [e]nnek megfelelően az ítéletet meg lehetett volna semmisíteni”.

A különvéleményt megfogalmazók közül *Czine Ágnes* úgy vélekedett, az ügy „az Alkotmánybíróság egyéni jogvédelmi funkciójának lényeges kérdéseit érinti”. Szerinte „az Alkotmánybíróság nem hagyhatja következmények nélkül azt a tényt, hogy egy jogszabályi rendelkezés alkalmazása igazságtalan eredményre vezetett”.

Mivel az adott esetben az Ebtv. 50. § (1) bekezdése nem nyújtott elegendő garanciát az esetleges igazságtalanságok kiküszöbölésére (ami abból adódik, hogy csupán meghatározott időtartamú biztosítási jogviszony szolgálhat tgyás alapjaként), ezért egyértelműbb szabályozást kellett volna elvárni a jogalkotótól. Kifejtette továbbá, hogy a bíróság állást foglalhat egy jogszabály alkotmányosságának megítélése tárgyában.

Ugyanis az Alaptörvény 28. cikke alapján a jogalkalmazók kötelesek egy konkrét – egyedi ügyben – alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek több értelmezése közül

azt alkalmazni, amelyik „az Alkotmánnyal összhangban” áll. Ezért a konkrét ügyben „a bíróságnak vizsgálnia kellett volna a perben alkalmazott norma alkotmányosságát, és állást kellett volna foglalnia abban a kérdésben, hogy álláspontja szerint az összhangban áll-e az Alaptörvénynek az indítványozó által hivatkozott (XV. cikk, XIX. cikk) rendelkezésével”. Alaptörvény-ellenesség észlelése esetén mérlegelnie kellett volna, hogy ezt saját hatáskörben jogértelmezéssel fel tudja-e oldani, vagy bírói kezdeményezéssel él.

Úgy vélekedett, hogy az Ebtv. kapcsán mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását kellett volna megállapítani, és egyúttal alkotmányos követelményt kellett volna megállapítania a támadott bírói döntés megsemmisítésével egyidejűleg.

Lenkovics Barnabás különvéleménye szerint a jogszabály alkotmányellenessége nem volt megállapítható, az ítéletet azonban meg kellett volna semmisítenie a testületnek. Ezt azzal indokolta, hogy mind nemzetközi dokumentumok, mind az Alaptörvény elismeri a védelem jogát a családok, anyák és gyermekek tekintetében, így „az anyaság és a gyermekvállalás támogatásának emberi jogi rangja és jelentősége” van. Ebben szerinte „kiemelt szerepet játszik az anyaság (általánosabban: a szülővé válás) miatt kiesett jövedelem pótlása”. A magyar jogtörténeti előzmények jelentőségét is hangsúlyozva kiemelte, hogy „[a] szabályozás írott alkotmányi hátterét az 1949-es Alkotmány 15. §-a (a család védelmének követelménye), annak 1972. április 26-tól hatályos 62. § (2) bekezdése (terhesség és szülés esetére fizetett szabadság, az anyaság és a gyermek fokozott törvényes védelme) alapozta meg”. A nemzetközi dokumentumokból is ismert védelemhez való jog pedig az Alkotmányban is megjelent. „A jól bevált szociális jogintézménynek 2012. január 1-jétől az Alaptörvény ad alkotmányos értéket és rangot”, amivel összefüggésben az Alaptörvény L) cikkét, XV. cikk (5) bekezdését és XIX. cikkét emelte ki.

A konkrét ügy eldöntése kapcsán abból indult ki, hogy a 365 napnál régebbi munkaviszony, – amely ellátásra jogosító biztosítási jogviszonyt eredményezett a panaszos számára –, a 365 napnál nem régebbi jogviszony esetében azért veendő figyelembe, mert a panaszos ugyanannyi járulékot fizetett be két munkaviszonya után, mint korábban egyetlen munkaviszonya után. A diszkrimináció megítélése szempontjából szerinte a panaszos azokkal van összehasonlítható helyzetben, akik a tgyás-ra való jogosultságot „egyetlen 8 órás biztosított jogviszonnyal szereztek meg”. Szerinte a bíróságnak tekintettel kellett volna lennie a panaszos különleges helyzetére, és arra, hogy egy 8 órás jogviszony két 4 órára történő módosítása nem eredményezheti a tgyás-ra való jogosultság és a tgyás mértékének módosulását. A bíróságnak ezért a korábbi 8 órás foglalkoztatásra eső biztosítási időt mindkét 4 órás részfoglalkoztatásnál figyelembe kellett volna vennie a tgyás-ra való jogosultság tekintetében és a tgyás összegének meghatározásakor is.

Végül kifejtette, hogy az utaló szabályok alkalmazásának megvannak a maga határai. A jelen ügyben a táppénz szabályait kell „megfelelően” alkalmazni a tgyás-ra, amely a táppénztől eltérő élethelyzetre vonatkozó ellátás. Ha a jogalkotó ezzel a kodifikációs megoldással él, úgy véli: a jogalkalmazó feladata az adott élethelyzetre iga-

zítani a jogszabály értelmezését. Ezzel összefüggésben idézte a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot, miszerint „[n]emcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.” [ABH 1992, 77, 80.] Úgy vélekedett: „[a]z Alkotmánybíróságnak ez a megállapítása olyan jelentőséggel bír, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően is változatlanul fenntartandó”, s az Alaptörvény vonatkozásában is elvárja, hogy annak rendelkezései és értéktartalma a jogrendszer egészét és a jogviszonyok teljességét is áthassa. E különvéleményhez Sulyok Tamás csatlakozott.

Salamon László különvéleményében kifejtette, hogy a határozat egészét nem tudja elfogadni, s ezt a Varga Zs. András párhuzamos indokolásában foglaltakra is alapozta. Kifejtette: nem ért egyet a diszkrimináció tilalmának a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat szerinti értelmezésével, „mely véleményem szerint a történeti alkotmányunk 1848-as törvényalkotás által intézményesített egyik alapvető vívmányával – a jogegyenlőséggel – ellentétes irányú”, továbbá szembemegy a 10/2015. (V. 4.) AB határozattal. Az egyéb helyzet szerinti különbségtétel kitétel miatt az Alaptörvény XV. cikke csupán példálózó felsorolást ad azon tulajdonságok vonatkozásában, amelyek tekintetében különbségtétel alkotmányosan nem tehető. Az Alkotmánybíróságnak az indítványozó panasza alapján azt kellett volna vizsgálnia, hogy a létrejött diszkrimináció téves jogértelmezés, vagy a nem kellően árnyalt jogi szabályozás következménye-e, és álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak pro futuro hatállyal meg kellett volna semmisítenie az Ebtv. 43. § (2) bekezdését, általános alkalmazási tilalom kimondása mellett.

Stumpf István különvéleményében úgy vélekedett, hogy észszerű indok nélküli hátrányos megkülönböztetést eredményezett az indítványozó számára a támadott szabályozás.

Valójában az Ebtv. 43. § (2) bekezdése, illetve 40. § (1) bekezdése és 42. § (5) bekezdése együttes alkalmazása zárta el a panaszost attól, hogy mindkét jogviszonya alapján tgyás-ban részesüljön.

Az alaptörvény-ellenes megkülönböztetés az Ebtv. 43. § (2) bekezdéséből, valamint az Ebtv. korábban hatályos 40. § (1) bekezdéséből következett be: indok nélkül azonos szabályok vonatkoztak a szabályozás szempontjából homogén csoportba tartozó, de lényegesen eltérő helyzetben lévő (a megszakítás nélkül egy, illetve a párhuzamosan és folyamatosan több, de az előzővel egyenlő járulékfizetés alapját képező biztosítási jogviszonnyal rendelkező) jogalanyokra. „Azonos mértékű folyamatos járulékfizetés mellett nincs észszerű oka a teljes (nyolcórás) és a két részfoglalkozáson (kétszer négyórás) alapuló biztosítási jogviszony közötti, a jelen esetben és tényállás mellett tett különbségtételnek”. A homogén csoportot a járulékfizetés mértéke és az előzetes biztosítási idő tartama, továbbá az ezek alapjául szolgáló egyik jogviszony folyamatossága teremti meg. „Az Ebtv. rendelkezései viszont észszerű indok nélkül

hátrányosan különböztették meg (különböztetik meg) a vizsgált körülményekkel jellemezhető két részfoglalkoztatáson alapuló biztosítási jogviszonyt az egyetlen teljes foglalkoztatáson alapulóhoz képest”.

A konkrét jogsérelem megszüntetése érdekében pedig alkalmazási tilalomról kellett volna az Alkotmánybíróságnak rendelkeznie.

Miután pedig a hatályos szabályozás is tartalmazza a csecsemőgondozási díj tekintetében ezt az alkotmányellenességet: a jogalkotót fel kellett volna hívni ennek megszüntetésére, hogy a jövőben se következzen be ilyen jogsérelem. Ugyanakkor azzal egyetértett, hogy az ítélet megsemmisítésére nem került sor, mivel a bíróság nem térhetett el az Ebtv. 43. § (2) bekezdése alkalmazásakor ettől az egyértelmű és kógens előírástól. „Ha az Alkotmánybíróság a bírói ítéletet semmisítette volna meg, akkor valójában éppen ezt, vagyis az Ebtv. 43. § (2) bekezdésének kógens szabályától való kifejezett eltérést kívánta volna meg a bíróságtól”. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a bíróság közigazgatási perben kizárólag arról ítélezik, hogy az egészségbiztosítási szerv hatósági jogalkalmazás útján hozott határozata anyagi vagy eljárásjogi jogszabályba ütköző volt-e. A közigazgatási határozat törvényességi felülvizsgálatát tehát a vonatkozó jogszabályok alapján folytatja le az eljáró bíróság, aminek keretében nem jogosult arra, hogy „ne az irányadó kógens törvényi rendelkezésnek megfelelően, hanem ennek negligálásával végezze el a bírói felülvizsgálatot. Ezzel a közigazgatási bíróság ugyanis a közigazgatási perek kötelező rendjét hagyná figyelmen kívül”.

Az Alaptörvény 28. cikke alapján sincs ok továbbá a jogalkalmazásban a törvényhez kötött bírói döntés megsemmisítésére, ezzel ugyanis az Alkotmánybíróság arra kötelezné a bíróságot, hogy megsértse az Alaptörvény azon garanciális rendelkezését, miszerint a bírák „a törvénynek vannak alárendelve” [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés].

Végül úgy vélte: a panaszos problémájának megoldására az Ebtv. 50. §-a szerinti méltányosság nem jelentett volna valódi megoldást, mivel nem alkalmas a jogegyenlőség sérelmének a megszüntetésére. „De még csak azt sem képes garantálni, hogy (egyedi mérlegelés eredményeként) a panaszos számára »igazságos eredményre« vezethet (vagyis vélhetően olyan eredményre, ami jogegyenlőség esetén a panaszost megilletné)”. Emellett a panaszos méltányossági kérelme alapján igénybe vehető terhességi-gyermekágyi segély összege maximalizálva volt, míg ha alanyi jogon járt volna, akkor nem lett volna felső határa, hanem a saját jövedelméhez igazodik. Ehhez a különvéleményhez Kiss László és Lévay Miklós csatlakozott.

A visszaható hatályú jogalkotás kérdései folyamatban lévő ügyekre alkalmazandó jogszabály esetén

Az 1/2016. (I. 29.) AB határozat egyrészt a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényvel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát vesztes szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény (a továbbiakban: Tv.) 3. § (5) bekezdésének, másrészt egy bírósági ítélet alkotmányossági vizsgálatát végezte

el részben bírói kezdeményezések, részben alkotmányjogi panasz alapján. A határozatot Pokol Béla párhuzamos indoklásával, valamint Kiss László, Salamon László és Varga Zs. András különvéleményével fogadta el a testület. Az Alkotmánybíróság a Tv. támadott rendelkezését megsemmisítette, míg a támadott ítélet tekintetében elutasította az indítványt.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztője korábban 36 éven át kormánytisztviselő volt, akit az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló pert megelőzően a prémiumévek program keretében foglalkoztattak az egyik minisztériumban, majd egy átszervezést követően szakmai főtanácsadóként alkalmazták tovább. Egy szövetkezet együttműködési javaslatára adandó válaszlevél tervezetének elkészítésére jelölték ki, amelyet a panaszos elkészített és a szokásos szolgálati úton terjesztett elő a miniszteri titkárságra. A miniszter által kijavított levéltervezetet a miniszter titkárnöje adta át részére azzal, hogy a javításokat soron kívül kell elvégeznie. A főosztályvezetővel történt egyeztetést követően még aznap sor került a javítások átvezetésére, amelyet a főosztályvezető titkárságán adott le. A miniszteri titkárság azonban haladéktalanul bekérte a levéltervezetet, még mielőtt azt a főosztályvezető láthatta volna. Ugyanezen a napon miniszteri megbeszélésre hívták a főosztályvezetőt, ahol arról tájékoztatták, hogy a levéltervezet nem megfelelő színvonalú. Bizalomvesztésre hivatkozva mind a főosztályvezető, mind a panaszos jogviszonyát meg kívánták szüntetni; a panaszos jogviszonyát két hónap felmentési idővel meg is szüntették a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.) alapján.

A Ktjv. a bizalomvesztés meghatározásában visszautal a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényre (a továbbiakban: Ktv.): így bizalomvesztésnek minősül, ha a köztisztviselő nem a vezetője iránti szakmai lojalitással látja el feladatait, vagyis nem a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséggel, az utasításoknak megfelelő fegyelmezett munkavégzéssel. A panaszos keresettel támadta meg a felmentést, mivel jogviszonyát jogellenesen szüntették meg. Előadta, hogy a minisztérium a munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvénnyel (a továbbiakban: régi Mt.) ellentétesen gyakorolta munkáltatói jogait. Emellett a felmentés részleteit nem ismerhette meg, így nyilatkozattételre sem volt lehetősége. Az elsőfokú bíróság helyt adott a keresetnek, mivel a panaszos feladata elvégzéséhez tényleges szakmai iránymutatást nem kapott, konkrét utasítás hiányában azonban a kötelezettségzegés nem állapítható meg az panaszos terhére. És bár azt állapította meg, hogy a minisztérium okszerűtlen indokok alapján szüntette meg a panaszos jogviszonyát, nem rendelte el eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását, de 11 havi átlagilletményt állapított meg részére. Az ítéletet a panaszos megfellebbezte, és kérte az átalány kártérítés összegének az elsőfokú ítélet szerinti 11-ről 36 havi átlagilletményre történő felemelését. Fellebbezése szerint az elsőfokú bíróság nem megfelelően mérlegelte a Ktv. 60. § (4) bekezdésében foglaltakat, mivel a jogellenes felmentésig a kormánytisztviselői jogviszonya a 36 évet meghaladta. Nem értékelte az elsőfokú bíróság azt sem, hogy a jogellenes felmentésre a panaszos nyugdíjazása előtt 3 évvel került sor, s azóta nem tudott elhelyezkedni.

A másodfokú bíróság a minisztériumot immáron 20 havi illetménynek megfelelő átalány kártérítés megfizetésére kötelezte, megállapította, hogy a panaszos kormánytisztviselői jogviszonya a harminchat évet meghaladta, és azt is, hogy a jogellenes felmondás a nyugdíjkorhatár betöltése előtt 3 évvel történt, amely súlyosan megnehezítette a panaszos újbóli elhelyezkedését. A másodfokú ítélet szerint az elsőfokú bíróság tévesen alkalmazta a Ktv. 60. § (4) bekezdését, amely szerint a közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésének szankciójaként fizetendő átalány kártérítés mértéke legalább 2, legfeljebb 36 havi átlagkeresetnek felel meg. A Tv. 3. § (5) bekezdése kimondja, hogy a Kttv. 193. §-át a folyamatban lévő perekben is alkalmazni kell, ami pedig leszállította az átalány kártérítés maximális mértékét: 36 hónapról 24 hónapra. A megváltozott jogszabályi keretek között a maximálisan megítélhető 24 havi átalány kártérítéshez képest állapította meg a 20 havi átlagkeresetnek megfelelő mértékű átalány kártérítési kötelezettséget a panaszos részére. Ugyanakkor a másodfokú bíróság fellebbezési eljárási illeték megfizetésére kötelezte a panaszost, ugyanis az elsőfokú bíróság által megítélt 11 havi átlagilletményt 36 havi átlagilletményre kérte felemelni fellebbezésében. A pertárgy értéke tehát e kettő különbözete, vagyis 25 havi átalány kártérítés. Tekintettel azonban arra, hogy a másodfokú bíróság – a Tv. hatálybalépése folytán lecsökkentett átalány kártérítési plafon miatt – a fellebbezésben kért 25 havi felemeléshez képest csak 9 havi összeggel emelte fel az átalány kártérítés mértékét, a fellebbezett rész tekintetében a panaszos nagyobb arányban minősül pervesztesnek.

A másodfokú ítélet ellen az alperes minisztérium felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, a (felperes) panaszos pedig alkotmányjogi panaszt. A Kúria a felülvizsgálati eljárás eredményeként a másodfokú ítéletet hatályában fenntartotta azzal az indoklással, hogy az átalány-kártérítés összege sem a jogsértés súlyára, sem a jogkövetkezményekre figyelemmel nem volt eltúlzott.

Az alkotmányjogi panasz szerint mind a Tv. támadott rendelkezése, mind az ítélet az Alaptörvény B) cikkébe ütközik. A Tv. tekintetében azzal indokolta ezt, hogy a jogbiztonság elve értelmében az eljárás megindításakor hatályos anyagi jogszabályok alapján kell a bíróságoknak eljárni, s hogy a már megindult eljárás alatt történt jogszabályváltozás csak az annak kihirdetése után megindult perekben alkalmazható. A visszamenőleges hatály különösen akkor nem megengedett, ha az új szabályozás sérelmesebb a peres felek egyikére. Az ő esetében az eljárás során bekövetkezett jogszabályváltozás az átalány-kártérítés mértékét (felső határát) csökkentette, így az rá nézve sérelmesebb helyzetet keletkeztetett.

A másodfokon eljáró bíróság ítélete pedig – e jogszabályváltozások folytán – a perköltség megállapításánál nem az eljárás megindulásakor hatályos átalányplafont vette figyelembe, hanem az eljárás ideje alatt történt jogszabályváltozás szerinti plafont, s ezen az alapon állapította meg részleges perveszteségét.

Két másik ügy kapcsán az eljáró bíró bírói kezdeményezésben támadta a Tv. 3. § (5) bekezdését. A bíró előtt folyamatban lévő ügyekben a munkáltató kormányhivatal a kormánytisztviselő kormánytisztviselői jogviszonyát felmentéssel megszüntette. A bírói kezdeményezés szerint az eljárás alatt hatályba lépett Tv. 59. § (1) bekezdés b)

pontja hatályon kívül helyezte a Ktjv.-t, és a Tv. 3. § (5) bekezdése rendelkezett arról, hogy a jogellenes jogviszony-megszüntetés, a felmentés jogkövetkezményeit a folyamatban lévő perekben alkalmazni kell. A vitatott munkáltatói intézkedés és a kereset előterjesztésekor hatályban volt Ktjv. 62. § (4) bekezdése szerinti jogkövetkezmény alkalmazásakor a bíróság mérlegelése alapján legfeljebb 36 havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítés fizetésére kötelezheti a munkáltatót. A kereset előterjesztése után hatályba lépett Kttv. 193. § (5) bekezdése alapján ez az összeg már legfeljebb csak 24 havi lehet. Az indítványozó bíró álláspontja szerint ezért a Tv. 3. § (5) bekezdése visszamenőleges hatályú jogalkalmazást rendelt el, ami sérti az Alaptörvényt. A kormánytisztviselők hátrányos helyzetbe kerültek az jogszabály-módosítás folytán a munkáltatóval szemben érvényesíthető jogkövetkezmények tekintetében, ami sérti az Alaptörvény B) cikkét, és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény rendelkezéseit.

Az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz nem fogalmazott meg önálló indokolást a támadott ítélet alaptörvény-ellenességére, így azt visszautasította az Alkotmánybíróság.

És bár az indítványozó bíró formálisan nem kérte a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, az következik az indítványozott alaptörvény-ellenesség megállapítására és az alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítványi kérelméből.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a közszolgálati jogviszonyokra vonatkozó szabályozás alakulását, s kiemelte, hogy 2012. március 1-jétől hatályos Kttv. váltotta fel a korábbi szabályozás kettős szerkezetét. Így a hatályos jogban egy jogszabályon belül szabályozza a kormányzati szolgálati jogviszonyban és a közszolgálati jogviszonyban állókat.

Kiemelte: a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok „kettős arculatú jogviszonyok”, ugyanis – mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok – a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek, de e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, a tisztviselők állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért közjogi jellegű jogviszonyok is.

A 2010. július 6-ától hatályos Ktjv. állapította meg a Ktv. 60. §-ának új tartalmát, miszerint a jogellenesen elbocsátott köztisztviselő csak kivételesen kérhette az eredeti munkakörében való továbbfoglalkoztatását, emellett bevezetésre került az átalány-kártérítés. A bíróság a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján legalább 2, legfeljebb 36 havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítés megfizetésére kötelezhette a jogellenesen eljáró munkáltatót. A bírói kezdeményezéssel érintett Ktjv. 62. § (4) bekezdése – 2012-es hatályon kívül helyezéséig – a Ktv. 60. § (4) bekezdésével azonos tartalmú volt.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: a jogalkotó a jogellenes megszüntetés jogkövetkezményeinek megállapítása során is szabályozási szabadsággal bír, azonban a jelen ügy tárgya nem az átalány-kártérítés maximumának 36-ról 24 havira történő lecsökkentésének alkotmányossága, hanem az, hogy az új szabályozás alkalmazásának az elrendelése a folyamatban lévő perekben összhangban van-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság felidézte a jogbiztonsággal és a jogbiztonság részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos gyakorlatából, hogy „a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek”. {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]} A visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, és az is, „ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell”. {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; Emellett a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban megállapította, hogy „a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel”. (Indokolás [18]) Ebből következően visszaható hatályú jogalkotásnak az minősül, ha a szabályozás hátrányos tartalmú.

Az indítványokkal támadott Tv. 3. § (5) bekezdése a Kttv. 193. §-át és 194. §-át nem csak a törvény hatálybalépése után megindult, hanem a már folyamatban lévő perekben is alkalmazni rendelte, így az visszaható hatályú jogalkotásnak minősül. Tartalmában pedig hátrányos az érintett kormánytisztviselőkre, mivel az átalány-kártérítés összege jelentősen kevesebb lett. Ezért a támadott rendelkezés megsemmisítéséről döntött az Alkotmánybíróság. Külön kiemelte a határozat, hogy a támadott rendelkezéssel „a jogalkotó nem magánfelek közötti peres ügyekbe avatkozott bele, hanem olyan közszolgálati, foglalkoztatási jogviszonyt érintő perekben csökkentette le a megítélhető átalány-kártérítés összegét, ahol szükségszerűen és végeredményében az állam a másik peres fél. Ezáltal nem csupán hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást hozott létre, hanem a saját nézőpontjából kedvezőbb szabályozást teremtett meg folyamatban lévő perekben.”

A jogszabályi rendelkezés megsemmisítése mellett az Alkotmánybíróság elrendelte, hogy az nem alkalmazható az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló már lezárt ügyben, és a kezdeményező bíró előtt folyamatban lévő eljárásban sem.

Pokol Béla párhuzamos indokolásában azt kifogásolta, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkotással kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat ismertetése hézagos. Ugyanis az Alkotmánybíróságnak voltak az utóbbi időben olyan döntései, amelyek a határozatban ismertetett gyakorlattal szembemennek, példaként utalt „a nagy jelentőségű, devizahiteles ügyekben hozott alaphatározatunkra, mely a visszaható hatály terjedelmére itt felhozott és kritizált formulák nyílt cáfolatát jelenti”.

Kiss László különvéleményében kifogásolta, hogy a megsemmisítés ex nunc hatállyal történt (ex tunc hatályú megsemmisítés helyett), illetve hogy nem került sor általános alkalmazási tilalom kimondására.

Az ex nunc hatályú megsemmisítés problematikusságát abban látja, hogy az Alkotmánybíróság ilyen esetekben lex imperfectát hoz létre, s így az alkotmányvédelem lényegi funkcióját nem tudja teljesíteni. Példaként említette erre a 8/2011. (II. 18.) AB határozatot, amely a közszolgálati jogviszony indokolás nélküli megszüntetését *pro futuro* nyilvánította alkotmányellenessé, amely így „nem tudta megakadályozni (sőt, inkább elősegítette), hogy alkotmány sértő módon és a nemzetközi kötelezettségeinkkel ellentétesen szüntessék meg – a Magyar Helsinki Bizottság becslése szerint – mintegy nyolcezer (!) köztisztviselő jogviszonyát a 2010-es kormányváltás után”. Ez egyúttal indokolja az általános alkalmazási tilalom kimondásának szükségességét is.

Másrészről a visszamenőleges hatályú jogalkotás alkotmányi tilalmát „olyan morális parancsnak és megdönthetetlen vélelemnek tartom, amely nélkül bármely (modern) jogrendszer működésképtelen”. Ebből szerinte az következik, hogy a megsemmisítésnek ilyen esetben fő szabály szerint a jogszabály létrejöttére visszamenőleg (ex tunc) kell történnie, és csak indokolt esetben dönthet az Alkotmánybíróság a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát sértő jogszabályi rendelkezés jövőre nézve (akár ex nunc, akár pro futuro) történő megsemmisítése mellett.

Salamon László különvéleményében úgy vélekedett, az indítványok elbírálásának eljárási akadálya volt. Alkotmányjogi panaszt szerinte még a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma körében sem lehet az alaptörvény B) cikkében foglalt jogállamiság és jogbiztonság elvére alapítani. Erre példaként hivatkozott az ő előterjesztésében született 3001/2014. (I. 24.) végzésre.

A bírói kezdeményezéssel összefüggésben pedig úgy vélte, hogy a bíró köteles kifejezetten kérni az alaptörvény-ellenesség megállapítása és az alkalmazási tilalom kimondása mellett azt is, hogy a támadott rendelkezést az Alkotmánybíróság semmisítse meg. Bár ez a hiba hiánypótlással orvosolható lett volna, ennek ellenére eljárási akadályát képezte az eljárás érdemi lefolytatásának. Ezt a különvéleményt *Varga Zs. András* támogatta.

Visszamenőleges hatályú jogegységi döntés megsemmisítése

A 2/2016. (II. 8.) ABhatározatban az Alkotmánybíróság egy jogegységi határozat [a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja. törvény) szabályainak – a 2011. évi CLVI. törvénnyel (Módtv.) történő módosítását megelőző – az ingó vagyontárgy átruházásából származó jövedelem adózása szabályai egységes értelmezéséről szóló 3/2013. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozat, a továbbiakban: KJE] alkotmányosságát vizsgálta bírói kezdeményezés alapján. Megállapította, hogy a KJE alaptörvény-ellenes, s annak közzétételét visszaható hatállyal megsemmisítette, továbbá elrendelte a KJE alkalmazásával meghozott, jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát. A határozathoz *Dienes-Oehm Egon*, *Kiss László* és *Varga Zs. András* párhuzamos indokolást, *Czine Ágnes*, *Lenkovics Barnabás*, *Pokol Béla* és *Sulyok Tamás* különvéleményt fűzött.

Az alapügyben az elsőfokú bíróság a vádlottat folytatólagosan elkövetett költségvetési csalás büntetőjében és folytatólagosan elkövetett hamis magánokirat felhasználása vétségében bűnösnek találta. A vádlott ugyanis saját nevében fémhulladék-értékesítést folytatott anélkül, hogy tevékenysége után adót fizetett volna, így a költségvetés általános forgalmi adó (áfa), személyi jövedelemadó (szja) és egészségügyi hozzájárulás (eho) adónemekben mindösszesen vagyoni hátrány érte. A vádlott szerint a „hulladékkiparban” köztudomású volt, hogy 800 000 forint értékhatárig adómentesen lehet fémkereskedelmi tevékenységet folytatni, de arról nem volt tudomása, hogy erre az ingóértékesítés szabályai nem vonatkozhatnak. Az ügyben kelt igazságügyi könyvszakértői vélemény szerint az átruházás üzletszerűsége miatt az önálló tevékenységből származó jövedelemre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni az ingóértékesítés szabályai helyett. Emiatt a szakértői vélemény nemcsak szja-hiányt, hanem áfa- és eho-hiányt is megállapított, ami a vádlottra nézve kedvezőtlenebb jogkövetkezménnyel járt. Ugyanakkor a Módtv. hatálybalépése előtt az Szja tv. az „üzletszerű elkövetéshez” feltételt támasztott, eszerint akkor üzletszerű az átruházás, „ha ellenérték fejében történik és az ügylettel kapcsolatban a magánszemélynek az általános forgalmi adó szabályszerűen bejelentkezett alanyaként adólevonási joga megnyílik”.

Az eljárás folyamán, még az elsőfokú ítélet meghozatala előtt közzétették a KJE-t, amely szerint üzletszerű a tevékenység, ha az általános forgalmi adó alanyaként az adóalany a bejelentkezést elmulasztotta és így az általánosforgalmiadó-levonás joga nem nyílt meg.

Ebből az következik az indítványozó álláspontja szerint, hogy a KJE a jogalkalmazót arra kötelezi: hagyja figyelmen kívül az Szja tv. üzletszerű elkövetésre vonatkozó utolsó mondatát. Ezáltal a Kúria jogot alkotott, visszamenőleges hatállyal, ezért a KJE sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a C) cikk (1) bekezdését (hatalommegosztás elvét).

Az indítványozó szerint a Kúria nem vette figyelembe, hogy a Módtv. a fémhulladék értékesítése kapcsán speciális adózási szabályokat vezetett be.

A KJE lényege, hogy az üzletszerűségre vonatkozó második és harmadik törvényi feltétel: az áfa hatálya alá bejelentkezés és a levonási jog megnyílt összefügg, mivel az utóbbi az előbbi feltétel következménye. Ebből az következik a KJE szerint, hogy az üzletszerűség szempontjából annak nincs jelentősége, hogy mekkora volt az adóévben a forgalom, ugyanis az alanyi adómentességhez előbb az áfakörbe történő bejelentkezésnek kell megtörténnie. A KJE szerint a szabályozás egyértelműen értelmezhető olyan esetekre, amikor a jogkövetés önkéntes. Hivatkozott továbbá az Alaptörvény 28. cikkére, amely alapján a bíróságnak jogában áll a normaértelmezést a megváltozott viszonyokhoz igazítani. Ha pedig a nyelvtani értelmezés abszurd eredményre vezetne, akkor megnyílik az út a teleologikus értelmezés előtt, s azon célra tekintettel kell a normát értelmezni, amely révén az a jogrendszerben képes a hatását kifejteni. Ebből a konkrét ügyben az következik, hogy ha normaerővelés esetén kell alkalmazni az Szja. tv. 58. §-a szerinti feltételeket, akkor azok együttes alkalmazása arra vezetne, hogy a törvénytörtő jogalany kedvezőbb adójogi helyzetbe kerül, mint

az, aki jogkövető magatartást tanúsított. Ezért a normaelkerülés esetében az egyik törvényi feltétel alkalmazhatósága fogalmilag kizárt, és ellentétes a törvény céljával.

Az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy a KJE vizsgálatát nem zárja ki az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése, amely – többek között – a központi adó-, és járuléknemek alkalmazására vonatkozó törvények alkotmányossági vizsgálatát korlátozza. A KJE ugyanis – bár egy központi adónemre vonatkozó törvény értelmezéséről szól, maga nem minősül törvénynek.

Az Alkotmánybíróság úgy vélte továbbá, hogy bár az indítványozó nem kérte kifejezetten alkalmazási tilalom megállapítását, az nem képezi az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának akadályát, s ezt a jövőre nézve is irányadónak tartja a bírói kezdeményezések elbírálásánál.

A jogegységi határozat történetét is ismertette a határozat 1869-től kezdve.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta elsőként, hogy a KJE rendelkező része jogértelmezésnek minősül, vagy az alkalmazandó norma szövegének a jogalkalmazás során kötelező módosítását jelenti-e.

Az Szja. tv. 58. §-ának értelmezésével arra következtetett az Alkotmánybíróság, hogy az „üzletszerűség” fogalmát az Szja. tv. ingóértékesítésre vonatkozó szabályainál, és nem valamely más adónem szabályozásánál, illetve valamennyi adónemre vonatkozóan egységesen kívánta meghatározni. Vagyis nem „utaló” szabállyal, vagy értelmező rendelkezéssel állapította meg az üzletszerűséget megvalósító tényállási elemeket, hanem az Szja. tv. ingóértékesítésre vonatkozó főszabályi rendelkezései között.

A KJE által értelmezett 2011. december 31-ig hatályos rendelkezések 2012. január 1. hatállyal módosultak, s ez az Szja. tv. 58. §-t is érintette, amennyiben új, az ingóértékesítés bevételétől függő kedvezményes szabályt is megállapított, illetve a fémhulladék-átruházásból szerzett bevétel adóztatását is újraszabályozta. A Módtv.-ből és annak miniszteri indokolása alapján egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó szerint is a korábban hatályos Szja. tv. 58. §-a alapján az önálló tevékenységre vonatkozó szabályokat nem lehetett alkalmazni, ha az értékesítő nem jelentkezett be áfaalanyságnak, vagy ha bejelentkezett ugyan, de alanyi mentességet választott.

Az Alkotmánybíróság azzal sem értett egyet, amelyen tartalommal értelmezte a KJE az Alaptörvény 28. cikkét ugyanis abból nem vezethető le, hogy a normaértelmezést a megváltozott viszonyokhoz lehetne alakítani, továbbá nem jelentheti, hogy felhatalmazást ad a jogalkotó vélt vagy valós mulasztásának jogegységi határozattal történő korrigálására. „Ezen túlmenően a KJE nyelvi kereteket figyelmen kívül hagyó normaértelmezése az egységes joggyakorlat biztosítása helyett ahhoz vezetett, hogy a jogértelmezés »eloldódott« az értelmezett jogszabálytól, és a törvényhozás talajára tévedve sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált és az Alaptörvény államszervezetre vonatkozó rendelkezéseiben testet öltő hatalommegosztás elvét”. Ezért az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése alapján megsemmisítette a KJE-t.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában azt állapította meg, hogy a jogegységi határozat jellegéből fakadóan mindig múltbéli történeti tényállások alapján kerül meghozatalra, ami azonban önmagában nem vezet a visszaható hatályú jog-

alkotás/jogalkalmazás tilalmára. A KJE azonban az adózók meghatározott körére hátrányos jogkövetkezmenyt állapított meg, s ez is hozzájárult az alaptörvény-ellenesség megállapításához. Emellett az Alkotmánybíróság a *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elve alapján a jogegységi határozatot a közzétételére visszamenőleges hatállyal semmisítette meg, ami így a közzététele napjára visszamenőleg semmis, és kizárja alkalmazását. Ennek megfelelően pedig – az Abtv. 45. § (6) bekezdése alapján – a jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendelte el. Az Abtv. 45. § (6) bekezdése alapján ugyanis erre az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik, „ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne”. Jelen ügyben ezt a KJE megsemmisítésével indokolta.

Dienes-Oehm Egon párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy akkor, amikor a bíróságok a jogszabályok értelmét az Alaptörvény 28. cikkére tekintettel állapítják meg, ezt egy meghatározott alkotmányos rendben, a gazdasági és társadalmi közegre kihatással teszik. E körülmények jelentős változása szükségképpen visszahat az értelmezendő rendelkezések tartalmára. Ha tehát a jogalkotó a bekövetkezett változásokra nem reagál, a bíróságok az Alaptörvény 28. cikke keretei között alakíthatják a jogértelmezést. Ilyen esetben szerinte kényszerítően következik, hogy a bíróságok új értelmezési keretet alakítsanak ki. Azt, hogy ezt a jogfejlesztő tevékenységet a bíróságok a jogállamiság és hatalommegosztás elvének megfelelően végezték-e el, mindig az adott esetre nézve, annak körülménytől elemzésével lehet megállapítani. Alkotmányellenesség akkor vethető fel, ha az értelmezésen túllép a jogértelmezés, és szerinte jelen ügyben is ez történt.

Kiss László párhuzamos indokolásában a határozat indokolásának több elemét is kifogásolta. Hangsúlyozta: azokban a kontinentális jogrendszerekben, ahol létezik jogegységesítő bírósági döntéshozatal, nem az a kérdés, hogy a normaalkotás maga alkotmányos-e, hanem az, hogy ennek a szükségszerű jogalkotásnak mik a korlátai.

Emellett a precedensek szükségszerűen visszaható hatályúak. Egy korábbi ügyben pedig már kifejtette és itt is utal arra [70/2006. (XII. 13.) AB határozathoz fűzött különvélemény], hogy a bírósági normaképzés nem juthat el a törvényhozó hatalom elvonásához, a törvényrontó értelmezéshez. A jelen ügyben szerinte nem az a kérdés, hogy a jogegységi határozat maga összeegyeztethető-e a parlamenti demokráciával, hanem az, hogy rendszerszerűen, kényszerítően következik annak alkotmányosságai felülvizsgálatának lehetősége. Úgy vélte, hogy a jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapítását és *ex tunc* hatályú megsemmisítését az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére kellett volna alapítania.

Varga Zs. András párhuzamos indokolása szerint az nem kérdéses, hogy a KJE a visszaható hatály tilalma miatt nem alkalmazható. Szerinte ezt úgy is meg lehetett volna állapítani, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, és megállapítja, hogy a KJE a visszaható hatály tilalma miatt nem alkalmazható. De mivel a határozat az indítványt érdemben elbírálgathatónak találta, meg kellett volna akadályoznia a

jogegységi határozat alkalmazását büntetőügyekben. Mivel ezt a hatást a határozat ki is váltja, így azt erre való tekintettel támogatta.

Ám szerinte „ugyanaz a hatás elérhető lett volna a jogegységi határozat kíméletével olyan módon is, hogy az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében a büntetőügyekben alkalmazás tilalmát mondja ki. Kétségtelen, hogy ilyen jogkövetkezményt az Abtv. látszólag nem ismer”. Véleménye szerint ez abból következik, hogy ha az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat egészét jogosult megsemmisíteni, akkor jogosult a részleges alkalmazhatóság kimondására is. Végül úgy vélekedett, hogy minden norma értelmezésre szorul, s ez az értelmezési feladat egyre jelentősebb, ahogy nő a jogszabályok száma és bonyolultságuk fokozódik. Véleménye szerint a Kúria kifejezetten az Alaptörvénnyel összhangban álló álláspontot foglalt el értelmezési feladatát illetően. Ebben a körben egyetértését fejezte ki Czine Ágnes különvéleményének 1. pontjával, valamint Dienes-Oehm Egon és Kiss László párhuzamos indokolásával.

Czine Ágnes különvéleményében mindkét rendelkező részi pontot vitatta. Véleménye szerint a Kúria nem lépte túl hatáskörét a KJE tekintetében.

A hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését el kell ismernie. Ez következik a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 6. §-ából is, amely szerint „[a] bíróság határozata mindenkire kötelező”. A bíróságokra kötelező jogegységi határozat meghozatalára az Alaptörvény hatalmazza fel a Kúriát, amely így a jogszabályoknak egységes és kötelezően alkalmazandó értelmezését állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a bírói jogértelmezés kiemelt jelentőségét hangsúlyozta, különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg. Az Alaptörvényben új elem volt, hogy nevesíti a jogértelmezés módszereit, ezzel kijelöli a bírósági jogértelmezés alkotmányos kereteit. Eszerint elsősorban a jogszabályok célja szerinti (objektív teleologikus) és az alkotmánykonform értelmezést kell alapul venniük.

Emellett utalt arra is, hogy az Alkotmánybíróság korai gyakorlata szerint a törvényhozás valamely hibáját általában jogalkalmazói jogszabály-értelmezéssel kell feloldani. Ezzel ellentétes a határozat. Az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabályok a bíróságokat kötik, így kötelezők a bírói jogértelmezést meghatározó rendelkezések.

A KJE visszaható hatályával összefüggésben úgy vélekedett: „az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy az indítványozó bírói tanácsnak a jogegységi határozatot kell-e alkalmaznia, vagy sem, mert ez a kérdés a konkrét ügy szakjogi megítélését jelentené. Ugyanakkor annak a kérdésnek, hogy a KJE nem az adott, hanem általában a 2012. január 1-je előtt elkövetett (...) büntetőeljárásokban alkalmazandó-e, meghatározó jelentősége van.” Szerinte az alaptörvény-ellenességet csak az alapozhatja meg, ha a jogegységi határozatnak valóban kihatása volt a büntetőeljárásban a vád tárgyává tett cselekmény minősítésére.

Mivel a jogegységi határozat jogi normának minősül az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, arra a büntetőjogi alapelvek is alkalmazandók (nullum crimen és nulla poena elv).

Az Alkotmánybíróság az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok által rögzített jogvédelmi szintet.

A kerettényállás alkalmazásának vizsgálata szükséges szerinte a jogbiztonsággal összefüggésben a büntetőjogi legalitás sajátosságaira figyelemmel. Az ide vonatkozó joggyakorlat értelmében a kerettényállás alkalmazása a büntető anyagi jogban önmagában még nem alkotmányellenes. Ám a kerettényállást kitöltő normára is érvényesülnie kell a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvének. Ebből következően a keretkitöltő jogszabályok nem büntetőjogi rendelkezések, így azok megváltozása esetén az új szabálynak nincs visszaható hatálya. Ám ha a változás olyan mérvű, hogy az kötelezettség megszüntetésével vagy tilalom feloldásával az addigi büntetőjogi védelmet megszünteti, az más megítélés alá esik. Ez alapján a Kúria indokoltan vonta le következtetésésként, hogy a KJE-ben értelmezett norma büntetőjogi relevanciával nem bír. Miután pedig a KJE-ben értelmezett – keretdiszpozíciót kitöltő – norma nem minősül büntetőjogi normának, alkalmazása elsődlegesen közigazgatási ügyzakban merül fel. Emellett a büntetőjogi felelősségre kiható és súlyosabb büntetést eredményező új norma visszamenőleges alkalmazhatóságát mind az ide vonatkozó kúriai joggyakorlat, mind a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvei (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) is kizárják.

Lenkovics Barnabás különvéleményében szintén mindkét rendelkező részi pontot vitatta.

A KJE nem alaptörvény-ellenes, és nem értett egyet a jogegységi határozat alkalmazásával meghozott, jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelésével sem. A KJE, mivel közigazgatási (speciálisan adójogi) tárgykorben született, a büntetőeljárásokban eleve nem alkalmazható.

Hangsúlyozta: a jogszabályok közötti koherencia megteremtése elsősorban a jogalkotó feladata, de ha az alkalmazandó norma nem egyértelmű, akkor a jogalkalmazónak lehetősége van a törvények közötti koherenciazavar kiküszöbölésére. Az Alaptörvény 28. cikkéből levezethető, hogy ha változnak a külső (jogviszonyok és a jogalkotó nem korrigál, akkor a bírói jogértelmezéssel lehetőség van a normaértelmezést a megváltozott viszonyokhoz igazítani. Ezért a normaértelmezés megváltozott viszonyokhoz való igazítása nem sérti a hatalommegosztás elvét és a jogbiztonságot sem. A Kúria által elfogadott értelmezés a jogszabályból eleve levezethető volt – a KJE alapján –, és a jogszabály-módosítás ezt rögzítette.

Pokol Béla különvéleménye szerint az Szja. 58. § (8) bekezdése a Btk.-ban szabályozott egyik büntető tényállásnak az egyik utaló szabályát tartalmazza az üzletszerűség megállapítása vonatkozásában, és ennek egyik tényálláselemét emelte ki a KJE, ezzel kiterjesztette a Btk. e tényállásának kereteit. Ezzel szerinte a KJE a *nullum crimen sine lege* elvet sértette meg, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikkének (4) bekezdése is tartalmaz. Ennek az ellentmondásnak a feloldására emiatt csak a törvényhozó jogosult a törvény módosításával. A többségi határozat az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből vezette le a *nullum crimen* elv sérelmét, amit azonban veszélyes megoldásnak tart: egyrészt mert nem tartja támogathatónak, hogy

egyes rendelkezéseket generális szabállyá minősítsen az Alkotmánybíróság, másrészt az indítványhoz kötöttség megsértése miatt.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezését is vitatta. A jelen ügyben ugyanis fel sem merül a tiltott tárgykör kérdése, mert az eljárás tárgya az Szja. tv. védelme a KJE-vel szemben – nem pedig egy adójogszabály Alaptörvénnyel való összhangja.

Sulyok Tamás különvéleményében a KJE megsemmisítését – és annak következményeként a büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelését – vitatta.

A KJE az egységes ítélkezési gyakorlatot volt hivatott biztosítani, és a Kúriának mind a rendszertani, mind a teleologikus értelmezés alapján alapos oka volt arra, hogy a Szja. tv. kérdéses rendelkezését a KJE-ben foglaltak szerint értelmezze. Hangsúlyozta: az ügy megítélésében jelentőséget tulajdonít az alapügyben foglaltaknak: az ítélkező tanácsok között felmerült eltérő jogértelmezésnek. Mint ahogy lényeges szempontnak tartja azt is, hogy a KJE meghozatalára a jogellenes magatartást megvalósító adóalanyok miatt került sor. A KJE „az érintett jogszabályi rendelkezéseket együttesen és egymásra tekintettel értelmezte úgy, hogy a nyelvtani értelmezésen túlmenően a teleologikus és a rendszertani értelmezés módszerét is alkalmazta a jogértelmezése kialakítása során”, de nem állapítható meg olyan kötelezettség a KJE alapján, amely szerint a bíróságoknak az Szja tv. 58. § (8) bekezdése utolsó mondatát figyelmen kívül kellene hagyniuk. Véleménye szerint az ügyben nem volt elfogadható a pusztán nyelvtani értelmezés alkalmazása, mivel az abszurd eredményre vezetett volna (az adóelkerülő jobb helyzetbe kerül mint az önkéntes jogkövető), csak ma céltételezéses (teleologikus), illetve a rendszertani értelmezés révén volt biztosítható szerinte az Alaptörvény 28. cikkében előírt kötelezettség. Egyetértett a Kúriával abban is, hogy „alapvető jogállami elvekkel lenne ellentétes, ha a törvényes előírásokat figyelmen kívül hagyó jogalany egy adminisztratív kötelezettség önkényes megszegésével, az előírt bejelentkezés elmulasztásával a törvényi rendelkezés célját megghiúsíthatná”.

Alkotmányjogi panasz az országgyűlési törvénnyel szemben

A 3021/2016. (II. 2.) AB végzés az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 44. § (1) bekezdésének első mondata ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasította. Egy országgyűlési képviselő az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kérte a támadott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, a XV. cikk (2) bekezdésére, a 4. cikk (1) bekezdésére és az 5. cikk (4) bekezdésére figyelemmel. A támadott rendelkezés szerint: „az Országgyűlés által megválasztott személy (a továbbiakban: közjogi tisztségviselő) megválasztásánál – az Alaptörvény vagy törvény eltérő rendelkezése hiányában – a házelnök nyújtja be a javaslatot a közjogi tisztségviselő személyére.” A hatályos szöveget a 2014. évi XIV. törvény 33. §-a állapította meg, amely 2014. május 6-án lépett hatályba. Miután azonban 2015. július 6-ig a Magyar Nemzeti Bank felügyelőbizottsági tagjainak megválasztására irányuló eljárás megkezdésére nem került sor, a száznolcvan

napos eljárási határidőbe a 2014. május 6-a és a 2015. július 6-a között eltelt idő nem számítható be. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány előterjesztésére azért jogosult, mert képviselőcsoportja nevében felügyelőbizottsági tagot javasolt az MNB-be, továbbá mivel a jelöltállítás során a szakbizottság tagja volt frakciója képviselőletében, e minőségében természetes személyként indítványozói jogosultsága van.

Az Országgyűlés Gazdasági Bizottságának elnöke közölte, hogy a házelnök a szavazásra bocsátandó jelöltekről a Gazdasági Bizottság állásfoglalását figyelembe véve, de azt magára nézve kötelezőnek nem tekintve dönt. A bizottság többsége az indítványozó képviselőcsoportjának jelöltjét nem támogatta, és nem szerepelt a házelnök személyi javaslatában sem. Sérelmezte az indítványozó, hogy képviselőcsoportjának jelöltjéről annak ellenére nem szavaztak, hogy a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 14. § (6) bekezdése az országgyűlési képviselőcsoportok számára egyenlő jelölési jogot biztosít. A diszkrimináció az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére tekintettel áll fenn az indítvány szerint, szoros összefüggésben az Alaptörvényben is védett képviselői jogokkal.

Az Alkotmánybíróság a panasz befogadása körében arra mutatott rá, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panasz az Abtv. 30. § (3) bekezdése értelmében a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon túl akkor bírálható el, ha az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán mulasztotta el a törvényi határidőt, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül az indítvány előterjesztésével egyidejűleg igazolási kérelmet nyújt be. Ennek hiányában a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 nap elteltével nincs helye alkotmányjogi panasz előterjesztésének. Miután az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés 2014. május 6-án lépett hatályba, de az alkotmányjogi panaszt a hatálybalépésétől számított 476. napon, 2015. augusztus 25-én terjesztette elő: az indítvány nyilvánvalóan a jogszabály hatálybalépését követő 180 napon túl érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ez alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítvány elkésett, és az Abtv. 30. § (3) bekezdése szerinti kivétel szabály sem alkalmazható, ezért az indítványt visszautasította.