

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3157/2018. (V. 16.) AB HATÁROZATA

jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 9. § (3) bekezdés *a*) pontja (fő)jegyzők” szövegrésze nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 9. § (3) bekezdés *a*) pontja „(fő)jegyzők” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában – a 11.K.27.284/2016. szám alatt – folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó bíró az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja, illetve az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 32. § (2) bekezdése alapján kérte az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény (a továbbiakban: Egptv.) 9. § (3) bekezdés *a*) pontja „(fő)jegyzők” szövegrésze nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, illetve az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján kérte továbbá az Egptv. ugyanezen rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó bíró a támadott rendelkezés alkalmazhatóságának konkrét ügyben való kizárását is kezdeményezte.
- [3] A kérelem alapjául szolgáló ügy előzményei a következőek. A felperes Szombathely Megyei Jogú Várossal állt köztisztviselői jogviszonyban, amelyet lemondással szüntetett meg 2015 januárjában. A felperes jogviszonya megszüntetését követően a 2014-es, illetve a 2015-ös évre vonatkozóan – munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés, illetve szabadság-megváltás jogcímenek – kifizetésben részesült. A felperest az Egptv. szerint különadó fizetési kötelezettség terhelte, azonban kérelmezte az első fokon eljáró adóhatóságnál annak visszatérítését. Az elsőfokú adóhatóság, illetve a – bírósági ügyben alperes – Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága a felperes kérelmét az Egptv. 9. § (1)–(3) bekezdései alapján elutasította. A felperes ezt követően fordult a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, kérve a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezését, illetve az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezését. A felperes indítványozta továbbá a bíróságnál azt is, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását.

- [4] 2. Az Egptv. támadott rendelkezése szerint nem minősül a különadó alapjának az állami vezetők, országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók, polgármesterek, alpolgármesterek, európai parlamenti képviselők, (fő)jegyzők, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői és felügyelőbizottságának tagjai esetében a különadó alapját képező bevétel kétféle forrásból meg nem haladó része. Ezzel szemben az Egptv. 9. § (3) bekezdés *b*) pontja úgy rendelkezik, hogy más foglalkoztatott esetében nem tartozik a különadó alapba az Egptv. 9. § (2) bekezdése szerinti bevétel hárommillió-ötszázezer forintot meg nem haladó része, valamint a jogviszony megszűnésének évében esedékes szabadság megváltása címén kifizetett bevétel, illetve a jogviszony megszűnésekor a magánszemélyt megillető jubileumi jutalom.
- [5] Az indítványozó bíró kifejti, hogy az Egptv. 9. § (3) bekezdés *a*) pontja „(fő)jegyző” szövegrésze sérti az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 14. cikkét, illetve az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését. Álláspontja szerint a rendelkezés a (fő)jegyzőket a hozzájuk képest eltérő személyi körre vonatkozó – szigorúbb – szabályozás alá vonja.
- [6] A 37/2011. (V. 10.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.) hivatkozva az indítványozó előadja, hogy nem sérti az emberi méltóságot, ha a különadó az állami forrásból származó jövedelmeket más jövedelmektől eltérően kezeli, azonban az ilyen szabályozás ugyanakkor nem lehet önkényes. Rámutat, hogy az Alkotmánybíróság a 6/2014. (II. 26.) AB határozatával megállapította az Egptv. 2013. december 31-ig hatályban volt 10. §-a nemzetközi szerződésbe ütközését, illetve a rendelkezés általános alkalmazási tilalmát is kimondta. A határozat az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJB) döntéseit követően született, amelyek értelmében az Egptv. korábban hatályos szabályozása szerinti 98%-os adómérték sérti az Egyezmény I. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogot. Az indítványozó bíró emellett érvel, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja, illetve az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárás esetén – az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére is figyelemmel – közvetlenül az Egyezményt kell alkalmazni, valamint az EJB gyakorlatát értelmeznie. Erre tekintettel az indítványozó részletesen ismerteti az EJB-nek az úgynevezett „különadó”-s ügyekben hozott ítéleteit {*N.K.M. kontra Magyarország*, (66529/11), 2013. május 14.); *R.Sz. kontra Magyarország* (41838/11), 2013. június 2.; *GÁLL kontra Magyarország* (49570/11), 2013. június 25.}.
- [7] Az indítványozó bíró ezt követően ismerteti a (fő)jegyző jogállását. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 81. § (1)–(2) bekezdései szerint a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt, vagy a közös önkormányzati hivatalt. A jegyzőt aljegyző helyettesíti. A Möt. 82. § (1) bekezdése alapján a jegyzőt – pályázat alapján, határozatlan időre – a polgármester nevezi ki. A községi tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 246. §-a szerint a jegyzőre a köztisztviselőkre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Mindezek alapján a jegyző olyan köztisztviselő, akit pályázat alapján határozatlan időre a polgármester nevez ki. A Kttv. 84–87. §-ai és a 251. §-a szigorú összeférhetlenségi szabályokat állapítanak meg, amelyek közül az egyik legfontosabb, hogy a jegyző politikai pártban nem viselhet tisztséget, illetve párt nevében, vagy érdekében nem végezhet közszeretést.
- [8] Az Egptv. 9. § (3) bekezdés *a*) pontjával érintett további személyi kör jogi státusza ezzel szemben a következő. A központi államigazgatási szervekről szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 6. § (1) bekezdése szerint állami vezető a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, valamint a helyettes államtitkár. Az indítványozó bíró a Ksztv. 6. § (2) bekezdésére, a Kttv. 215. § (2) bekezdésére, valamint a 220. § (2) bekezdésére hivatkozással kifejti, hogy ezen tisztségek politikai funkciók, betöltésük politikai döntéshozzához kötött. A Ksztv. 10. § (2) bekezdése szerint a miniszterelnök, a miniszter, és az államtitkár országgyűlési képviselő lehet, míg a többi – szakmai – vezető (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár) vonatkozásában a Kttv. 87. §-a állapítja meg az összeférhetlenségi szabályokat, például politikai pártban tisztséget vállalhatnak. Az országgyűlési képviselők – az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése alapján – a választópolgárok politikai döntése alapján nyerik el tisztségüket. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdését figyelembe véve ugyanígy – politikai alapon – kerülnek megválasztásra az európai parlamenti képviselők. A nemzetiségi szószóló jogállása az országgyűlési képviselőkéhez hasonlatos. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 12. § (1) bekezdése alapján a polgármester megbízatása szintén a választópolgárok politikai döntésén alapul. Az alpolgármestert a Möt. 74. § (1) bekezdése értelmében – a polgármester javaslatára – a képviselő testület választja. Az indítványozó bíró szerint tehát az alpolgármester személyéről is egy politikai alapon választott személy javaslatára, egy politikai alapon választott testület dönt. Kiemeli, hogy sem a polgármester, sem az alpolgármester vonatkozásában nem tiltott a politikai pártban való tisztségviselés, illetve valamely párt nevében, vagy érdekében történő közszeretelés.

- [9] Előadja továbbá, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. § a) pontja meghatározza a törvény hatálya alá tartozó gazdasági társaságok körét. Az indítványozó bíró a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) a jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseire hivatkozással kifejti, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaság vezető tisztségviselőit és felügyelőbizottságának tagjait az állam, illetve a helyi önkormányzat választja meg. Ezen tisztségviselőkre összeférhetlenségi szabályok nem vonatkoznak.
- [10] Összességében úgy látja, hogy a (fő)jegyzőre és az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjában szereplő egyéb személyekre különböző kinevezési és összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, utóbbiak esetében dominál a politikai döntéshozatal. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek és felügyelőbizottsági tagjainak státusza pedig azért eltérő, mert megválasztásukat nem előzi meg pályázat, abban döntő befolyással rendelkezik az állam, illetve a helyi önkormányzat. További különbséget jelent, hogy a (fő)jegyző bérezését a Kttv. 255–256. §-ai pontosan meghatározzák. Mindezekre tekintettel jogpolitikailag sem indokolható, hogy a (fő)jegyzőkre az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontja szerinti szigorúbb szabályok vonatkozzanak, ezért az indokolatlan megkülönböztetést jelent, amely sérti az Egyezmény 14. cikkét. Az indítványozó bíró szerint a hátrányos megkülönböztetés azért is megállapítható, mert – habár a Mötv. 82. § (5) bekezdése szerint az aljegyzőkre is megfelelően alkalmazni kell a főjegyző jogállására vonatkozó szabályokat – az Egptv. nem vonja a szabályozási körbe az aljegyzőket. Hasonló érvként hozza fel, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény rendelkezései alapján a kormányhivatalt vezető kormány megbízott – aki politikai döntés következtében kerül kinevezésre – illeszkedne az Egptv. támadott szabályozási körébe, ezt a tisztséget a felsorolás azonban nem tartalmazza. Hozzáteszi, hogy a (fő)jegyzővel szemben a – a szintén politikai kinevezett – járási hivatalvezető is illeszkedne az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjába.
- [11] 3. Az indítványozó bíró szerint az Egptv. támadott szövegrésze sérti az Alaptörvény II. cikkét, valamint a XV. cikk (1) és (2) bekezdését.
- [12] E körben az indítványozó bíró elsősorban kifejti, hogy kérelme az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskör-korlátozás hatálya alá esik. Álláspontja szerint – figyelembe véve az 5/2006. (II. 15.) AB határozatban foglaltakat – az általános jogegyenlőség elve az emberi méltósághoz való joggal szoros összefüggésben értelmezendő, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálhatja a támadott rendelkezésnek az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe történő ütközését. Az indítványozó bíró a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló kérelménél kifejtetteket megismételve állítja az Egptv. támadott szövegrészeinek az Alaptörvény II. cikkébe, valamint a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe ütközését.

II.

- [13] 1. Az Egyezménynek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„14. Cikk – Megkülönböztetés tilalma a jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

- [14] 2. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

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

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

[15] 3. Az Egptv.-nek az indítvánnyal érintett, illetve támadott rendelkezése:

„9. § (3) A (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően nem minősül a különadó alapjának:

a) az állami vezetők, országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók, polgármesterek, alpolgármesterek, európai parlamenti képviselők, (fő)jegyzők, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői és felügyelőbizottságának tagjai esetében a (2) bekezdés szerinti bevétel kétmillió forintot meg nem haladó része;

b) más foglalkoztatott esetében a (2) bekezdés szerinti különadó alapba tartozó bevételnek a hárommillió-ötszázezer forintot meg nem haladó része, valamint a jogviszony megszűnésének évében esedékes szabadság megváltása címén kifizetett bevétel, illetve a jogviszony megszűnésekor a magánszemélyt megillető jubileumi jutalom;”

III.

[16] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak az Egptv. támadott rendelkezését a konkrét ügyben alkalmaznia kell. Az indítványozó bíró az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja, továbbá az Abtv.) 32. § (2) bekezdése alapján jogosult kezdeményezni az Egptv. rendelkezésének az Egyezmény 14. cikkébe ütközése megállapítását. Az indítványozó bíró az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, illetve az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint jogosult a szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárását is kérni.

[18] 2. Az indítványozó bíró kérelme megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt határozott kérelem követelményeinek, illetve a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben részletesen értelmezett további feltételeknek is.

[19] 3. Az Alkotmánybíróság – a kérelemben kifejtettek sorrendjét követve – elsőként az indítványozó bírónak a nemzetközi szerződésbe ütközéssel összefüggésben előterjesztett kérelmét vizsgálta meg.

[20] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – már nem hatályos – 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 7. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. A két szöveg nagymértékű textuális, illetve tartalmi egyezést mutat. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta egyes korábbi döntéseit figyelembe venni az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését érintő eljárása során {megerősítette például: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [105]–[107]; 6/2014. (II. 16.) AB határozat, Indokolás [29]–[31]}.

[21] A 166/2011. (XII. 20.) AB határozat kimondta, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata a normakontroll egy speciális változata, amely esetén az irányadó jogforrás nem az Alkotmány, hanem az érintett nemzetközi szerződés (ABH 2011, 545, 557). A döntés azt is rögzítette, hogy egy nemzetközi szerződés – éppen az Egyezmény – tartalmának feltárása során „az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához [...] az Egyezmény hiteles (autoritatív) értelmezésének jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul” {ABH 2011, 557., megerősítette a 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság – ismételten az Egyezménnyel és az EJEB gyakorlatával összefüggésben, szintén az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során – a 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, indokolásának [32] bekezdésében hangsúlyozta, hogy nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi.

[22] 4. A konkrét ügyben a hivatkozott nemzetközi szerződés az Egyezmény. Az Egyezmény 32. cikk (1) bekezdése alapján az Egyezmény értelmezésére az EJEB jogosult (autentikus értelmező), ezért az Alkotmánybíróság áttekintette az EJEB gyakorlatát az Egyezmény 14. cikkével összefüggésben, majd megvizsgálta, hogy az indítványozó bíró által előadottak megalapozzák-e a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását.

- [23] 4.1. A rendelkezés szövege szerint az Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. Maga az Egyezmény szövege is egyértelműen tartalmazza, hogy a 14. cikk szerinti diszkrimináció-tilalom csak valamely, az Egyezményben biztosított jog élvezetével összefüggésben értelmezhető. Az EJEB fontos, gyakorlatában azóta is visszaköszönő megállapításokat tett az ügynevezett „belga nyelvi ügyben” [*Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v Belgium* (1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64) 1968. július 23.]. A döntés B.9. bekezdésében az EJEB kimondta, hogy az Egyezmény 14. cikke nem bír önálló létjogosultsággal, az csak – és kizárólag – az Egyezményben biztosított jogok és szabadságok viszonylatában értelmezhető. Ugyanakkor egy látszólag egyezmény-konform aktus a 14. cikkel egybeolvasva mégiscsak egyezmény-sértő lehet, amennyiben az diszkriminatív természetű. A döntésben foglaltakat megerősítette – többek között – éppen az ügynevezett különadóval összefüggő *R.Sz. kontra Magyarország* (41838/11) 2013. november 4., 69. bekezdése. Később az EJEB ezt a megközelítést úgy pontosította, illetve egészítette ki, hogy az Egyezmény 14. cikke – habár kiegészítő jellegű – mégiscsak autonóm jelleget ölthet, mivel annak sérelme önállóan, az Egyezmény más rendelkezésébe ütközés nélkül is megállapítható. Más szavakkal: az Egyezmény 14. cikkének sérelme nem feltételezi a vele felhívott más alapjog sérelmét {az előbbieket megerősítette: *Marckx kontra Belgium* (6833/74) 1979. június 13. 32. bekezdés; *Van der Musselle kontra Belgium* (8919/80) 1983. november 23. 43. bekezdés; *Rasmussen kontra Dánia* (8777/79) 1984. november 28. 29. bekezdés; *Rekvényi kontra Magyarország* [GC] (25390/94) 1999. május 20.}.
- [24] 4.2. Az indítványozó bírójának szerint az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontja azért sérti az Egyezmény 14. cikkét, mert az abban szereplő egyéb személyekre a (fő)jegyzőktől eltérő kinevezési, összeférhetetlenségi és bérezési szabályok vonatkoznak, utóbbiak esetében dominál a politikai döntéshozatal. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek és felügyelőbizottsági tagjainak státusza – a pályázat hiánya miatt – tér el a (fő)jegyzőktől, illetve a hátrányos megkülönböztetést az is megalapozza, hogy az aljegyzők, valamint a kormányhivatalok és járási hivatalok vezetői nem kerültek be a sérelmezett szabályozási körbe.
- [25] Az indítványozó bírójának kérelmét az Egyezmény vonatkozásában kizárólag annak 14. cikkével összefüggésben terjesztette elő. Az Egyezmény szövege, illetve az EJEB idézett gyakorlata alapján ugyanakkor megállapítható, hogy az Egyezmény 14. cikke járulékos rendelkezés, az csak valamely más, az Egyezményben biztosított alapvető jog, vagy szabadság viszonylatában értelmezhető. Az indítványozó bírójának nem hivatkozott arra, hogy az Egptv. általa támadott rendelkezése valamely más, az Egyezményben garantált szubsztantív alapjogot is sértene. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság érdemi összefüggés hiányában az indítványozó bírójának az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontja „(fő)jegyzők” szövegrésze nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványát elutasította.
- [26] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy az Egyezmény 12. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke megfogalmazza a bármely jogosultság közötti – tehát az általános érvényű – hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A kiegészítő jegyzőkönyvet Magyarország 2000. november 4-én aláírta, azonban annak ratifikációjára még nem került sor.
- [27] 5. Mindezeket követően az Alkotmánybíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pont „(fő)jegyzők” szövegrésze sérti-e az Alaptörvény II. cikkét, valamint a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseit.
- [28] 5.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseit figyelembe véve már a 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat indokolásának [56] bekezdésében kimondta, hogy az Egptv. központi adónemről szól, s mint ilyen, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott hatáskör-korlátozás hatálya alá esik.
- [29] Az Alaptörvény e rendelkezése szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében többek között a központi adónemekről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallásszabadsághoz való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság például a 6/2014. (II. 16) AB határozat indokolásának [18]–[21] bekezdéseiben értelmezte a hatáskörei korlátozásáról rendelkezést, azonban csupán annyit állapított

meg, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata nem esik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének hatálya alá. Fontos és irányadó megállapítást tett ugyanakkor a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat indokolásának [20] bekezdése, amely szerint „az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből és funkciójából következően a hatáskörkivételt megszorítóan kell értelmezni” {a szűkítő értelmezést megerősítve: 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]; 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [29]–[34]}. A hatáskörszűkítés hatálya alá tartozó normákat – kizárólag – a felsorolt alapjogok, illetve alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben lehet vizsgálni.

- [30] 5.2. Az indítványozó bíró az Alaptörvény II. cikkével összefüggésben a XV. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmét is állítja.
- [31] Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása – amely az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére figyelemmel irányadó az alaptörvényi rendelkezések értelmezésekor – elsőként nyilvánítja ki a magyar alkotmányosság szempontjából irányadó fogadalmak között: „[v]alljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.” Az Alaptörvény II. cikke – a korábbi Alkotmánnyal szemben – kifejezetten sérthetlenné nyilvánítja az emberi méltósághoz való jogot {ezzel összefüggésben: 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az emberi méltósághoz való jog mindenkor értelmezéséhez rendkívül szorosan kapcsolódott – és kapcsolódik – az emberi méltóság sérelmét eredményező hátrányos megkülönböztetés tilalma. Ez egyenesen következik abból a tényből, hogy léténél fogva minden ember egyenlő, az emberi minőséggel összekapcsolt különbségtétel abszolút tiltott. A méltóság csak akkor nyerhet értelmet, ha az valamennyi embert egyenlően és feltétlen módon megillet. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja az általános jogegyenlőséget, míg a XV. cikk (2) bekezdése – a korábbi Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – az alapvető jogok tekintetében történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépésének évében értelmezte a XV. cikket, megerősítve annak az emberi méltósággal fennálló szoros – elválaszthatatlan – kapcsolatát. A 42/2012. (XII. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) bontotta ki részletesen a XV. cikkben foglaltakat, megvizsgálva az alkotmányozó által a korábbi Alkotmányhoz képest megfogalmazott különbségeket. A döntés indokolásának [22] bekezdése szerint: „[a]z Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés] {továbbá: 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [78]–[79]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [50]–[52]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését – a korábbiakhoz hasonlóan, de immáron tételes rendelkezések alapján – az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben és attól elválaszthatatlanul értelmezi. Az Abh2. indokolásának [23]–[24] bekezdései szerint: „[a] törvény előtti egyenlőség lényegi tartalma változatlanul – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával egyezően – az emberek egyenlő méltósága. Az Alaptörvény emberi méltóság klauzulája ugyanis kizárja a törvény előtti egyenlőség eltérő értelmezését, egyben továbbra is meghatározza tartalmát”.
- [32] Az Alkotmánybíróság mindezek mellett azt is kimondta, hogy „[a]z általános egyenlőségi szabály [...] az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. Ez dogmatikai egyszerűsítés, miközben [...] a szükségszerű kapcsolat az egyenlő méltóság [...] és a törvény előtti tartalmi egyenlőség között változatlanul fennáll, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság” {Abh2., Indokolás [25]}. A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat indokolásának [23] bekezdése még inkább egyértelművé tette az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk) és az általános jogegyenlőség kapcsolatát: „az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabály [...], amely a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlően kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső forrása az egyenlő emberi méltóság. A jogegyenlőség klauzulája a közhatalmat gyakorlók számára tehát azt az alkotmányos parancsot fogalmazza meg, hogy valamennyi személyt egyenlő méltóságúként kezeljenek, és szempontjaikat egyenlő mércével és méltányossággal mérjék. Ebből következik, hogy egy adott szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. Vagyis a jogegyenlőség elve nem bármifajta különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza” {továbbá: 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [98]–[99], 13/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [55]–[58], 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [50]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát az emberi méltósághoz való jogot tekinti az általános jogegyenlőség forrásának. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az Alaptörvény II. cikkének immanens tartalmi eleme, hogy az önkényes – tehát észszerű, kellő súlyú alkotmányos indok nélküli – megkülönböztetéstől mentesen érvényesüljön. Más szavakkal, az emberi

méltósághoz való jog speciális megnyilvánulása az alkotmányozó hatalom által az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében immáron külön is nevesített általános jogegyenlőség.

- [33] 5.3. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény II. cikkével összefüggésben a fentiekre tekintettel a következőket állapította meg.
- [34] A bírói kezdeményezés szerint a (fő)jegyzőkre vonatkozó kinevezési, bérezési, feladatköri és összeférhetlenségi szabályok – összességében a (fő)jegyzők – státusza eltér az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjában szereplő állami vezetőknek, országgyűlési képviselőknek, nemzetiségi szószólóknak, polgármestereknek, alpolgármestereknek, európai parlamenti képviselőknek, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek és felügyelőbizottságának tagjainak – politikai, vagy politikai döntéshez köthető – jogállásától, státuszától. Az indítványozó bíró nem azt állítja, hogy az Egptv. szerinti különadó fizetési kötelezettség egyáltalán nem vonatkozhat a (fő)jegyzőkre, hanem azt, hogy a jogalkotó az Alaptörvény II. cikkében [illetve a XV. cikk (1) és különösen a (2) bekezdésben] biztosított jog(ok) megsértésével vonta őket egy olyan szabályozás személyi hatálya alá, amelybe jogállásuknál fogva nem tartoznak bele.
- [35] Az Alkotmánybíróság az Abh2. indokolásának [28] bekezdésében foglalta össze (és erősítette meg) azokat a szempontokat, amelyeket a figyelembe kell venni az emberi méltóságot sérthető megkülönböztetés esetén. Eszerint „az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [...]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont [...] hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges {megerősítette például: 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [56]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [50]}.
- [36] Az Egptv. rendelkezéseit figyelembe véve két csoportképző ismérv állapítható meg. Elsőként és általánosságban az Egptv. személyi hatálya, vagyis a különadó fizetésre kötelezettek köre. Ezt az Egptv. 9. § (1) bekezdése határozza meg, az (1a) bekezdése pedig az országgyűlési képviselők és a nemzetiségi szószólók, a polgármesterek, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnökei, az alpolgármesterek, a főpolgármester-helyettesek, a megyei közgyűlés alelnökei, valamint az európai parlamenti képviselők tekintetében tovább specifikálja. Szükséges leszögezni, hogy az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kimondta: nem sérti az emberi méltósághoz való jogot, hogy az Egptv. az állami forrásból származó jövedelmeket más jövedelmektől (tehát a magánszférától) eltérően kezel (ABH 2011, 225, 238.). A második esetkörnek a különadó alapját, illetve az az alóli kivételeket meghatározó – és az indítványozó bíró által támadott – szabályozás [Egptv. 9. § (2)–(4) bekezdése] tekinthető. Az Egptv. 9. § (2) bekezdése főszabályként a különadó alapját állapítja meg. Ehhez képest, a bírói indítvánnyal érintett (3) bekezdés [illetve a (4) bekezdés] a különadó alapja alóli kivétel szabályokat rendezi. Az a) pont az állami vezetők, országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók, polgármesterek, alpolgármesterek, európai parlamenti képviselők, (fő)jegyzők, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői és felügyelőbizottságának tagjai vonatkozásában, a b) pont más foglalkoztatott esetén, a c) és a d) pontok a bírakkal, a legfőbb ügyéssel, az ügyészséggel és más ügyészségi foglalkoztatottakkal kapcsolatosan, végül az e) pont a magánszemélyek esetén határozza meg, mely bevételek nem képezik a különadó fizetési kötelezettség alapját.
- [37] Az indítványozó bíró kérelme az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) és b) pontját érinti. Az a) pont szerinti személyi kör esetén nem tartozik a különadó alapba az Egptv. 9. § (2) bekezdésében meghatározott bevétel kétfélmillió forintot meg nem haladó része, míg a b) pont szerint más foglalkoztatott esetén nem tartozik a különadó alapba a bevétel hárommillió-ötszázezer forintot meg nem haladó része, valamint a jogviszony megszűnésének évében esedékes szabadság megváltása címén kifizetett bevétel, illetve a jogviszony megszűnéskor a magánszemélyt megillető jubileumi jutalom. Egyértelmű, hogy a különadó fizetési kötelezettség szempontjából az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontja hatálya alá tartozók a b) pont szerinti – más – foglalkoztatottnál hátrányosabb helyzetben vannak.
- [38] 5.4. A Möt. 82. § (1) bekezdése szerint a (fő)jegyzőt – pályázat útján és határozatlan időre – a polgármester nevezi ki. A Möt. 82. § (3) alapján a főjegyzőre – a Möt.-ben megfogalmazott kivételekkel – a jegyzőre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A Möt. 82. § (1) bekezdése azt is előírja, hogy a (fő)jegyzői kinevezés vezetői munkakörben betöltött köztisztviselői jogviszonynak minősül, amelyre egyébként a Kttv. megfelelő rendelkezései irányadóak. Ezt pontosítja a Kttv. 246. § (1) bekezdése, amely szerint a (fő)jegyzőkkel szemben

a – a Kttv. 247–257. §-aiban foglalt kivételekkel – a Kttv.-nek a köztisztviselőkre vonatkozó szabályai hatályosulnak. A (fő)jegyző kinevezési feltételeit a Kttv. 247. § (1) és (3) bekezdései adják meg. A köztisztviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok közül kiemelendő a Kttv. 85. § (4) bekezdés *b*) pontja, amely a Kttv. 226. § (1) bekezdésének általános tartalmú utalásával, a kormány- és köztisztviselőkre vonatkozó szabályokkal egyezően kifejezetten úgy rendelkezik, hogy (fő)jegyző pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat. Az előző kivételi kört a Mötv. 36. § (1) bekezdés *e*) pontja tovább részletezi, mivel (fő)jegyző nem lehet ugyanazon önkormányzat képviselő-testületének tagja sem.

- [39] A (fő)jegyző feladat és hatásköreit a Mötv. 51. § (1) bekezdése, az 52. § (2) bekezdése, a 81. § (1) bekezdése, a 81. § (3) bekezdése, illetve a 110. § (1) bekezdése határozzák meg. A szabályozás a magyar közigazgatási rendszer felépítését tekintve két fő területen fogja össze a (fő)jegyzők tevékenységét, amelyek vagy a központi államigazgatáshoz, vagy a helyi önkormányzati igazgatáshoz kötődnek. A központi államigazgatás vonatkozásában a (fő)jegyző dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket [Mötv. 81. § (3) bekezdés, *a*) és *g*) pont] és dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át [Mötv. 67. § (1) bekezdés *c*) pontja összevetve a Mötv. 81. § (3) bekezdés *h*) pontjával]. Az önkormányzati igazgatás tekintetében a Mötv. 41. § (3) bekezdése általánosságban kimondja, hogy önkormányzati döntést – többek között – a (fő)jegyző hozhat. A (fő)jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt [Mötv. 81. § (1) bekezdés], gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról és dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben [Mötv. 81. § (3) bekezdés *c*), *g*) és *i*) pontjai]. További, harmadik kategóriának tekinthetők a (fő)jegyző az önkormányzat tevékenységéhez kapcsolódó azon feladat- és hatáskörei, amelyek az önkormányzat törvényes működését hivatottak biztosítani. A polgármester mellett a (fő)jegyző írja alá a képviselő-testület által megalkotott rendeletet, gondoskodik annak kihirdetéséről és a polgármester mellett aláírja képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet [Mötv. 51. § (1) és (2) bekezdései, illetve az 52. § (2) bekezdése]. Alkotmányos jelentőséggel bír, hogy a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésén tanácskozási joggal bíró (fő)jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, illetve működésük jogszabálysértő [Mötv. 81. § (3) bekezdés *e*) pont].
- [40] Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyar közigazgatás rendszerében a (fő)jegyző jogállása speciális, feladat- és hatáskörei széles kört átfogóan komplexek. A (fő)jegyző egyfelől a központi államigazgatás legalsó szintje, másfelől a helyi önkormányzati igazgatás szakmai vezetője, illetve törvényes működésének első számú felelőse. A szakmai vezetői funkcióját, továbbá az önkormányzat törvényes működésével összefüggő hatásköreit tovább erősíti a Kttv. korábban idézett rendelkezése, amely szerint pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében nem járhat el. Más szavakkal: a státuszára vonatkozó szabályok összességében a helyi önkormányzat szakmai vezetőjévé teszik a (fő)jegyzőt.
- [41] 5.5. Az Egptv. támadott rendelkezésével érintett további személyi kör jogállása a következő.
- [42] A közigazgatás felépítését tekintve a (fő)jegyzőkkel legközelebbi kapcsolatban a polgármester és az alpolgármester – mint a helyi önkormányzat politikai vezetői – áll. A polgármestereket a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 12. § (1) bekezdése szerint a települések választópolgárai közvetlenül választják, míg a Mötv. 74. § (1) bekezdése értelmében az alpolgármestert a polgármester helyettesítésére – a polgármester javaslatára – a képviselő-testület választja. A Mötv. 65. §-a szerint a képviselő-testület elnöke a polgármester, annak üléseit saját hatáskörben hívja össze, illetve vezeti (Mötv. 45. §). A polgármesterre és – a Mötv. 79. § (2) bekezdése szerint – az alpolgármesterre vonatkozó összeférhetlenségi rendelkezéseket a Mötv. 36. §-a [a 72. § (4) bekezdésének utalásával], és a 72. § (1) és (2) bekezdései állapítják meg. A rendelkezések nem tartalmaznak arra vonatkozó tilalmat, hogy a polgármester, illetve az alpolgármester politikai tisztséget töltsön be. Választásának módját és jogállását, valamint feladat- és hatásköreit tekintve összességében megállapítható, hogy a polgármester (és az alpolgármester) a helyi önkormányzat politikai vezetője.
- [43] A Ksztv. 6. § (1) bekezdése meghatározza a központi államigazgatás politikai, illetve szakmai vezetőit. Politikai vezetők: a miniszterelnök [az Alaptörvény 16. cikk (3) bekezdése értelmében az Országgyűlés választja meg a köztársasági elnök javaslatára], a miniszterek [az Alaptörvény 16. cikk (7) bekezdése értelmében a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki], az államtitkár [a Ksztv. 52. § (2) alapján a miniszterelnöknek

a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki]. A miniszterelnökre, a miniszterre és az államtitkára vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat a Ksztv. 10. §-a állapítja meg, amely nem tartalmaz rendelkezést politikai tisztség betöltésének tilalmára. Szakmai vezetők: a közigazgatási államtitkár [a Kttv. 215. § (2) bekezdése értelmében a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki határozatlan időre], valamint a helyettes államtitkár [a Kttv. 220. § (2) bekezdése szerint a miniszter javaslatára a miniszterelnök határozatlan időre nevezi ki]. A közigazgatási és a helyettes államtitkárok összeférhetlenségére a Kttv. 213. § (1) bekezdése szerint – a (2)–(4) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a Kttv. 87. §-ában szabályozott, a vezető munkakört betöltő kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A szabályozás nem tiltja politikai tisztség viselését.

- [44] Az országgyűlési képviselőket az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése szerint a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. Az európai parlamenti képviselőket – az Alaptörvény XXIII. cikk (1), (2) és (6) bekezdéseire tekintettel – az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény rendelkezései szerint választják. A nemzetiségi szószóló tisztségét az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 18. §-a szerint nyeri el. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 80–88. §-ai határozzák meg az összeférhetlenség szabályait az országgyűlési képviselők, valamint – ugyanezen törvény 29/A. § (6) bekezdésére figyelemmel – a nemzetiségi szószólók vonatkozásában, míg az európai parlamenti képviselők tekintetében az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény 8. §-a irányadó. Az érintett tisztségek mindegyike a demokratikus népképviselőhöz, a magyar demokratikus berendezkedés forrásához és alapértékéhez köthető. Ezen személyes egyértelműen politikai döntés következtében nyerik el tisztségüket, a hivatkozott jogszabályok egyike sem tartalmaz tilalmat politikai pártban való tisztségviselésre, illetve politikai párt érdekében történő fellépésre.
- [45] Az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjának hatálya alá tartoznak még a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői és felügyelőbizottságának tagjai. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. § a) pontja értelmében köztulajdonban álló gazdasági társaság az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik. Ugyanezen bekezdés b) pontja meghatározza a többségi befolyással rendelkezés fogalmát. A Ptk. 3:21. §-a szerint a jogi személy első vezető tisztségviselőit a jogi személy létesítő okiratában kell kijelölni. A jogi személy létrejöttét követően a vezető tisztségviselőket a jogi személy tagjai, tagság nélküli jogi személyek esetén a jogi személy alapítói választják meg, nevezik ki vagy hívják vissza (a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány). A Ptk. 3:26. §-a értelmében ezen gazdasági társaságok első felügyelőbizottsági tagjait a létesítő okiratban kell kijelölni, ezt követően a döntéshozó szerv választja a felügyelőbizottsági tagokat. A Ptk. 3:16. §-a alapján döntéshozó szerv a tagok vagy az alapítók a Ptk. vagy a létesítő okirat alapján őket megillető döntési jogköröket a tagok összességéből vagy a tagok által maguk közül választott küldöttekből álló testületben, vagy az alapítói jogokat gyakorló személyek összességéből álló testületben gyakorolják. Ezen gazdasági társaságok létrehozása a központi közigazgatási, illetve az önkormányzati igazgatási szerv gazdaságpolitikai döntésén alapszik. Funkciójukat tekintve alapvetően a széles értelemben vett közigazgatáshoz kapcsolódnak, ugyanakkor elsősorban nem igazgatási, hanem (gazdaság)politikai célokot szolgálnak. Mindezek mellett a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői és felügyelőbizottságának tagjai esetében is megállapítható, hogy nem pályázat útján nyerik el tisztségüket, illetve, hogy az arról szóló döntést (gazdaság)politikai alapon választott szerv hozza meg. Vonatkozásukban sem a Ptk., sem más jogszabály nem tartalmaz semmilyen politikai összeférhetlenségi szabályt.
- [46] 5.6. Az indítványozó bíró érvelését elsősorban arra alapította, hogy a (fő)jegyzők jogállásukat pályázat útján nyerik el, illetve arra, hogy rájuk más, politikai pozíció betöltését tiltó összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, mint az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontja szerinti személyi körre.
- [47] A (fő)jegyzők részben a központi államigazgatáshoz tartozó, tehát a központi kormányzat általános igazgatási politikájához kapcsolódó feladatokat is ellátnak. Kinevezésüket – a támadott szabályozási körbe tartozó tisztségtől valóban eltérő módon – ugyan pályázat előzi meg, de arról egy személyben a helyi önkormányzat poli-

tikai vezetője, a polgármester dönt. Ezen felül, a (fő)jegyző felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja [Mötv. 67. § f) pont]. Mindezek alapján a (fő)jegyző szakmai feladatokat lát el ugyan, de jogállása lényegileg egy politikai alapon választott személytől függő jogviszonyt jelent. Az indítványozó bíró hivatkozott arra is, hogy a (fő)jegyző pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat. A (fő)jegyzők kivételével az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjában felsorolt tisztségek vagy politikai pozíció betöltésénél fontosabb szerepet kaphat a politikai motiváció, a fokozottabb politikai szerepvállalás (politikai pártban való tisztségviselés, érdekében való fellépés) lehetősége. A (fő)jegyzők státuszát meghatározó rendelkezések – a köztisztviselőkre vonatkozó általános rendelkezésekkel összhangban – valóban szigorúbb feltételeket állapítanak meg a politikai életben való részvételükre vonatkozóan. Sem a Mötv., sem a Kttv. nem tartalmaz ugyanakkor abszolút tilalmat, tehát a (fő)jegyző politikai párt tagja lehet, ezúton is részt vehet a közérdeklődésre számot adó ügyek megvitatásában, a közügyek alakítását garantáló alapjogait szabadon gyakorolhatja. A (fő)jegyzők a helyi önkormányzat szakmai vezetői, velük összefüggésben ésszerű indoka van annak, hogy tevékenységük elsősorban (köz)feladatuk ellátásra koncentrálódjon, amire alkalmas eszköz a fokozott politikai szerepvállalás korlátozása. Mindezeket összevetve azonban ez nem tekinthető olyan körülménynek, amely a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában az egyenlő méltóság sérelmét eredményező, ésszerűtlen megkülönböztetést jelentene.

- [48] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozó bíró által előadottak nem támasztják alá, hogy a jogalkotó önkényesen és ésszerűtlenül, végső soron az Alaptörvény II. cikkéből fakadó egyenlő méltóságot – primer módon – megsértve határozta volna meg a szabályozás személyi hatályát, ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó bíró kérelmét e vonatkozásban is elutasította.
- [49] 6. Az indítványozó bíró az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének, továbbá a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseinek sérelmét is állította. Az Alkotmánybíróság az indítványozó bírónak az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelmét az Alaptörvény II. cikkének értelmezésén keresztül utasította el. Az indítványozó bíró által hivatkozott további alaptörvényi rendelkezések – önmagában az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése sem – nem tartoznak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott tárgykörbe, ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó bíró kérelmét e vonatkozásban nem vizsgálta.
- [50] Az Alkotmánybíróság továbbá nem vizsgálta az indítványozó bírónak azon érveit sem, amelyek további tisztséget betöltő személyeknek az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontja alá történő bevonását célozták, mivel az jogalkotói mulasztás megállapítására irányultak. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor az Alkotmánybíróság a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását csak hatáskörei gyakorlása során, hivatalból eljárva állapíthatja meg, annak indítványozására nincs lehetőség, ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó bíró kérelmét e tekintetben sem vizsgálta.

Budapest, 2018. május 7.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [51] A határozattal egyetértek, de a rendelkező rész 2. pontját az indokolásban foglaltaktól részben eltérő indokokkal támogatom. Álláspontom szerint ugyanis az emberi méltóság védelmének az Alaptörvény XV. cikke érvényesülése tükrében történő vizsgálata nincs összhangban az Alaptörvény 37. cikke (4) bekezdésében foglalt korlátozással.
- [52] Az emberi méltóság érvényesülése és a jogegyenlőség szabálya, illetve a diszkrimináció tilalma között nyilvánvaló korreláció áll fenn. Az ezen összefüggést megvilágító alkotmánybíróági határozatok az alkotmánybíróági gyakorlat legértékesebb részeihez tartoznak. Magam is úgy vélem, hogy a jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos indokolatlan különbségtétel jellemzően az emberi méltóság sérelmét is jelenti.
- [53] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének rendelkezése azonban nézetem szerint a hatáskör korlátozás szempontjából e korreláció ellenére is elválasztja az emberi méltóság sérelmét az Alaptörvény XV. cikkében foglalt rendelkezések sérelmétől. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése taxatív jelöli meg azokat az alapvető jogokat, melyeket a szabályozás a korlátozás alól kivesz, és ezek körében a jogegyenlőség, illetve a diszkrimináció tilalmának sérelme nem szerepel. Nyilvánvalónak látszik, hogyha az alkotmányozó a jogegyenlőség sérelmét is vizsgálhatóvá kívánta volna tenni – az általa választott taxáció módszerét követve – ezen alapjogi sérelem vizsgálatának a lehetőségét is az említett kivételek között *expressis verbis* feltüntette volna.
- [54] Hangsúlyozom, hogy az emberi méltóság sérelme nemcsak a XV. cikkben foglalt rendelkezésekkel, hanem más alapjogok sérelmével is összefüggésbe hozható. Miközben egyetértek az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó rendelkezések megszorító értelmezésének elvével, nem tudok egyetérteni a hatáskör korlátozás kivételeinek az alkotmányozó feltehető akaratával – nézetem szerint textuálisan tetten érhetően – szembenálló kiterjesztő értelmezésével sem.
- [55] Így az emberi méltóság védelme sem nyithatja ki a kaput olyan alapjogoknak a kivételek körébe fogadása előtt, melyeket az alkotmányozó nem kívánt a kivételek körébe vonni.
- [56] Magam részéről a határozat rendelkező részének 2. pontját a fentiekből következően nem a diszkrimináció tilalma, illetve a jogegyenlőség érvényesülése vizsgálatának indokolásbeli konklúziója okán, hanem azért támogatom, mert a hatásköri korlátozás következtében az Alaptörvény II. cikkének kizárólag a XV. cikk sérelmére építetten állított sérelmét nem tartom vizsgálhatónak, ugyanakkor az indítvány az Alaptörvény XV. cikkével való összefüggésen túl semmilyen olyan érvelést vagy hivatkozást nem tartalmaz, amely az Alaptörvény II. cikkének sérelmére utalna.

Budapest, 2018. május 7.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [57] 1. Nem értek egyet az indítvány elutasításával az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [58] Az Alkotmánybíróság az indítvány elutasításának indokai körében megállapította, hogy „[a]z indítványozó bíró kérelmét az Egyezmény vonatkozásában kizárólag annak 14. cikkével összefüggésben terjesztette elő. Az Egyezmény szövege, illetve az EJEB idézett gyakorlata alapján ugyanakkor megállapítható, hogy az Egyezmény 14. cikke járulékos rendelkezés, az csak valamely más, az Egyezményben biztosított alapvető jog, vagy szabadság viszonylatában értelmezhető. Az indítványozó bíró nem hivatkozott arra, hogy az Egptv. általa támadott rendelkezése valamely más, az Egyezményben garantált szubsztantív alapjogot is sértene” (Indokolás [25]). Az Alkotmánybíróságnak ezzel a megállapításával az alábbiak szerint nem értek egyet.
- [59] 2. Mindenekelőtt fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság az EJEB-nek az egyes alapvető szabadságokkal kapcsolatos jogértelmezését az Alaptörvényben nevesített alapvető jogok vonatkozásában nem hagyhatja figyelmen kívül akkor, ha az Alaptörvény ugyanúgy fogalmazza meg az alapvető jog lényegi tartalmát, mint az Egyezmény. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint az EJEB által kibontott jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény

- Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően ugyanis az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell az EJEB joggyakorlatát, és az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; megerősítette: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [48]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [60] A fentiekből következően az Alkotmánybíróság gyakorlatában az EJEB jogértelmezése és az ezen alapuló jogvédelem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog alkotmányos tartalmaként, a kialakított alapjogvédelem minimális szintjeként jelenik meg. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az esetjogi ítélkezés természetéből eredően mindig az adott ügy körülményeitől függ, hogy az EJEB milyen végkövetkeztetésre jut. A bíróság esetjogának azonban vannak olyan területei, ahol jól áttekinthető elvrendszert hozott létre [ún. jól megalapozott esetjog (*well-established case-law*)]. Erre az Alkotmánybíróságnak valamennyi hatásköre gyakorlása során figyelemmel kell lennie.
- [61] 3. Magam is osztom a határozatnak azt a megállapítását, hogy „az Egyezmény 14. cikke járulékos rendelkezés, az csak valamely más, az Egyezményben biztosított alapvető jog, vagy szabadság viszonylatában értelmezhető” (Indokolás [25]). Az EJEB az Egyezmény 14. cikkével kapcsolatos gyakorlatában ugyanis következetesen megjelenik az az érvelés, amely szerint „a 14. cikk nem rendelkezik önálló léttel, de az Egyezmény és az ahhoz fűzött jegyzőkönyvek egyéb rendelkezéseinek kiegészítésével fontos szerepet tölt be, mivel az azon rendelkezésekben védett jogok élvezete tekintetében a hasonló helyzetben lévő egyéneket mindenfajta megkülönböztetéssel szemben védelemben részesíti.” Az EJEB rámutatott arra is, hogy „[h]a az Egyezmény valamely anyagi jogi rendelkezésére önállóan vagy a 14. cikkel együttesen történt hivatkozás, és az anyagi jogi cikk önálló megsértése megállapítást nyert, akkor rendszerint nem szükséges az ügy további, 14. cikk alapján történő megvizsgálása.” Eltérő a helyzet azonban akkor, ha „a szóban forgó jog élvezete tekintetében előfordult, egyértelműen nem egyenlő bánásmód az ügy alapvető aspektusát képezi” [*R. Sz. kontra Magyarország* (41838/11), 2013. június 2., 69. bekezdés].
- [62] Egy másik ügyben pedig az EJEB arra mutatott rá, hogy az Egyezmény 14. cikkének sérelme megállapítható adott esetben akkor is, ha az Egyezmény valamely önállóan hivatkozott rendelkezéseinek a kifogásolt intézkedés megfelel. Az EJEB indokai szerint ugyanis „[m]iközben igaz az, hogy a 14. cikkben lefektetett biztosítéknak nincs önálló léte abban az értelemben, hogy ezen cikk feltételei alapján e biztosíték kizárólag »a jelen Egyezményben meghatározott jogokra és szabadságokra« vonatkozik, egy olyan intézkedés, amely önmagában megfelel a szóban forgó jogot vagy szabadságot biztosító cikk követelményeinek, diszkriminatív jellege okán megsértheti ugyanezt a cikket, hogyha azt a 14. cikkel együtt olvassák” [*Rekvényi kontra Magyarország* (25390/94.), 1999. május 20., 67. bekezdés].
- [63] 4. Az indítványozó bíró az indítványban egyértelműen megjelölte az Egyezmény 14. cikkét, és emellett hivatkozott az EJEB-nek a magyar végkielégítések különadója tárgykörében meghozott ítéleteire [*N.K.M. kontra Magyarország* (66529/11), 2013. május 14., *Gáll kontra Magyarország* (49570/11), 2013. június 25., *R.Sz. kontra Magyarország* (41838/11), 2013. július 2.]. Az EJEB ezen ítéleteken keresztül egy, a fentiek szerinti „jól megalapozott esetjogot” alakított ki. Emellett az indítványozó hivatkozott továbbá a *Fábián kontra Magyarország* [(78117/13), 2017. szeptember 5.] ügyre is.
- [64] Az indítványozó bíró kifejezetten hivatkozott arra is, hogy az EJEB a fenti ügyekben a kérelmezőknek az egyenlő bánásmód sérelmére alapított érveit azért nem vizsgálta, mert azok „kellő mértékben figyelembe vételre kerültek az önállóan olvasott Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke megsértésének megállapításához vezető értékelés során”. Az EJEB ugyanakkor megállapította, hogy „bár ezek a panaszok is megalapozottak, az azonos tények Egyezmény 14. cikke alapján történő megvizsgálása nem indokolt”. Az indítványozó arra is kifejezetten hivatkozott, hogy az EJEB a *Fábián kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletében is kimondta, hogy nem volt indokolható a különbségtétel a közsféra bizonyos tagjai között.
- [65] Álláspontom szerint az indítványozó ezen érveléséből egyértelműen kiolvasható az, hogy miért tartja Egyezménybe ütközőnek a támadott hazai szabályozást, és hogy álláspontja szerint az állított jogsértés az Egyezmény mely rendelkezéseit („szubsztantív alapjogát”) érinti. Úgy gondolom, hogy az indítványban foglaltak az EJEB gyakorlatát részletesen bemutatják, és az érdemi elbírálás lefolytatásának szempontjait is magukban foglalják. Erre tekintettel nem értek egyet azzal, hogy nem állna fenn érdemi összefüggés az indítványban állított jogsértés, és a támadott jogszabály között.

- [66] 5. Az indítványozó bíró a nemzetközi szerződésbe ütközés körében felhozott indokokat abban összegezte, hogy „az Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában szereplő személyi kör egyéb tagjainak jogállása lényegesen eltér a (fő)jegyző jogállásától arra tekintettel, hogy a (fő)jegyzőn kívüli személyi kör megbízatásának elnyerése politikai döntés következménye, vagy politikai döntésen alapul. A (fő)jegyzővel szemben azonban a Kttv. 247. §-a szigorú kinevezési feltételeket támaszt, illetve a státusz betöltéséhez pályázat benyújtása szükséges. A (fő)jegyző a polgármesteri hivatal szakmai vezetője, államigazgatási és önkormányzati hatósági egyedi ügyekben hoz döntéseket. A (fő)jegyző – ellentétben a felsorolás többi szereplőjével – nem viselhet tisztséget politikai pártban, párt nevében és érdekében nem végezhet közszereplést.” Mindezek alapján az indítványozó álláspontja szerint „[a] (fő)jegyző Egptv. 9. § (3) bekezdésének a) pontjában történő szerepeltetése jogpolitikai célokkal nem indokolható, indokolatlan megkülönböztetést jelent az Egyezmény 14. cikke alapján.”
- [67] Az EJEB gyakorlatában a megkülönböztetés akkor nem ütközik a 14. cikkbe, ha az adott intézkedés céljára, és a demokratikus társadalom általános jogelveire tekintettel objektív és észszerű indokokon alapul, továbbá az alkalmazott intézkedés arányban áll az elérni kívánt céllal. [lásd: *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v Belgium* (1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64) 1968. július 23.]
- [68] Álláspontom szerint az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezéssel érintett személyek jogállása lényegesen eltér egymástól. A (fő)jegyzők státusza ugyanis – különösen a rájuk érvényes szigorú összeférhetlenségi szabályok miatt – politikailag semleges jogállást feltételez. Erre tekintettel – az indítványban kifejtett indokokra is figyelemmel – nem tartható fel olyan észszerű indok, amely megalapozná az Egptv. 9. § (3) bekezdés a) pontjának szabályozási koncepciójába történő bevonásukat.
- [69] A kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy a bírói indítvánnyal támadott szabályozás nemzetközi szerződésbe ütközését meg kellett volna állapítani.

Budapest, 2018. május 7.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: V/1649/2017.

