

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

FELHÍVÁS!

Felhívjuk tisztelt Előfizetőink figyelmét a közlőny utolsó oldalán közzétett tájékoztatóra és a 2007. évi előfizetési árainkra

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
42/2006. (X. 5.) AB határozat	Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 95. §-ának (1)–(3) bekezdése és 96. §-ának (2) bekezdése alkotmányellenességéről	732
43/2006. (X. 5.) AB határozat	Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 25. §-ának (2) bekezdése, valamint a Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata elővásárlási jogáról szóló, a Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlése 15/1999. (V. 28.) sz. rendelete alkotmányellenességéről.....	741
44/2006. (X. 5.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 25/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	747
45/2006. (X. 5.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 33/A. § (7) bekezdése tekintetében, mert kizárja a bíróság döntése elleni jogorvoslat lehetőségét; így abban az esetben sem lehet a döntés ellen jogorvoslattal élni, ha a polgármester összeférhetetlenségének és megbízatása megszűnésének kimondására irányuló eljárásban az első érdemi döntést nem a képviselő-testület, hanem a bíróság hozta.....	749
46/2006. (X. 5.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 64/2006. (II. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről, és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	754
47/2006. (X. 5.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 89. § (1) bekezdésében foglalt igazolás jogintézménye tekintetében, mert az Országgyűlés nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket.....	760
48/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 26/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	771

Szám	Tárgy	Oldal
49/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 27/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	773
50/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 28/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	776
51/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 29/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	778
52/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 30/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	780
53/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 31/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	783
54/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 32/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	785
55/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 33/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	787
56/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 34/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	790
57/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 35/2006. (II. 2.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	792
58/2006. (X. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 42/2005. (XII. 1.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	795
59/2006. (X. 20.) AB határozat	A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 37/A. § (3) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról, valamint alkotmányos követelmény meghatározásáról az Alkotmány 70/E. §-át érintően.....	797
60/2006. (XI. 9.) AB határozat	Bodony Község Önkormányzatának a települési szilárd hulladékkal összefüggő, szervezett hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételének szabályairól szóló 12/1998. (V. 17.) önkormányzati rendelete 8. § (3) bekezdése alkotmányellenességéről	803
103/B/1999. AB határozat	A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	804
410/B/1999. AB határozat	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 38. § (1) és (2) bekezdése, 39. §-a, 40. § (1) és (4) bekezdése, valamint a pénzforgalomról, a pénzforgalmi szolgáltatásokról és az elektronikus fizetési eszközökről szóló 232/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet 3. § (6) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	808
651/B/1999. AB határozat	A társadalombiztosítási járulék-folyószámlák rendezéséről szóló 1999. évi LXIV. törvény 5. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	811
751/B/2002. AB határozat	A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 62. § (3) bekezdésének – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmén alapuló – alkotmányellenessége vizsgálatáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a törvény 62. § (3) bekezdésével, 85. §-ával, illetve 90. § (1)–(4) bekezdésével összefüggésben	812
205/B/2003. AB határozat	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 39. §-a, valamint 52. § 22. pont a) alpontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	816
303/D/2003. AB határozat	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 2000. január 1-jétől 2003. január 1-jéig hatályban volt 23/A. § (8) bekezdése alkotmányellenességének – alkotmányjogi panasz alapján történő – vizsgálatáról	819

Szám	Tárgy	Oldal
382/B/2005. AB határozat	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 59. §-a és 108. §-a, valamint a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi LXV. törvény 15. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	822
605/B/2005. AB határozat	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 52. § 31. b) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	826
917/B/2005. AB határozat	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 43. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	829
1090/B/2005. AB határozat	A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény 109. § (1) bekezdés „Budapesten a fővárosi önkormányzat közgyűlése” szövegrésze és a 109. § (2) bekezdés második mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról	834
1154/B/2005. AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 221. §-a, 222. §-a és 223. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	839
1072/B/2001. AB határozat	A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 2. számú melléklete E) pontjában foglalt rendelkezések alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	843
260/B/2002. AB határozat	Az útügyi hatósági díjakról szóló 26/1997. (XII. 12.) KHVM rendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról	846
834/B/2003. AB határozat	Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 17/2000. (V. 1.) Kr. rendelet 28. § (1) bekezdése 3. része, a 4. rész a) és b) pontja, az 5. rész második mondata és a (4) bekezdés második mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról	848
666/B/2004. AB határozat	A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 5. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	853
671/B/2004. AB határozat	Az építési műszaki ellenőri tevékenységről szóló 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	855
860/B/2004. AB határozat	Budapest-Zugló Képviselő-testülete által a Dorozsmai u.-Öv u.-Erzsébet királyné útja-Miskolci u. által határolt terület Kerületi Szabályozási Tervének elfogadásáról szóló 22/2001. (VIII. 17.) számú rendelet és az azt módosító 29/2001. (X. 20.) számú rendelet alkotmányellenességének – alkotmányjogi panasz alapján történő – vizsgálatáról	857
340/F/2005. AB határozat	Hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló indítvány elutasításáról..	860
493/D/2002. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	862
741/E/2002. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	863
664/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	864
510/D/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	865
370/B/2000. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	866
372/H/2002. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	867
173/H/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	867
772/B/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	868
134/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	869
494/H/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	870
663/H/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	871
291/H/2006. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	872
573/I/2005. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	873
252/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	873

Szám	Tárgy	Oldal
333/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	874
415/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	875
445/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	875
505/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	876
540/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	877
615/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	878
653/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	878
747/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	879
828/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	880
832/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	880
839/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	881
846/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	882
873/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	882

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

42/2006. (X. 5.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján indult eljárásban – *Dr. Bragyova András, Dr. Holló András és Dr. Paczolay Péter* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 95. §-ának (1)–(3) bekezdése és 96. §-ának (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért ezeket a szabályokat a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény módosításáról szóló 1999. évi LXVI. törvény 11. § (1) bekezdés *c)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában megindult eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Közel kétszáz indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Tt.), valamint az ezt módosító 1999. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ttm.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványok túlnyomó része azonos szövegű volt, egy részüket egyesület gyűjtötte össze és nyújtotta be. Az ügyeket az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az indítványok különböző csoportosításban és megfogalmazásban az alkotmányellenesség elbírálása szempontjából jelentős következő álláspontokat tartalmazták:

– a Tt. 26. §-a (1) bekezdésének *b)* pontja, továbbá (2) és (3) bekezdése, valamint a Ttm. 11. §-a (1) bekezdésének *c)* pontja ellentétes az Alkotmány 13. §-ában, 18. §-ában és 70/D. §-ában foglalt rendelkezésekkel, mert a támadott jogszabályok alapján a tulajdonjognak a mobil távközlési szolgáltatók javára történő korlátozása vagy elvonása nem közérdekből és nem kivételesen történik, a

mobil távközlés céljait szolgáló tornyok és egyéb építmények létesítése sérti a természetvédelmi és egészségvédelmi érdekeket, és mindez a káros hatás nemcsak azokat az ingatlantulajdonosokat érinti, akiknek ingatlanán a távközlési eszközöket elhelyezték,

– a Tt. 26. §-a (3) bekezdésének a Ttm. 7. §-ával megállapított szövege az ingatlantulajdonos rendelkezési jogának korlátozása révén a vállalkozás jogának, a verseny szabadságának (az Alkotmány 9. §-ának) a megsértését jelenti, továbbá a magánlakás használhatóságának megváltoztatása folytán az Alkotmány 59. §-ának (1) bekezdésébe is ütközik, a berendezések élettani hatása miatt pedig ellentétes az Alkotmány 18. §-ával, 54. §-ának (1) bekezdésével és 70/D. §-ának (1) bekezdésével,

– a Tt. 26. §-a (3) bekezdésének a Ttm. 7. §-ával beiktatott új szövege a tulajdonjognak – műszaki szükségszerűség nélkül történő – aránytalan korlátozását idézi elő, más jogszabályokkal való összefüggésben pedig alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét hordozza magában,

– a Tt. 26. §-a (3) bekezdésének eredeti szövege alkotmányos, a tulajdonjog ennek alapján történő korlátozása arányos volt, de a Ttm. 7. §-ával történt kiegészítés, az új távközlő eszközök műszaki szükségszerűség megkövetelése nélkül történő elhelyezésének lehetővé tétele az arányosságot megbontotta, a tulajdonjogot aránytalanul korlátozza és a jogbiztonságot sérti,

– a Tt. 28. §-a (2) bekezdésének a Ttm. 11. §-a (1) bekezdésének c) pontjával történt hatályon kívül helyezése sérti az Alkotmány 9. §-ának (1) bekezdését, megbontja azt az összhangot, amely a Tt. korábbi rendelkezése révén az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. §-ának (1) bekezdésével és az Alkotmány 43. §-ának (2) bekezdésével fennállt.

3. Az Alkotmánybíróság megkeresése alapján az indítványokban felvetett kérdésekről az egészségügyi miniszter, a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, az igazságügyi miniszter, a környezetvédelmi miniszter, valamint a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter véleményét nyilvánította.

4. A hírközlés – különösen a távközlés – nagymértékben átalakult a rendszerváltozás után. A kizárólagos infrastrukturális és szolgáltatási monopólium helyébe a Tt. 1992-ben koncessziós rendszert vezetett be. A verseny lehetőségének megteremtésével – egyebek mellett – az volt a gazdaságpolitikai cél, hogy a távközlési rendszert (külföldi befektetők közreműködésével) jelentősen javítsák, a lakosság telefonnal való ellátását megoldják. Ezután egyre erősebben jelentkezett az a követelmény, hogy a magyar jogrendszer feleljen meg az Európai Unió szabályainak. A távközlési szolgáltatóknak biztosított kizárólagossági jogok időtartamának lezárulása és a hírközlési piacnak a nemzetközi piachoz való igazítása, az Európai Unió szabályozásához való további közelítés érdekében az Országgyűlés megalkotta a hírközlésről szóló 2001. évi XL. tör-

vénnyt (a továbbiakban: Hkt.), amelynek 103. § (1) bekezdés e) pontja hatályon kívül helyezte a Tt.-t.

2003-ban a hírközlés területén újabb törvény megalkotására került sor. Az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat indokolása szerint ennek oka egyrészt az volt, hogy a Hkt. „nem teljes egészében váltotta be a hozzáfűzött reményeket”, másrészt az, hogy az Európai Unióban átfogó reformra került sor a hatékony verseny kialakítása, valamint fenntartása érdekében, és a magyar jog szabályait ehhez kellett igazítani. Az Unióban öt új irányelvet és egy határozatot dolgoztak ki a távközlési rendszerre. A jogharmonizáció feladatait is ellátta tehát az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.). Az Eht. 165. § (1) bekezdésének a) pontja hatályon kívül helyezte a Hkt.-t. Az Eht. 94–96. §-ai azoknak megfelelő szabályokat is tartalmaznak, mint amelyeket az indítványozók a Tt.-nek a Ttm.-mel történt módosítása utáni szövegében támadtak.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe hatályos jogszabályok vizsgálata tartozik. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, amikor a jogszabály alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Az Alkotmánybíróság a hatályos szabályok alkotmányossági vizsgálatát elvégzi azonban, ha az indítványban megjelölt, hatályát veszített jogszabályhoz hasonló tartalmú rendelkezés van a hatályos jogszabályban (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.).

Ezért az Alkotmánybíróság az Eht. hivatkozott szabályai tekintetében végezte el az alkotmányossági vizsgálatot.

II.

Az indítványok elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteltetésben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

2. A Tt. támadott rendelkezései:

„26. § (1) Az ingatlan tulajdonosa (kezelője, használója) túrni köteles, hogy előzetes értesítés alapján

a) a közcélú távközlési szolgáltató erre felhatalmazott képviselője az ingatlan területére karbantartás és hibaelhárítás céljából belépjen;

b) a közcélú távközlési szolgáltató, ha műszaki indokok miatt az másként nem oldható meg (amelyet a hatóság nyilatkozatával igazol), az ingatlanon, épületen, létesítményen, az alatt vagy felett, illetőleg abban közcélú távközlési szolgáltatás céljára szolgáló távközlő berendezést, vezetékét, antennát (a továbbiakban együtt: távközlő eszköz) létesítsen.

(2) Az (1) bekezdés a) pontjában az ingatlan tulajdonosát a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. A b) pontban foglalt esetben a tulajdonos ezen felül a Ptk. 108. § (2) bekezdésében meghatározott jogokat érvényesítheti. Kisajátítás esetében a kisajátítást kérőnek be kell szereznie a hatóság véleményét is.

(3) Távközlő eszközöknek ingatlanon való elhelyezése érdekében, valamint ingatlanon elhelyezett távközlő eszközök esetében a közcélú szolgáltató kérelmére – közérdekből – a hatóság határozatával szolgalmi vagy más használati jogot alapíthat, illetőleg vezetékjogot engedélyezhet.”

3. A Ttm. támadott rendelkezése:

„11. § (1) E törvény a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba, egyidejűleg

...

c) a Tt. 28. §-ának (2) bekezdése,

...

hatályát veszti.”

A Tt. hatályon kívül helyezett 28. §-a (2) bekezdésének szövege a következő volt:

„A távközlés érdekében emelendő új magasépítmény csak a települési önkormányzat, Budapesten a Fővárosi Önkormányzat hozzájárulásával építhető. Ennek során fokozottan figyelembe kell venni a táj- és városképvédelem szempontjait.”

4. Az Eht. rendelkezései:

„9. § (1) A Nemzeti Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: hatóság) országos hatáskörű, jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv. A hatóság irányítását a Kormány, felügyeletét a miniszter látja el.”

„10. § A hatóság

...

m) eljár az elektronikus hírközlési szolgáltatások bejelentésével, a polgári célú frekvenciagazdálkodással, az azonosítógazdálkodással, a jogszabályban előírt nyilvántartások vezetésével, a zavarelhárítással, a piacfelügyelettel, az ingatlanhasználattal, az elektronikus hírközlési épít-

mények engedélyezésével, az építésfelügyelettel kapcsolatos hatósági ügyekben;”

„83. § (1) Az elektronikus hírközlési építmények létesítéséhez, használatbavételéhez, fennmaradásához, átalakításához, megszüntetéséhez – ha jogszabály másként nem rendelkezik – hatósági engedély szükséges. Az engedélyt – az antennák, antennatartó szerkezetek és az azokhoz tartozó műtárgyak kivételével – a hatóság adja ki.”

„94. § (1) A település tervezésénél, rendezésénél, utak és közművek építésénél, korszerűsítésénél, egyéb építmények és más létesítmények megvalósításánál, felújításánál – a külön jogszabályban meghatározott módon – biztosítani kell az elektronikus hírközlési építmények elhelyezésének lehetőségét.

(2) Az elektronikus hírközlési építményt elsősorban közterületen vagy meglévő elektronikus hírközlési építmények közös használatával, illetőleg közüzemi szolgáltató létesítményeinek felhasználásával kell elhelyezni. Ha erre nincs lehetőség, az elhelyezést magánterület igénybevételével lehet megoldani.

(3) Helyi önkormányzat tulajdonában lévő közterületen elektronikus hírközlési építmény abban az esetben helyezhető el, ha e célra állami tulajdonban lévő közterület nem áll rendelkezésre, vagy ez utóbbin műszaki okból, illetőleg jogszabály tiltó rendelkezése miatt az elhelyezés nem lehetséges. A helyi önkormányzat a létesítmény önkormányzati tulajdonú közterületen való elhelyezéséhez szükséges tulajdonosi hozzájárulás és területhasználati engedély megadását csak abban az esetben tagadhatja meg, ha a tulajdonosi hozzájárulás megadása különös méltánylást érdemlő települési vagy lakossági érdeket sértene, illetve, ha a területhasználati engedély megadása jogszabályban foglalt tilalomba ütközne.

(4) Az elektronikus hírközlési építmény építetője (elhelyezője) az építési munkálatok befejeztével a környezet eredeti állapotának helyreállítására köteles. Az elektronikus hírközlési építmény elhelyezéséhez használt más létesítmény, magánterület, illetve önkormányzati tulajdonban lévő közterület tulajdonosa megállapodhat az építetővel, hogy a helyreállítás az eredetinel jobb minőségben történjen, ha a tulajdonos viseli az eredeti állapot helyreállításához szükséges költségeket meghaladó többletköltséget.”

„95. § (1) Ha az ingatlan tulajdonosa és az építető között megállapodás nem jött létre, a hatóság az érintett ingatlan tulajdonosát (kezelőjét, használóját) hozzájárulása hiánya esetében – közérdekből – korlátozhatja az ingatlan használatában annak érdekében, hogy az építmény építetője az ingatlanon, épületen, létesítményen, az alatt vagy felett, illetőleg abban elektronikus hírközlési építményt létesíthessen.

(2) Az ingatlan tulajdonosát a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. A tulajdonos ezen felül a Ptk. 108. §-ának (2) bekezdésében meghatározott jogokat érvényesítheti.

(3) Az elektronikus hírközlési építmény ingatlanon való elhelyezése érdekében, valamint ingatlanon elhelyezett elektronikus hírközlési építmények esetében az építető

kérelmére – közérdekből – a hatóság határozatával szolgalmi vagy más használati jogot alapíthat.

(4) A hatóság az érintett ingatlan tulajdonosát (kezelőjét, használóját) hozzájárulásának hiánya esetében – közérdekből – korlátozhatja az ingatlan használatában annak érdekében, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltató erre felhatalmazott képviselője előzetes értesítés alapján az ingatlan területére az elektronikus hírközlési építmény ellenőrzése, karbantartása és a szükséges hibaelhárítás céljából belépjen.”

„96. § (1) Amennyiben a szolgáltató által használt elektronikus hírközlési építmény a közvetlen környezetben lakó vagy tartózkodó felhasználók számára a létesítmény fizikai közelségéből adódóan az átlagosnál kedvezőbb szolgáltatási feltételeket vagy többletszolgáltatásokat biztosít, a szolgáltató sem az előfizetői szerződések útján, sem más módon ezért ellenértéket nem kérhet.

(2) Az elektronikus hírközlési építményt az ingatlanon úgy kell elhelyezni, hogy az a szomszédos ingatlanok tulajdonosait a jogaik gyakorlásában ne, vagy az adott körülmények által lehetővé tett legkisebb mértékben zavarja, ebben az esetben a létesítmény elhelyezése és működtetése nem minősül a Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak.”

5. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései:

„108. § (1) Az ingatlan tulajdonosa túrni köteles, hogy az erre külön jogszabályban feljogosított szervek – a szakfeladataik ellátásához szükséges mértékben – az ingatlant időlegesen használják, arra jogot szerezzenek, vagy a tulajdonjogát egyébként korlátozzák. Ebben az esetben az ingatlan tulajdonosát az akadályoztatás (korlátozás) mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg.

(2) Ha a használat vagy egyéb korlátozás az ingatlan rendeltetésszerű használatát megszünteti vagy jelentős mértékben akadályozza, a tulajdonos az ingatlan megvásárlását, illetőleg kisajátítását kérheti.”

„115. § (3) A tulajdonos követelheti a jogellenes beavatkozás vagy behatás megszüntetését, ha pedig a dolog a birtokából kikerült, követelheti a visszaadását.”

„171. § (1) Ingatlanra közérdekből a külön jogszabályban feljogosított szervek javára – államigazgatási szerv határozatával – szolgalmat vagy más használati jogot lehet alapítani. A használati jog alapításáért kártalanítás jár.

(2) A használati jog alapításának eseteit, továbbá a kártalanítás szabályait külön jogszabály állapítja meg.”

„188. § (1) Ha a birtokost birtokától jogalap nélkül megfosztják, vagy birtoklásában zavarják (tilos önhatalom), birtokvédelem illeti meg.”

„191. § (1) Akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarják, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését.

...

(3) A jegyző az eredeti birtokállapotot helyreállítja, és a birtoksértőt e magatartásától eltiltja, kivéve ha nyilván-

való, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetőleg birtoklásának megzavarását túrni volt köteles. Határozatot hozhat továbbá a jegyző a hasznok, károk és költségek kérdésében is.”

III.

1. Az indítványozóknak az Alkotmány 13. §-ára hivatkozással – részben eltérő indokokkal – előterjesztett kérelmét az új szabályozás keretei között az Eht. 95. §-ának (1)–(3) bekezdése és 96. §-ának (2) bekezdése tekintetében kell megvizsgálni.

Az indítványok megalapozottak.

2. A tulajdonjog alkotmányos védelménél a következőket kell alapul venni:

a) Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése kimondja a tulajdonhoz való jogot. A 13. § (2) bekezdése lehetővé teszi ugyan, hogy a tulajdonjog kivételesen, közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon teljes egészében elvonásra kerüljön, de ennek feltételeként határozza meg a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítást.

b) Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot alapvető jognak tekinti [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. A tulajdonhoz való jog által védett vagyoni körbe nemcsak a polgári jogi tulajdonjog tárgyai tartoznak, hanem vagyoni jogosultságok is [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.]. A későbbiekben az Alkotmánybíróság gyakorlatában ismételtelen alapul vett 64/1993. (XII. 22.) AB határozat [ABH 1993, 373, (a továbbiakban: Abh.)] kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjaként részesíti védelemben (380.).

c) Az Abh. az állami tulajdonból önkormányzati tulajdonba kerülő lakásokra vonatkozóan törvényben meghatározott vételi jogról szóló szabály alkotmányosságát vizsgálta és hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság tekintettel van az ügy történelmi körülményeire is (377.). A tulajdonjog korlátozásával kapcsolatban kifejtette, hogy a közhatalmi korlátozások széles körben érvényesülnek, és e korlátozások miatt gyakran kerül sor a kisajátítás esetére előírthoz hasonló védelem alkalmazására. Ezzel egyidejűleg ellentétes tendencia is kialakult: a tulajdonosnak egyre több korlátozást kell ellentételezés nélkül elviselnie. Különösen az ingatlanok tulajdonosait terheli sok korlátozás. Ezekben az esetekben a közérdek is tág értelmezést kap: a tulajdonjog korlátozására közvetlenül magánszemély javára kerül sor és csak közvetetten jelentkezik a közösség érdekeinek szolgálata. Minderre tekintettel fogalmazza meg az Abh. a tulajdonkorlátozás vizsgálatánál figyelembe veendő elvet.

Az Abh. szerint az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése alapján védelemben részesülő alapjog korlátozásánál is a 13. § (2) bekezdésében megjelölt közérdek az irányadó, mert a tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe miatt nehezebb az egyéb alapjogok korlátozásának elismerésénél

követelményként szereplő szükségesség ellenőrzése (381.). A közérdek vizsgálatánál pedig kielégítő annak tisztázása, hogy indokolt-e a jogszabályban a közérdekre való hivatkozás, illetve, hogy nincs-e szó a tulajdonjog korlátozásán kívül más alapjog sérelméről is. Az Abh. szerint a közérdek mellett vizsgálendő, hogy a tulajdonjog korlátozása arányos-e az alapját szolgáltató közérdekkel. A más alapjogokhoz viszonyítva kisebb védelmet (a korlátozás szükségessége helyett a közérdekre szűkített vizsgálatot) ellensúlyozhatja az, hogy az arányosság elismeréséhez az Alkotmánybíróság külön feltételeket támaszthat, például kártalanítást követelhet meg annak ellenére, hogy nincs szó kisajátításról (382.).

d) Több évvel a tulajdoni rendszer átalakulását követően az Alkotmánybíróság már szigorúbb követelmények érvényesítését tartja indokoltnak a tulajdonjog védelme érdekében, mint amit az Abh. 1993-ban megfogalmazott.

A 27/2000. (VII. 6) AB határozat a kérdéses jogi szabályozás által érintett terület tekintetében vizsgálta, hogy a közérdek szükségessé teszi-e az ingatlanok tulajdonjogának korlátozását, nem állt meg tehát az elvont közérdekre hivatkozás elfogadásánál.

Az Alkotmánybíróság szigorúbb követelményeket érvényesítő megoldása nem áll előzmények nélkül. Az említett 2000. évi határozat indokolása az álláspont megalapozásaként hivatkozott a 7/1991. (II. 28.) AB határozatra [ABH 1991, 22. (a továbbiakban: Abh1.)], amely a tulajdonjog részjogosítványainak korlátozásánál abból indult ki, elkerülhetetlenül szükséges-e a korlátozás (ABH 2000, 449, 454, hasonló már az 1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 796.).

Az Abh1. az ingatlanok tulajdonjoga korlátozásának alkotmányossági vizsgálatánál az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdéséből indult ki és azt ellenőrizte, sor kerül-e a tulajdonjog lényegének sérelmére, továbbá szükséges-e és arányos-e a korlátozás. Ezekre a szempontokra tekintettel vizsgálta meg az Alkotmánybíróság a korlátozást kimondó törvényi rendelkezés célját (ABH 1991, 22, 26.).

Az Abh1. eltérően fogalmazott, mint az 1993-ban, az önkormányzatoknak történő vagyonjuttatással összefüggésben hozott határozat. Az Abh1.-ben kifejtett elvet követte a 2299/B/1991. AB határozat (ABH 1992, 570, 571.), majd erre hivatkozva újabban a 33/2002. (VII. 4.) AB határozat (ABH 2002, 173, 182.), a 21/2005. (VI. 2.) AB határozat (ABH 2005, 239, 243.). Más határozatok azonban az 1993-ban kialakított, enyhébb megfogalmazású álláspontra hivatkoztak.

e) A nem teljesen azonos elvi alapra hivatkozó határozatokhoz viszonyítva egyértelmű, új álláspontot fejtett ki a 35/2005. (IX. 29.) AB határozat. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert nem történt meg a kisajátítás szabályozásának az Alkotmány 13. §-ával való összhangba hozatala, átfogó elvi felülvizsgálata. A határozat rámutatott a közérdek megváltozott jelentésére, amely szerint a privatizáció, a korábban kizárólagos állami tevékenység magánszemélyeknek történő át-

engedése következtében a tulajdonjogot sértő szabályok gyakran közvetlenül magánszemélyek érdekét szolgálják és csak az általuk végzett tevékenységben, közvetetten jelenik meg a közösség érdeke (ABH 2005, 379, 385–386).

f) Az új gyakorlatnak a tulajdonjog korlátozása tekintetében kialakított elvei a következők:

Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése a többi alapvető jogtól eltérően szabályozza. A 13. § (2) bekezdése – meghatározott feltételek mellett – a tulajdonjog teljes elvonását is lehetővé teszi. A 13. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jog biztosításának általános tételét tartalmazza, de nem rendelkezik a tulajdonjog korlátozásáról.

Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése határozza meg az alapvető jogok korlátozásáról szóló általános szabályt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a 8. § (2) bekezdése alapján alapvető jog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozást törvény mondja ki, a korlátozás szükséges és az elerendő célhoz viszonyítva arányos [20/1990. (X. 4.) AB határozat ABH 1990, 69, 70–71.]. A korlátozás elbírálásának részletesebben meghatározott alapelve: alapjog korlátozására akkor kerülhet sor, ha másik alapjog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el, feltéve, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog sérelmének súlya megfelelő arányban áll egymással [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

A tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség.

A jelenlegi körülmények között a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül a magánérdek áll előtérben, közvetetten, a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó.

A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.

A vizsgálat másik szempontja itt is – az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján – az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércé-

je alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.

[A fentiekben összefoglalt elvek már megjelentek a 25/2006. (VI. 15.) AB határozatban, ABK 2006. június.; a 29/2006. (VI. 21.) AB határozatban, ABK 2006. június.; a 7/2006. (II. 22.) AB határozatban, ABK 2006. február.; a 35/2005. (IX. 29.) AB határozatban ABH 2005. 379, 386–387.; a 11/1993. (II. 27.) AB határozatban, ABH 1993, 109, 110.]

3. Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog védelmére kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) határozataiban kifejtett elvekkel.

Az Egyezmény hivatkozott szabálya a következőket mondja ki:

„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

A Bíróság a javak fogalmát tágan értelmezi és minden vagyoni jogra kiterjedően fogja fel (Georgi c. Roumanie, 2006 május 24-i határozat, no 58318/00, 64, 67. pont; Weissman c. Roumanie, 2006. május 24-i határozat, no 63945/00, 58, 59. pont). A javak használata kifejezést a Bíróság nem az egyes országok polgári jogi szabályai szerint értelmezi, hanem minden jogosultságot idetartozónak tekint, ami az adott szabállyal kapcsolatban áll (The Former King of Greece and others v. Greece, 2000. november 20-i határozat, no 25701/94, 60. pont).

A közérdeket a Bíróság tágan értelmezi. Konkrét esetben megjegyezte, hogy a közérdekű tevékenységet végző, de magántársaság légi fuvarozó gazdasági érdekeit a járatok üzemeltetésével kapcsolatban aligha lehet elválasztani az ország egészének érdekeitől (Hatton and others v. The United Kingdom, 2003. július 8-i határozat, no 36022/97, 126. pont). A közérdek meglétének ellenőrzését a Bíróság álláspontja szerint az egyes országok inkább el tudják végezni, mint egy nemzetközi bíróság, de a Bíróság a közérdekre való nyilvánvalóan alaptalan hivatkozást nem fogadja el (The Former King of Greece már idézett esetben hozott határozat 87. pontja).

A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmaz-

ni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz. Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel (Athanasίου et autres c. Grece, 2006. február 9-i határozat, no 2531/02, 22, 23. pont). Az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki (S. A. Dangeville c. France, 2002. április 16-i határozat, no 36677/97, 61. pont).

A Bíróság újabb gyakorlatában kialakult az úgynevezett elvi határozat, amelynek alkalmazására akkor kerül sor, ha valamelyik országban az Egyezmény megsértése sok jogalanyt érint, a jogrendszerben meglévő problémáról van szó. A Broniowski ügyben a Bíróság elvi határozata nemcsak a tulajdonjognak az adott kérelmezővel szemben történt megsértését állapította meg, hanem a jogrendszer olyan hiányosságát is, hogy nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére. Ezért felhívta a kérdéses államot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére (Broniowski v. Poland, 2004. június 22-én hozott határozat, no 31443/96, 189. pont, valamint az egyezség alapján az ügyet lezáró 2005. szeptember 28-i határozat 34. pont). Ugyanezt a megoldást alkalmazta a Bíróság egy újabb ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését. Ezért felhívta a kérdéses államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására (Hutten-Czapska v. Poland, 2006. június 19-i határozat, no 35014/97, 168. és 251. pont).

4. Az Eht. értelmező rendelkezéseket tartalmazó 188. §-ának 12. pontja szerint az elektronikus hírközlési építmény kifejezés többek között olyan létesítményeket jelent, amelyek magukba foglalják a vezeték nélküli összeköttetésekkel összefüggő műtárgyakat, az antenna-tartószerkezeteket (toronyokat), oszlopokat is.

Az Eht. 94. §-ának (1) bekezdése általános jelleggel kimondja, hogy biztosítani kell az elektronikus hírközlő létesítmények elhelyezését. A 94. § (2) bekezdése szerint az elektronikus hírközlő létesítményeket elsősorban közterületen kell elhelyezni, de ha erre nincs lehetőség, akkor magánterület igénybevételevel lehet az elhelyezést megoldani. A 95. § (1) bekezdése szerint a hatóság korlátozhatja az ingatlan tulajdonosát az ingatlan használatában, ha az elektronikus hírközlő létesítmények elhelyezéséről nem jött létre megállapodás. Az Eht. a korlátozás konkrét feltételét nem határozza meg, csak a közérdekre utal. Ehhez a szabályhoz kapcsolódóan a 95. § (2) bekezdése a korlátozásért megfelelő kártalanítás nyújtását írja elő és utal a Ptk.-nak arra a rendelkezésére, amely szerint az ingatlan tulajdonosa – megfelelő feltételek esetén – kérheti ingatla-

nának megvételt vagy kisajátítását. Ez a kiegészítő rendelkezés sem ad azonban eligazítást a tulajdonjog korlátozását a konkrét ingatlan tekintetében szükségessé tevő közérdekre vonatkozóan.

A 95. § (3) bekezdése szerint elektronikus hírközlési építménynek az ingatlanon történő elhelyezése érdekében, valamint az ingatlanon már elhelyezett építmény esetében az építető kérelmére a hatóság határozattal szolgálmi vagy más használati jogot alapíthat. Az Eht. itt sem határozza meg a tulajdon korlátozásának feltételeit, csak utal a közérdekre. Az Eht. 95. §-ának (3) bekezdése nem említi a Ptk. 177. §-ának a szolgálmi jog vagy használati jog hatósági határozattal, közérdekből történő alapításáról szóló szabályát, de az összefüggés fennáll a két rendelkezés között. E két szabály együttesen sem határozza meg egyértelműen, hogy milyen feltételek mellett kell az eljáró hatóságnak adott ingatlanra megállapítania a tulajdonjog korlátozását. A szabad mérlegelést biztosító szabályozásról nem állapítható meg, hogy a tulajdonjog korlátozása a konkrét ingatlan tekintetében a közérdek alapján fennáll, és ezért az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a szabály nem tekinthető alkotmányosnak [11/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 109, 110.].

5. Az Eht. 95. §-ának (1)–(3) bekezdése a tulajdonjog korlátozását írja elő a közérdekre utalással. A közérdek vizsgálatánál az Alkotmánybíróság figyelembe vette az elektronikus hírközlésnek az ország életében játszott fontos szerepét. Az indítványokra tekintettel külön számításba vette a mobiltelefonok használatát. A mobiltelefonok jelentőségét tükrözik az Európai Unió Statisztikai Hivatala által 2005-ben közölt adatok, amelyek szerint 2003-ban az Unió országaiban átlagban 100 állampolgárra 79,9 mobiltelefon-előfizetés jutott (az Unió fejlettebb országaiban általában az átlag felett volt az adat). Magyarországon a mobiltelefon-előfizetés adata 78,3 volt, ezzel szemben a vezeték nélküli telefonoknál csak 35,6. A mobiltelefon használata tekintetében fennálló, széles körben jelentkező igényre is figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy általában fennáll a közérdek az elektronikus hírközlő létesítmények és így az antenna-tartószerkezetek létrehozására.

Az elektronikus hírközlő létesítmények létrehozásához fűződő közérdekre való általános hivatkozás mellett az Eht. nem határozza meg azokat a szempontokat, amelyekből megállapítható volna a konkrét ingatlanok tekintetében a korlátozást szükségessé tevő közérdek megléte. Ez a szabályozási mód nem felel meg az Alkotmány 13. §-a (1) bekezdésében meghatározott, a tulajdonhoz való jogot biztosító rendelkezésnek.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Eht. 95. §-ának (1)–(3) bekezdése alkotmányellenes és ezeket a szabályokat megsemmisítette.

6. Az indítványozók nemcsak azon személyek jogainak sérelmét állították, akiknek az ingatlanán a hírközlő

létesítményeket elhelyezik, hanem a környező ingatlanokon élőkét is.

Az Eht. 96. §-ának (2) bekezdése szerint az elektronikus hírközlő létesítményt úgy kell elhelyezni, hogy a szomszédos ingatlanok tulajdonosainak és birtokosainak jogait a létesítmény ne zavarja, vagy az adott körülmények között a lehető legkisebb mértékben zavarja. Erre az esetre az Eht. kimondja, hogy nem áll fenn a Ptk. értelmében vett szükségtelen zavarás, azaz a tulajdonjog korlátozása jogos. Az Eht.-nek ez a rendelkezése azzal a következménnyel jár, hogy a szomszédos ingatlanok tulajdonosai és birtokosai sem tulajdonvédelmet, sem birtokvédelmet nem élveznek, a zavarás megszüntetését nem kérhetik, kártérítési követelést nem érvényesíthetnek.

Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése alapján a tulajdonjog korlátozásánál itt is vizsgálni kell, hogy a korlátozás közérdekből történik-e és az arányosság követelményének a kérdéses rendelkezés eleget tesz-e. A 96. § (2) bekezdésének megítélése szoros összefüggésben áll a 95. § (1)–(3) bekezdésében meghatározott korlátozással. Ezért a szomszédos ingatlanok tulajdonosai vonatkozásában sem állapítható meg, hogy a hírközlő létesítmény elhelyezésére vonatkozó, általában vett közérdek mellett a konkrét ingatlan tekintetében is fennáll-e a közérdek. A 96. § (2) bekezdése ezen túlmenően a hírközlési építmény létesítését a lehető legkisebb mértékűnek tekintett zavarás esetében jogossá minősíti, kizárva a tulajdonjog és a birtoklás háborítására a Ptk.-ban meghatározott szabályoknak az alkalmazását. A lehető legkisebb mértékű zavarás meghatározásának szempontjait a támadott szabály nem határozza meg, az eljáró szerv szabad mérlegelésétől függ ennek megállapítása. Ilyen körülmények között a tulajdonkorlátozás nem fogadható el arányosnak és így alkotmányosnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Eht. 96. §-a (2) bekezdésének alkotmányellenességét megállapította és ezt a szabályt megsemmisítette.

7. Az indítványozók az előzőekben vizsgált rendelkezéseken túlmenően, az Alkotmány más szabályaival is ellentétesnek találták a támadott szabályokat. Az Alkotmánybíróság azonban, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti és megsemmisíti, akkor további alkotmányellenességi okot nem vizsgál [4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.].

IV.

Az egyik indítványozó azt is kifogásolta, hogy a távközlés érdekében emelendő új magasépítmény létesítéséhez a települési önkormányzat, Budapesten a Fővárosi Önkor-

mányzat hozzájárulását a jogszabály – a korábbi rendelkezéstől eltérően – nem kívánja meg.

Az Eht. eltérő szabályozást tartalmaz attól, mint amit az indítványozó támadott. Az Eht 83. §-ának (1) bekezdése szerint az antennák, antennatartó szerkezetek és az azokhoz tartozó műtárgyak építésére más szerv adja ki az engedélyt, mint az elektronikus hírközlő létesítményekre általában. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 52. §-ának (3) és (7) bekezdése szerint ez a hatóság az építésügyi hatóság. A 31. § (1) bekezdésének *c*) pontja pedig előírja, hogy az építmények elhelyezésénél biztosítani kell a környezetvédelem és a természetvédelem követelményeit. Ehhez az (5) bekezdés követelményként azt is hozzáteszi, hogy figyelmet kell fordítani a táj- és településkép, a látvány és a helyi jelleg védelmére. Mindez azt jelenti, hogy a támadott szabály hatályon kívül helyezésével az indítványozó által hiányolt rendelkezés beépült az Eht.-ba, és így az indítvány tárgyatlaná vált. Ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának *a*) pontja alapján az Alkotmánybíróság a Ttm. 11. § (1) bekezdés *c*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában megindult eljárást megszüntette.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. október 3.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., *Dr. Harmathy Attila s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 95. § (1)–(3) bekezdésének megsemmisítésével. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog garanciális szabályainak hiánya miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kellett volna megállapítania.

Az ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kell megítélnie, hogy megállapítható-e az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének sérelme az Eht. 95. § (1)–(3) bekezdésében foglalt szabályozás alapján.

– A többségi határozat maga bizonyítja, hogy a mobil hírközlési szolgáltatás közérdekű tevékenységnek tekinthető.

– A vitatott tényállás elektronikus hírközlési építmény elhelyezésére vonatkozik. Az Eht. 188. § 12. pontja pontosan definiálja, hogy milyen építmények tartoznak ehhez a fogalomhoz.

E fogalom alapján megállapítható, hogy a vitatott szabály a szolgáltató nem közérdekű tevékenységet szolgáló építményeinek elhelyezése esetén nem alkalmazható.

Tehát van közérdekű célja, mégpedig konkrét közérdekű célja a tulajdoni korlátozásnak. Ha van egy jogszabályban szabályozott közérdekű cél (hírközlési szolgáltatás és az ehhez szükséges építmények elhelyezése), a hatósági beavatkozás feltételrendszerében a további „közérdekre” utalás nem értelmezhető másként, mint hogy a hatóságnak – Nemzeti Hírközlési Hatóság – minden esetben azt is vizsgálnia kell, hogy a konkrét ingatlan tulajdonjogának korlátozása valóban a köz érdekét szolgálja-e, vagy a közérdek megvalósítható a tulajdoni korlátozás nélkül is.

– Az Eht. 94. § (2)–(3) bekezdése kimondja, hogy az ilyen építményeket elsősorban közterületen, mégpedig azon belül is állami tulajdonban levő közterületen kell elhelyezni. Önkormányzati tulajdonú közterületen csak akkor helyezhető el, ha nincs állami tulajdonú közterület, vagy az állami közterületen műszaki okokból, vagy jogszabályi tilalom miatt nem helyezhető el. Az önkormányzat a hozzájárulást, illetőleg az engedélyt csak akkor tagadhatja meg, ha a tulajdonosi hozzájárulás megtagadása különös méltánylást érdemlő települési vagy lakossági érdeket sértene, illetve az jogszabályi tilalomba ütközne.

Magánterület használatával az elhelyezést csak akkor lehet megoldani, ha közterületen az nem lehetséges.

A hatósági korlátozás feltételeként azt is előírja a 95. § (1) bekezdése, hogy a hatósági beavatkozás előtt meg kell kísérelni a tulajdonossal való megállapodás létrehozását, ami kizárja a tulajdon korlátozását.

Tehát a hatósági korlátozásra csak akkor kerülhet sor, ha más módon, mint magántulajdon korlátozásával az elhelyezés nem oldható meg.

– A korlátozásért a 95. § (2) bekezdése alapján kártalanításnak van helye. Tehát a szabályozás az arányosság követelményeinek is eleget tesz.

Ez a szabályozás absztrakt szinten a tulajdonelvonással szemben támasztott alkotmányi követelményeknek is megfelel (kivételesség, közérdek, törvényben meghatározott esetben és módon, kártalanítás mellett).

Tehát az nem állapítható meg, hogy a törvényhozó alkotmányellenesen nyúlt a tulajdonkorlátozás eszközéhez.

A jogi szabályozás alapján a többségi határozat által felvetett probléma az, hogy a törvény széles mérlegelési jogkört adva hatalmazza fel a hírközlési hatóságot a tulajdon-

korlátozásra. A hatóság szabadon mérlegelheti a konkrét ügyben a közérdekre való hivatkozás indokoltságát. Azaz a törvényi szabályozás lehetőséget ad arra, hogy a hatóság előre kiszámíthatatlan módon, önkényesen korlátozza a tulajdonjogot.

Ez az alkotmányossági probléma álláspontom szerint is fennáll. Az ingatlan tulajdonosa számára hatósági határozattal írható elő a tūrési kötelezettség, úgy hogy a hatósági korlátozás feltételeit a törvény csak az általános közérdekre utalással határozza meg, s nem szabályozza azokat a hatóság eljárása során vizsgálendő szempontokat, amelyek alapján a hatóság a közérdekre való hivatkozás indokoltságát a konkrét ügyben megállapíthatja. A vitatott szabályok alkotmányellenességét a többségi határozat is a garanciális szabályok hiánya miatt állapítja meg. Az Alkotmánybíróság általánosan követett gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor, ha valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]

Ezért álláspontom szerint a 95. § (1)–(3) bekezdésével kapcsolatos indítványokat az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítani és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kellett volna kimondani.

2. Aggályosnak tartom a határozatban a tulajdonkorlátozás alkotmányossági megítélésére az Alkotmánybíróság által kidolgozott mérce módosításának indokolását is. Az Alkotmánybíróság által az alapvető alanyi jogok és a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságára kimunkált mérce az indokolás III. 2. pontjában alkalmazott összekapcsolása az Alkotmánybíróság által követett alapjogvédelmi gyakorlat fellazulásának veszélyét rejt magában. Az alapjogi tesztnek lényege az, hogy alapvető jog csak valamely másik alapvető jog, alkotmányos cél, vagy érték védelme, érvényesülése érdekében korlátozható, és csak ehhez képest bír jelentőséggel a szükségesség, arányosság követelménye. Egy határozatlan tartalmú közérdek fogalom bevezetése a 8. § (2) bekezdésének értelmezésébe az alapjogi korlátozás lehetőségének kiszélesítéséhez vezethet.

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában az Alkotmány 13. §-ában foglalt rendelkezések értelmezéséből indult ki, amikor arra az álláspontra jutott, hogy a 8. § (2) bekezdése alapján kimunkált alapjogi teszt a tulajdonkorlátozásra nem alkalmazható. Abból kiindulva, hogy maga az Alkotmány lehetővé teszi meghatározott feltételek esetén a tulajdon elvonását is, a tulajdonkorlátozás alkotmányossági követelményrendszere sem lehet szigorúbb, mint a kisajátítás Alkotmányban szabályozott feltételrendszere, ezt szem előtt tartva munkálta ki a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának önálló mércéjét.

Mivel a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának megítélésében az Alkotmánybíróság gyakorlata nem tekinthető stabilnak és következetesnek, egyet lehet érteni a határozatnak a tulajdonkorlátozási teszt továbbfejlesztésére irányuló törekvésével, azonban úgy gondolom, hogy ezt nem a határozatban leírt módon kellene megtenni. A tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére irányuló önálló alkotmányossági mérce fenntartását tartom indokoltnak. Álláspontom szerint a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban kimunkált tulajdonkorlátozási mérce keretei között, az arányosság követelményének értelmezésével is eljuthatott volna az Alkotmánybíróság annak a követelménynek a megállapításához, hogy ha törvény közigazgatási szervet jogosít fel a tulajdon korlátozására, a korlátozás feltételeit úgy köteles meghatározni, hogy a közérdekre való hivatkozás indokoltsága a konkrét ügyben ténylegesen is fennálljon.

Budapest, 2006. október 3.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Budapest, 2006. október 3.

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) 95. § (1)–(3) bekezdése alkotmányellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével. Véleményem szerint nem ellentétes a tulajdonhoz való joggal az, hogy hírközlési létesítmény elhelyezése magánterület igénybevitelével is történhet a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás mellett.

Az Eht. X. fejezete arról szól, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatások egyes feltételeit harmadik személyeknek hogyan kell biztosítaniuk.

Az Eht. 94–98. §-ai az ingatlanhasználat és a közös építményhasználat kérdéseit szabályozzák.

Az Eht. 94. § (2) és (3) bekezdéséből, valamint az Eht. 95. § (1) bekezdéséből az következik, hogy magánterület igénybevitelére kivételesen kerülhet sor.

Magánterület igénybevétele előtt meg kell vizsgálnia a hatóságnak, hogy az elektronikus hírközlési létesítmény – állami tulajdonban lévő – közterületen vagy meglévő elektronikus hírközlési építmények közös használatával, illetőleg közüzemi szolgáltató létesítményeinek felhasználásával elhelyezhető-e. Ha e három lehetőség egyikének igénybevitelével sem lehet a hírközlési építményt elhelyezni, akkor az a helyi önkormányzat tulajdonában lévő közterületen is elhelyezhető, feltéve, hogy az elhelyezés-

hez szükséges tulajdonosi hozzájárulás és területhasználati engedély megadása különös méltánylást érdemlő települési vagy lakossági érdeket nem sért, illetve a területhasználati engedély megadása jogszabályban foglalt tilalomba nem ütközik.

Magánterület igénybevételel való elhelyezésre csak akkor kerülhet sor, ha – a törvény szövege szerint – „nincs lehetőség” sem közterületen való elhelyezésre, sem meglévő elektronikus hírközlési építményeken való elhelyezésre, sem közüzemi szolgáltató létesítményének felhasználására, sem megállapodásra az ingatlan tulajdonosával.

Mindebből az következik, hogy az építetőnek, mielőtt közérdekre hivatkozással a hatóságtól magánterületen lévő ingatlan használatának korlátozását kéri, vizsgálódnia kell abban a kérdésben, hogy magánterület használata nélkül a létesítmény elhelyezhető-e.

Magánterületen az elektronikus hírközlési építmények létesítésére a főszabály szerint az ingatlan tulajdonosa és az építető megállapodása alapján kerül sor. Az építetőnek az Eht. 95. § (1) bekezdéséből következően meg kell kísérelnie megállapodni az ingatlan tulajdonosával. A megállapodás hiányában a Nemzeti Hírközlési Hatóság közérdekből korlátozhatja az ingatlan használatát az elektronikus hírközlési építmények létesítése érdekében.

Az Eht. 95. § (2) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonosát a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. A tulajdonos ezen felül a Ptk. 108. §-ának (2) bekezdésében meghatározott jogokat érvényesítheti, vagyis ha a használat vagy egyéb korlátozás az ingatlan rendeltetészerű használatát megszünteti vagy jelentős mértékben akadályozza, az ingatlan megvásárlását, illetőleg kisajátítását kérheti.

Az Alkotmánybíróság számomra ma is mérvadó gyakorlata szerint „a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását teszik lehetővé”. Az Alkotmánybíróság 1993. óta követett gyakorlata szerint a tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” között húzódik, hanem az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A gyakorlat értelmében, minthogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz – vagyis a tulajdon elvonásához – is csupán a „közérdeket” kívánja meg, ha az értékgarancia érvényesül, a szigorúbb „szükségesség” nem alkotmányos követelmény. Ugyanezen határozat szerint „a törvénnyel érvényesített „közérdek” alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem [...] arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát)” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380–382.].

Igaz, hogy a törvény döntési jogkört ad a hírközlési hatóságnak a magánterület, azaz a magántulajdonban álló ingatlan használatának a korlátozására. Azonban valamely konkrét ügyben sem elég a korlátozáshoz önmagában a közérdekre való pusztá hivatkozás, hanem a hatóság csak akkor korlátozhatja az ingatlan használatát, ha a konkrét ügyben a közérdekre való hivatkozás indokolt, az Eht. 94. § (2) és (3) bekezdésében, valamint az Eht. 95. § (1) bekezdésében foglalt feltételek szerint. Vagyis a törvényi szabályozás véleményem szerint nem ad lehetőséget arra, hogy a hatóság előre kiszámíthatatlan módon, önkényesen, közérdek tényleges fennállása nélkül korlátozza a tulajdonjogot.

Ezért az Eht. 95. § (1)–(3) bekezdése nem ellentétes az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. §-ával.

Aggályosnak tartom végül, hogy az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való alapvető jogot korlátozó törvénnyel szemben, a határozat szándéka szerint, az eddigiektől szigorúbb követelményt állít fel. Az Alkotmánybíróság a tulajdonjog alkotmányos korlátozásával összefüggő követelményeket 1993-ban eloldotta az Alkotmány 8. § (2) bekezdésétől. Ennek oka részben az volt, hogy a tulajdonhoz való jog az egyetlen alapvető jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amelyet közérdekre hivatkozva lehet korlátozni [Vö. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 354.]. Nincs ok arra, hogy az Alkotmánybíróság, kellő indok nélkül, ettől a gyakorlattól eltérjen.

Budapest, 2006. október 3.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 535/B/1999.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 122. számában.

43/2006. (X. 5.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *dr. Paczolay Péter* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 25. §-ának (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata elővásárlási jogáról szóló, a Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlése 15/1999. (V. 28.) sz. rendelete alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 25. §-a (1) és (3)–(6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó több beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben részletesen kifejtette, hogy őt és több más magyar állampolgárt sérelem érte azért, mert ingatlanára a települési önkormányzatot megillető elővásárlási jogot jegyezték be. Az Alkotmánybíróság főtítkárától kapott tájékoztatás után megfogalmazott indítványa szerint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 25. §-a (a továbbiakban: Étv.) és a Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlése 15/1999. (V. 28.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenes. Nézete szerint az Étv. támadott szabálya sérti az Alkotmány által biztosított tulajdonhoz való jogot [a 13. § (1) bekezdését], a jogállamiság elvét [2. § (1) bekezdését], valamint a jogorvoslathoz való jogot [az 57. § (5) bekezdését]. Az Ör. alkotmányellenessége az Étv. alkotmányellenességéből következik. Az indítványozó szerint az említett jogszabályokat meg kell semmisíteni.

2. Az indítvány beadása után lépett hatályba az Étv. 25. §-ának módosítása. A változások nem érintették az indítványozó által kifogásolt rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság az indítványt a határozathozatalkor hatályos szöveg alapján bírálta el (hasonló a 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; a 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; az 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.).

II.

Az indítvány elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

2. Az Étv. támadott 25. §-ának az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„25. § (1) A települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében.

(2) A települési önkormányzat rendeletben elővásárlási jogot állapíthat meg a településszerkezeti tervben rögzített közérdekű célok megvalósítása érdekében a beépítetlen telkekre, illetőleg az olyan területekre, ahol településrendezési intézkedéseket tervez, és a rendezett településfejlődés biztosítása azt megkívánja. A rendeletben meg kell jelölni azt a célt, amelyre a telket, területet az önkormányzat fel kívánja használni.

(3) A fővárosban a fővárosi vagy azt a kerületi önkormányzatot illeti meg az elővásárlás joga, amely a megosztott feladatkör alapján az adott településrendezési cél megvalósítója.

(4) Az (1)–(3) bekezdések szerinti elővásárlási jogot az önkormányzat köteles az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni. Ha az elővásárlási jog fenntartásának indokai megszűnnek, az önkormányzatnak haladéktalanul kérni kell az ingatlan-nyilvántartásból való törlést.

(5) Az önkormányzat (1)–(4) bekezdésekben szabályozott elővásárlási joga – az országos jelentőségű védett természeti területen lévő és a műemléki ingatlanra vonatkozó elővásárlási jogot kivéve – a más jogszabályokon, illetve szerződésen alapuló elővásárlási jogot megelőzi.

(6) Ha az önkormányzat az elővásárlási joga gyakorlásával kapcsolatos megkereséstől számított hatvan napon belül nem nyilatkozik, az ingatlan elidegeníthető. A bejegyzett elővásárlási jogot az elidegenítés nem érinti.”

3. Az Étv. támadott 25. §-ának jelenleg hatályos szövege:

„(1) A települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében.

(2) A települési önkormányzat rendeletben elővásárlási jogot állapíthat meg a településszerkezeti tervben rögzített közérdekű célok megvalósítása érdekében a beépítetlen

telkekre, illetőleg az olyan területekre, ahol településrendezési intézkedéseket tervez, és a rendezett településfejlődés biztosítása azt megkívánja. A rendeletben meg kell jelölni azt a célt, amelyre a telket, területet az önkormányzat fel kívánja használni.

(3) A fővárosban a fővárosi vagy azt a kerületi önkormányzatot illeti meg az elővásárlás joga, amely a megosztott feladatkör alapján az adott településrendezési cél megvalósítója.

(4) Az (1)–(3) bekezdések szerinti elővásárlási jogot az önkormányzat köteles az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni. Ha az elővásárlási jog fenntartásának indokai megszűnnek, az önkormányzatnak haladéktalanul kérni kell az ingatlan-nyilvántartásból való törlést.

(5) Az önkormányzat (1)–(4) bekezdésekben szabályozott elővásárlási joga – az országos jelentőségű védett természeti területen lévő és a műemléki ingatlanra vonatkozó elővásárlási jogot kivéve – a más jogszabályokon, illetve szerződésen alapuló elővásárlási jogot megelőzi.

(6) Ha az önkormányzat az elővásárlási joga gyakorlásával kapcsolatos megkereséstől számított hatvan napon belül nem nyilatkozik, az ingatlan elidegeníthető. A bejegyzett elővásárlási jogot az elidegenítés nem érinti.”

4. Az Ör. szabálya:

„A Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlése az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 25. § (2) bekezdés felhatalmazása alapján az alábbi rendeletet alkotja az Önkormányzat elővásárlási jogának megállapítására:

1. § (1) Az önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg a ZMJV 16/2001. (VI. 15.) sz. rendelete 62. § (3) bekezdése, valamint a 334/2005. számú határozattal módosított 240/98. számú közgyűlési határozat 2. pont 4. alpontjával elfogadott intézkedési tervlap szerint meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében.

(2) Az önkormányzat elővásárlási joga kiterjed a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében a beépítetlen telkekre, illetőleg az olyan területekre, ahol településrendezési intézkedéseket tervez, és a rendezett településfejlődést biztosítani kívánja az 1. sz. mellékletben megjelölt céllal.

(3) Az elővásárlási jogot az önkormányzat köteles az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni. Az elővásárlási joggal érintett ingatlanoknál az elővásárlási jog fennáll a későbbi telekalakítás során kialakult újabb ingatlanokra is.

(4) Az önkormányzat (1)–(2) bekezdésében szabályozott elővásárlási joga – a műemléki ingatlant kivéve – a más jogszabályon, illetve szerződésen alapuló elővásárlási jogot megelőzi.

(5) Ha az önkormányzat elővásárlási joga gyakorlásáról a megkeresésétől számított 45 napon belül nem nyilatkozik, az ingatlan elidegeníthető.

(6) Ha az önkormányzat nem él elővásárlási jogával, erről a polgármester is dönthet a közgyűlés leadott hatáskörében. Ha az önkormányzat nem él elővásárlási jogával,

erről a polgármester is dönthet a közgyűlés leadott hatáskörében 15 napon belül. Amennyiben a polgármester nem nyilatkozik, ugyanezen határidőn belül értesíti az eladót arról, hogy a kérelmet elbírálásra a soron következő közgyűlés elé terjeszti.

(7) Az elővásárlási joggal érintett ingatlanok jegyzékét a rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.

(8) Jelen rendelet a 240/98. számú közgyűlési határozat 2. pont 4. alpontjával elfogadott intézkedési tervlappal együtt érvényes.

(9) Amennyiben az önkormányzat már élt az elővásárlás jogával, saját tulajdonába került az ingatlan, akkor gondoskodni kell az elővásárlási jog ingatlan-nyilvántartásból való törléséről.

2. § A jelen rendelet 1999. május 28-án lép hatályba.

A 19/1999. (VI. 18.) sz. rendelettel módosított részek 1999. június 18-án, a 25/1999. (IX. 10.) sz. rendelettel módosított részek 1999. X. 22-én, az 54/2000. (XII. 29.) sz. rendelettel módosított részek 2000. XII. 30-án lépnek hatályba.

A 4/2003. (III. 7.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2003. március 8-án lépnek hatályba.

A 4/2004. (II. 6.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2004. február 6-án lépnek hatályba.

A 17/2004. (IV. 9.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2004. április 10-én lépnek hatályba.

A 42/2004. (X. 29.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2004. október 29-én lépnek hatályba.

Az 57/2004. (XII. 23.) sz. rendelettel módosított rendelkezések 2004. december 23-án lépnek hatályba.

A 66/2005. (XII. 16.) sz. önkormányzati rendelettel módosított rendelkezések 2005. december 17-én lépnek hatályba.”

III.

1. Az indítványozó a települési önkormányzat eljárását kifogásolva az Étv. 25. §-át és „ebből adódóan” az Ör. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Arra hivatkozott, hogy az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése alapján a tulajdonhoz való jog alapjog, és ennek az alapjognak a lényegét korlátozzák – az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését is sértve – a támadott jogszabályok a tulajdonnal való szabad rendelkezést akadályozó, az önkormányzatot megillető elővásárlási jog megállapításával.

Az indítvány ebben a részében megalapozatlan.

2. Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése szerint a tulajdonhoz való jog védelmet élvez. Ez a védelem alapvető jogként áll fenn annak ellenére, hogy szabályozása bizonyos mértékig eltér a más alapjogokra vonatkozó rendelkezésektől [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. Az Alkotmányban biztosított tulajdonvédelem nem azonos a tulajdonjognak a polgári jogban kialakított fogal-

mán alapuló, a polgári jogban meghatározott védelemmel. Az Alkotmány a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapját ismeri el; az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme a közhatalmi korlátozás módjától, a tulajdon konkrét jellemzőitől függ [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.].

Az elővásárlási jog nem jár a tulajdonjog elvonásával. Csak annyit jelent, hogy ha a tulajdonos el akarja adni a tulajdon tárgyát, akkor nem annak a személynek ruházhatja át a jogot, akivel egyébként megegyezne, hanem – a kapott ajánlattal azonos feltételekkel – az elővásárlásra jogosultnak. A tulajdonjog szempontjából ebben az esetben a rendelkezési jog korlátozásáról van szó. A korlátozás megítélésénél figyelembe kell venni, hogy a rendelkezési jog csak a tulajdonjog egyik részjogosítványa, és ennek a korlátozása távol áll a tulajdontól való megfosztástól, a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmának megsértésétől [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 26.].

A 18/1992. (III. 30.) AB határozat indokolása már kifejtette, hogy elővásárlási jog esetén is szabadon határozhat a tulajdonos arról, milyen tartalommal, milyen feltétellel akarja, kívánja tulajdonának tárgyát eladni (ABH 1992, 110, 112.). Az elővásárlási jognak meghatározott személy részére jogszabályban történő biztosítása valójában azt jelenti, hogy az eladó tulajdonos nem szabadon határozza meg, hogy ki az a személy, aki a tulajdonjogot megszerzi, azaz a szerződési szabadság korlátozásáról van szó. A szerződési szabadságnak ez a korlátozása jelenik meg az eladó szempontjából a tulajdonjog oldaláról történő megközelítésben a rendelkezési jog korlátozásaként [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABK 2006. február 105, 112, 114.]. A vevő részéről tulajdonjogi megközelítés nem jöhet számításba, mert a vevő nem tulajdonos; így az elővásárlási jogot kimondó szabály a vevő részére csak a szerződési szabadság korlátozásaként vizsgálható.

Az Alkotmánybíróság az idézett határozatokban az elbírálás alapján azt tekintette, hogy a korlátozás nem volt-e szükségtelen és aránytalan. A hegyközség tagját megillető, a szomszédos szőlő termőhelyi kataszterben nyilvántartott földrészletre vonatkozó elővásárlási, előhaszonbérleti jogról az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a jog a minőségi bortermelés érdekét szolgálja, és ezért ezt a tulajdonjog szükséges és nem aránytalan korlátozásának minősítette [41/1995. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1995, 175, 181–182.].

Az elővásárlási jognak a szerződési szabadság oldaláról történő értékelésénél pedig az Alkotmánybíróság 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában kifejtett elvet kell alapul venni, amely szerint a szerződési szabadság a piacgazdaság egyik lényegi eleme, de alkotmányos alapjognak nem tekinthető. Ezért a szerződési szabadságnak még a lényegi tartalmát is korlátozni lehet [ABH 1991, 146, 159. megerősítette a 61/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 358, 361.].

3. Az Étv. 17. §-a a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító egyik jogi intézményként jelöli meg az elővásárlási jogot. A 25. § (1) bekezdése ennek meg-

felelően mondja ki, hogy azoknak az ingatlanoknak a tekintetében illeti meg elővásárlási jog a települési önkormányzatot, amelyeknél az építési szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósítása ezt szükségessé teszi. Ennek az általános megfogalmazásnak az alapján a 25. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzat rendeletben határozza meg, hogy melyek azok a telkek, amelyeknél a településszerkezeti tervben meghatározott közérdekű célok megvalósítása érdekében az elővásárlási jogot is átfogó településrendezési intézkedésekre van szükség.

Az Étv.-nek az Országgyűlés elé terjesztett miniszteri indokolása rámutatott, hogy az építéssel az ember erőteljesen beavatkozik a természetes környezet viszonyaiba, és emiatt szükség van a településrendezésre, amely meghatározza az építésre irányadó, a közérdeket szolgáló rendszereket, módokat. Az Étv. 8. §-a részletesen felsorolja, hogy a településrendezés során milyen közérdeket szolgáló feladatokat kell megvalósítani. Ezek közé tartozik az egészséges lakó- és munkakörülmények, valamint a lakosság biztonságának védelme, az értékes építmény és tájrészlet látványának védelme, a környezet- és természetvédelem, a munkahelyek megőrzésének, illetve új munkahelyek teremtésének, valamint a közüzemi ellátásnak a biztosítása.

A településrendezési célok esetében tehát az önkormányzat tevékenységi körébe tartozó feladatok ellátásával összefüggő nyomós közérdek indokolja a szerződési szabadságnak, illetve a tulajdonjog részjogosítványként megjelenő rendelkezési jog tekintetében a szerződő partner megválasztása jogának csekély jelentőségű korlátozását. A településrendezés céljai a korlátozást szükségessé teszik, a korlátozás pedig csekély jelentőségű, nem aránytalan.

Az indítványozó az Étv. 25. §-át az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdésével látta ellentétesnek, az Ör. alkotmányellenességét pedig önállóan nem állította, hanem csak az Étv. rendelkezéséből következőnek tekintette. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Étv. 25. §-ának az Alkotmány 13. §-a (1) bekezdésével és 8. §-ának (2) bekezdésével való ellentétét nem állapította meg. Ezért az Étv. 25. §-ának és ezzel összefüggésben az Ör.-nek a megsemmisítésére irányuló indítványt ebben a részében elutasította.

IV.

1. Az indítványozó szerint az Étv. 25. §-a azért is ellentétes az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésével, mert „nem tisztázza megnyugtatóan, félreérthetetlenül azon ingatlanok körét, melyekre az elővásárlási jog bejegyezhető”. Ezért ezen az alapon is kérte a támadott szabály megsemmisítését.

Az indítványt ebben a részében is megalapozatlan.

2. a) Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság jogállam. A jogállam elvét ér-

telmezve az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ezen elv tartalmának lényeges része a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig többek között azt is jelenti, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók legyenek [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban a jogszabály világossága nem jelenti azt, hogy a minden konkrét esetre szóló meghatározások szerepelnek a jogi rendelkezésekben. A jogszabály megfogalmazása általános, és a jogalkalmazás feladata az elvont meghatározásnak az egyedi esetre való vonatkoztatása (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.). Alkotmányellenesség áll fenn azonban akkor, ha a jogszabály a megfogalmazás bizonytalansága miatt önkényes jogértelmezésre vezethet [54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 747.].

b) Az Étv. 25. §-ának (1) bekezdése nem sorolja fel az ország összes településén azokat az ingatlanokat, amelyekre a települési önkormányzatoknak elővásárlási joga van, hanem csak általában mondja ki ennek a jogintézménynek az igénybevételére vonatkozó lehetőséget. Az Étv. szabálya alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének feladata az, hogy a településszerkezeti koncepciót kidolgoztassa és határozattal elfogadja [Étv. 7. §-a (3) bekezdésének b) pontja], továbbá, hogy a helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet kidolgoztassa és rendelettel megállapítsa [Étv. 7. §-a (3) bekezdésének c) pontja]. A településszerkezeti terv a település közigazgatási területére készül és szöveges, valamint rajzi munkarészekből áll; e munkarészek a képviselő-testület határozatának mellékletei [Étv. 11. §-ának (1) bekezdése].

A településszerkezeti terv alapján az önkormányzat rendelete konkrétan meghatározza, hogy melyek azok a telkek, amelyekre az elővásárlási jog kiterjed és milyen célokat szolgál az Étv. alapján megállapított elővásárlási jog [Étv. 25. §-ának (2) bekezdése]. Ilyen körülmények között nem áll fenn tehát bizonytalanság abban a tekintetben, hogy melyek azok a telkek, amelyekre az elővásárlási jog érvényesíthető.

c) Az Étv. fenti szabályai alapján keletkezett az Ör., amelynek 1. § (2) bekezdése szerint az 1. sz. melléklet jelöli meg a településrendezési célokat, az 1. § (7) bekezdése pedig kimondja, hogy a 2. sz. melléklet tételesen megjelöli azokat az ingatlanokat, amelyekre az önkormányzat elővásárlási joga fennáll. Az Ör. alapján sincs tehát bizonytalanság abban a tekintetben, hogy melyek azok az ingatlanok, amelyekre az elővásárlási jog vonatkozik.

d) Az Étv. és az Ör. idézett szabályai alapján megállapítható, hogy a támadott jogszabály egyértelmű rendelkezést tartalmaz arról, hogy milyen ingatlanokra vonatkozik az elővásárlási jog. Az indítványozó által támadott jogszabály nem sérti tehát az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésnek az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésével való ellentétére alapított megsemmisítési indítványt ebben a részében elutasította.

V.

1. Az indítványozó azon az alapon is alkotmányellenesnek tartotta az Étv. támadott szabályát, mert az nem biztosítja a jogorvoslati lehetőséget. Kifejtette, nem az elővásárlási jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését tartja jogsértőnek, hanem azt, hogy a települési önkormányzat közgyűlésének rendelete „megkérdezésem nélkül, fellebbezési lehetőség megvonásával elvégeztette az elővásárlási jog bejegyztetését s így érdemi fellebbezési jogomtól megfosztott”.

Az indítvány ebben a részében megalapozott.

2. Az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése szerint bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen áll fenn a jogorvoslati joga. A jelen esetben azonban nem bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésről van szó, hanem települési önkormányzat képviselő-testületének rendeletéről, azaz jogszabályról.

Az Alkotmánybíróság az építésügyről szóló 1964. évi III. törvénynek – az Étv. 25. §-ában meghatározott rendelkezéseket nem tartalmazó – a szabályai alapján megalkotott önkormányzat képviselő-testületi rendelet vizsgálatára alapján 1994-ben kimondta, hogy alkotmányellenes az a szabályozás, amely „az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslati lehetőséget” [6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65, 67.]. A 45/1997. (IX. 19.) AB határozat azt állapította meg, hogy alkotmányellenes az a szabályozási mód, amelynél több egyedi döntés összefoglalása jogszabályi, törvényi rendelkezés formájában jelenik meg, és ezzel kizárja a bírósági felülvizsgálatot, sérti a jogorvoslati lehetőséget (ABH 1997, 311, 318.).

Az 53/2002. (XI. 28.) AB határozat rendelkező részében mondta ki, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a törvényi rendelkezés alapján védett természeti területek egyedi meghatározása során nem biztosított önálló jogorvoslatot. A határozat indokolása rámutatott, hogy a tulajdonjog korlátozásának az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésével kapcsolatos jogorvoslati lehetőség nem pótolhatja a jogszabályi formában történő védett területtel nyilvánítással okozott sérelem bírósági felülvizsgálatát; „a védett természeti területek egyedi megjelölésére vonatkozó döntésről alakísági követelményeknek megfelelő, önálló határozatba foglalt és elkülönített döntés” hiányában nincs érdemi jogorvoslati lehetőség (ABH 2002, 327, 335.). Ugyanezt az elvet érvényesítette a 33/2006. (VII. 13.) AB határozat, amely a fokozottan védett természeti területtel nyilvánításnál a jogszabályban – egyedi közigazgatási határozat nélkül – kimondott tulajdonjog-korlátozás tekintetében állapította meg az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésében meghatározott jogor-

voslati jognak a megsértésével járó alkotmányellenes helyzetet (ABK 2006. július).

Az Étv. 25. §-ának (2) bekezdése alapján nem kerül sor olyan közigazgatási határozat meghozatalára, amellyel szemben jogorvoslattal lehetne élni, hanem a települési önkormányzat rendelete határozza meg, melyek azok a telkek, amelyekre a megjelölt településrendezési cél megvalósítása érdekében elővásárlási jog keletkezik. A jogorvoslatra lehetőséget nem biztosító megoldás sérti az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította az Étv. 25. §-a (2) bekezdésének és az ennek alapján megalkotott Ör.-nek az alkotmányellenességét.

A jogorvoslat lehetőségét nem biztosító jogszabály alkotmányellenessé nyilvánítása összhangban áll az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2004. december 15-én elfogadott (2004)20 számú ajánlásával.

Az Étv. 25. §-ának (2) bekezdésével kapcsolatban áll a 25. § többi bekezdése is, amely az önkormányzat elővásárlási jogáról tartalmaz szabályokat. Ezek tartalma – az indítványban foglaltakat vizsgálva – nem ütközik az Alkotmány szabályaiba. Ezért az Alkotmánybíróság – a (2) bekezdéssel fennálló kapcsolat ellenére – nem állapította meg a többi bekezdés alkotmányellenességét. A jogalkotó feladata, hogy a (2) bekezdés megsemmisítése miatt szükségessé váló új szabályozás keretében felülvizsgálja a 25. § egészét és a megfelelő változtatást elvégezze.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ának (1) bekezdése szerint azt a jogszabályt, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően határozott az Étv. 25. §-a (2) bekezdésének és az Ör.-nek a megsemmisítéséről.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. október 2.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., *Dr. Harmathy Attila s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet azzal, hogy a határozat az Étv. 25. § (2) bekezdését alkotmányellenessé nyilvánítja a jogorvoslatához való alapvető jog sérelme miatt.

Az Étv. 25. § (2) bekezdése arra ad felhatalmazást, hogy az önkormányzat jogszabályban állapítson meg elővásárlási jogot – a településszerkezeti tervben rögzített közérdekű célok megvalósítása érdekében. Ez a felhatalmazás a Ptk. 685. § a) pontjával összhangban van, eszerint a Ptk. alkalmazásában jogszabály a törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között az önkormányzati rendelet is. [Törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság jogosult, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján, a közigazgatási hivatal vezetőjének kezdeményezésére.]

Jogszabályon alapuló elővásárlási jogot, miként az a többségi határozatban is szerepel, az Alkotmánybíróság számos határozatban vizsgált.

A 18/1992. (III. 30.) AB határozat (ABH 1992, 110, 112.) szerint az elővásárlási jognak jogszabályon alapuló intézménye a tulajdonossal szemben kétségkívül a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozása. A határozat azt is megállapítja, hogy az elővásárlási jog nem korlátozza a tulajdonos rendelkezési szabadságát abból a szempontból, hogy a tulajdonos szabadon alakítsa ki: milyen tartalommal és milyen feltételekkel kívánja azt gyakorolni. A korlátozás kizárólag vevőválasztási szabadságát érinti, feltéve, hogy az elővásárlásra jogosult a vevővel azonos tartalommal és feltételekkel kész vele szerződést kötni. A határozat értelmében sem a vevő, sem az eladó tekintetében a korlátozás nem az érinthetetlen lényegre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság határozata szerint a tanya és a föld magánszemélyek közötti adásvétele esetén a mezőgazdasági nagyüzemnek biztosított elővásárlási jog nem sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdését, 13. § (1) bekezdését, illetve a 8. § (2) bekezdésében megfogalmazott tilalmat.

Az Alkotmánybíróság 15/1993. (III. 12.) AB határozata (ABH 1993, 112.) elutasította azt az indítványt, amely az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény 9. §-át azért támadta az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 70/A. §-a sérelmére hivatkozva, mert az a volt tulajdonost tulajdonának értékesítése során megillető elővételi jog alól kivonta azt az esetet, ha az önkormányzat, illetve az állam tulajdonában álló bérlakást az abban bent lakó bérlő vásárolja meg (ABH 1993, 112, 127.).

A 41/1995. (VI. 17.) AB határozat elutasította a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény 30. § (2) bekezdését támadó indítványt. A határozat szerint a tulajdonhoz való jogot nem sérti az, hogy a törvény a hegyközség tagjának a szomszédos földrészletre elővásárlási és előhaszonbérleti jogot biztosít (ABH 1995, 175, 180–182.).

A 7/2006. (II. 22.) AB határozat elutasította a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 10. § (1) bekezdését

és a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény 8. § (1) bekezdését támadó indítványt. A Termőföldtörvény szabálya az elővásárlási jog sorrendjét állapítja meg, a Földalaptörvényé az állam számára elővásárlási jogot biztosít. A határozat szerint a támadott szabályok nem korlátozzák aránytalanul a szerződési szabadságot és a tulajdonhoz való jogot. Ez a döntés tartalmazza azt is, hogy „az elővásárlási jog biztosítása mindaddig nem alkotmányosértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon” (ABK 2006. február, 105, 113.).

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 16. § g) pontja értelmében az elővásárlási jog – ideértve a jogszabályon alapuló elővásárlási jogot – az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető, de ez nem kötelező.

Az Inytv. végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (Vhr.) 75. § (1) bekezdése értelmében, ha az ingatlanra elővásárlási jog van bejegyezve, vagy a nyilvántartás adataiból megállapítható, hogy jogszabályon alapuló elővásárlási jog áll fenn, és a tulajdonjog bejegyzését vétel jogcímén nem az elővásárlási jog jogosultja javára kérik, csatolni kell a jogosult nyilatkozatát arról, hogy az elővásárlás jogával nem kíván élni.

Jogszabályon alapuló elővásárlási jog alkotmányellenességét az Alkotmány 13. § (1) bekezdése vagy a 9. § (1) bekezdése sérelme alapján lehetne megállapítani. Jogszabályon alapuló elővásárlási jognak a tulajdonjogot vagy a piacgazdaság lényegi elemének és önálló alkotmányos jognak tekintett szerződési szabadságot sértő voltát az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése értelmében egyedül az Alkotmánybíróság vizsgálhatja. A jogorvoslati jog alapvető jog szempontjából a tulajdonjog az a jog, amelynek sérelmére elvileg hivatkozhatnának az érintett tulajdonosok, ha jogorvoslat (rendes bírói út) lenne kezdeményezhető.

Megjegyzést érdemel, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében biztosított, a javak békés élvezetéhez való jog az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata értelmében nem sérül önmagában még attól sem, ha az ingatlanra kisajátítási határozatot hoztak anélkül, hogy a kisajátításra sor került volna. A javak békés élvezetéhez való jogot az sérti, ha a tulajdonjog lényegi részén esik csorba (Sporrong and Lönnroth v. Sweden, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52).

Egyetértek a többségi határozatnak azzal a megállapításával, hogy az Étv. 25. §-a nem ellentétes az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével. Az Étv. 25. § (2) bekezdésén alapuló elővásárlási jog nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére vagy a szerződési szabadság ellehetetlenítésére. Nincs tehát olyan jog, amelynek sérelmét eséllyel lehetne állítani jogorvoslati eljárásban, amelynek sérelmét a jogorvoslati fórum vizsgálhatná. Ebből viszont az is következik, hogy nem lett volna helye az Étv. 25. §

(2) bekezdése alkotmányellenessé nyilvánításának a jogorvoslati jog sérelme miatt.

Budapest, 2006. október 2.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 771/B/1999.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 122. számában.

44/2006. (X. 5.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 25/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltezéssel, egy beadványában tizenegy különböző, ügdyöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 25/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkotson törvényt arról, hogy a pártok éves támogatása mindig az államháztartási többletből kerüljön kifizetésre?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [... Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a „Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt (...)” fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [... OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [... az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt tartalmazza, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra „igen” vagy „nem” válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kérdés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltezéssel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt, azt nem lehet úgy

érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

- a) a jogszabálysértés megjelölését,
- b) a jogszabálysértés bizonyítékait,
- c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének *a)–c*) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkotson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információ, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggés-

ben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § *c*) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 3.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 207/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 122. számában.

45/2006. (X. 5.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés és állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány, valamint – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett amiatt, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 33/A. § (7) bekezdése általánosságban kizárja a bíróság döntése elleni jogorvoslat lehetőségét. Ennek következtében abban az esetben sem lehet a döntés ellen jogorvoslattal élni, ha a polgármester összeférhetetlenségének és megbízatása megszűnésének kimondására irányuló eljárásban az első érdemi döntést nem a képviselő-testület, hanem a bíróság hozta.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2007. június 15. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 33/A. § (7) bekezdésének utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság Somlószlós Önkormányzat Képviselő-testülete 76/2002. (X. 7.) sz. határozatának a „kültagként, személyes közreműködés nélkül” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közönlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó alkotmányellenesség utólagos vizsgálatára irányuló indítványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Indítványában egyrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 33/A. § (7) bekezdés utolsó mondata, másrészt Somlószlós Önkormányzat Képviselő-testülete 76/2002. (X. 7.) sz. határozata (a továbbiakban: Öh.) „kültagként, személyes közreműködés nélkül” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

Az Ötv. 33/A. § (7) bekezdésének kifogásolt utolsó mondata szerint a polgármester összeférhetetlenségének megállapításával kapcsolatos bírósági döntés ellen további

jogorvoslatra nincs lehetőség. A jogorvoslat kizárása – az indítványozó szerint – ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével, azaz a jogorvoslati jog alapjával. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdése értelmében a jogorvoslati jogot csak a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, s csak azzal arányosan lehet korlátozni. A jogorvoslat kizárása azonban „nem tekinthető arányosnak ahhoz a sérelemhez képest, amit a törvényt sértő határozat eredményezhet a felekre nézve”.

Az indítványozó állította továbbá, hogy az Ötv. 33/A. § (7) bekezdés utolsó mondata az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. és 13. cikkével is ellentétes.

Az indítványozó az Öh. „kültagként, személyes közreműködés nélkül” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 9. és 13. §-ára, illetve a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: régiGt.) 102. §-ára való hivatkozással kezdeményezte. A helyi önkormányzat képviselő-testülete az indítványozó által kifogásolt feltétellel járult hozzá ahhoz, hogy a polgármester a saját gazdasági társaságában vezető tisztségviselői funkciót gyakoroljon. Az indítványozó azzal érvelt, hogy az Ötv. 33/A. § (2) bekezdésének *bb)* pontja az összeférhetlenségi okot a vezető tisztségviselői funkció betöltésében jelöli meg. Az Ötv. 33/A. § (4) bekezdése továbbá lehetőséget ad arra, hogy a képviselő-testület hozzájáruljon az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fenntartásához. Az indítványozó szerint ugyanakkor a kültagként való közreműködés nem szerepel az Ötv.-ben meghatározott összeférhetlenségi okok között. A kültagként való közreműködés a gazdasági társaságban való tulajdoni részesedésre vonatkozik. Ennek következtében a helyi önkormányzat a tulajdont érintő körülmény fenntartásáról nem rendelkezhet. Egy ilyen kitétel ugyanis tulajdonkorlátozásnak minősül. A tulajdont korlátozó képviselő-testületi döntés pedig az indítványozó szerint ellentétes az Alkotmány 9. és 13. §-ával. A vezető tisztségviselői funkciónak kültagként való ellátása továbbá a régiGt. 102. §-ával sem volt összeegyeztethető.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

2. Az Ötv. érintett rendelkezései:

„33/A. § (3) A polgármester az összeférhetetlenségi okot a megválasztásától, illetve az összeférhetetlenségi ok felmerülésétől számított 30 napon belül köteles megszüntetni.

(4) Ha a polgármester a (3) bekezdésben foglalt kötelezettségének nem tett eleget, bármely képviselő indítványára – a száznál kevesebb lakosú község kivételével a képviselők közül választott háromtagú bizottság javaslata alapján – a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetetlenség megállapításának kezdeményezését követő 30 napon belül határozattal megállapítja az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetetlenséget, illetőleg dönthet a hozzájárulás megadásáról, ha e törvény ezt lehetővé teszi. A képviselő-testület határozatát az ülést követő munkanapon a polgármesternek kézbesíteni kell.

(5) A polgármester az összeférhetetlenségét, illetőleg a megbízás megszűnését megállapító képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát kérheti – jogszabálysértésre hivatkozással – a határozat kézhezvételétől számított 8 napon belül a fővárosi, megyei bíróságtól.

(6) A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője a fővárosi, megyei bíróságnál kezdeményezheti a polgármester összeférhetetlenségének a kimondását, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetetlenségről vagy döntése jogszabálysértő.

(7) A bíróság a kérelemről – annak beérkezésétől számított 30 napon belül – nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság a polgármestert, a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, illetőleg a kereset előterjesztőjét meghallgathatja. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.”

3. Az Öh. érintett rendelkezése:

„Somlószőlős Önkormányzat Képviselőtestülete hozzájárul ahhoz, hogy Menyhárt Tibor főállású polgármester gazdasági társaság (Vulkán 98. BT) vezető tisztségviselője legyen, kültagként, személyes közreműködés nélkül.”

III.

Az indítvány – az alábbiak szerint – részben megalapozott.

1.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában, sokféle szempontból foglalkozott már a jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalmával. Az indítvány szempontjából meghatározó elvi tételek az alábbiakban összegezhetők: „a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.]. Az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer

érvényesülhet (1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.). A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 68.].

A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el (513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 734.). Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát [23/1998. (VI. 9.) AB határozat ABK 1998. június-július 286, 288.].”

[49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.]

„Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a „törvényben meghatározottak szerint” fordulatot használja a jogorvoslathoz való jog deklarálása során. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó értelmezése szerint ezen alkotmányi rendelkezés nemcsak a jogorvoslathoz való jog korlátozhatóságának jogforrási szintjét jelöli, hanem egyben a joggal való élés feltételeinek törvényi szabályozására, a jogorvoslathoz való jognak – az Alkotmány keretei közötti – tartalmi korlátozhatóságára is utal. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben – többek között – megállapította: az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a jogorvoslathoz való alapjogot határozza meg, azonban ez az alapjog sem korlátozhatatlan. Ez az alkotmányi rendelkezés ugyanis a jogorvoslat jogát a „törvényben meghatározottak szerint” biztosítja, amely utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre, arra, hogy a különböző eljárásokban a jogorvoslatnak eltérő formái lehetnek. [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.] Az Alkotmánybíróság egy más határozatában kimondta, hogy az Alkotmány e rendelkezése a jogorvoslathoz való jogot jelöli meg alapjogként és nem az egyes jogorvoslati formákat, illetve azok fórumrendszerét. Ahhoz, hogy valamely jogorvoslati forma funkcióját alkotmányosan betölthesse, a feleknek meghatározott feltételekhez kötött alanyi joggal kell rendelkezniük arra, hogy az általuk állított jogsérelmet a jogorvoslati fórum érdemben és rájuk kiható hatállyal elbírálja [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.].” (799/E/1998. AB határozat, ABH 2001, 1011, 1014.)

„Az Alkotmánybíróság fent hivatkozott határozatai alapján megállapítható tehát, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog lényegi tartalmát a „jogorvoslás” lehetősége képezi, azaz, hogy a jogorvoslat – az adott konkrét szabályozás keretein belül – mind fogalmilag, mind pedig tartalmát tekintve tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. Ezt meghaladóan az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó jogorvoslati formák meghatározását, a jogorvoslati fórumrendszer megállapítását – ide értve annak a szabályozását is, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesül az adott szabályozáson belül – a jogalkotóra bízta. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot részesíti tehát alkotmányos védelemben, nem pedig – az egyes eljárásokban is eltérő és változatos formát mutató – jogorvoslati formákat, illetve ezek – egyes eljárási fajtánként ugyancsak

eltérő – fórumrendszerét.” (667/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1531, 1535–1536.)

1.2. Az Ötv. 33/A. § (3)–(7) bekezdése határozza meg a polgármester összeférhetlenségének megállapításával kapcsolatos eljárást. Az Ötv. e rendelkezései szerint a polgármester mindenek előtt maga köteles az összeférhetlenséget megszüntetni. Amennyiben a polgármester e kötelezettségének nem tett eleget, akkor a képviselő-testület dönt az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállásáról, az összeférhetlenség megállapításáról, bizonyos esetekben pedig hozzájárulhat az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények további fenntartásához. A polgármester a képviselő-testületi határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezheti.

Az Ötv. 33/A. § (6) bekezdése szerint ugyanakkor lehetőség van arra, hogy amennyiben a képviselő-testület egyáltalán nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő, akkor a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) bíróságnál kezdeményezze a polgármester összeférhetlenségének kimondását.

Az Ötv. 33/A. § (7) bekezdésének – az indítványozó által kifogásolt – utolsó mondata egységesen úgy rendelkezik, hogy a bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Ennek következtében, ha a polgármesteri összeférhetlenséget a képviselő-testület állapítja meg, akkor a határozat ellen a polgármester, illetve a hivatalvezető bírósági felülvizsgálatot kérhet, s a bírói döntés ellen kizárt a további jogorvoslat. Az Ötv. 33/A. § (7) bekezdésének utolsó mondatából következően teljesen kizárt azonban a jogorvoslás lehetősége akkor, amikor a hivatalvezető a képviselő-testületi döntés hiányában fordul bírósághoz. Az utóbbi esetben a polgármester összeférhetlenségével kapcsolatban az első érdemi döntést a – hivatalvezető kezdeményezésére eljáró – bíróság hozza meg, és ez ellen az első érdemi döntés ellen is kizárt más szervhez, illetve magasabb fórumhoz való fordulás lehetősége. Az utóbb ismertetett esetben tehát csak egyetlen fórum járhat el, s a polgármester összeférhetlenségének kimondásával szemben kizárt a jogorvoslás lehetősége.

A fentiekben hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogorvoslathoz való alapjog lényeges tartalma az érdemi határozatok tekintetében a jogorvoslás, vagyis a más szervhez, magasabb fórumhoz való fordulás lehetősége, a jogsérelem orvosolhatósága. A jogorvoslathoz való alapjog lényeges tartalmát sérti, ha az első érdemi döntést követően kizárt a további jogorvoslás lehetősége. A képviselő-testületi döntés elmulasztása alapján kezdeményezett eljárásban a polgármesteri összeférhetlenség bíróság által történő megállapítása jelenti az első érdemi döntést. Az Ötv. 33/A. § (7) bekezdésének utolsó mondatából következően ez ellen az egyetlen érdemi döntés ellen is kizárt a jogorvoslás lehetősége. Ez a helyzet az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapjog lényeges tartalmának korlátozásához vezet.

Az alkotmányos alapjog korlátozhatóságára az Alkotmány 8. § (2) bekezdése irányadó, mely szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság megállapította azonban, hogy az alkotmányellenes helyzet nem önmagában abból fakad, hogy a jogalkotó kizárta a bíróság döntése elleni további jogorvoslat lehetőségét. A polgármester összeférhetlenségének kimondására irányuló eljárás zárt rendszert képez, amely eljárás során az első érdemi határozatot a képviselő-testület hozza. A fővárosi, megyei bíróságtól a polgármester – jogszabálysértésre hivatkozással – kérheti az összeférhetlenséget, illetőleg a megbízatás megszűnését megállapító képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát. A bíróság ez esetben – a korábban idézett 49/1998. (XI. 27.) AB határozatnak megfelelő – jogorvoslati fórumként jár el, és az e minőségében hozott döntése ellen nincs helye további jogorvoslatnak. Ezt a zárt eljárási rendet töri át az Ötv. 33/A. § (6) bekezdésének első fordulójában szabályozott eset, amikor is a közigazgatási hivatal vezetője azért kezdeményezi a bíróság eljárását, mert a képviselő-testület – az Ötv. 33/A. (4) bekezdését megszegve – elmulasztotta meghozni a szükséges határozatot. A polgármester összeférhetlenségéről és megbízatásának megszűnéséről az első érdemi határozatot kizárólag ebben az esetben hozza a bíróság.

Tekintettel arra, hogy az Ötv. 33/A. § (7) bekezdésének utolsó mondata nem önmagában, hanem csak az Ötv. 33/A. § (6) bekezdésének első fordulójában szabályozott, atipikus esettel összefüggésben veti fel az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelmét, az Alkotmánybíróság az ezen indokból történő alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt elutasította.

1.3. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Alkotmánybíróság e hatásköréhez kapcsolódó gyakorlatát a következőkben foglalta össze:

„Az Abtv. 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog ér-

vényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.]

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, (... ABH 1998, 132, 138.)]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul.” [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 56–57.]

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy – az Indokolás III. rész 1.2. pontjában kifejtettek szerint – alkotmányellenesség, az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését, valamint 8. §-ának (2) bekezdését sértő helyzet keletkezett azáltal, hogy nem biztosított a jogorvoslat az Ötv. 33/A. § (6) bekezdésének első fordulatóban szabályozott esetben (amikor a polgármester összeférhetlenségének és megbízatása megszűnésének ügyében az első érdemi döntést – a közigazgatási hivatal vezetőjének kezdeményezésére – a bíróság hozta). Az Alkotmánybíróság erre tekintettel – hivatalból eljárva – megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn, és felszólította az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. június 15. napjáig tegyen eleget.

Mivel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelme miatt az Ötv. 33/A. § (7) bekezdésének utolsó mondatához kapcsolódóan a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapította, – állandó gyakorlatát követve – nem vizsgálta, hogy az indítványozó által felhívott további rendelkezések sérelme megállapítható-e a megsemmisített rendelkezéssel összefüggésben. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 6/2005. (III. 11.) AB határozat, ABH 2005, 70, 75.]

2.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatásköre jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjed ki.

Az állami szervek és a helyi önkormányzatok jogalkotó hatáskörét az Alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozza. A Jat. hatá-

rozza meg azt is, hogy az állami szervek és a helyi önkormányzatok aktusai közül melyek minősülnek jogszabálynak, és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak.

Az 52/1993. (X. 7.) AB végzésben az Alkotmánybíróság megállapította: „Önmagában véve (...) az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” (ABH 1993, 407, 408.)

Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján a helyi önkormányzatok határozatai nem minősülnek jogszabálynak. A Jat. 46. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket. A Jat. 46. § (2) bekezdése szerint ez a rendelkezés nem érinti a helyi önkormányzatoknak az egyedi határozatok meghozatalára vonatkozó jogát. A Jat. 46. § (1) bekezdése által megállapított szabályozási tárgykörben alkotott helyi önkormányzati határozatok az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. A helyi önkormányzatok egyedi, a fenti tárgykörbe nem tartozó határozatait viszont a Jat. 46. § (2) bekezdése kifejezetten kizárja az állami irányítás egyéb jogi eszközei köréből.

2.2. Az Alkotmánybíróságnak hatásköre vizsgálata során tehát abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Öh., illetve annak támadott szövegrésze minősíthető-e a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó határozatnak.

A vizsgált határozatban Somlószőlős Önkormányzat Képviselő-testülete ahhoz járult hozzá, hogy a főállású polgármester gazdasági társaság vezető tisztségviselője legyen. Az Öh. a képviselő-testületnek az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fenntartásával kapcsolatos egyedi döntését rögzíti. A képviselő-testület erre vonatkozó egyedi döntése tartalmából nem következik, hogy az önkormányzat normakénti követés céljából, meghatározott alanyi körre kötelező általános magatartási szabályokat fogalmazott volna meg. Az Öh. tehát normatív tartalommal nem bír. Ennek megfelelően a támadott határozat nem tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközének.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt határozat, illetve annak szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására nincs hatásköre. Ezért az indítványt az Abtv. 1. § b) pontja és az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 29. §-ának b) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak a kifogásban érintett rendelkezései:

„19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

(2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

(3) E jogkörében az Országgyűlés

- a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;
- b) törvényeket alkot; (...)

„25. § (2) A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg.”

„35. § (2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

„28/D. § Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvénynek (a továbbiakban: Nsztv.) a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályai:

„17. § A népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést.

18. § Az Országos Választási Bizottság akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- c) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.

19. § A népi kezdeményezést – az aláírásgyűjtésnek a Ve. 118/A. §-a szerinti szünetelése kivételével – az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követő két hónapon belül egyszer lehet benyújtani az Országos Választási Bizottság elnökéhez. A pótlólag benyújtott, a kezdeményezést kiegészítő aláírások érvénytelenek.

20. § A népi kezdeményezésről a 6. § szerinti bejelentést követő három hónapon belül dönteni kell.”

3. A Ve.-nek az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„131. § Az országos népi kezdeményezés során a 117–121. § és a 130. § (1) és (3) bekezdésének rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a kifogás alapos.

Az Alkotmány 28/B. §-a alapján az országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya lehet – az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében meghatározottak kivételével – az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés.

Az Nsztv. 18. §-a, az Alkotmánnyal összefüggésben, a hitelesítés megtagadásának egyik feltételeként az Országgyűlés hatáskörébe nem tartozó kérdést emeli ki. E szerint az OVB az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az Nsztv. 18. §-a alapján, akkor tagadhatja meg, ha a kérdés nem tartozik az országgyűlés hatáskörébe, ha a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényi szabályoknak, illetőleg ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárási törvényben foglalt előírásoknak.

Az Országgyűlés hatáskörének terjedelmére (tartalmára) vonatkozóan nyilvánvalóan irányadók az Alkotmány felhívott rendelkezései.

A kifogás alapján az Alkotmánybíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a népi kezdeményezésre irányuló kérdésben rendelkezik-e hatáskörrel az Országgyűlés, nevezetesen: kizárja-e az Országgyűlés törvényalkotó hatáskörét az a jogi helyzet, mely szerint a sebességkorlátozás szabályozására a hatályos jogban törvényi felhatalmazás alapján a Kormány rendelkezik hatáskörrel.

E kérdésben az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem fogalmazódott meg egyértelmű álláspont. Az Alkotmánybíróság az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatában úgy foglalt állást, „hogy (...) az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban. (...) Időről időre az Országgyűlés jogköre, hogy eldöntse, mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek”. (ABH 2001, 414, 417.)

Ettől eltérő álláspont tükröződik az 59/2004. (XII. 14.) AB határozatban. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság a minimál-nyugdíj emelésével kapcsolatos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére irányuló eljárásban megsemmisítette az OVB-nek az aláírásgyűjtő ívet és az azon szereplő kérdést hitelesítő határozatát, és új eljárást rendelt el az ügyben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben nincs helye népszavazásnak, ezt a megállapítását két indokra alapította. Egyrészt megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdés közvetlenül érinti a költségvetést, így az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja alapján e tárgyban nem lehet népszavazást tartani. Másrészt azért sem ítélte népszavazásra bocsáthatónak a kérdést, mert a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 62. § (7) bekezdése a Kormányt hatalmazta fel arra, hogy a nyugellátásokkal kapcsolatban a törvényben megállapított szabályokon túlmenően kiegészítő intézkedéseket tegyen, így a szabályozás a Kormány és nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, népszavazásnak pedig csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben van helye. (ABH 2004, 834, 838.) Ez utóbbi megállapítás ellentmond az Alkotmánybíróság által az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatban kifejtett álláspontnak.

Az Országgyűlés és a Kormány jogalkotó hatáskörére vonatkozó alkotmányi szabályok értelmezése alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatban kifejtett álláspontot tekinti ezen ügy eldöntése, valamint további gyakorlata szempontjából precedens értékűnek.

A törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom szervei által gyakorolt jogalkotói hatáskör terjedelmét, egymáshoz való viszonyát az államhatalmi ágak megosztásának az Alkotmányban szabályozott rendje határozza meg. Az alkotmányok rendelkeznek a törvényi és a rendeleti jogalkotás viszonyáról, így arról is, hogy a jogalkotás teljessége a törvényhozó hatalmat gyakorló parlamentet illeti-e meg, vagy a végrehajtó hatalom szervei is rendelkeznek-e el nem vonható, kizárólagos jogalkotói hatáskörrel. Ennek megfelelően a magyar jogrendszerben is az Alkotmány szabályozza, hogy az állam mely szerveinek van jogalkotó hatásköre, ugyancsak az Alkotmány határozza meg az egyes jogalkotó szervek jogalkotási hatáskörének terjedelmét és a jogforrások egymáshoz való viszonyát is.

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontja, valamint 25. § (2) bekezdése alapján a törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg. Az Alkotmány 19. §-ában foglaltaknak megfelelően a törvényhozás az Országgyűlésnek, mint a legfelsőbb népképviselői szervnek, a népszuverenitásból eredő joga. Törvényt kizárólag az Országgyűlés alkothat és az Alkotmány 35. § (2) bekezdése, 37. § (3) bekezdése, valamint 44/A. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően törvénnyel ellentétes rendelkezést más jogszabály nem tartalmazhat. Az Alkotmányban az Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális, nem állít fel korlátokat a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyak tekintetében. Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre – az Alkotmány keretei között – teljes, és korlátlan. Az Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének egyetlen korlátja van, nevezetesen az, hogy az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alkotmánnyal.

A Kormány jogalkotó hatáskörét az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szabályozza, amely kimondja, hogy a Kormány a maga feladatkörében jogosult rendeletet alkotni. A Kormány alkothat rendeletet törvény felhatalmazása alapján a törvény végrehajtására, de feladatkörében rendelkezik eredeti jogalkotó hatáskörrel is, szabályozhat törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyokat is. A Kormány rendeletalkotó hatásköre azonban – ellentétben az Országgyűlés törvényalkotási jogkörével – az Alkotmány által erőteljesen korlátozott. Az Alkotmány megállapít olyan szabályozási tárgyakat, amelyeket csak törvényben lehet szabályozni (kizárólagos törvényhozási tárgyak), amelyekben a Kormány nem jogosult rendeletalkotásra és a 35. § (2) bekezdésében kimondja, hogy a Kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel. A Kormány az Alkotmány alapján nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében, vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés – az Alkotmány keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja. A törvény és a rendeleti szintű szabályozás viszonyában a jogforrási hierarchia elve érvényesül, ami azt jelenti, hogy törvény a kormány-

rendeletet hatályon kívül helyezheti, módosíthatja, illetőleg ha a kormányrendelet ellentétbe kerül a törvénnyel, a Kormány köteles a törvényellenesség megszüntetésére. Ennek megfelelően a Kormánynak törvényben adott jogalkotási felhatalmazás nem biztosít a Kormány számára kizárólagos jogalkotási jogkört. Az Országgyűlés a felhatalmazás hatályon kívül helyezésével, korlátozásával bármikor törvényhozási hatáskörbe vonhatja a Kormány számára delegált jogalkotási jogkört. Így az a tény, hogy a hatályos jogban törvényi felhatalmazás alapján a Kormány jogosult valamely társadalmi viszony jogszabályi rendezésére, nem zárja ki az Országgyűlés hatáskörét arra, hogy törvényt alkosson az adott társadalmi viszony szabályozására.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB nem jogszerűen döntött akkor, amikor arra hivatkozással tagadta meg a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányán megfogalmazott kérdés hitelesítését, hogy az nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.

Ezért a 64/2006. (II. 23.) OVB határozatot megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

Budapest, 2006. október 2.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozat rendelkező részével egyetértek. Az indokláshoz kapcsolódóan – az abban kifejtettekén túl – a következőket tartom fontosnak kiemelni.

Az Alkotmány kizárólag az Országgyűlést (országos) és az önkormányzatot (helyi) kötelező népszavazásról rendelkezik. A Kormányt nem lehet népszavazással jogalkotásra kötelezni. Az országos népszavazás címzettje mindig az Országgyűlés, az eredményes népszavazás alapján az Országgyűlésnek kell jogot alkotnia, módosítania, vagy tartózkodni a jogalkotástól. Az országos népszavazás lehetséges tárgyköréit az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése tartalmazza, a jelen indítvány kapcsán az Alkotmánybíró-

ság tulajdonképpen ezt az alkotmányi rendelkezést értelmezte.

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése alapján mind a népszavazás, mind a népi kezdeményezés tárgya „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet”. A népszavazás esetében az Alkotmány további korlátokat is felállít [az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésébe foglalt „tiltott tárgykörök”, valamint – az Alkotmány 44. § (1) bekezdése alapján – a helyi önkormányzást megvalósító helyi népszavazásokon eldöntendő kérdések]. Az Alkotmánybíróság – alkotmányértelmezés során, először a 2/1993. (I. 22.) AB határozatában, ABH 1993, 33., legutóbb az 50/2001. (XI. 29.) AB határozatában, ABH 2001, 359.] – újabb korlátot jelölt meg: kötelezően elrendelendő népszavazás nem irányulhat alkotmánymódosításra.

Ebből a következően az Alkotmányban is szabályozott jogszabályi hierarchia [Alkotmány 35. § (2) bekezdése, 37. § (3) bekezdése, 44/A. § (2) bekezdése] szempontjából tekintve az országos népszavazás lehetséges tárgykörei „felfelé” zártak. Az Alkotmánybíróság áttekintette azt is, hogy a jogszabályi hierarchiában a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok felé is zárt-e a rendszer vagy sem. Az elemzés tárgya tehát az volt, hogy a népszavazási kérdés tárgya csak az Országgyűlés által már törvényben szabályozott tárgykör lehet-e, vagy az a tárgykör is, amelyet ugyan ténylegesen nem szabályoz az Országgyűlés, de potenciálisan szabályozhatna?

Az indítvány elbírálása szempontjából a jogalkotási tárgykörök az alábbiak szerint csoportosíthatóak:

1. a törvények által aktuálisan szabályozott tárgykörök;
2. a jogszabály által aktuálisan nem szabályozott kérdések (non ius), ezen belül:
 - a) az Alkotmány, illetve a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) alapján kizárólagos törvényhozási tárgykörbe tartozó kérdések,
 - b) a kizárólagos törvényhozási tárgykörbe nem tartozó kérdések;
3. törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályokban szabályozott kérdések, ezen belül:
 - a) a törvényi felhatalmazás alapján, illetve
 - b) az önálló hatáskörben, saját feladatkörben kibocsátott jogszabály (pl. kormányrendelet).

Ezen felosztás alapján – elméletben – több, az alábbiakban részletezett értelmezési modell állítható fel, illetve fel fogás létezhet:

a) tekintettel arra, hogy az Alkotmány alapján az Országgyűlés szabályozási tárgyköre elvileg korlátlan (bármely kérdés szabályozását saját hatáskörébe vonhatja), a törvényhozó hatalom potenciálisan kiterjed minden szabályozási tárgykörre, ezért az országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgyköre is bármi lehet (ide nem értve természetesen a fentiekben ismertetett népszavazási korláto-

kat). Ez esetben tehát minden, az 1–3. pontokban és azok alpontjaiban leírt szabályozási tárgykörbe tartozó kérdésben kezdeményezhető országos népszavazás (ez a legtágabb értelmezési keret).

b) A további modellek és magyarázatok abból a feltételezésből indulnak ki, hogy – a kizárólagos törvényhozási tárgykörökhöz hasonlóan – vannak más – törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályok által „lefoglalt” szabályozási tárgykörök. A legszűkebb értelmezés szerint a népszavazási kérdés tárgya csak az aktuálisan törvényben szabályozott, vagy az Alkotmány, illetve a Jat. alapján kizárólagos törvényhozási tárgykörbe tartozó kérdés lehet [1. és 2. a) alpont].

c) Tágabb értelmezés szerint – mivel az Országgyűlés bármely kérdés szabályozását hatáskörébe vonhatja – népszavazás tárgyköre lehet minden törvényben szabályozott, illetve jogszabályban aktuálisan nem szabályozott kérdés (1. és 2. pont), az alacsonyabb szintű jogszabályban szabályozott kérdés azonban nem, mivel ennek a kérdésnek a szabályozását az adott jogszabály már „lefoglalta”.

d) A „lefoglalt” szabályozási kérdések tekintetében ismert olyan álláspont, mely szerint azokban az esetekben, amikor nem maga az Országgyűlés döntött a szabályozás szubdelegálásáról (így pl. amikor a Kormány saját feladatkörében bocsátott ki rendeletet), az Országgyűlés szabályozhat az adott tárgykörben. Ha azonban a törvénytől alacsonyabb szintű szabályozásra az Országgyűlés adott felhatalmazást, akkor – saját döntése alapján – az adott tárgykör a továbbiakban már nem tartozik a szabályozási hatáskörébe, így e kérdésben nem tartható népszavazás. E kérdések mögött ugyanis az a kifejezett törvényhozói akarat áll, hogy a törvényalkotó nem kíván az adott (részlet)kérdéssel foglalkozni, annak rendezését más, alacsonyabb szintű jogalkotó szervre bízva. [Népszavazás tárgya tehát az 1., 2. pont és a 3. pont a) alpontja szerinti kérdés lehet. Lásd 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834.]

e) Végül elképzelhető olyan értelmezési keret is, melynek értelmében nem tartható népszavazás azokban a kérdésekben, amelyekben a Kormány saját feladatkörében alkotott rendeletet. Ennek indoka egyfajta értelmezés szerint az lehetne, hogy az Alkotmány 35. § (2) bekezdése kizárólag a Kormány számára tartja fenn, hogy saját feladatkörében rendeletet alkosson. Más megközelítés alapján, bár a Kormány által az elsődleges jogalkotói hatáskörében hozott jogszabály mögött nincs tudatos törvényalkotói akarat, ám mivel azt az Országgyűlés bármikor saját szabályozási tárgykörébe vonhatná, addig, amíg ezt nem teszi, hallgatólagosan elfogadja a törvénytől alacsonyabb szintű szabályozottságot. Mivel a szubdelegált hatáskörben alkotott jogszabályok esetében az Országgyűlés döntött a szubdelegációról, ezért ezt a döntését bármikor megváltoztathatja; e kérdésben tartható népszavazás. [Ebbe az értelmezési modellbe tehát az 1., 2. pont és 3. pont b) alpontja tartozik bele.]

Összegezésül megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság jelen határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel az Országgyűlés törvényalkotó ha-

tásköre gyakorlatilag korlátlan, azért nemcsak az aktuálisan törvényekben már szabályozott, hanem a potenciálisan törvényhozási tárgykörbe tartozó kérdésekben is kezdeményezhető népszavazás (legtágabb értelmezési keret). Ez alapján az Országgyűlés szabályozási tárgyköre teljes mértékben egybeesik a népszavazás lehetséges tárgyköreivel, ez utóbbinak csak alkotmányos korlátai vannak (így a „tiltott tárgykörök”, a helyi népszavazásoknak fenntartott kérdések, valamint a „burkolt” alkotmánymódosítás tilalma).

A csak potenciálisan az Országgyűlés törvényhozási hatáskörébe tartozó kérdésekre irányuló népszavazások esetén az Országgyűlést kettős, egy formai és egy tartalmi jellegű (jogalkotási) kötelezettség terheli. Formai kötelezettsége, hogy saját törvényalkotói hatáskörébe vonja az adott kérdés szabályozását, és ezen túlmenően az új szabályozásnak tartalmilag is meg kell felelnie az eredményes népszavazással eldöntött kérdésnek. A népszavazási akaratnak megfelelő országgyűlési döntés felváltja, hatályon kívül helyezi vagy módosítja a Kormány által akár eredeti hatáskörében, akár a szubdelegációból folyó kötelezettsége vagy lehetősége alapján korábban alkotott jogszabályt.

Budapest, 2006. október 2.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

A többségi határozattal nem értek egyet: véleményem szerint jobb döntés lett volna az Országos Választási Bizottság határozatának helybenhagyása, mivel az autópályákon megengedett legnagyobb sebesség meghatározása jelenleg, a hatályos jog alapján „nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés”.

Indokaim a következők:

1. Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekben” megengedett a népszavazás, illetve népi kezdeményezés. Az eldöntendő alkotmányértelmezési kérdés tehát az, pontosan mit jelent az „Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés” terminus. Valóban azonos jelentésű-e, mint a többségi határozat állítja, „minden, az Országgyűlés hatáskörébe egyáltalán tartozható kérdéssel”? Álláspontom szerint nem. Az „Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés” az aláírásgyűjtő ív hitelesítésekor hatályos jog szerint az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést jelenti. Ugyanis a kérdést a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 48. § (3) bekezdésének a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az egyes járművek közlekedésben használt maximális sebességét a Kormány a 28/2001. (II. 15.) Korm. rendelettel módosított, a közúti közlekedés szabályairól szóló az 1/1975 (II. 5). KPM–BM együttes rendelet (azaz a KRESZ) 26. §-a szabályozza.

Az Alkotmány 25. § (2) bekezdése a „törvényhozás jogát” (vagyis: hatáskörét) kizárólag az Országgyűlésnek tartja fenn. Ebből következik, hogy törvényt más nem alkothat – még a népszavazás sem. Másfelől ez a szabály tiltja a törvényalkotási hatáskör átruházását (de nem a felhatalmazott jogalkotást). Az Országgyűlés törvényhozási hatásköre két részből áll: egyrészt a kötelező törvényhozási tárgyakkól: ezeket csak az Országgyűlés szabályozhatja és csak törvényben. A kizárólagos törvényhozási tárgyak az Alkotmány több rendelkezéséből ismerhetők meg. Ilyen mindenekelőtt az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, az Alkotmányban több helyütt felsorolt ún. kétharmados törvények, továbbá az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében foglalt tárgyak egy része, különösen a költségvetési törvény.

A törvényhozó hatáskör másik csoportját a szabad (fakultatív) törvényhozási tárgyak alkotják: az Országgyűlés maga dönt, alkot-e törvényt. Ezek a tárgyak csak feltételelesen tartoznak az Országgyűlés hatáskörébe, ugyanis eldöntheti, hogy a kötelező tárgyak körén kívül eső tárgyakat kívánja-e – és milyen részletesen – a törvényben szabályozni. Ha azonban a tárgyat egyszer már törvényben szabályozta, akkor ez a tárgykör ellenkező döntésig az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik, de csak annyiban, amennyiben az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott hatáskörében törvényt alkotott. A törvényalkotási hatáskör csak akkor lesz az Országgyűlés hatásköre, amikor azzal él: ameddig nem élt vele, – alkotmányos tilalom hiányában és az Alkotmányban meghatározott korlátok között [35. § (2) bekezdés] – a Kormány is jogosult jogalkotásra.

A többségi határozattól a véleményem döntően abban különbözik, hogy szerintem az Országgyűlés fakultatív (szabadon gyakorolható) törvényalkotási hatásköre feltételes: csak annyiban tartozik az Országgyűlés hatáskörébe a szabályozott tárgy, amennyiben az Országgyűlés e hatáskörét ténylegesen gyakorolta. Mindaddig, amíg ezt nem tette, más jogalkotó szervek – elsősorban a Kormány – alkotmányosan hatáskörébe vonhatja a jogalkotást. Ezen nem változtat, hogy az Országgyűlés később alkotott törvénnyel létrehozhatja saját hatáskörét, ugyanis a korábbi alacsonyabb szintű szabályozás addigi érvényességét ez nem érinti. Ez azonban csak akkor lehet így, ha a Kormánynak (vagy felhatalmazása alapján miniszter) rendelet megalkotásakor alkotmányos hatásköre volt a jogszabály kibocsátására.

Hasonlóan, ha az Országgyűlés törvénnyel a Kormányt vagy minisztert felhatalmazta jogalkotásra, akkor a felhatalmazott jogalkotással szabályozott kérdés – mindaddig, amíg a felhatalmazó törvény hatályban van – nem „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés”, így nem is lehet népi kezdeményezés vagy népszavazás tárgya. A jogalkotásra felhatalmazás természetesen csak az Országgyűlés törvényhozási hatáskörének abban a részében lehetséges, amelyben az Országgyűlés dönthet arról, hogy törvényben szabályoz-e egy kérdést vagy felhatalmazással átruhazza az állam jogalkotó hatáskörét a Kormányra vagy egyes mi-

niszterekre. Tehát az Alkotmány szabályai szerint kizárólagos törvényhozási tárgykörökbe tartozó tárgyak nem tartoznak ebbe a körbe.

Egyébként a többségi határozat is megállapítja: az Alkotmánybíróság két hasonló kérdéssel foglalkozó korábbi határozata különböző álláspontot foglalt el a most eldöntött kérdésben. Magam az 59/2004. (XII. 14.) határozatban foglalt döntést tartom helyesebbnek, erősebb és meggyőzőbb alkotmányos érvekkel alátámasztottnak. Ez a határozat – egyebek mellett – azért nem ítélte népszavazásra bocsáthatónak a kérdést, mert annak szabályozására a Kormányt törvény hatalmazta fel, így az nem minősítette az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek. (ABH 2004, 834, 838. – Minimál-nyugdíjról szóló népszavazási kérdés)

2. Az általam képviselt felfogást erősíti a képviseleti demokrácia elsődlegessége, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén és az Alkotmánybíróság ezt értelmező, többször megerősített álláspontján alapul [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36.; 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182, 185.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 234.; 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 359, 364–365.]. A képviseleti demokrácia – a „képviseleti hatalomgyakorlás” – elsődlegessége ugyanis megkívánja, hogy a legfontosabb jogszabályok az Országgyűlés által megvitatott és elfogadott törvények legyenek. Ezen a népszavazás – és még kevésbé, mint ebben az esetben a népi kezdeményezés – sem változtat: az eredményes népszavazás is csak az Országgyűlést kötelezi törvény meghozatalára. A magyar jogrendszerben a népszavazási döntés („néphatározat”) nem jogforrás, azaz nem jogalkotó tény: az érvényes és eredményes népszavazás alkotmányos kötelezettséget hoz létre az Országgyűlés számára a törvényalkotásra (vagy más döntésre, ha a népszavazás tárgya nem törvény). A népi kezdeményezés esetében persze ez a kérdés sem merülhet fel. A kérdés mégis fontos, mert a népszavazás és a népi kezdeményezés tárgya egyaránt „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés” lehet.

A képviseleti elvből az is következik, hogy az Országgyűlés – a politikai képviselet szerve – elsődlegesen meghatározza, természetesen az Alkotmány keretei között, hogy gyakorolja-e egyes nem kötelezően gyakorlandó alkotmányos hatásköreit. A közvetlen demokrácia intézményei abban a körben működhetnek közre a törvényalkotásban, amelyet az Országgyűlés a maga számára fenntartott. Ennek elvetése kényszerítően a közvetlen demokrácia elsődlegességének elismeréséhez vezetne: ez pedig nem az Alkotmány és az Alkotmánybíróság álláspontja. Az Országgyűlés fakultatív törvényalkotási hatásköre – mint ezt a többségi határozat helyesen megállapítja – tárgyilag korlátlan: amiről egyáltalán jogi norma alkotható, arról az Országgyűlés törvényt alkothat. (Ez a korlátlanág tartalmilag már nem áll fenn – de ez most nem is kérdés.) Ebben a körben azonban az Országgyűlés hatáskörének elsődlegessége mellett más jogalkotó szervnek is van az Alkotmányon alapuló jogalkotási hatásköre: a két

hatáskör közül csak egyik gyakorolható egy időpontban – így az egyik gyakorlása (egy adott pillanatban) kizárja a másikat. A képviseleti elvvel mindenképpen összefér, hogy az Országgyűlés fakultatív hatáskörei egy részének gyakorlásáról lemondjon és más jogalkotót (a Kormányt vagy annak tagjait) törvényben hatalmazza fel jogalkotásra. Nem mondhatjuk ezért, hogy „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés” az, amiről az Országgyűlés maga rendelkezett úgy, hogy a Kormány vagy egy miniszter hatáskörébe tartozzék.

A törvényhozási hatáskör tárgyi korlátlanúsága annyiban is az előbb képviselt álláspont mellett szól, hogy kizárja – amit a többségi határozat éppen nem –, hogy a törvényhozás szempontjából kis jelentőségű, ma rendeletben szabályozott kérdésről, mondjuk a lábbeli címkézéséről vagy a jeltolmács képzésről is (ha van elegendő érdeklődő) népszavazást lehessen tartani.

3. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint az Országgyűlés törvényeket alkot és a 25. § (2) bekezdése szerint ez a hatáskör nem ruházható át. Ezért az Országgyűlés nem „átruházza” törvényalkotási hatáskörét, hanem felhatalmazza a Kormányt, vagy az egyes minisztereket arra, hogy a törvények végrehajtására rendeleteket alkossanak. A rendeletalkotás a Kormány önálló alkotmányos hatásköre – és mint ilyen nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe –, hiszen az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint a törvények végrehajtása a Kormány feladata, mely kérdésben – mint a feladatkörébe tartozóban – az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint rendeletalkotási joga van.

A rendeletalkotási jog (hatáskör) fennállásának feltétele, hogy legyen végrehajtandó törvény, de ha az Országgyűlés alkotott ilyent – különösen, ha végrehajtásra felhatalmazta a Kormányt, a minisztereket –, akkor a rendeletalkotási hatáskör (amíg a törvény hatályban van) az Alkotmány alapján a Kormány, illetve a miniszter és nem az Országgyűlés hatásköre.

Másrészt a törvény végrehajtása a Kormány önálló alkotmányos hatásköre, akkor is, ha a törvény végrehajtása jogszabály alkotásában áll. Parlamentáris-képviseleti kormányzati rendszerben – az Alkotmány preambuluma szerint „parlamentari demokráciában” – a kormány hatáskörei önálló alkotmányos hatáskörök, amelyeket az Országgyűlés sem vonhat el. Ezek közé tartozik a törvények végrehajtásának feladat- és hatásköre [Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b)* pontja]. A törvényeket az Országgyűlés alkotja, de végrehajtásuk a Kormány „feladatköre”, amelyben az Alkotmány szerint rendeleteket és határozatokat alkot. Az Országgyűlés valóban meghatározhatja törvényben a végrehajtandó normákat, de különösen ha – mint ez szokásos – kifejezetten felhatalmazza a Kormányt a végrehajtásra, a végrehajtási szabályok megalkotása már nem az Országgyűlés hatásköre. Az Országgyűlés valóban maga dönt arról, hogy mennyire részletesen szabályoz egyes törvényekben, és arról is, ad-e és mennyiben felhatalmazást rendeletalkotásra, esetleg megtiltja a rendeleti jogalkotást.

A törvény által nyitva hagyott kérdések – a törvényben adott felhatalmazás alapján kétségtelenül – a Kormány rendeletalkotási hatáskörébe tartoznak. A Kormány rendeletalkotási hatásköre vagy törvényi felhatalmazáson alapuló vagy eredeti: a törvényi felhatalmazáson alapuló hatáskör azonban az Alkotmány alapján a Kormány és nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés.

Budapest, 2006. október 2.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 284/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 122. számában.

47/2006. (X. 5.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján, valamint – részben hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése tárgyában – *dr. Kovács Péter* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával valamint *dr. Bihari Mihály*, *dr. Bragyova András* és *dr. Kiss László* alkotmánybíróknak a határozat 3. pontjára vonatkozó különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 89. § (1) bekezdésében foglalt igazolás jogintézménye szabályozásakor az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelveiből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. június 30-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 89. § (1) bekezdésével kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt egyebekben elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 89. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 60/2005. (XII. 21.) BM rendelet 1. számú melléklete IV. 30. pontjának második mondata alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés a határozat közzétételének napján veszti hatályát.

A rendelet 1. számú melléklete IV. 30. pontja az alábbi szöveggel marad hatályban:

„30. Az igazolás és a 35. pont szerinti érvényes igazolványok egyidejű bemutatását követően kell felvenni a névjegyzékre azt a választópolgárt, aki a lakóhelyétől távol történő szavazásra igazolással rendelkezik (egyidejűleg az igazolást el kell venni és a választópolgárt F jegyzékre is fel kell venni).”

4. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 66. § (1) bekezdése, 66. § (2) bekezdés *b)* pontja és 104. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 60/2005. (XII. 21.) BM rendelet 1. számú melléklete IV. 30. pontjának első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 16. § (2) bekezdés *c)* pontja és 111. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

7. Az Alkotmánybíróság az igazolással szavazásról szóló 12/2006. (IV. 6.) OVB állásfoglalás alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-
lönyben közzé teszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Egy indítványozó módosított beadványában a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 66. § (1) bekezdése és 89. § (1) bekezdése, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 60/2005. (XII. 21.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 1. számú melléklete IV. 30. pontja valamint az igazolással szavazásról szóló 12/2006. (IV. 6.) OVB állásfoglalás alkotmányellenessége vizsgálatát kezdeményezte.

Érvelése szerint ezek a szabályok az Alkotmány 71. § (1) bekezdésben foglalt azon rendelkezést sértik, amely szerint a választópolgárok az országgyűlési képviselőket egyenlő választójog alapján választják. Az egyenlő választójog ugyanis azt jelenti, hogy minden választópolgárnak joga van és szabadságában áll egy képviselő sikeres megválasztásában, egy szavazattal közreműködni. A támadott rendelkezések alapján visszaélésre van lehetőség akkor, ha a választópolgár igazolással szavaz az első fordulóban és a választás első fordulója eredményes. Ilyen esetben elvileg akár a lakóhelyén, akár igazolással egy másik olyan választókerületben, ahol az első forduló eredménytelen volt, újabb jelölt megválasztásában vehet részt, kizáró szabály hiányában.

Az indítványozó szerint a választópolgárok egyenlő választójoga egyúttal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített demokratikus jogállamiságnak is feltétele és következménye, az egyenlőség sérelme ezt az elvet is sérti.

2. Egy másik indítványozó az R. 1. számú melléklete IV. 30. pontjának második mondata alkotmányellenességének vizsgálatát kezdeményezte.

Érvelése szerint az a mondat, amely szerint „Ugyanígy kell eljárni, ha a választópolgár abban a szavazókörben kíván szavazni, amelynek névjegyzékéből az igazolás kiadása miatt törölték.”, ellentétes az Alkotmány 7. § (2) és a 37. § (3) bekezdésével, a 2. § (1) bekezdésével és a 71. § (1) és (3) bekezdésével, sérti az választójog egyenlőségének elvét.

Utalt arra, hogy az R. a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) számos, garanciális rendelkezésével is ellentétes. Véleménye szerint a Ve. 89. § (2)–(5) bekezdéséből az következik, hogy nincs törvényi lehetőség az R. támadott szabályai szerinti eljárásra.

Javasolta a jogszabály megsemmisítését.

3. Érkezett az Alkotmánybírósághoz olyan beadvány is, amelyben a Ve. 89. §-a és 104. §-a, valamint – ezekkel összefüggésben – a Ve. 16. § (2) bekezdés *c)* pontja, 66. § (2) bekezdés *b)* pontja és 111. §-a alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezték. Hivatkoztak az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 70. § (1)–(4) bekezdése és 71. § (1) bekezdése sérelmére, az alábbiakban kifejtettek szerint.

Az indítványozó azzal érvelt, hogy „a Ve. hatályos szabályozása” nem felel meg a 338/B/2002. AB határozatban szereplő ama követelménynek, amely szerint igazolással történő szavazás esetében a jogállamiság követelményének megfelelő, a visszaélések lehetőségét kizáró, garanciális jellegű szabályok megalkotása és érvényesítése indokolt a választások tisztaságának védelme érdekében.

Az indítványozó úgy véli, hogy a Ve. 66. § (2) bekezdés *b)* pontja értelmezhető úgy, hogy a választópolgár mind a lakóhelyén, mind pedig az igazolásban szereplő helyen leadhatja szavazatát, ha korábban a lakóhelyétől távol való szavazáshoz igazolást kért. Ez szerinte ellentétes a választójog egyenlőségének és általánosságának elvével, mert

kétszeres szavazást tesz lehetővé, jöllehet ezt az R. 1. számú melléklete 30. pontja kizárni igyekszik. Habár a belügyminiszter vélhetően a választási csalás, a kétszeres szavazás magakadályozása érdekében alkotta meg az R. 1. számú mellékletének 30. pontját, a rendelet alapvető joggal közvetlenül összefüggő kérdést szabályoz, ezért az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére tekintettel alkotmányellenes és ellentétes a Ve. 66. § (2) bekezdés *b*) pontjával is.

Arra is hivatkozik, hogy az igazolás jogintézménye nem felel meg annak, a 6/1991. (II. 28.) AB határozatban foglalt követelménynek, amely szerint a magyarországi állandó lakással rendelkező, de a választás napján lakóhelyétől távol levő választópolgárt – a Magyar Köztársaság felségterületén belül bárhol is gyakorolja szavazójogát – az országgyűlési képviselők általános választásánál olyan helyzetbe kell hozni, mintha állandó lakóhelyén adná le szavazatát, azaz nem fosztható meg attól a jogtól, hogy az állandó lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére egyaránt szavazhasson. A lakóhelyétől távol, de az ország területén tartózkodó választópolgár számára arra kell lehetőséget biztosítani az Alkotmány 70. §-a és 71. §-ából következően, hogy a lakóhelye szerinti egyéni és területi választókerület jelöltjeire szavazhasson. Egy másik indítványozó, hasonló érvelés alapján, a Ve. 66. § (2) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének vizsgálatát kérte. Beadványában utalt arra is, hogy az Alkotmány 70/A. §-a sérelmét jelenti az, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár a saját lakóhelye szerinti jelöltekre, ezzel szemben a lakóhelyétől távol, de Magyarországon tartózkodó személy a tartózkodási helye szerinti jelöltekre szavazhat. Ezzel kapcsolatban kezdeményezte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is.

Az egyik beadvány tartalmaz olyan érvelést is, amely szerint, a kifejtetteken túl, a Ve. 104. §-a azért is ellentétes az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével, mert a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának napján a Magyar Köztársaság területén, de lakóhelyétől távol tartózkodó választópolgárok nem adhatják le szavazatukat.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és azokat egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései
 - „2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus jogállam. (...)
 7. § (...)
 - (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek
elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők két-
harmadának szavazata szükséges. (...)
 37. § (...)
 - (3) A Kormány tagjai feladatuk ellátása körében rende-
leteket adhatnak ki. Ezek azonban törvénnyel vagy a Kormá-
ny rendeletével és határozatával nem lehetnek ellenté-

tesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni. (...)

70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

(2) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható.

(3) A Magyar Köztársaságban minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyt megillet az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

(4) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megillet az a jog, hogy az európai parlamenti választáson választható és választó legyen. (...)

71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják. (...)

(3) Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Ve. a következőképpen rendelkezik:

„16. § (...)

(2) A helyi választási iroda vezetője haladéktalanul értesíti a korábbi laccím szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjét a névjegyzékből való törlés érdekében. A korábbi laccím szerint illetékes helyi választási iroda vezetője hivatalból tájékoztatja az új laccím szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjét arról, hogy a polgár (...)

c) a 89. § vagy a 104. § szerinti igazolást kapott, vagy (...)

e) sem a névjegyzékben, sem a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartásában, sem a külképviseleti névjegyzékben nem szerepelt. (...)

66. § (1) A szavazóhelyiségben az a választópolgár szavazhat, aki a névjegyzékben szerepel, illetőleg akit a szavazatszámoló bizottság a névjegyzékbe felvesz.

(2) A szavazatszámoló bizottság – a személyazonosság és a lakcím megállapítására alkalmas igazolvány alapján – megállapítja a szavazni kívánó személyazonosságát és azt, hogy szerepel-e a névjegyzékben. A szavazatszámoló bizottság felveszi a névjegyzékbe azt a választópolgárt, aki (...)

b) igazolja, hogy lakcíme a szavazókör területén van, feltéve, hogy nem szerepel a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartásában. (...)

89. § (1) Az a választópolgár, aki a szavazás napján lakcímétől távol, de Magyarország területén tartózkodik, a lakcíme szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől kért igazolással azon település helyi választási irodájának vezetőjétől – vagy a szavazás napján szavazatszámoló bizottságától – kérheti a névjegyzékbe való felvételét, ahol a szavazás napján tartózkodik. Az igazolás alapján a választópolgár azon a magyarországi településen szavazhat, ahol tartózkodik. (...)

104. § (1) Ha a választópolgár a lakóhelyén túl tartózkodási hellyel is rendelkezik, a lakóhelye szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől kért igazolással a tartózkodási helye szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől – vagy a szavazás napján a szavazatszámoló bizottságtól – kérheti a névjegyzékbe való felvételét. Az igazolás alapján a választópolgár a tartózkodási helyén szavazhat.

(2) Az igazolás kiadásakor a lakóhely szerint illetékes helyi választási iroda vezetője a választópolgárt egyidejűleg törli a névjegyzékből. Az igazolásban – a választópolgár nyilatkozata alapján – meg kell jelölni a tartózkodási helyet, ahol a választópolgár szavazni kíván, és azt a névjegyzéken fel kell tüntetni. Az igazolás átvételét a választópolgár, illetőleg e célra szóló meghatalmazás alapján az általa megbízott személy az aláírásával elismeri.

(3) Az igazolás és a személyazonosság igazolására alkalmas igazolvány alapján a tartózkodási hely szerint illetékes helyi választási iroda vezetője vagy a szavazatszámoló bizottság a választópolgárt külön nyilvántartásba veszi. Az igazolást és a külön nyilvántartást a választási iratok között meg kell őrizni.

(4) Igazolást legkésőbb a szavazást megelőző második napon lehet kiadni. Igazolást személyesen vagy meghatalmazott útján lehet kérni. Az igazolás ajánlott levélben is kérhető, feltéve hogy az az illetékes helyi választási irodához legkésőbb a szavazást megelőző 5. napon megérkezik. A levélben meg kell jelölni a tartózkodási helyet, ahol a választópolgár szavazni kíván. A levélben kért igazolást a választópolgár számára az általa megjelölt címre tértivevényel kell megküldeni.

(5) Az igazolás kiadásához az igazolást kérő a nevét, személyi azonosítóját és lakcímét köteles közölni. (...)

111. § A szavazatszámoló bizottság felveszi a névjegyzékbe azt a választópolgárt, aki a 104. § szerinti igazolást átadta. (...)

153. § (1) Felhatalmazást kap a belügyminiszter, hogy rendeletben állapítsa meg:

a) a névjegyzék és választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása, valamint a választókezületek és a szavazókörök kialakítása előkészítésének rendjét,

b) a választási eljárás határidőit és határnapjait,

c) a választási irodák feladatait és tagjainak képzését; az országos, területi, helyi választási irodák közötti hatáskörmegosztást,

d) a választásokkal összefüggő állami feladatok számítástechnikai, szavazatösszesítési rendjének megszervezését, technikai lebonyolítását,

e) az értesítő, az ajánlószerződés, az aláírásgyűjtő ív mintáját, a választási jegyzőkönyvek, adatlapok és egyéb nyomtatványok mintáit, példányszámát és továbbításának rendjét,

f) a választási eredmény országosan összesített adatainak körét,

g) a választási költségek normatíváit, tételeit, elszámolási és belső ellenőrzési rendjét.”

3. Az R. támadott szabálya szerint:

„30. Az igazolás és a 35. pont szerinti érvényes igazolványok egyidejű bemutatását követően kell felvenni a névjegyzékre azt a választópolgárt, aki a lakóhelyétől távol történő szavazásra igazolással rendelkezik (egyidejűleg az igazolást el kell venni és a választópolgárt F jegyzékre is fel kell venni). Ugyanígy kell eljárni, ha a választópolgár abban a szavazókörben kíván szavazni, amelynek névjegyzékéből az igazolás kiadása miatt törölték.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság a 338/B/2002. AB határozatban foglalkozott az igazolással szavazás egyes alkotmányossági kérdéseivel. A határozat értelmében a választójog akkor érvényesül az általánosság elvének megfelelően, ha a jogalkotó lehetőséget ad arra, hogy előzetes igazolás alapján a szavazás napján nem a lakóhelyükön tartózkodó magyar állampolgárok is részt vehessenek a választásokon. A határozat ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint is indokolt az igazolással történő szavazás esetében a jogállamiság követelményének megfelelő, a visszaélések lehetőségét kizáró, garanciális jellegű szabályok megalkotása és érvényesítése a választások tisztaságának védelme érdekében.

A határozat szerint „a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveire (Ve. 3. §) figyelemmel a Ve. 89. §-a konkretizálja a jogállamiság követelményének megfelelő eljárási garanciákat. Így többek között a visszaélések megelőzését szolgálja az, hogy az igazolás kiadásával egyidejűleg a választópolgárt törölni kell

a lakcím szerinti névjegyzékből, valamint az is, hogy a tartózkodási helyen szavazó választópolgárokról külön nyilvántartás készül.”

A határozat utal arra, hogy lényeges törvényi garancia, hogy igazolás alapján gyakorolt választójoggal csak akkor lehet élni, ha legkésőbb az első fordulót megelőző második napon kérte a választópolgár a tartózkodási hely szerinti névjegyzékbe való felvételét. (ABH 2003, 1504, 1507.)

A határozat a Ve. 89. §-át a támadó, az Alkotmány 57. §-a, 70/A. §-a, 2. §-a, az Alkotmány 8. §-a és 54. §-a sérelmét állító indítványt elutasította. Megállapította, hogy miután a jogalkotó az első fordulót megelőzően minden választópolgárra nézve azonos feltételek mellett tette lehetővé az átjelentkezést és a második fordulót megelőzően ugyancsak valamennyi választópolgárra nézve egységes szabályozást alkalmaz a Ve., a jogegyenlőség sérelme nem állapítható meg; a Ve. 89. §-a és az Alkotmány emberi méltóságról rendelkező 54. §-a, továbbá a bíróság előtti egyenlőséget és a bírósághoz fordulás jogát megfogalmazó 57. §-a között pedig nem állapítható meg értékelhető alkotmányjogi összefüggés.

Az „ítélt dolog” az alkotmánybírói eljárásban azt jelenti, hogy ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben ismételten előterjesztett indítvány elbírált kérdésnek minősül, mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybírói jogot is köti. [1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972, 973.; 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200.] Mindebből azonban az is következik, hogy amennyiben az újabb indítvány más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással vagy tartalmilag más rendelkezés megjelölésével terjesztik elő, az Alkotmánybírói jog az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik.

Az az indítvány, amely a jogállamiság sérelmére hivatkozva abból az okból támadja a Ve. 89. §-át, hogy az nem tartalmaz elég garanciális jellegű szabályt a választások tisztaságának megóvása érdekében, tartalmilag ugyanazt kifogásolja, mint amit az Alkotmánybírói jog a 338/B/2002. AB határozatban (ABH 2003, 1504.) már elbírált.

Jóllehet a jelen ügyben részben más alkotmányi rendelkezések sérelmére hivatkoznak, a 338/B/2002. AB határozat indokolása és határozathoz fűzött párhuzamos indokolás, valamint a különvélemények összevetéséből azt a következtetést is le lehet vonni, hogy az Alkotmánybírói jog tartalmilag már állást foglalt abban a kérdésben is, hogy a Ve. 89. §-a eleget tesz-e a 6/1991. (II. 28.) AB határozatból (ABH 1991, 19.) eredő követelménynek, miszerint a választópolgár nem fosztható meg attól a jogtól, hogy az állandó lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére egyaránt szavazhasson.

Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy a Ve. 89. §-a – a 338/B/2002. AB határozatban kifejtettekből következően – nem áll ellentétben az Alkotmánynak az anyagi választójogra vonatkozó 70. § (1)–(4) bekezdésével. Az

Alkotmánynak ezek a szabályai arról szólnak, hogy kiket illet meg az a jog, hogy a választásokon választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Ettől különálló kérdés, hogy a választópolgárok hogyan és milyen választási rendszerben választják a képviselőket, polgármestereket. Az Alkotmány 70. § (1)–(4) bekezdéséből nem következik kényszerűen az a követelmény, hogy a lakóhelyétől a szavazás napján távol tartózkodó választópolgár a lakóhelye szerinti az egyéni választókerületi jelöltre szavazhasson. A jogalkotóra tartozik annak eldöntése, hogy a Ve. 89. § (1) bekezdésében szabályozottak szerint vagy más megoldással teszi lehetővé a lakóhelyétől a szavazás napján távol tartózkodó választópolgár számára a szavazást. Az Alkotmány 70. § (1)–(4) bekezdésével ugyanakkor nem állna ellentétben az sem, ha – eltérően a hatályos szabályozástól – a szavazás napján lakóhelyüktől távol tartózkodó választópolgárok a lakóhelyük szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére szavazhatnának. A választójog egyenlőségének az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében megfogalmazott elvével is – miként arra a 6/1991. (II. 28.) AB határozat (ABH 1991, 19, 20.) rámutatott – összhangban állna, ha a magyarországi állandó lakással rendelkező, de a választás napján lakóhelyétől távol levő választópolgárt – a Magyar Köztársaság felségterületén belül bárhol is gyakorolja szavazójogát – az országgyűlési képviselők általános választásánál olyan helyzetbe hoznák, mintha állandó lakóhelyén adná le szavazatát, azaz nem fosztanák meg attól a jogtól, hogy az állandó lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére egyaránt szavazhasson. A szóba jöhető technikai megoldások közül annak a kiválasztása, amely a legnagyobb garanciát nyújtja a választások tisztaságára nézve, egyszersmind biztosítja a szavazás általánosságát, egyenlőségét és titkosságát is, a törvényalkotóra tartozik, ezért e kérdéssel – mint hatáskörén kívül esővel – az Alkotmánybírói jog nem foglalkozott. Mindezek alapján a mulasztásból meg nyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt az Alkotmánybírói jog elutasította.

Ugyanakkor két indítványozó az indítványt a korábban elbíraltaktól eltérő más okból, a Ve. 89. §-ának más alkotmányossági összefüggéseire történő hivatkozással terjesztette elő. A jelen ügyben az az egyik alkotmányossági kérdés, hogy az igazolással történő szavazás törvényi rendelkezései a választójog általánossága mellett a választójog egyenlősége követelményét is kielégítik-e, tekintettel arra a körülményre, hogy a választások második fordulójában is lehet igazolással szavazni, az első fordulóra irányadó szabályok szerint.

2. Az Alkotmánybírói jog korábbi megállapítása szerint „[a]z Alkotmány – a 71. §-ában meghatározott választási alapelveken kívül – nem tartalmaz rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módjára nézve. Ebből következően az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási el-

járás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.” [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.; 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 210, 212–213.]

Az Alkotmánybíróság a 809/B/1998. AB határozatban általános érvennyel állapította meg: „A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.” (ABH 2000, 783, 784.)

A 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban kifejtettek (ABK 2005. június, 363, 364–365) szerint a választójog egyenlőségének azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő „egy ember egy szavazat” elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható. (A mai választási rendszerben ez a követelmény értelemszerűen külön-külön vonatkozik az egyéni jelöltre és a területi listára történő szavazásra.)

A 6/1991. (II. 28.) AB határozatban a testület hangsúlyozta, hogy „a választópolgároknak az Alkotmány 71. §-ának (1) bekezdésében biztosított jogát kiemelkedően fontos politikai jognak tekinti”, mert „a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselési szerv összetételére.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „– éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.” (ABH 1991, 19, 20.)

A választási rendszer hatályos szabályai értelmében az országgyűlési képviselők száma összesen háromszáznál lehet. Százhetvenhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, százötvenkettőt megyei, fővárosi választókerületben listán választanak. Az egyéni választókerületben az első választási fordulón az a jelölt lesz országgyűlési képviselő, aki megkapta az érvényes szavazatoknak több mint a felét, feltéve, hogy a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint a fele szavazott. A választópolgár egy jelöltre szavazhat. Ha az első választási fordulón a választókerület választópol-

gárainak több mint a fele szavazott ugyan, de egy jelölt sem kapta meg az érvényes szavazatoknak több mint a felét (a továbbiakban: eredménytelen választási forduló), a második választási fordulót kell tartani (az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 4. és 7. §-a).

A Ve. 89. § (1) bekezdésének vizsgált szabályai értelmében az a választópolgár, aki a szavazás napján lakcímétől távol tartózkodik, igazolással azon település helyi választási irodájának vezetőjétől – vagy a szavazás napján szavazatszámoló bizottságtól – kérheti a névjegyzékbe való felvételét, ahol a szavazás napján tartózkodik.

A Ve. 89. § (5) bekezdése értelmében az igazolás kiadásához az igazolást kérő a nevét, személyi azonosítóját, lakcímét, annak a településnek a nevét, ahol a szavazás napján tartózkodik, továbbá azt köteles közölni, hogy az igazolást az első, a második vagy mindkét fordulóra kéri.

Ha a lakóhelytől távol való szavazásra jogosító igazolást a második vagy mindkét fordulóra kérték, a Ve. 89. § (1) bekezdésének az igazolással szavazást viszonylag széles körben lehetővé tévő rendelkezései következtében előállhat az a helyzet, hogy a választópolgár akkor is szavazhat a második fordulón, ha azon a településen, ahol az első fordulón szavazhatott, a szavazás érvényes és eredményes volt. Ilyen esetben az érintett választópolgár újabb szavazatával, újabb választókerületben befolyásolhatja a szavazás eredményét, míg azok, akik nem éltek igazolással, egyetlen egyéni jelölt megválasztásában vehetnek részt.

Ez a helyzet ellentétes a választójog egyenlőségének az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt elvével.

Az alkotmányellenes helyzet nem szüntethető meg a Ve. 89. § (1) bekezdése alkotmányellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével. Az igazolás sajátos jogintézménye a választójog általánosságának megfelelően a választás napján lakcímétől távol tartózkodó, az Alkotmány alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az aktív választójoguk gyakorlásának módját és garanciáit szabályozza. Ez így van még akkor is, ha a 89. § (1) bekezdésében szabályozott jogintézmény – a Ve. hiányosságánál fogva – nem teremt megfelelő egyensúlyt a választójog általánossága és egyenlősége érvényesülését illetően. Az alkotmányellenes helyzet többféleképpen megszüntethető, az Alkotmánybíróságnak hatásköre van a Ve. 89. §-a megsemmisítésére, de mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására is. A Ve. 89. § (1) bekezdése megsemmisítése az Alkotmánybíróság megítélése szerint a választójog általánossága elvének nagyobb sérelmét okozná, mint a milyen sérelmet az egyenlőség elve szenved a gyakorlatban alkalmazható, bár hiányos jogszabály hatályban tartása révén.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint a Ve. 89. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Ugyanakkor – hivatalból eljárva – megállapította, hogy a Ve. 89. § (1) bekezdésében foglalt igazolás jogintézménye szabályozásakor az

Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörével összefüggésben a 49/2001. (XI. 22.) AB határozatában az alábbiakra mutatott rá:

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése kimondja: Ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 49. § (1) bekezdésének alkalmazására akkor kerülhet sor, ha együttesen fennáll két feltétel: a jogalkotó mulasztása és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzet. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.; 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310, 317.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABK 2001. március, 115, 120.]

Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben van ugyan szabályozás, de az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik. Az Alkotmánybíróság már több határozatában hangsúlyozta, hogy abban az esetben is sor kerülhet alkotmányellenes mulasztás megállapítására, ha a jogalkotó az Alkotmányból, illetve egyéb jogszabályból származó jogalkotói feladatát teljesítette, ennek során azonban olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek alkotmányellenes helyzetet idéztek elő. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 196, 201.] (ABH 2001, 351, 355.)

Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján az Abtv. 1. § e) pontjában foglalt hatáskörében eljárva, hivatalból indított eljárásban azt állapította meg, hogy a Ve. 89. § (1) bekezdésében foglalt igazolás jogintézménye szabályozásakor az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket.

3. A Ve. 89. § (1) bekezdésének első mondata úgy rendelkezik, hogy az a választópolgár, aki a szavazás napján lakcímétől távol, de Magyarország területén tartózkodik, a lakcíme szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől kért igazolással azon település helyi választási irodájának vezetőjétől – vagy a szavazás napján szavazatszámláló bizottságától – kérheti a névjegyzékbe való felvételét, ahol a szavazás napján tartózkodik.

A Ve. 89. § (1) bekezdésének második mondata kimondja, hogy az igazolás alapján a választópolgár azon a magyarországi településen szavazhat, ahol tartózkodik.

A 89. § (2) bekezdése szerint az igazolás kiadásakor a lakcím szerint illetékes helyi választási iroda vezetője a választópolgárt egyidejűleg törli a névjegyzékből.

A Ve. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné, hogy a Ve. említett szabályaitól eltérjenek, és a lakóhely szerinti szavazókörben a névjegyzékre felvegyék azt a választópolgárt, akit az igazolás kiadása miatt töröltek a névjegyzékből.

Az R. 1. számú melléklete IV. pontja, amely a névjegyzékek a szavazás napján való vezetése szabályait tartalmazza, a 29. pontjában kifejezetten kimondja, hogy az a választópolgár, aki arra hivatkozik, hogy lakóhelye a szavazókör területén van, akkor vehető fel a névjegyzékre, ha személyazonosságát és lakcímét igazolja, feltéve, hogy a névjegyzékből korábban nem törölték.

Az R. említett rendelkezésével azonosat tartalmazott „A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az országgyűlési képviselő-választásokon” című 9/1998. (II. 20.) BM rendeletnek – a 1/2002. (I. 16.) BM rendelet 15. §-ával megállapított – 1. számú melléklete III. 10. *bb)* pontja.

Az R. 1. számú melléklete IV. 30. pontjának második mondatával azonos szabályt viszont azok a rendeletek, amelyeket a belügyminiszter a Ve. 153. §-a (1) bekezdésének *a)* pontjában foglalt felhatalmazás alapján adott ki, 2004. október 29-ig nem tartalmaztak. Ekkor lépett hatályba a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a 2006. január 1-je előtti időpontra kitűzött időközi országgyűlési képviselő-választásokon történő végrehajtásáról szóló 65/2004. (X. 29.) BM rendelet.

A Ve. 153. § (1) bekezdése részletesen meghatározza a belügyminiszternek a törvény végrehajtásával kapcsolatos rendeletalkotási jogkörét, de ebben nem szerepel az, hogy a belügyminiszter jogosult volna a választójogosultság nyilvántartása körében a Ve. 89–89/B. §-aiban foglaltaktól eltérni. Hasonlóan értelmezte a belügyminiszter rendeletalkotási jogkörét a 70/2002. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2002, 409.).

Az R. 1. számú melléklete IV. 30. pontjának második mondata értelmében a választópolgár az eredménytelen választási fordulót követően, az eredmények ismeretében dönthet abban a kérdésben, hogy az igazolás szerinti helyen, vagy lakóhelyén szavaz a második választási fordulóban.

Ez sérti azt, a 338/B/2002 AB határozatban (ABH 2003, 1504.) lényeges garanciának tekintett törvényi szabályt, amely szerint igazolás alapján gyakorolt választójoggal csak akkor lehet élni, ha legkésőbb az első fordulót megelőző második napon kérte a választópolgár a tartózkodási hely szerinti névjegyzékbe való felvételét. A határozat megállapította továbbá, hogy a választások tisztaságát sértené, ha az eredmények ismeretében a két forduló között is lehetőség volna arra, hogy a választópolgár igazolás alapján másutt adjja le szavazatát, mint az első fordulóban.

Az R.-nek az a szabálya, amely a lakóhelyétől távol történő szavazásra igazolással rendelkező választópolgárok névjegyzékbe vételére irányadó szabályt kiterjeszti a névjegyzékből az igazolás kiadása miatt törölt választópolgárnak ugyanebbe a névjegyzékbe való felvételére, a Ve. idézett, 89. § (2) bekezdése rendelkezéseibe ütközik, és ezért ellentétes az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével.

4. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [pl. 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.]

Az Alkotmánybíróság ezért nem vizsgálta, hogy az R. vizsgált rendelkezése ellentétes-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 7. § (2) bekezdésével és a 71. § (3) bekezdésével.

5. A Ve. 65–71. §-ai a szavazás módját illetően tartalmaznak szabályozást. A Ve. 66. § (1) bekezdése a szavazóhelyiségben való szavazásról szól, amikor kimondja: „a szavazóhelyiségben az a választópolgár szavazhat, aki a névjegyzékben szerepel, illetőleg akit a szavazatszámoló bizottság a névjegyzékbe felvesz.”

Ez a szabály nincs összefüggésben és így ellentétben sem az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével és 2. § (1) bekezdésével, ezért a Ve. 66. § (1) bekezdését támadó indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

6. A Ve. 66. § (2) bekezdés *b)* pontja nem értelmezhető úgy, hogy a választópolgár mind a lakóhelyén, mind pedig az igazolásban szereplő helyen leadhatja szavazatát, ha korábban a lakóhelyétől távol való szavazáshoz igazolást kért.

A Ve. ugyane szakaszának (3) bekezdése mondja ki, hogy a szavazatszámoló bizottság visszautasítja azt a választópolgárt, aki – törvényi feltételek hiányában – nem vehető fel a névjegyzékbe. Az igazolással való szavazás törvényi szabályai előírják, hogy az igazolás kiadásakor a lakcím szerint illetékes helyi választási iroda vezetője a választópolgárt törli a névjegyzékből [Ve. 89. § (2) bekezdése]. A Ve. 89. § (1) bekezdése értelmében, az igazolás alapján, a választópolgár azon a magyarországi településen szavazhat, ahol tartózkodik.

E szabályok összevetéséből az következik, hogy az igazolás kiadása miatt a lakóhelye szerinti névjegyzékből törölt választópolgár a Ve. 66. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján ugyanitt nem vehető fel a névjegyzékbe a szavazás napján. Ezt az értelmezést erősíti az R. 1. számú melléklete 29. pontja, amely szerint az a választópolgár, aki arra hivatkozik, hogy lakóhelye a szavazókör területén van, akkor vehető fel a névjegyzékbe, ha személyazonosságát és lakcímét igazolja, feltéve, hogy a névjegyzékből korábban nem törölték.

Az Alkotmánybíróság ezért a Ve. 66. § (2) bekezdés *b)* pontját az Alkotmány 71. § (1) bekezdése és 2. § (1) bekezdése sérelmére hivatkozva támadó indítványt elutasította.

Az R. 1. számú melléklete 30. pontja első mondatának ama előírása, amely szerint a névjegyzékbe való felvétellel egyidejűleg az igazolást el kell venni, a névjegyzéknek a szavazás napján történő vezetésére vonatkozó olyan technikai szabály, amely az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alkalmazásában nem igényel törvényi rendezést.

Az Alkotmánybíróság ezért az R. 1. számú melléklete 30. pontja első mondatát támadó indítványt elutasította.

7. A Ve. 66. § (2) bekezdés *b)* pontja nem ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével. Nem a Ve. 66. § (2) bekezdéséből, hanem a Ve. más szabályaiból következik az, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár a saját lakóhelye szerinti jelöltre, listákra adhatja le szavazatát.

8. A Ve. 104. §-a arról szól, hogy a választópolgár, ha a lakóhelyén túl tartózkodási hellyel is rendelkezik, igazolás alapján a tartózkodási helyén szavazhat a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán.

A Ve. 100. §-a értelmében a Ve. I–X. fejezete rendelkezéseit – a külképviseleti névjegyzékkel és a külképviseleti szavazással kapcsolatos rendelkezések kivételével – a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a Ve. XII. fejezetében foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A Ve. 104. §-a a választójogosultak nyilvántartása körében tartalmaz szabályokat, ebben a körben eltér a Ve. 89. §-ától, amely szintén a választójogosultak nyilvántartásáról szól, az országgyűlési képviselők választásakor.

A Ve. 104. §-a kizárja, hogy önkormányzati választásokon a lakcímétől vagy tartózkodási helyétől távol lévő személy azon a településen szavazzon, ahol tartózkodik.

Az önkormányzati választások az országgyűlési képviselők választásától eltérnek. Az Alkotmány 42. §-a értelmében a helyi önkormányzás joga a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti meg; a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. A Ve. 104. §-ának vizsgálatakor nemcsak a választójog általánosságának elvére kell figyelemmel lenni, hanem az Alkotmánynak erre a szabályára is.

Az Alkotmány 71. § (3) bekezdése szerint az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A helyi önkormányzati választásokat illetően ez a külön törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Tv.). A Tv. 1. §-a szól az Alkotmány 42. §-ában és 70. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott választójogról. A Tv. 1. § (2) bekezdése kimondja, hogy a választópolgár lakóhelyén vagy – ha lakóhelye mellett legközelebb a választás kitűzését megelőző napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat.

A Ve. 104. §-a a Tv.-nek ezt a szabályát hajtja végre; nem korlátozza a választójogot az állandó lakóhelyen történő szavazásra, mint tette ezt az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 40. § (3) bekezdése, amelyet az Alkotmánybíróság 6/1991. (II. 28.) AB határozata emiatt semmisített meg.

A Ve. 104. §-a ezért nem ellentétes az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével, a Ve. e szabályát támadó indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

9. Az egyik indítványozó a Ve. 16. § (2) bekezdése és 111. §-a alkotmányellenességének vizsgálatát a Ve. 89. §-a és 104. §-a vizsgálatával összefüggésben kezdeményezte, de az indítvány nem tartalmazza, hogy a Ve. 16. § (2) bekezdés *c*) pontja és 111. §-a az Alkotmány felhívott rendelkezéseit milyen okból sérti.

Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványt visszautasította, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *d*) pontja (ABH 2003, 2075.) alapján.

10. Az igazolással szavazásról szóló 12/2006. (IV. 6.) OVB állásfoglalás alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást az Alkotmánybíróság megszüntette.

A szóban lévő állásfoglalás a Ve. 66. §-a, 89. §-a és az R. 1. számú melléklete IV. 30. pontjának alkalmazásával összefüggő kérdésekről szól. Az R. 1. számú melléklete IV. 30. pontjának második mondata alkotmányellenessé nyilvánításával az állásfoglalás vizsgálata okafogyottá vált, ezért az Ügyrend 31 § *a*) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást ebben a részében megszüntette.

Budapest, 2006. október 3.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indoklása

A korábbi alkotmánybíróági határozatok által kijelölt úton haladva meghozott határozat indoklását – a magam részéről – azzal egészítem ki, hogy emlékeztetek arra: az országgyűlési választások választójogi szabályainak meghatározásakor a jogalkotónak figyelemmel kell lennie az ezen a területen vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeire is.

Az európai követelményekkel való összhangra az Alkotmánybíróság már korábban is rámutatott, amikor megjegyezte a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban is, hogy „A választójog egyenlőségéből származó alkotmányosági követelmények tartalmának meghatározásakor az Alkotmánybíróság figyelembe vette az Európa Tanács Velence Bizottságának 190/2002. számú véleményét, amelyben a Code of Good Practice in Electoral Matters a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősíti a választójog egyenlőségét.” (ABH 2005, 246, 251–252.)

Mivel ez a testület e dokumentum elfogadása óta, a gyakorlati tapasztalatok alapján számos újabb határozatot fogadott el, fontos ezeket áttekintően figyelembe venni, amikor a jogalkotó a saját mozgásszabadságával él. Ezek közül külön is hangsúlyozni kell az alábbiakat: A. Jelentés a távsvavazásnak és az elektronikus szavazásnak az Európa Tanács standardjaival való összeegyeztethetőségéről (Rapport sur la compatibilité du vote a distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe: CDL-AD(2004)012); B. Jelentés a politikai pártok választási részvételéről (Rapport sur la participation des partis politiques aux élections: CDL-AD(2006)025); C. Jelentés a parlamenti választásokon való részvételi jog korlátainak eltörléséről (Report on the Abolition of Restrictions on the Right to Vote in General Elections: CDL-AD(2005)011); D. Értelmező nyilatkozat a választójog stabilitásáról (Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral: CDL-AD(2005)043); E. Jelentés a választójogról és a választások lebonyolításáról Európában (Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe: CDL-AD(2006)018); stb.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek a választási kérdésekre és az emberi jogok védelmére szakosított intézménye, az ODIHR (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights) is számos dokumentumban dolgozta fel az európai választási szabályokat és ezek gyakorlati érvényesülését. E monitoring-gyakorlat szintetizáló összefoglalását az ODIHR ún. választási irányelveiben (Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, 2001) adta meg.

Ezeknek a dokumentumoknak a jelen határozat problematikáját illetően különösen azokat a téziseit tartom figyelemre méltónak, amelyek a rendszer átláthatóságának és megbízhatóságának garanciális kidolgozottságát várják el. A garanciák túlnyomó része természetesen ma is teljesül, de vannak olyanok, ahol a jogalkotónak célszerű átgondolni azt, hogy a másutt is tapasztalt diszfunkciók megelőzésére alkalmasak-e a jelenlegi hazai választójogi részletszabályok.

A Kódex (1.2.iv-v.) hangsúlyozza, hogy ha módot is kell nyitni a választólístaról jogos ok nélkül lemaradtak számára arra, hogy felkerüljenek a listára, de célszerű időbeli korlátokat felállítani a visszaélések kiküszöbölése végett, és aggályosnak tartja a választás napján történő helyesbítést, s elfogadhatatlannak, ha ez magában a szavazóhelyiségben történik. Garanciális szempontból indokoltan tartja, ha a helyesbítések eljárását az eredeti választókörzetre korlátozzák (Kódex-kommentár, 7. §, 16. o.). A választói listát illetően a Kódex kommentárja pedig a tényleges kötődés elvét hangsúlyozza, azaz az egyén elsődleges lakóhelye választói listájára kerüljön, ehelyett másodlagos lakóhelyén akkor vehető fel választói listára, ha ott rendszeres jelleggel tartózkodik, és ez például az ottani adóhatóság illetékessége alá tartozást jelentheti. (Kódex-kommentár, 6. §, 15. o.)

A Jelentés a politikai pártok választási részvételéről – számos más fontos elem mellett – felhívja a figyelmet a választási kampányban a média felelősségére és arra, hogy kell, hogy legyen olyan garanciális mechanizmus, ami biztosítja a hatékony orvoslátot már a választás előtti időszakban az információk önkényes felhasználásával, illetve eltorzításával szemben. (36. §)

Az Értelmező nyilatkozat fontosnak tartja pontosítani, hogy az immár átdolgozott Kódexnek az a szabálya (II.2.b), ami a választási rendszer alapelemeinek a választást megelőző évben történő megváltoztatásától való tartózkodást hangsúlyozza, valamint azt, hogy az esetleges változtatásnak lehetőleg alkotmányi (illetve ahol ilyen van, ott a közönséges törvényekét meghaladó) szinten kell megjelennie, ez csak a választójog alapvető szabályaira vonatkozik. (II. 1–3). Pontosítja azt is, hogy bármilyen választási reformot azonban a választásokhoz képest idejekorán kell végrehajtani, hogy az valóban alkalmazható legyen. (II/5)

A Jelentés a távszavazásnak és az elektronikus szavazásnak az Európa Tanács standardjaival való összeegyeztetőségéről nem tartja igazán kívánatosnak a levél útján történő távszavazás intézményét az ún. új demokráciákban, és azt az őrizeteskre, kórházakban ápoltakra, otthoni mozgáskorlátozottakra és a külföldön tartózkodókra korlátozná, feltéve, hogy a posta működése pontos és megbízható és a csalások és megfélemlítések kockázatát sikerül kizárni. (17. §) Az elektronikus szavazást és a hasonló technikákat illetően hangsúlyozza, hogy erre csak ott szabad sort keríteni, ahol a megbízhatóság és az átláthatóság garanciáit biztosítani tudják. (18–21. §) Mindebben a jogi-technikai garanciák fontosságát meghatározó jelentőségűnek tekinti a Jelentés. (64–68. §, 69–70. §)

A Jelentés a választójogról és a választások lebonyolításáról Európában fontosnak tartja kiemelni, hogy a távollévők szavazása esetében igen szigorú feltételeket kell előírni. (60. §) A rendes választói listákról lemaradt választójogosultak kiegészítő listájának intézménye kapcsán a Jelentés rámutat annak veszélyére, amit ezeknek eltúlzott használata eredményezhet. (72. §), ideértve a többszörös szavazás veszélyét, valamint azt, hogy a szavazó végül nem a saját választókerületét illetően szavaz. (73. §)

Az ODIHR-irányelvek közül ki kell emelni annak elvárását, hogy a választói nyilvántartás mint olyan megbízható és pontos, azok vezetése pedig tökéletesen átlátható legyen. (VII/A. p. 13–14) A mozgóurnás szavazásnál is szigorú feltételek megkövetelését tartja célszerűnek, például az előzetes, írásos és lehetőleg indoklással alátámasztott igénylést. (XII/C, p. 26.) Az irányelvek is felhívják a figyelmet arra, hogy az egyedi szavazó csoportok sajátos igényeit kielégítő, különleges szavazási megoldások könnyen kaput nyithatnak a visszaélésekre (XII/E, p. 27.).

Az egymással tartalmilag harmonizáló, fentebb hivatkozott dokumentumok jogforrási szempontból nem kötelezőek ugyan, azonban a gyakorlati tapasztalatok fényében szintetizálták az eddigi gyakorlatot, elismerve természetesen, hogy nincs egységes, mindenütt alkalmazható megoldás.

Nyilvánvaló, hogy a választott jogtechnikai megoldásnak azonban ki kell elégíteni azokat az elvárásokat, amelyeket az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke fűz a szabad választásokhoz való jogról. Eszerint „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.”

Fontos hangsúlyozni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig maga is hivatkozott a Velence Bizottság Kódexére, mint amit iránymutatónak tekintett a választások egyes technikai részletkérdéseinek megítélésében. (Melnichenko c. Ukrajna ügyben hozott ítélet, 2004. október 19, 57. §) Ugyanebben a szellemben és elismerve, hogy a konkrét megoldást illetően az államoknak jelentős mozgásszabadságuk van, említette az Emberi Jogok Európai Bírósága a sajtószabadság és a választási kampány sajátosságainak összefüggéseiről szólva, hogy „mivel a két jog konfliktusba kerülhet, esetleg szükséges lehet a választások idején vagy azt megelőzően olyan korlátozásokat alkalmazni, amelyek egyébként nem lennének elfogadhatóak, annak érdekében, hogy a nép véleményének kifejezését biztosítsák a törvényhozó testület megválasztását illetően.” (Bowman c. Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet, 1998. február 19. 43. §) Egybevágott a Velence Bizottság Kódexében foglaltakkal az is, amikor az államok által a passzív választójoghoz fűzött bizonyos kritériumokat értékelve az Emberi Jogok Európai Bírósága rámutatott, hogy „lényegi fontosságú, hogy a képviselőjelöltek tartással rendelkező és őszinte személyek legyenek. Az arra történő kötelezés, hogy nyíltan és őszintén jelenjenek meg a közönség előtt, lehetővé teszi a választóknak, hogy értékeljék ezek személyes értékeit és arra irányuló képességüket, hogy melyikük képviselné jobban érdekeiket a parlamentben.” (Melnichenko ügyben hozott ítélet, 58. §) Az Emberi Jogok Európai Bírósága már több ügyben is érintette a szavazati jognak olyan előfeltételeit, mint amelyek például bizonyos időtartamú helyben lakást írnak elő. Bár ezek az ügyek korlátozott törvényhozatali autonómiával felruházott területi önkormányzatok különleges státusához kötődtek, az ítéletek elvi éllel megfogalmazott téte-

lei sokban egybevágnak a fentebb, az általános választásokkal összefüggésben hivatkozott fejtegetésekkel. A Py c. Franciaország ügyben hozott 2005. január 11-i ítéletben is megerősítette, hogy „a lakóhely, illetve a helyben lakás bizonyos időtartamának megkövetelése a választójog megadásához – elvben – nem önkényes korlátozása a választójogoknak.” (Py ügyben hozott ítélet 48. §) Lehet, hogy vannak valakinek bizonyos helyi kapcsolatai „a jog azonban nem lehet tekintettel egyedi esetekre, hanem általános normát kell megjelenítenie.” (Py ügyben hozott ítélet, 51. §) „Nem ésszerűtlen tehát a választópolgártól bizonyos időtartamú helyben lakást megkövetelni a helyi választásokon való részvétele biztosítása előtt.” (Py ügyben hozott ítélet, 56. §) Mindezek összefüggenek azzal, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint „az aktív és passzív választójogok bár fontosak, de nem abszolút jellegűek (...) A feltételek a kérdéses jogokat azonban lényegi tartalmukban nem lehetetlenítik el, és nem foszthatják meg hatékonyságuktól: jogszerű célt kell követniük és a választott eszközök nem lehetnek aránytalanok.” (Podkolzina c. Lettország ügyben hozott 2002. április 9-i ítélet, 33. §) „A megszabott feltételek nem akadályozhatják a törvényhozás megválasztásában az emberek szabad akarat-kifejezését, tükrözniük, és nem akadályozniuk kell az eltökéltséget a választási eljárás integritásának és hatékonyságának fenntartásában.” (Hirst c. Egyesült Királyság ügyben hozott (2.), 2005. október 6-i nagykamarai ítélet, 62. §)

Fentieket összegezve – nézetem szerint – az is megállapítható, hogy bár igaz, a jelen határozatban érintett megoldások önmagukban nem sértették meg a magyar állam által vállalt nemzetközi kötelezettségeket, de a megoldás nagyvonalúsága több problémát okozott, mint amennyinek a kiküszöbölésére törekedett. A vizsgált választójog-technikai intézmény nem is alapult nemzetközi jogi kötelezettségen. Nem több jogot adott, hanem más optikát használva szabályozott, amely azonban így újabb problémákat generált. Míg a hazai megoldás az átjelentkezést végső soron adminisztratív kérdésnek tekintette, ami az állampolgár kényelmét szolgálja, addig a hivatkozott nemzetközi dokumentumok a hasonló eljárásjogi természetű könnyítéseket anyagi jogi (valamint további kiegészítő eljárási) feltételektől teszik függővé. Nézetem szerint érzékelhető tehát egy bizonyos mérvű inkonzisztencia a nem a lakóhelyen történő szavazás célját, értelmét és technikáját illetően a magyarországi jogszabályok, azok gyakorlata, illetve az Európa Tanács és az EBESZ megközelítése között. Már a 338/B/2002. AB határozathoz fűzött, Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva bírónő által készített, és három bíró csatlakozását élvező különvélemény is érzékelte ezt a problémát s osztom az ebben kifejtett álláspontot, hogy „nem sértené a választójog általánosságának elvét, ha az egyébként fennálló választójogát a polgár a jelenleginél szigorúbb feltételek mellett gyakorolhatná, ha a szavazás napján lakcímétől távol van.” (ABH 2003, 1504, 1513.) Mivel az Alkotmánybíróság jelen határozata nyomán a jogalkotónak meg kell tennie a megfelelő lépéseket, nézetem szerint ezek során nem kerülheti el, hogy a hazai jogi reformban – tekintettel a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának az Alkotmány 7. § (1) szerinti össz-

hangja követelményére – megfelelő figyelmet fordítson az európai választójogi monitoring-intézmények által hangsúlyozott átláthatósági és megbízhatósági követelmények hivatkozott tapasztalataira.

Budapest, 2006. október 3.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részének 3. pontját – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országgyűlési képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 60/2005. (XII. 21.) BM rendelet 1. számú melléklete 30. pontja utolsó mondatának megsemmisítését – nem tudom elfogadni.

Indokaim a következők:

1. A többségi határozat a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 89. § (1) bekezdésével való ellentétre alapítja a BM rendelet megsemmisítését. Ez az érv nem helytálló, ugyanis az ellentéthez azonos szabályozási tárgy lenne szükséges, amiről itt nem lehet szó. A Ve. 89. § ugyanis arról szól, milyen feltételekkel adható ki igazolás azoknak a választópolgároknak, akik Magyarország területén lakcímüktől távol kívánnak szavazni. A névjegyzékbe való felvételt a szavazás napján a Ve. 66. §-a szabályozza. A Ve. 89. § (1) bekezdés utolsó mondata pedig megengedi, hogy az igazolás birtokában lévő választópolgár szavazhasson a településen, ahol tartózkodik (illetve ahova az igazolása szól). A Ve. e szabályából tehát nem következik, hogy a választópolgár az első vagy a második fordulóban ne szavazhatna a lakcíme szerinti választókerületben, csak arra ad jogot, hogy igazolás birtokában a tartózkodási helyén szavazhasson.

2. A Ve. 66. § (2) bekezdése a következőkről rendelkezik:

„A szavazatszámlláló bizottság – a személyazonosság és a lakcím megállapítására alkalmas igazolvány alapján – megállapítja a szavazni kívánó személyazonosságát és azt, hogy szerepel-e a névjegyzékben. A szavazatszámlláló bizottság felveszi a névjegyzékbe azt a választópolgárt, aki

- a) igazolással rendelkezik,
- b) igazolja, hogy lakcíme a szavazókör területén van, feltéve, hogy nem szerepel a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartásában.”

Álláspontom szerint a többségi határozat csak akkor nyilváníthatta volna alkotmányellenesnek a BM rendelet vitatott szabályát, ha a Ve. 66. § (2) bekezdésének b) pontja alkotmányellenes lenne. A többségi – szerintem is helyes – nézet szerint viszont a Ve. 66. § (2) bekezdésének b) pontja nem alkotmányellenes; ezért nem lehet alkotmányellenes annak a következménye sem a törvény végrehajtását szolgáló rendeletben. A most megsemmisített

mondat nélkül a szavazatszámoló bizottság pontosan úgy lett volna köteles dönteni az igazolással rendelkezők szavazásáról eredeti lakóhelyükön, ahogyan a rendelet előírta (és ez marad a helyzet ezután is, ha a Ve. 66. §-a nem változik).

3. Egyébiránt az indítványozók által felhozott érv, hogy ti. ily módon lehetővé válik egyes szavazópolgárok szavazóerejének – befolyásának – növelése, ha a választó lakóhelyén az első forduló eredményei miatt van második forduló, míg a tartózkodási helyén már nincs [mert az első fordulóban a szavazás érvényes és eredményes volt az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 7. § (1) bekezdése szerint], ez a lehetőség a magyarországi kétfordulós vegyes választási rendszer következménye; semmi indok nincs feltételezni, hogy az ilyen esetek ne véletlenszerűen oszlanának meg a különböző jelölő szervezetek támogatói között. Másodszor: fordított helyzet is előállhat, ha a választópolgár tartózkodási helyén szavazhatna a második fordulóban, de a lakcíme szerinti választókörzetben nincs második forduló. Ezeket az eseteket azonban a választási statisztika nem tartja nyilván. (A második fordulóban leadott szavazatok csak az egyéni választókerületi eredményeket befolyásolják, a töredékszavazatok elosztását csak közvetve, éspedig az elért egyéni mandátumokkal fordított arányban.)

Az indítványozók feltételezik, hogy a választók egyes csoportjai szervezeten, de legalábbis egyenként stratégiai szavazással élnek a különben véletlenszerűen előálló lehetőséggel. Ez a feltevés aligha támasztható alá tapasztalati érvekkel és azon alapul, hogy a választók helyváltoztatása – vagy, mint itt, a tervezett helyváltoztatás elmaradása – politikai motívumokból történik. Életszerűbb feltevés, hogy a lakcím szerinti választókörzetben történő szavazást döntően magántermészetű okok motiválják; az igazolás kiadása és a második forduló között több mint két hét telik el, így elképzelhető, hogy előre nem látott körülmények indítják a szavazópolgárokat az otthonmaradásra.

Budapest, 2006. október 3.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 317/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 122. számában.

48/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 26/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltezéssel, egy beadványában tizenegy különböző, ügödöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 26/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy ha az államháztartás éves szinten hiánnyal zár, akkor a pártok az éves támogatásukkal egyenértékű összeget fizesse a Gyermekrák Alapítvány részére?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [... Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a „Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt (...)” fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni

kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [... OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [... az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt tartalmazza, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra „igen” vagy „nem” válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kérdés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltezéssel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének

a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Al-

kotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 303/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

49/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 27/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltessel, egy beadványában tizenegy különböző, ügydöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 27/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívében a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy csak azok a parlamenti képviselők kaphassák meg havi jövedelmüket és juttatásaikat, akik az ülésekről nem hiányoznak igazolatlanul, és csakis abban az esetben, ha országgyűlési képviselőként végzett munkájukról a nyilvánosság felé minden hónap végén írásban, a parlament honlapján részletesen beszámolnak?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [... Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a „Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt (...)” fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [... OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [... az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt tartalmazza, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra „igen” vagy „nem” válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kér-

dés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltessel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkossa törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró
Dr. Bragyova András s. k., alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró
Dr. Harmathy Attila s. k., alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., alkotmánybíró
Dr. Kiss László s. k., alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró
Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 304/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

50/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 28/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltezéssel, egy beadványában tizenegy különböző, ügödönt országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz

(a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 28/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy a halálbüntetéssel kapcsolatos nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeink a választópolgárok többségének akarata esetén felülvizsgálatra kerülhessenek?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [... Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a „Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt (...)” fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [... OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [... az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt takarja, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra „igen” vagy „nem” válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kérdés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltezéssel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a hatá-

rozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alap-

ján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 305/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

51/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 29/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltezéssel, egy beadványában tizenegy különböző, ügydöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 29/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkotson törvényt arról, hogy a közbiztonság javítása miatt a rendőrség teljes intézkedési jogkörhöz jusson, és a bűncselekményt elkövetők társadalmi szerepükre vagy megítélésükre való megkülönböztetés nélkül gyorsított eljárással kapják meg büntetésüket?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [... Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a „Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkotson törvényt (...)” fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett ren-

delkezésébe ütközne. Az [...] OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [...] az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdések teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt takarja, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra „igen” vagy „nem” válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kérdés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltezéssel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkotson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének

a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Al-

kotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 306/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

52/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 30/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltezéssel, egy beadványában tizenegy különböző, ügydöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 30/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy a bűnözés visszaszorítása miatt a börtönlakók életkörülményei szigorodjanak, valamint olyan mértékű legyen a termelőmunkába való bekapcsolásuk, hogy az eltartásuk és a börtön fenntartásának költségeit fedezze?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [... Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a „Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt (...)” fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [... OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [... az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt takarja, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra „igen” vagy „nem” válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kér-

dés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltezéssel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró
Dr. Bragyova András s. k., alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró
Dr. Harmathy Attila s. k., alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., alkotmánybíró
Dr. Kiss László s. k., alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró
Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 307/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

53/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 31/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltezéssel, egy beadványában tizenegy különböző, ügödönt országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz

(a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 31/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbíralt népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy állampolgáraink részére a közterületeken való parkolás ingyenes legyen?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indoklásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [... Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a »Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt (...))« fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [... OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [... az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt takarja, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra »igen« vagy »nem« válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kérdés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltezéssel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejtí ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére

(és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 308/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

54/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 32/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltezéssel, egy beadványában tizenegy különböző, ügydöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 32/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkotson törvényt arról, hogy a diákok, a nyugdíjasok és a fogyatékkal élőknél valamennyi tömegközlekedési eszközön ingyenesen utazhassanak?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [...Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a »Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkotson törvényt (...)« fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni

kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [... OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [... az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt takarja, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra »igen« vagy »nem« válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kérdés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltezéssel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkotson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helyben hagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helyben hagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján le-

follytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hi-

telesítését megtagadni. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró
Dr. Bragyova András s. k., alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró
Dr. Harmathy Attila s. k., alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., alkotmánybíró
Dr. Kiss László s. k., alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró
Dr. Kukorelli István s. k., alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 309/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

55/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 33/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltessel, egy beadványában tizenegy különböző, ügydöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 33/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívében a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy állampolgáraink részére az Internet használata ingyenes legyen?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [... Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a »Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt (...)*«* fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [... OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [... az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt takarja, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra »igen« vagy »nem« válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kérdés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltessel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

- a) a jogszabálysértés megjelölését,
- b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 310/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

56/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 34/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltezéssel, egy beadványában tizenegy különböző, ügyszámú országos

népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 34/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés vizsgálja felül és alkosson új törvényt a pártok, valamint az országgyűlési képviselők finanszírozásának takarékosabbá, átláthatóbbá és ésszerűbbé tételéről?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [... Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a »Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt (...)*«* fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [... az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [... OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [... az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt takarja, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra »igen« vagy »nem« válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kérdés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozata ellen 2006. február 17-i keltezéssel kifogást nyújtott be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006.

február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helyben hagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helyben hagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés

nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 311/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

57/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 35/2006. (II. 2.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Zöld Párt elnöke 2006. január 17-i keltezéssel, egy beadványában tizenegy különböző, ügydöntő országos

népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az OVB mind a tizenegy kérdés tekintetében külön határozatot hozott, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozat számok alatt. Az OVB 35/2006. (II. 2.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) elbírált népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt az Életkezdési Támogatás bevezetéséről, melynek keretében minden újszülött 1 millió forintot kap az államtól, amit középiskolai végzettsége megszerzését követően, a házaságkötése után, csak otthonvásárlásra használhatna fel, továbbá gyermekszületés esetén az 1 millió forint kamatait is megkapja ugyanerre a célra?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését a 2006. február 2-i ülésén hozott határozatával – az OVBh.-val – megtagadta, mivel álláspontja szerint az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontjában, valamint 13. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés „sérti az [...] Nsztv.] 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét”, mivel az „a »Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt (...)« fordulattal kezdődik, amely fordulat többféleképpen is értelmezhető. Az egyik lehetséges – nyelvtani – értelmezés alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy maga a beadványozó, vagyis a Zöld Párt lenne (eredményes népszavazás esetén is) a megalkotandó törvény kezdeményezője, a törvényjavaslat benyújtója. Tekintettel arra, hogy [...] az Alkotmány] 25. §-ának (1) bekezdése tételesen meghatározza a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a feltenni kívánt kérdés ilyen értelmezése az Alkotmány említett rendelkezésébe ütközne. Az [...] OVB] megállapítja továbbá, hogy a feltenni kívánt kérdés [...] az Nsztv.] 10. § c) pontjába ütközik, vagyis a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB sz. határozata ugyanis egyértelműen leszögezi, hogy a népszavazásra feltett kérdésnek teljesítenie kell az egyértelműség követelményét. Az egyértelműség követelménye pedig nem kizárólag azt takarja, hogy a kérdés eldöntendő legyen (vagyis hogy arra »igen« vagy »nem« válasszal lehessen felelni), hanem azt is, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az a körülmény ugyanakkor, hogy a kérdés bevezetőjének idézett fordulata a kérdés többféle értelmezését is lehetővé teszi, nyilvánvalóan sérti az Alkotmánybíróság idézett határozatában is megfogalmazott egyértelműségi követelményt.”

II.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó határozatai ellen 2006. február 17-i keltezéssel kifogást nyújtott

be, mely 2006. február 20-án érkezett az OVB-hez, 2006. február 22-én pedig az Alkotmánybírósághoz. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Tekintettel arra, hogy az OVB határozatainak a közzétételére a Magyar Közlöny 2006. február 8-án megjelent, 2006. évi 14. számában került sor, az OVB határozatai ellen a kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

Az indítványozó az OVB hitelesítést megtagadó tizenegy, 25–35/2006. (II. 2.) OVB határozatai ellen egy indítványban, az egyes határozatok vonatkozásában külön indokolást nem tartalmazó kifogást nyújtott be. Az indítványozó álláspontja alapján az OVB-nek hitelesítenie kellett volna az aláírásgyűjtő íveket. Hivatkozik arra, hogy „amikor az szerepel az íven, hogy a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt, azt nem lehet úgy érteni, hogy a törvényjavaslatok benyújtója lenne a Zöld Párt!” „Ha ezek a kérdések nem egyértelműek, akkor mik lehetnek azok?? Ilyen alapon egy kérdésben sem lehetne népszavazást tartani” – fejt ki nézetét.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó tizenegy, más-más tárgyú népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése megtagadásáról, külön számokon meghozott OVB határozat felülvizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság az egyes indítványi elemeket elkülönítette, és a tizenegy különböző OVB határozat vonatkozásában külön határozatot hoz. Jelen határozatnak az OVBh. a tárgya.

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Alkotmány

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Ve.

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

- a) a jogszabálysértés megjelölését,
- b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás – tartalmát tekintve – megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó vitatja az OVB-nek azt a megállapítását, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés

nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelménynek. Nézete szerint a kérdés egyértelmű, és nem értelmezhető úgy, hogy a Zöld Párt lenne a törvényjavaslat benyújtója.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVBh.-ban szereplő népszavazási kérdés „a Zöld Párt kezdeményezésére az Országgyűlés alkosson törvényt” fordulata miatt nem felel meg az Nsztv.-ben a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelmű megfogalmazásával kapcsolatos, és az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezett és kifejtett követelménynek.

Helytálló az OVBh. indokolása, mely szerint a fenti fordulat egyik értelmezése az lehet, hogy magának a tárgyszerinti törvénynek az – alkotmányi értelemben vett – kezdeményezője, vagyis a törvényjavaslat benyújtója a Zöld Párt legyen. Másik értelmezése lehet a fenti fordulatnak, hogy a kezdeményező neve csak információs, figyelemfelhívó céllal kerül rögzítésre a kérdésben. A harmadik értelmezés alapján az Országgyűlés csak a Zöld Párt kezdeményezésére (és nem esetlegesen más, konkuráló kezdeményezés alapján) alkothat törvényt a kérdésben meghatározott tárgykörben. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménnyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]

A kérdésnek a fentiekben kifejtettek alapján többféle értelmezése is lehet. Az, hogy a kérdésnek nem kizárólag egyfajta értelmezése lehet, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján megalapozza az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelmény sérelmét [ld. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat]. Ha a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg a törvényi feltételeknek, akkor az OVB köteles az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadni. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az OVB-nek az OVBh.-ban foglalt, az Nsztv. 10. § c) pontján és 13. § (1) bekezdésén alapuló, aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy a hitelesítést megtagadó OVB határozatot az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt helybenhagyta, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a kérdés egyébként megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró, *Dr. Bragyova András s. k.,* alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró, *Dr. Harmathy Attila s. k.,* alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró, *Dr. Kukorelli István s. k.,* alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 312/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

58/2006. (X. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő íve és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 42/2005. (XII. 1.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Magyarországi Kisebbségek Pártja országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Kívánja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlésébe az országgyűlési választások útján képviselői mandátumot szerző országgyűlési képviselők számát százötven főben határozza meg a választási törvény?”

Az OVB álláspontja szerint – az Alkotmánybíróság 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában foglaltakra figyelemmel – az Országgyűlés létszámának meghatározása az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi, szervezetalkítási kérdés. Ennek alapján az OVB a kezdeményezést ellentétesen találta az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontjával, mely szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről. Ezért az OVB a 42/2005. (XII. 1.) OVB határozatával megtagadta az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését.

A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVB határozatával szemben. Álláspontja szerint a határozat ellentétes a népszuverenitás és a népfelég elvével, valamint az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésével, amely kimondja, hogy országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Ezért indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze új eljárás lefolytatására az OVB-t.

II.

1. Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) és az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

„28/C. § (5) bekezdés

Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről”.

Nsztv.

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

Ve.

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

2. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

III.

1. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés arra irányul, hogy az országgyűlési képviselők száma százötven fő legyen. Vagyis eredményes ügydöntő népszavazás esetén a törvényhozásnak módosítania kellene az országgyűlési képviselőválasztásokra vonatkozó szabályokat annak érdekében, hogy a képviselők létszáma százötven főre csökkenjen. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben – az OVB határozata és a kifogás alapján – azt kellett megvizsgálnia, hogy ez a változtatás az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontja szerinti „szervezetalkítási (-átalakítási, -megszüntetési)” tárgykörbe tartozna-e.

2. Az Alkotmánybíróság a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy nem tartható népszavazás az alábbi kérdésben: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelenleginél kisebb létszámmal működjön?” A többségi határozat indokolása három érveléssel támasztotta alá a rendelkező részben foglalt döntést. Az akkor vizsgált kérdés egyrészt ellentétben állt az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d*) pontjával. Másrészt a kérdés nem felelt meg az úgynevezett jogalkotói egyértelműség követelményének, mivel a kérdésből nem derült ki, hogy a kezdeményezők milyen létszámú parlament kialakítását kívánták elérni. Harmadrészt az aláírásgyűjtő ív azért nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, mert azt tartalmazta, hogy a kezdeményezők „véleménynyilvánító országos népszavazás” megtartására törekedtek.

Jelen esetben a kezdeményezők pontosan meghatározták, hogy mekkora létszámú parlament kialakítását kívánják elérni, továbbá nem véleménynyilvánító népszavazást kezdeményeztek. Ezért az Alkotmánybíróságnak a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatot alátámasztó három indok közül az elsőt kell figyelembe vennie. Ezzel kapcsolatban a határozat indokolása a következőket tartalmazza: „Az országgyűlési képviselők száma – minthogy az Országgyűlés a képviselők közül áll – az Országgyűlés mint szerv alakításának a kérdései közé tartozik. Az Ország-

gyűlésnek a képviselők számára vonatkozó döntése az Országgyűlés létrehozásával közvetlenül összefüggő, az Országgyűlést mint népképviselői szervet alakító kérdés. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d*) pontja valamennyi szervezetalkítási kérdésben kizárja a népszavazást, az Országgyűlés tekintetében ezért nemcsak a parlamenti bizottsági struktúra és a frakciók tevékenységének kérdése nem lehet népszavazás tárgya, hanem az országgyűlési képviselők száma sem.” (ABH 2004, 381, 385.)

3. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben irányadónak tekintette a 25/2004. (VII. 7.) AB határozat indokolásának azt a megállapítását, amely szerint az országgyűlési képviselők számáról nem tartható választópolgárok által kezdeményezett népszavazás. A népszavazás kezdeményezői jelen esetben pontosan meghatározták, hogy az országgyűlési képviselők száma százötven fő legyen. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ilyen mértékű létszámcsökkenés nemcsak a választási rendszer teljes átalakításával járna, hanem szükségképpen maga után vonná az Országgyűlés belső szervezetének átalakítását is, amelynek kereteit az Alkotmány határozza meg. Az Alkotmány 21. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságokat hozhat létre, valamint a 24. § (4) bekezdése alapján a Házaszabályban állapítja meg saját működésének és szervezetének szabályait. Ezért az eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlésnek át kellene alakítania saját szervezetét.

4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d*) pontjába ütközik. Ezért az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XII. 1.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság, tekintettel az OVB határozat Magyar Közlönyben való megjelenésére, elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 328/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 125. számában.

59/2006. (X. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének, nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos megállapítására irányuló indítványok és alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja:

Az Alkotmány 70/E. §-a alapján a szociális biztonság-hoz való jog megvalósítása megköveteli, hogy a szociális ellátás formáinak működtetésében jelentkező különbözőségek ne akadályozzák a szociális ellátási rendszer egésze révén az emberi élet és méltóság védelméhez szükséges megélhetési minimum állami biztosítását. Az állam a szociális ellátási rendszerek egésze útján köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni.

2. Az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 37/A. § (3) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 37/A. § (3) bekezdés c) pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki, nem alkalmazható a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 37/A. § (3) bekezdése a Pesti Központi Kerületi Bíróságon megindult perben.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amely a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 37/A. §-a (3) bekezdésének meghatározott szövegrészét az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésével, 70/A. §-ának (1) bekezdésével, valamint nemzetközi szerződéssel ellentétesnek minősítette, s ezen az alapon a szövegrész megsemmisítésére vonatkozó kérelmet tartalmazott.

2. Az egyik indítványozó előadta, hogy szociális segély iránti kérelmet nyújtott be 50%-os munkaképesség-csökkenésre hivatkozva, de kérelmét az illetékes Polgármesteri Hivatal elutasította. Az indítványozó a határozat ellen bírósághoz fordult. Tekintettel arra, hogy korábban vállalkozóként működött, esetében nem jöhetett számításba az Sztv. 37/A. §-a (3) bekezdésében előírt, a munkaügyi központtal legalább két évig fennálló együttműködés. Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése alapján kérte az Sztv. 37/A. §-a (3) bekezdésének „illetőleg igazolja, hogy a rendszeres szociális segély iránti kérelme benyújtását megelőző három évben az illetékes munkaügyi központtal legalább két év időtartamig együttműködött” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és a rendelkezés megsemmisítését. Kérte továbbá annak kimondását, hogy a támadott rendelkezés a Pesti Központi Kerületi Bíróságon 7.K.60.912/1998 számon indult perben nem alkalmazható.

Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 25. cikkével, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. cikkével is; ezért kérte a rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását is. Utalt továbbá az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésére is arra hivatkozva, hogy a hátrányos megkülönböztetés vele szemben azért áll fenn, mert ő nem volt két évig munkanélküli és ezért nem részesülhet rendszeres szociális segélyben.

Az Alkotmánybíróság tájékoztatta az indítványozót, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei – az indítványból megállapíthatóan – még nem állnak fenn, ezért kérelmét majd a feltételek beálltakor, a jogerős határozat kézhezvételétől számított 60 napon belül nyújtsa be, ha az alkotmányjogi panaszt akkor is szükségesnek tartja. Az indítványozó nem küldött új beadványt.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ának (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt az terjeszthet elő, akinek jogséremlme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt következett be és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetősége nincs. Ennek alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint folyamatban lévő bírósági eljárás idején előterjesztett indítványt alkotmányjogi panaszként nem lehet elbírálni, hanem legfeljebb utólagos normakontrollra vonatkozó kérelemként (219/B/1992. AB végzés, ABH 1992, 789.; 912/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 976, 978.). Az Alkotmánybíróság büntetőeljárás körében az említett elvhez viszonyított kivételként kimondta, hogy a bírósági eljárást megelőzően hozott, nem ügydöntő bírósági, hanem egyéb kérdésekben hozott érdemi határozatokkal szemben helye lehet alkotmányjogi panasznak [715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584, 587.; 43/1998. (X. 9.) AB határozat, ABH 1998, 313, 317.]. Egyéb, valamely rész kérdést el nem döntő, hanem bíróság által felülvizsgálatra kerülő határozatok esetében

azonban az általános elv érvényesül, azaz az indítvány utólagos normakontrollként bírálendő el.

Magának az indítványnak a tartalmából is az állapítható meg, hogy a kérelem elsődlegesen a támadott rendelkezés alkotmányellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányul, ezekhez kiegészítésként járul a szabály alkalmazásának a meghatározott konkrét bírósági ügyben történő kizárására vonatkozó kérés.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló kérelemként bírálta el.

3. A másik indítványozó több kérelmet terjesztett elő. Az egyik kérelem tartalmilag megegyezett az első indítványozó által előterjesztett kéréssel. Itt azonban nem történt utalás folyamatban lévő bírósági eljárásra. Az Alkotmánybíróság a többi kérelemtől az indítványozónak az első indítványozóéval tartalmilag megegyező kérését elkülönítette és az első indítvány tárgyával való összefüggésre tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065, a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-a alapján az ügyeket egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

A támadott szabály az indítvány benyújtása után megváltozott, de a szabály kifogásolt tartalma a szöveg módosítása után is megmaradt. Az Alkotmánybíróság az indítványokat a határozat meghozatalakor hatályos szabály alapján bírálta el (hasonló a 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; a 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; az 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.).

II.

A határozat elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

2. Az Sztv. rendelkezései:

a) az indítványok beadásakor hatályos szöveg:

„33. § (1) A települési önkormányzat a megélhetése alapjául szolgáló jövedelem pótlására jövedelempótló támogatásban részesíti azt a munkanélkülit,

a) aki az Ft. alapján munkanélküli járadékban részesült, és a munkanélküli járadék folyósítása időtartamának lejártát követően az Ft. alapján más munkanélküli ellátásra nem jogosult, és keresetpótló juttatásban nem részesül,”

„37/A. § (1) A települési önkormányzat rendszeres szociális segínyt állapít meg annak a személynek, aki

a) a 18. életévét betöltötte, de aktív korú és munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, illetve vakok személyi járadékában részesül,

b)

c) aktív korú nem foglalkoztatott, feltéve, hogy megélhetése más módon nem biztosított.

(...)

(3) Az (1) bekezdés c) pontja alkalmazásában aktív korú nem foglalkoztatott személynek minősül az, aki a jövedelempótló támogatás folyósításának időtartamát kimerítette, illetőleg igazolja, hogy a rendszeres szociális segély iránti kérelme benyújtását megelőző három évben az illetékes munkaügyi központtal legalább két év időtartamig együttműködött, és keresőtevékenységet nem folytat, ide nem értve az Sztv. 34. § (3) bekezdés d) pontja szerinti keresőtevékenységet.”

b) az indítványok elbírálásakor hatályos szöveg:

„37/A. § (1) A rendszeres szociális segély a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott támogatás. A települési önkormányzat, 2007. január 1-jétől a jegyző rendszeres szociális segélyt állapít meg annak az aktív korú személynek, aki

a) egészségkárosodott,

b) vagy nem foglalkoztatott,

c)

feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított. A b) pont szerinti személy esetében a rendszeres szociális segély megállapításának feltétele, hogy vállalja a beilleszkedését segítő programban való részvételt.

(...)

(3) Az (1) bekezdés b) pontja alkalmazásában nem foglalkoztatott személynek minősül az, akinek esetében

a) a munkanélküli-járadék, álláskereső-járadék, álláskereső-segély (a továbbiakban együtt: álláskereső támogatás), illetőleg a jövedelempótló támogatás folyósítási időtartama lejárt, és álláskeresőt ösztönző juttatásban nem részesül, vagy

b) az álláskereső támogatás folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenységet követően az Ft. alapján álláskereső támogatásra nem szerez jogosultságot, vagy

c) a rendszeres szociális segély iránti kérelem benyújtását megelőző két évben a megyei, fővárosi munkaügyi központtal, illetőleg annak kirendeltségével (a továbbiakban: munkaügyi központ), vagy a lakó-, tartózkodási hely szerint illetékes települési önkormányzat által kijelölt

szervvel (a továbbiakban: együttműködésre kijelölt szerv) legalább egy év időtartamig együttműködött, vagy

(...)

és keresőtevékenységet nem folytat, ide nem értve a települési önkormányzat által szervezett foglalkoztatást és az alkalmi munkavállalói könyvvvel végzett munkát.”

3. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) szabályai:

a) az indítványok beadásakor hatályos szöveg:

„24. § A munkanélküli részére – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – ellátásként munkanélküli járadék, előnyudj, nyugdíj előtti munkanélküli segély, pályakezdek munkanélküli segélye, valamint költségterítés (a továbbiakban együtt: munkanélküli ellátás) jár.”

„25. § (1) Munkanélküli járadék illeti meg azt, aki

a) munkanélküli,

b) a munkanélkülivé válását megelőző négy éven belül legalább a 27. § (2) bekezdésében meghatározott legkisebb időtartamot munkaviszonyban töltött,

c) öregségi, rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra nem jogosult, továbbá táppénzben nem részesül,

d) munkát akar vállalni, de számára az illetékes munkaügyi központ nem tud megfelelő munkahelyet felajánlani, és

e) elhelyezkedése érdekében a munkaügyi központtal együttműködik.”

b) az indítványok elbírálásakor hatályos szöveg:

„24. § Az álláskereső részére – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – álláskeresési támogatásként álláskeresési járadék, álláskeresési segély, valamint költségterítés jár.”

„44. § (1) Vállalkozói járadék illeti meg azt, aki

a) álláskereső,

b) az álláskeresővé válását megelőző négy éven belül legalább 365 nap időtartamig egyéni vállalkozóként vagy társas vállalkozóként folytatott tevékenységet, és e tevékenység folytatása alatt vállalkozói járulékfizetési kötelezettségének eleget tett,

c) rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjra nem jogosult, továbbá táppénzben nem részesül,

d) munkát akar vállalni, de számára az illetékes munkaügyi központ nem tud megfelelő munkahelyet felajánlani.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az indítványozók szerint az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárt megilleti a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog betegség és rokkantság esetén is. Az állam köteles arra, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézmények zárt rendszerével gondoskodik a jogosul-

taknak valamilyen formában és a szükséges mértékben történő ellátásáról. A támadott jogszabály azonban teljesíthetetlen feltételeket támaszt a rendszeres szociális segély nyújtásához. Az indítványozók alkotmányellenesnek tekintik azt a feltételt, amely a munkaügyi központtal történő kétéves együttműködést ír elő.

2. Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz. Deklarálja továbbá, hogy a magyar állampolgárok jogosultak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság esetén, valamint akkor, ha önhibájukon kívül munkanélkülivé válnak. A (2) bekezdés szerint az ellátáshoz való jogot az állam a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-át a rendszerváltozást követően kialakult gazdasági problémákkal összefüggésben kezdte vizsgálni. A lakáscélú kölcsönök kamatmértékének megváltoztatása esetében azt állapította meg, hogy az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésében kimondott szociális biztonsághoz való jog nem jelenti meghatározott jövedelem fenntartását, sem pedig az állampolgárok által egyszer elért életszínvonal állam által történő biztosítását [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 163.].

A rendszerváltozás után súlyos gondot okozó munkanélküliség miatt megalkotott Flt. egyes rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-át úgy értelmezte, hogy az Alkotmánynak ez a szabálya az állam feladatait állapítja meg általános jelleggel, de az állampolgárok számára nem határoz meg jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem eléréséhez, életszínvonal fenntartásához. Az Flt. szerint az önhibán kívül munkanélkülivé vált állampolgároknak fizetendő munkanélküli ellátás feltétele a korábban meghatározott ideig fizetett járulék. Ettől a járulékfizetéstől az Flt. kivételként meghatározott esetekben – pozitív diszkriminációt megvalósítva – eltekintett és járadékszerű segélyt állapított meg. Az Alkotmánybíróság határozata szerint nem sértette meg az Flt. az Alkotmány 70/E. §-át azzal, hogy általános jelleggel nem határozott meg munkanélküli járadéokra való jogosultságot azok számára, akik a munkanélkülivé válás előtt nem fizettek járulékot (2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 546, 547–548.). Itt a munkanélküli járadéknak a társadalombiztosítási rendszerrel összefüggésben történő értelmezéséről van szó.

Az 1449/B/1992. AB határozat a szociális ellátások rendszerét meghatározó Sztv. alkotmányossági vizsgálatánál megismételte azt az álláspontot, amely szerint az Alkotmány 70/E. §-ával nem ellentétes az a szabály, amely a munkanélküliek számára fizetendő jövedelem pótló támogatás nyújtását feltételekhez köti, a munkanélküliség ténye alapján nem illet meg mindenkit támogatás (ABH 1994, 561, 563.).

A nyugellátásokról és egyéb ellátásokról szóló jogszabállyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy csak a rendszerváltozás előtt kialakult és sok vonat-

kozásban igazságtalanul működő intézmény vizsgálatára kerülhet sor. „Ameddig tehát az állam a kötelező társadalombiztosítást úgy működteti, illetőleg működési feltételeit úgy garantálja, hogy ezeknek az elveknek, tehát nemcsak az ún. vegyes – biztosítási és szociális elemeket egyaránt szem előtt tartó – rendszernek, de annak az alkotmányos követelménynek is megfelel, hogy a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot, mint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog nevesített tartalmi elemét, a nemzetgazdaság lehetőségei, az érdekegyeztetések eredményei és egyéb szempontok alapján biztosítja, addig az Alkotmány 70/E. §-ában írt alkotmányos kötelezettségének eleget tesz.” Az Alkotmányból az emelés mértékére, nagyságára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg. Az Alkotmány 70/E. §-át az sértené, ha az állam a nyugellátásokat egyáltalán nem emelné vagy eseti szociális segélyezés útján keresné a megoldást, annak ellenére, hogy az infláció mértéke magas. A nyugdíjak értékállandóságának megőrzésére vonatkozó kötelezettséget azonban az Alkotmánybíróság nem látta az Alkotmányból levezethetőnek [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199, 200.].

A gazdaság nehéz helyzetére tekintettel 1995-ben meghozott intézkedésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ára vonatkozóan a korábbi gyakorlatban kialakított elveket a következőkben összegezte: „az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági viszonyok függvényében. A változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot.” Az 1995. évi jogszabályi változtatások elemzésével az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy – ha a változtatások nem ütköznek más alkotmányos jogba vagy elvbe – a jogalkotónak alkotmányos lehetősége van arra, hogy az állampolgári jogon járó szociális juttatást rászorultság alapján nyújtott ellátással alakítsa át. A változtatás következtében azonban a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet az Alkotmány 70/E. §-a alapján megkövetelhető minimális szint alá [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 192.].

A szociális ellátások Sztv.-ben meghatározott egyes szabályaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat rendelkező részének 1. pontjában alkotmányos követelményként állapította meg a szociális ellátás minimális szintjét: „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához” (ABH 1998, 251.).

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-át értelmező 42/2000. (XI. 8.) AB határozatának rendelkező részében a korábbi gyakorlatra alapítva a következő, a jelen eset megítélése szempontjából irányadó megállapításokat tette:

– az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése a szociális biztonsághoz való jog kimondásával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állami biztosítást állapítja meg,

– a megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme, ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni,

– a megélhetési minimum garantálásából konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le,

– az Alkotmány 70/E. §-ának (2) bekezdése alapján az állam köteles az állampolgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert létrehozni, fenntartani és működtetni

(ABH 2000, 329.).

Az Alkotmány 70/E. §-át értelmező határozat az indokolásban kiemelte, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétta vált: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni” (ABH 2000, 329, 334.).

4. Az Sztv.-nek az indítványozók által támadott szabálya olyan szociális segélyről szól, amelyet elsődlegesen aktív korú munkanélkülinek lehet folyósítani. A segély nyújtásának kifogásolt feltétele az, hogy a segélyre vonatkozó kérelem beadását megelőzően a kérelmező meghatározott ideig együttműködjön a munkaügyi szervekkel. Ez a feltétel az indítványozók szerint lehetetlenné teszi az egyéni vállalkozók segélyben részesülését. Az indítványok elbírálása szükségessé teszi az Sztv.-nek az Flt.-vel összefüggésben álló szabályozási rendszere megvizsgálását.

a) Az Sztv. 25. §-ának (1) bekezdése szerint pénzbeli szociális juttatás nyújtható az arra jogosultnak jövedelme kiegészítésére vagy pótlására.

Az Sztv. 1993-ban szorosan kapcsolódott a munkanélküliség következményeinek csökkentésére megalkotott Flt. megoldásaihoz. Ennek megfelelően az Sztv. 25. §-ának (3) bekezdése a települési önkormányzatok által nyújtandó pénzbeli szociális juttatások fajtái között szerepeltette a munkanélküliek jövedelempótló támogatását.

Az Sztv. szabályozása arra épült, hogy a munkanélküli az Flt. alapján meghatározott ideig munkanélküli járadékban részesül, ezt követően az Sztv. 33. §-ának (1) bekezdése szerint a munkanélküliek jövedelempótló támogatását kapja.

Ezt a rendszert változtatta meg a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló 1996. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Sztvm.). A kritikus gazdasági helyzet miatt lerövidült a munkanélküli járadék folyósításának időszaka, módosult a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának szabálya és bevezetésre került a rendszeres szociális segély. Abban az esetben, ha valaki a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának nyújtására megszabott időtartam alatt

nem tudott munkát kapni, akkor jöhetett számításba az Sztv. 37/A. §-a alapján a rendszeres szociális segély folyósítása. Ennek feltétele volt az, hogy a segélyt kérő személy már munkanélkülivé válásától kezdve az Ft.-ben és az Sztv.-ben meghatározott módon működjön együtt az illetékes munkaügyi központtal, tegyen lépéseket a munkanélküli állapot megszüntetése érdekében.

Az Sztv. szabályozása nem a vállalkozók munkanélkülivé válásának eseteire készült. Az Sztv.-nek az Országgyűlés elé terjesztett javaslatához fűzött általános indoklás rámutatott, hogy közvetlenül a rendszerváltozást követő időszakban növekvő munkanélküliséggel, egy korábbi rendszerben kialakult társadalombiztosítással és az ezeket kiegészítő, kiépítendő szociálpolitikával kellett számolni. A szükségintézkedéseket bevezető Sztvm. javaslatának indoklása szerint pedig a munkanélküliek jövedelemplótló támogatása folyósítási időtartamának lerövidítése miatt 1997-ben mintegy 35 ezer személy nem kapott tovább támogatást és ezeknek az embereknek a megélhetéséről kellett gondoskodni a szociális ellátórendszer keretében a települési önkormányzatok által nyújtott rendszeres szociális segéllyel.

Az Sztvm.-nek a szabálya a fentiek szerint a munkanélküliek jövedelemplótló támogatására vonatkozó rendelkezésekre tekintettel határozta meg a rendszeres szociális segély feltételeit, nem vette figyelembe a munkanélkülivé váló vállalkozókat. E vállalkozók esetében csak az Sztv. 7. §-a jöhetett számításba, amely szerint az életet, testi épiséget veszélyeztető helyzetben a rászorulóknak a települési önkormányzat köteles – egyebek mellett – átmeneti segélyt adni.

b) 2004-ben és 2005-ben megváltoztak az Ft. szabályai. A változások keretében új szabályokat alkottak a vállalkozókra is. Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény 250. §-a kiterjesztette az egyéni és a társas vállalkozókra is a munkanélküli ellátásokat; az álláskereső vállalkozók meghatározott feltételek mellett – így meghatározott ideig előzetesen fizetett vállalkozói járulékok esetében – vállalkozói járadékot kaphatnak. Ezek a szabályok is előírják az illetékes munkaügyi központtal való együttműködést.

Az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXXVI. törvény többek között megváltoztatta a rendszeres szociális segélyezés feltételeit is. Az új szabályok is előírják azonban az illetékes munkaügyi központtal való együttműködés feltételét. A szociális támogatások rendszerében nem kizárt azonban az, hogy a vállalkozó a vállalkozói járadék kérése előtt már kapcsolatban áll a munkaügyi központtal (Ft. 17. §-a alapján pályázati úton támogatást nyer vállalkozás indításához, vállalkozáshoz való csatlakozáshoz, Ft. 44–46. §-a alapján vállalkozói járadékban részesülés keretében).

5. A támadott jogszabály a fentiek szerint nem ellentétes az Alkotmány 70/E. §-ával. Az Alkotmánybíróság a munkanélküliek jövedelemplótló támogatásával kapcsolatban már megállapította, hogy az Alkotmány 70/E. §-a alapján nem áll fenn a támogatásra való jog pusztán a mun-

kanélküliség ténye következtében. A jogszabály a jövedelemplótló támogatás feltételeit – az Alkotmány keretei között – szabadon meghatározhatja; ez a támogatási mód nem kizárólagos eszköz, hanem csak egyike az ellátáshoz való jog megvalósítását szolgáló intézményeknek (1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 561, 563.). A 32/1998. (VI. 25.) AB határozat pedig az Sztv. 37/A. §-át – bár más alkotmányos összefüggésben – vizsgálva azt is megállapította, hogy nem alkotmányellenes a szociális segélyben részesülők részére annak előírása, hogy kötelesek együttműködni a munkaerő-gazdálkodás szerveivel (ABH 1998, 251, 255.).

A vizsgálat szempontjából a munkanélküliek jövedelemplótló támogatásával azonos természetű a rendszeres szociális segélyezés. Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatainak megállapításai vonatkoznak tehát a szociális segélyezésre, és ennek keretén belül a vállalkozók részére nyújtott rendszeres szociális segélyre is. Itt sem az ellátáshoz való jog megvalósításának kizárólagos eszközéről van szó és a támogatás törvényben meghatározott feltételei sem ellentétesek az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésével.

A fentiek alapján az Sztv. 37/A. § (3) bekezdés támadott c) pontjának az Alkotmány 70/E. §-a (1) bekezdésére tekintettel fennálló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat el kellett utasítani.

6. Az indítványozók a támadott szabályt ellentétesnek tartották az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésével is.

Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése az állampolgári jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A 9/1990. (IV. 25.) AB. határozatban az Alkotmánybíróság a megkülönböztetés tilalmát úgy értelmezte, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie (ABH 1990, 46, 48.). A mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében kell megvizsgálni, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e. Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. A megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamelyik csoportra [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77, 78.]. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenes megkülönböztetést állapít meg abban az esetben, amelyben jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között anélkül tesz különbséget, hogy ennek alkotmányos indoka volna (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében kimondott megkülönböztetési tilalom nemcsak az alapvető jogok tekintetében áll fenn, hanem egyéb jogokra vonatkozóan is [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az alapvető jogok esetében jelentkező diszkriminációnál az Alkotmánybíróság a szükségesség és az arányosság szempontjai alapján bírálja el a jogszabályt. Ha nem alapvető jogról van szó, akkor az Alkotmánybíróság olyan esetben tekinti alkotmányellenesnek a megkülönböztetést, amelyben a megkülönböztetésnek nincs ésszerű

indoka, önkényes [30/1997. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139, 140.].

A jelen esetben a munkanélküliek jövedelempló támogatásáról van szó, ami nem alapvető jog. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a vállalkozókra vonatkozóan van-e eltérő szabályozás az Sztv.-ben, és ha megállapítható eltérés, akkor van-e ennek ésszerű indoka.

Az Sztv. szabályainak alkotmányossági vizsgálata során az 1449/B/1992. AB határozat már megállapította, hogy a szociális támogatások meghatározásánál különféle jogi, foglalkoztatáspolitikai, illetőleg gazdasági indokú korlátok találhatók. A szakmai alapon álló korlátozások nem tekinthetők diszkriminatív jellegűeknek (ABH 1994, 561, 564.).

Az Sztv. támadott szabálya nem tesz különbséget a vállalkozókból és egyéb munkavállalókból lett munkanélküliek között. A szabály alkalmazásánál észlelhető különbség az Flt.-ben található előzményekből, az eltérő szociális juttatásokból következik. Az Flt. szabályaiból származó eltérés azonban azért áll fenn, mert nem azonos a vállalkozók jogi és gazdasági helyzete az egyéb munkavállalókéval, nem azonos csoportról van tehát szó a szabályozásnál. Ennek megfelelően nem állapítható meg az alkotmányellenes megkülönböztetés.

A fentiek alapján az Sztv. 37/A. § (3) bekezdés támadott c) pontjának az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésére tekintettel fennálló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat el kellett utasítani.

7. A szociális ellátások rendszerébe tartozó egyes ellátási formák szabályainak meghatározásánál és e szabályok alkalmazásánál különböző foglalkoztatáspolitikai, gazdasági, jogi szempontok érvényesülnek. Az egyes ellátási formák működtetése a nemzetgazdaság teljesítőképességétől függ. Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésével az egyes ellátási formák tekintetében jelentkező eltérések mindaddig nem ellentétesek, amíg az eltérő formák rendszere révén megvalósul a szociális biztonsághoz való jog. Az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban már kimondta, hogy e jog az emberi élet és méltóság védelméhez szükséges megélhetési minimum állami biztosítása révén valósulhat meg (ABH 1998, 251.). Az egyes ellátási formák különbözőségétől függetlenül az ellátások rendszerének egésze révén az államnak a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat szerint fennáll az a kötelessége, hogy az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodjék (ABH 2000, 329.).

Az állam kötelessége az Alkotmány 70/E. §-a alapján áll fenn. Ez az értelmezés felel meg a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek is. Az ENSZ Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott, az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikke szerint a részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra. A 11. cikk szerint pedig a részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy ne éhezzen. Az 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Karta 13. cikke szerint a szerződő államok kötelezett-

séget vállalnak arra, hogy mindenki olyan segítséget kapjon, amely maga és családja nélkülözésének megelőzéséhez, megszüntetéséhez szükséges.

Minderre tekintettel mondta ki az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében az alkotmányos követelményt.

IV.

1. Az indítványozók az Sztv. támadott szabályának megsemmisítését azon az alapon is kérték, hogy a szabály ellentétes nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséggel.

Az Abtv. 21. §-ának (3) bekezdése szerint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát csak meghatározott személyek javasolhatják. Az indítványozók nem tartoznak az Abtv.-ben meghatározott jogosultak közé. Ezért az Alkotmánybíróság a vonatkozó indítványokat az Ügyrend 29. §-ának c) pontja alapján visszautasította.

2. Az egyik indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki, a támadott szabály nem alkalmazható a Pesti Központi Kerületi Bíróságon 7.K.60.912/1998 számon indult perben. A folyamatban lévő bírósági eljárás idején előterjesztett indítványt alkotmányjogi panaszként nem lehet elbírálni, hanem utólagos normakontrollra vonatkozó kérelemnek lehet tekinteni (219/B/1992. AB végzés, ABH 1992, 789.; 912/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 976, 978.). Az indítvány tartalma az utólagos normakontrollként történő elbírálásra alapot adott. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot ennek megfelelően végezte el. Az alkotmányjogi panaszként előterjesztett kérelmet pedig az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. §-ának e) pontja alapján visszautasította.

A határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Alkotmánybíróság az ügy jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 820/B/1998.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi. 129. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

60/2006. (XI. 9.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Bodony Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal összefüggő, szervezett hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételének szabályairól szóló 12/1998. (V. 17.) önkormányzati rendelete 8. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2006. december 31. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A Heves Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője indítványában kezdeményezte Bodony Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal összefüggő, szervezett hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételének szabályairól szóló 12/1998. (V. 17.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) – a 15/2005. (XII. 14.) számú önkormányzati rendelet 2. § (3) bekezdésével megállapított – 8. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el.

Az indítványban kifogásolt rendelkezés a szemétszállítást „kéthetenkénti” gyakorisággal határozza meg a község területén. A hivatalvezető szerint ez a rendelkezése ellentétes a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002. (IV. 10.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM r.) 5. § (2) bekezdésével, amely alapján az ilyen településen a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot legalább hetente egyszer el kell szállítani. Az indítványozó szerint az Ör.-nek a szemétszállítás gyakoriságát meghatározó rendelkezése ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

II.

Az indítványban megjelölt jogszabályok:

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése:

„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) felhívott rendelkezése:

„1. § (1) A jogalkotó szervek a következő jogszabályokat alkotják:

a) az Országgyűlés törvényt,

b)

c) a Kormány rendeletet,

d) a miniszterelnök és a Kormány tagja (a továbbiakban együtt: miniszter) rendeletet,

e)

f) az önkormányzat rendeletet.

(2) E rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

3. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.):

„10. § (1)

(...)

(2) A lakóterület lehet:

1. nagyvárosias (sűrű beépítésű és 12,5 m feletti megengedett legnagyobb építménymagasságú),

2. kisvárosias (sűrű beépítésű és 12,5 m-t meg nem haladó megengedett legnagyobb építménymagasságú) lakóterület,

3. kertvárosias (laza beépítésű és 7,5 m-t meg nem haladó megengedett legnagyobb építménymagasságú) lakóterület,

4. falusias (7,5 m-t meg nem haladó – a lakóterületre vonatkozó – megengedett legnagyobb építménymagasságú) lakóterület.”

4. EüM. r. megjelölt rendelkezése:

„5. § (2) A bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.”

5. Az Ör. kifogásolt rendelkezése:

„8. § (3) A szolgáltató a települési szilárd hulladék elszállítását kéthetenente, keddenként végzi. A szolgáltatás kezdetének dátuma 2006. január 3.”

III.

Az indítvány megalapozott.

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi

LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat rendeletet.

A Jat. 1. § (1) bekezdése meghatározza a jogalkotó szerveket, az általuk alkotható jogszabályokat. A felsorolás egyben meghatározza a jogszabályok rangsorát is, amely alapján a legalacsonyabb szintű jogszabály az önkormányzati rendelet. A Jat. 1. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdésben meghatározott rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabályokkal.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban Hgt.) 21. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok feladatává teszi a hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezését és fenntartását. A Hgt. 23. §-a felhatalmazza a települési önkormányzatokat, hogy rendeletben állapítsák meg – többek között – a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, az elvégzett szolgáltatás alapján az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, a díj megfizetésének rendjét.

A hulladékszállítási közszolgáltatás ellátásának rendje és módja szabályozásakor is figyelemmel kell lenni a képviselő-testületeknek a magasabb jogszabályok előírásaira. Ezek körébe tartozik az EüM r. is, amelynek 5. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot a Korm. r. 10. §-a (2) bekezdésének

1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani. E rendelkezés szerint „kéthetente” történő szemétszállításról egy önkormányzat sem határozhat.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. kifogásolt rendelkezése, amely kéthetenkénti hulladékszállítást határoz meg, ellentétes az EüM r. 5. § (2) bekezdésével, emiatt sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, mely szerint az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 8. § (3) bekezdését alkotmányellenessé nyilvánította és 2006. december 31. napjával megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezés megsemmisítésének határidejét úgy állapította meg, hogy a képviselő-testületnek kellő idő álljon rendelkezésre az új, alkotmányos tartalmú szabályozás megalkotására.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben történő közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 527/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 136. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

103/B/1999. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban – *Dr. Balogh Elemér* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Bvtv.) 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a lőfegyverhasználatról rendelkező, támadott szabályozás sérti a férfiak és nők – az Alkotmány 66. § (1) bekezdéséből és 70/A. § (1) bekezdéséből következő – egyenjogúságát, mivel meghatározott feltételek esetén kizárja a lőfegyverhasználatot fiatalok és női fogvatartottakkal szemben. Az indítványozó szerint a szabályozás sérti a férfiak – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló – emberi méltósághoz való jogát is. Továbbá az indítványozó úgy véli, hogy a kifogásolt „rendelkezés nyil-

vánvalóan azért ellentétes az Alkotmánnyal, mivel a fiatalokkal és a nőkkel kapcsolatosan úgy kíván pozitív diszkriminációt alkalmazni, hogy eközben más alkotmányi szabályokat sért, mintegy – akaratlanul is – sugalmazza a férfiak élethez való jogának a nőkéhez viszonyított kisebb értékének védelmét.” Az indítványozó a lőfegyverhasználat kizárását a jelenleginél szűkebb körben, például a terhes nők védelmében tartja elfogadhatónak.

II.

Az indítvány az Alkotmány következő rendelkezéseit érintette:

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

„66. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

A Bvtv. indítvánnyal összefüggő rendelkezése:

„22. § (1) Lőfegyverhasználat a hivatásos állomány tagjának saját elhatározásából, vagy az arra jogosult előljáró utasítására történhet. Kötelékben való fellépés esetén lőfegyver csak az előljáró utasítására használható.

(2) Lőfegyverhasználatnak csak a szándékos, személyre leadott lövés minősül. Nem minősül lőfegyverhasználatnak a figyelmeztető lövés, továbbá a tömegosztatás, rendfenntartás céljából alkalmazott riasztólövés.

(3) Ha más kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezet eredményre, lőfegyver használható

a) az élet elleni közvetlen fenyegetés vagy támadás elhárítására;

b) a testi épséget vagy a személyi szabadságot súlyosan veszélyeztető közvetlen támadás elhárítására;

c) a közveszély okozás, a terrorcselekmény vagy a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése bűncselekményének megakadályozására vagy megszakítására;

d) bűncselekmény lőfegyverrel, robbanóanyaggal vagy az élet kioltására alkalmas más eszközzel való elkövetésének a megakadályozására;

e) lőfegyver, illetőleg robbanóanyag jogosulatlan, erőszakos megszerzésére irányuló cselekmény megakadályozására;

f) a bv. szerv ellen elkövetett fegyveres támadás elhárítására;

g) a fogvatartott szökésének a megakadályozására;

h) a megszökött fogva tartott elfogására, amennyiben a fogva tartás oka szándékos emberölés, vagy az alábbi bűncselekmények elkövetése: az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása, rombolás, kémkedés, népirtás, közveszély okozás, terrorcselekmény, légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése, továbbá, ha a lőfegyverhasználat e törvény szerinti egyéb feltételei fennállnak;

i) a fogvatartott erőszakos kiszabadításának a megakadályozására;

j) azzal szemben, aki a nála lévő fegyvert, vagy más, az életre és testi épségre veszélyes eszközt felszólításra nem teszi le, és magatartása annak ember elleni közvetlen használatának szándékára utal;

k) az intézkedő saját élete, testi épsége, illetve személyes szabadsága ellen intézett támadás elhárítására.

(4) A bv. szervezetben rendszeresített robbanófegyverekre a lőfegyverhasználat szabályait kell alkalmazni.

(5) A lőfegyverhasználatról a bv. szerv parancsnoka az illetékes ügyészt haladéktalanul tájékoztatja.

23. § (1) Nincs helye lőfegyverhasználatnak

a) ha az olyan személy életét vagy testi épségét veszélyeztetné, akivel szemben a lőfegyverhasználat feltételei nem állnak fenn;

b) ha az intézkedés célja tárgyra vagy állatra leadott lövéssel is elérhető;

c) fiatalkorú és női fogvatartottal szemben szökés megakadályozására, illetve szökésük esetén elfogásukra;

d) az elzárást vagy idegenrendészeti őrizetet töltő fogvatartottal szemben az intézet engedély nélküli elhagyása esetén.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt tilalom nem vonatkozik arra az esetre, ha a lőfegyverhasználat a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett támadás, illetve ellenállás leküzdése miatt szükséges.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. A Bvtv. – indítványban kifogásolt – 23. § (1) bekezdése azokat az eseteket sorolja fel, amelyekben nincs helye lőfegyverhasználatnak. Ezek közül az a), a b) és a d) pont, továbbá a c) pont fiatalkorúakra vonatkozó kitétele nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a férfiak és nők jogegyenlőségével és a férfiak emberi méltóságához való jogával.

2. A Bvtv. 23. § (1) bekezdés c) pontjának nőkre vonatkozó rendelkezése alapján nincs helye lőfegyverhasználatnak női fogvatartottakkal szemben szökés megakadályozására, illetve szökésük esetén elfogásukra. Az indítványozó szerint ez a rendelkezés egyrészt – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe ütközően – sérti a férfiak élethez és emberi méltóságához való jogát, másrészt – az Alkotmány

70/A. § (1) bekezdésébe ütközően – a férfiak nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetését okozza.

2.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Bvtv.-nek a nőkkel szembeni lőfegyverhasználat különleges korlátait megfogalmazó 23. § (1) bekezdés c) pontja miatt nem sérülhet a férfiaknak az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított élethez és emberi méltósághoz való joga. A lőfegyverhasználat feltételeit és megengedett eseteit ugyanis a Bvtv. 22. §-a határozza meg. A nők esetében kivételt előíró 23. § (1) bekezdés c) pontja hiányában sem részesülne a jelenleginél nagyobb törvényes védelemben a férfi fogvatartottak élethez és emberi méltósághoz való joga, hiszen a férfi fogvatartottakkal szembeni fellépés Bvtv.-beli feltételei változatlanok maradnának.

2.2. Az indítványozó álláspontja szerint a hatályos szabályozás hátrányos megkülönböztetést tartalmaz a fogvatartott férfiak és nők között. Ezt az indítványozó úgy kívánja megszüntetni, hogy a női fogvatartottal szemben is legyen lehetőség lőfegyverhasználatra szökés megakadályozása, illetve szökés esetén elfogás céljából.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni”. [Először: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]

A nemek közötti hátrányos megkülönböztetés tilalma következik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének általános rendelkezéséből, valamint a 66. § (1) bekezdésének speciális rendelkezéséből, amely kimondja: „A Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében.”

Az Alkotmánybíróság a nemek közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmát érvényre juttatja a férfiakkal szembeni hátrányos megkülönböztetést tartalmazó jogszabályi rendelkezések esetén is. [32/1997. (V. 16.) AB határozat, ABH 1997, 161.; 7/1998. (III. 8.) AB határozat, ABH 1998, 417.]

Jelen esetben a férfiakkal és a nőkkel szembeni lőfegyverhasználat szabályai különböznek. Az eltérés elvileg megszüntethető az indítványozó által kezdeményezett módon, vagyis a férfiakkal szembeni lőfegyverhasználat nőkre történő kiterjesztése révén is. Összeegyeztethetetlen azonban az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával, hogy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése révén kibővítsa a nőkkel szembeni lőfegyverhasználat lehetőségét. Ezért az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – az indítvány alapján – nem vizsgálhatta, hogy az Alkotmányba ütköző hátrányos megkülönböztetéssel sújtják-e a férfiakat a Bvtv.-nek a fogvatartottak szökésének megakadályozása, illetve elfogása céljából a lőfegyverhasználatot meghatározott feltételekkel megengedő rendelkezései.

lyozása, illetve elfogása céljából a lőfegyverhasználatot meghatározott feltételekkel megengedő rendelkezései.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró *Dr. Bragyova András* s. k., alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila* s. k., alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró *Dr. Kukorelli István* s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozatban foglalt döntéssel és az annak alapjául szolgáló indokokkal. Alapvető kifogásom a többségi határozattal szemben, hogy az nem bírálja el az indítványt, ezáltal elbírátlanul hagyja az abban felvetett alkotmányossági problémát. Ezzel – amellet, hogy elhárítja magától a hatáskörébe tartozó döntés kötelezettségét – kihasználatlanul hagyja azt a lehetőséget, hogy a döntés jogával élve állást foglaljon ebben a jelentős alkotmányossági kérdésben. Az emberi élethez való alapjoggal összefüggő alkotmányossági problémák ugyanis álláspontom szerint mindenkor jelentősek.

Az indítvány alapján megfogalmazandó és vizsgálandó alkotmányossági problémát a magam számára az alábbiakban állapítottam meg.

Az alkotmányossági probléma a büntetés-végrehajtási szervek hivatásos állományú tagjainak az elítéltekkel szembeni lőfegyverhasználati jogának körében mozog, pontosabban annak korlátairól szól. A Bvtv. rendelkezései szerint lőfegyverhasználatnak csak a szándékos, személyre leadott lövés minősül, így nem minősül lőfegyverhasználatnak a figyelmeztető lövés, továbbá a tömegoszlátás, rendfenntartás céljából alkalmazott riasztólövés. A szándékosan személyre leadott lövés alkalmazására akkor kerülhet sor, ha más kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezet eredményre. A Bvtv. szabályai alapján egyértelmű, hogy csak kivételes esetben (ha más kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezet eredményre), jelentős veszélyhelyzetben (az élet elleni közvetlen fenyegetés vagy támadás, a

testi épséget vagy a személyi szabadságot súlyosan veszélyeztető közvetlen támadás, továbbá a bv. szerv ellen elkövetett fegyveres támadás elhárítására) vagy kiemelten súlyos cselekmények (például: a közveszélyokozás, a terrorcselekmény, bűncselekmény lőfegyverrel, robbanóanyaggal vagy az élet kioltására alkalmas más eszközzel való elkövetésének a megakadályozására teszi lehetővé a lőfegyver használatát az elítéltekkel szemben. Ebben a körben a Bvtv. nem tesz különbséget női, férfi és fiatalok között).

Van azonban két olyan esete a lőfegyverhasználatnak, ahol a Bvtv. különbséget tesz nők, férfiak és fiatalok között, és e két esetben nőkkel és fiatalokkal szemben nem, míg a férfiakkal szemben megengedi a fegyver használatát. E két eset pedig a fogvatartott szökésének a megakadályozása, illetve a megszökött fogva tartott elfogása céljából történő fegyverhasználat. [Ez utóbbi esetben egyébként a férfi fogva tartottak közül is csak a tételesen felsorolt, súlyos bűncselekmények elkövetése miatt fogva tartottakkal szemben kerülhet sor a lőfegyverhasználatra. Bvtv. 22–23. §]

A fegyverhasználati szabályokat főszabálynak tekintve ez egy kivételes szabály, míg e kivételes szabály alóli alkívételként mégis megengedi a törvény a fegyverhasználatot, ha az a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett támadás, illetve ellenállás leküzdése miatt szükséges [23. § (2) bekezdés].

Álláspontom szerint egy főszabály alóli kivétel, valamint a kivétel alóli alkívétel tartalma és alkotmányossága nem vizsgálható a főszabály figyelembevételével. Ilyen esetekben az állandóan követett alkotmánybírói gyakorlat a szoros tárgyi vagy tartalmi összefüggés okán a vizsgálatot kiterjeszti az indítványban fel nem hívott, meg nem jelölt jogszabályi rendelkezésekre is. Néhány korábbi határozatot példaként említve:

– a 33/2002. (VII. 4.) AB határozat a jövedéki törvény támadott 81. § (1) bekezdés egyes alpontjai helyett, a bekezdés egészét vizsgálat alá vonta (ABH 2002, 182.);

– a 6/2001. (III. 14.) AB határozat az egyesülési törvénynek az indítványban nem nevesített további rendelkezésének alkotmányellenességét bírálta el (ABH 2001, 100.);

– a 28/1994. (V. 20.) AB határozat egy, az indítványban nem támadott, más jogszabály alkotmányossági vizsgálatát végezte el (ABH 1994, 137.);

– a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában az Alkotmánybíróság az indítványban felhívott jogszabályhely vizsgálatán túl az egész jogszabály (egy törvényerejű rendelet), a végrehajtási rendelet egésze, a melléklete alkotmányossági vizsgálatát végezte el és e jogszabályokat teljes egészében meg is semmisítette (ABH 1994, 181.);

– a 17/2006. (V. 17.) AB határozat (követve a korábbi gyakorlatot) a felhatalmazás nyomán kiadott jogszabály mellett a felhatalmazó jogszabályokat is vizsgálta és azok alkotmányellenessége miatt nem az indítványban szereplő alacsonyabb szintű, hanem a felhatalmazást tartalmazó magasabb szintű jogszabály rendelkezéseit semmisítette meg (ABK 2006, 330.).

E példák is alátámasztják, hogy a szoros tartalmi és tárgyi összefüggés miatt a Bvtv. fegyverhasználati szabályainak egészét vizsgálata alá lehetett volna vonni. A szoros tárgyi összefüggést álláspontom szerint jelen esetben nemcsak az a tény támasztja alá, hogy ugyanarról rendelkeznek e paragrafusok és bekezdések (ráadásul egymás után következnek a törvényben), hanem az is, hogy egymással főszabály – kivétel viszonyban állnak.

A fegyverhasználati szabályok egészének vizsgálata során lehetett volna csak megítélni a kivétel alkotmányosságát. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem csak a között választhatott az ügy eldöntésekor: vagy megsemmisíti a kivételes szabályt és így lehetővé teszi a nőkkel és fiatalokkal szemben is a fegyverhasználatot szökés és elfogás során vagy (mivel ez az előbbi döntés csökkentené a női és fiatalok elkövetők alapjogi védelmét, de nem növelné a férfi elkövetőkét) nem bocsátkozik az indítvány érdemi elbírálásába.

Az indítványozó megtette a szükséges nyilatkozatokat ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság döntését meghozhassa:

– megjelölte az általa alkotmányellenesnek tartott törvény meghatározott rendelkezéseit;

– megjelölte, hogy ez mely alkotmányos rendelkezésekbe ütközik, ezen belül felvetette, hogy sérti a nők és férfiak közötti egyenjogúságról rendelkező 66. § (1) bekezdését, a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát kimondó 70/A. § (1) bekezdését és az élethez és emberi méltósághoz való jogot biztosító 54. § (1) bekezdését;

– rövid indokolást is tartalmaz, mikor felveti, hogy a törvény úgy kíván nagyobb védelmet nyújtani a nők és fiatalok számára, hogy közben más alkotmányos szabályokat sért és akarva-akaratlanul sugalmazza a férfiak élethez való jogának a nőkéhez viszonyított kisebb értékének vélelmét.

Mindezek megválaszolható és eldönthető kérdéseket indukálnak. E kérdéseket mindössze fel szeretném tenni és rámutatni arra, hogy ilyen kérdéseket az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna válaszolnia.

Az első és legfontosabb kérdés, hogy a férfi, a fiatalok és a női elítéltek (fogva tartottak) a velük szembeni lőfegyverhasználat szempontjából azonos, homogén csoportot alkotnak-e vagyis a fegyverhasználat kivételes szabálya azonos szabályozási körbe tartozók között tesz-e e különbséget vagy nem. Ennek során mérlegelni kellett volna azt, hogy e három elkövetői kört egymástól elkülönítetten őrzik, a fiatalokat ráadásul más büntetés-végrehajtási intézetekben. [„A szabadságvesztés végrehajtása során a nőket a férfiaktól, a fiatalokat a felnőtt korúaktól el kell különíteni.” Bvtv. 30. § (1) bekezdése; „A fiatalok szabadságvesztését külön büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani.” Bvtv. 49. § (1) bekezdése.] Amennyiben az elítéltek (fogva tartottak) egésze alkot egy csoportot, azt kellett volna vizsgálat alá vetni, hogy van-e valamilyen alkotmányos vagy törvényes ésszerű indoka a csoporton belül a főszabályhoz képest kedvezményes szabálynak.

Ezzel együtt azt is vizsgálni kellett volna, hogy a kedvezményes (a szökés és az elfogás esetén a fegyverhasználatot kizáró) szabály alóli kivétel [Bvtv. 23. § (2) bekezdés-

se], amely mégis megengedi a nőekkel és fiatalokkal szembeni lőfegyverhasználatot szökés és elfogás esetén, kellő alkotmányos indokkal rendelkezik-e, azaz nem önkényes és nem ésszerűtlen különbségtételről van-e szó. Vagyis meg kellett volna válaszolni azt a kérdést, hogy alkotmányos indokkal (ésszerűen és nem önkényesen) részesíti-e előnyben a Bvtv. lőfegyverhasználati szabályozása a női és fiatalok fogva tartottak élethez és testi épséghez (egészséghez) való jogát a fegyverhasználatlaltal védendő jogi tárgyakkhoz, a fegyverhasználatlaltal elérhető előnyökhöz képest és alkotmányos indokkal tekinti-e egyúttal a megengedett fegyverhasználat által biztosított előnyöket előbbre valóknak, mint a férfi fogvatartottak élethez és testi épséghez (egészséghez) való jogát.

Álláspontom szerint e kérdések felvetése és megválaszolása inkább megfelelt volna az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi funkciójának, mint az indítvány tulajdonképpen érdemi vizsgálat nélküli (sommás) elutasítása.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

410/B/1999. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 38. § (1) és (2) bekezdése, 39. §-a, 40. § (1) és (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a pénzforgalomról, a pénzforgalmi szolgáltatásokról és az elektronikus fizetési eszközökről szóló 232/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet 3. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Több indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz a pénzforgalmi bankszámlára vonatkozó jogszabályokkal

kapcsolatban, és kérte több rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

a) Az egyik indítványozó – az Alkotmánybíróság főtítkáráról kapott tájékoztatás után kiegészített beadványában – a pénzforgalomról és a bankhitelről szóló 39/1984. (XI. 5.) MT rendeletet módosító 101/1992. (VI. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Mr.) 1. §-át tartotta az Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdésével, 8. §-ának (1) bekezdésével, valamint 70/A. §-ának (1) bekezdésével ellentétesnek.

b) Egy másik indítványozó – az Alkotmánybíróság főtítkáráról kapott tájékoztatás után kiegészített beadványában – a pénzforgalomról és a bankhitelről szóló 39/1984. (XI. 5.) MT rendelet (a továbbiakban: Pfr.) többször módosított 2. §-ának (1) és (2) bekezdését tekintette az Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdésével, 13. §-ának (1) bekezdésével és 70/B. §-ának (3) bekezdésével ellentétesnek.

c) Egy harmadik indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 38. §-ának (1) és (2) bekezdését, 39. §-át, 40. §-ának (1) és (2) bekezdését, valamint a pénzforgalomról, a pénzforgalmi szolgáltatásokról és az elektronikus fizetési eszközökről szóló 232/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 3. §-ának (6) bekezdését, mert ezek a rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 8. §-ának (1) és (2) bekezdésével, 9. §-ának (2) bekezdésével, 35. §-a (1) bekezdésének a) pontjával és (2) bekezdésével, 70/A. §-ának (1) bekezdésével, 70/B. §-ának (1) és (2) bekezdésével. (Az indítványozó első beadványában több jogszabálynak az Alkotmány számos rendelkezése alapján történő vizsgálatát kérte, de az Alkotmánybíróság főtítkáráról kapott tájékoztatás után új beadványában csak az előzőekben felsorolt szabályokat említette. Az Alkotmánybíróság az újabb beadványban foglaltak szerint végezte el a vizsgálatot.)

2. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065, a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-ának (1) bekezdése szerint a folyamatban lévő ügyek egyesítésére kerül sor akkor, ha az ügyek tárgya egymással összefügg. Az említett indítványok esetében ez az összefüggés fennáll. Ezért az Alkotmánybíróság az ügyeket egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

3. A Pfr. és az Mr. az egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 105/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet 1. §-ának rendelkezése alapján hatályát veszítette. Az R. 3. §-ának (6) bekezdése azonban azonos tartalmú szabályt tartalmaz, mint az indítványozók által támadott, hatályon kívül helyezett rendelkezés.

Az Art. 40. §-a (2) bekezdésének számozását az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvényeket módosító 2004. évi CI. törvény 97. §-a megváltoztatta; az új számozás szerint az indítványozó kifogása a (4) bekezdésre vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a határozathozatalkor hatályos szabályok tekintetében végezte el (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.).

II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályokat vette figyelembe a határozat meghozatalánál:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„9. § (2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„35. § (1) A Kormány

a) védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait;

...

(2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

2. Az Art. rendelkezései:

„38. § (1) A fizetési kötelezettséget a pénzforgalmi bankszámlával rendelkező adózónak belföldi pénzforgalmi bankszámlájáról átutalással, pénzforgalmi bankszámlával nem rendelkező adózónak postai készpénz-átutalási megbízással vagy belföldi bankszámlájáról történő átutalással kell teljesítenie.

(2) A bankszámlanyitásra kötelezett adózónak legalább egy belföldi pénzforgalmi bankszámlával kell rendelkeznie. Az első pénzforgalmi bankszámlát a bankszámla nyitásra kötelezett adózó adószámának közlésétől számított 15 napon belül kell megnyitni. Az adózó bevallásában, valamint kiutalási kérelmében feltüntetni azon pénzforgalmi bankszámlájának számát, melyre a költségvetési támogatás kiutalását kéri.”

„39. § Az e törvény hatálya alá tartozó fizetési kötelezettség forintban teljesíthető, a költségvetési támogatás forintban utalható ki.”

„40. § (1) Az adóhatóság által nyilvántartott adót az adózónak adónként, a megfelelő adószámlára kell megfizetnie, illetve a költségvetési támogatást támogatásonként, a megfelelő számláról kell visszaigényelnie. A bírságot, a pótléket és a költséget külön számlára kell megfizetni.

...

(4) Az illetéket – ha törvény másként nem rendelkezik – az illetékhivatal számlájára kell megfizetni, és az illetéktörvényben meghatározott módon kell elszámolni.”

3. Az R. szabálya:

„3. § (6) A belföldi jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a készpénzben teljesíthető fizetések céljára szolgáló pénzeszközök kivételével, köteles pénzeszközeit pénzforgalmi bankszámlán tartani, pénzforgalmát pénzforgalmi bankszámlán lebonyolítani, s ennek érdekében bankszámlaszerződést kötni. E rendelkezést alkalmazni kell a gazdasági tevékenységgel kapcsolatos pénzeszköz tekintetében az általános forgalmi adó fizetésére kötelezett magánszemélyre, ideértve az egyéni vállalkozót is.”

III.

A)

Az indítványozók az R. 3. §-ának (6) bekezdését több alapon támadták. Az indítványok megalapozatlanok.

1. Az egyik indítványozó az Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdésével ellentétesnek tartotta azt, hogy „a magánszemélyek, egyéni vállalkozók közül az általános forgalmi adó fizetésére kötelezettek köre a gazdasági tevékenységükkel kapcsolatos pénzforgalmukat kötelesek bankszámlán tartani” és ezért „nem választhatnak szabad elhatározásukból más pénzforgalmi lebonyolítási módot”. Így „a választhatóság mint az ember sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető joga nincs elismerve az Alkotmány 8. §-a alapján”. Ezzel szemben az általános forgalmi adó fizetésére nem kötelezett jogalanyok szabadon választják meg a pénzforgalom lebonyolítási módját és nem kell megfizetniük a számlanyitási, valamint a számlafenntartási díjat.

Az R. 3. §-ának (6) bekezdését az indítvány alapján az Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdésével összefüggésben kellett tehát megvizsgálni.

2. a) Az Alkotmány 9. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a magyar gazdaság piacgazdaság és ebből következően állapítja meg a 9. § (2) bekezdése a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.

Az Alkotmány 8. §-ának (1) bekezdése általános jelleggel kimondja az alapvető jogok védelmét, és több rendelkezése határozza meg, hogy melyek az alkotmányos védelmet élvező alapvető jogok.

b) Az Alkotmány 9. §-ának elemzése alapján az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozat indoklásában kifejtette, hogy a piacgazdaság nem alapvető jog és nem alapvető jog a verseny szabadsága sem (ABH 1994, 117, 119–120.).

A 9. § (2) bekezdése alapján védelmet élvező vállalkozás joga alapjog, de ez a vizsgált jogszabályokkal nincs alkotmányjogi összefüggésben, és az indítványozók sem hivatkoznak a vállalkozáshoz való jog sérelmére. Az indítványban felvetett kifogás arra vonatkozik, hogy az általános forgalmi adó fizetésével összefüggésben pénzforgalmukat bankszámlán keresztül kell lebonyolítaniuk.

c) A bankszámla-szerződés megkötésére vonatkozó kötelezettség és a fizetésnek kötelezően bankszámla útján történő lebonyolítása a szerződési szabadság korlátozását jelenti. Az Alkotmánybíróság a 61/1993. (XI. 29.) AB határozatban kifejtette, hogy a gazdasági verseny szabadsága érvényesülésének lényeges feltétele a szerződési szabadság. A gazdasági verseny szabadságához hasonlóan azonban a szerződési szabadság sem alapvető jog. Alkotmányosan tehát még lényegi tartalma is korlátozható, ha ennek alkotmányos indokai fennállnak (ABH 1993, 358, 360–361.).

d) Az alapjognak nem minősülő jogok korlátozása az Alkotmánybíróság 35/1994. (VI. 24.) AB határozata szerint akkor alkotmányellenes, ha a korlátozás révén valamilyen alapjog, végső soron az emberi méltóság sérelmet szenved, vagy ezek hiányában, ha a korlátozásnak nincs ésszerű indoka, önkényes (ABH 1994, 197, 200.).

A bankszámla vezetésére vonatkozó kötelezettséget kimondó szabály nem sérti az emberi méltóságot.

Az általános forgalmi adó fizetésére kötelezettek bankszámla vezetésére való kötelezésének többféle gazdaságpolitikai cél az alapja. Ezek közé tartozik a készpénz kímélő pénzforgalom, de összefüggésben áll a bankszámla vezetésére vonatkozó kötelezettség az adók befizetésének biztosításával is: az adóhatóság jogerős határozatának végrehajtása bankszámla esetén azonnali beszedési megbízás útján történik (Art. 144, 145, 152. §; azonos rendelkezést tartalmazott a korábbi szabályozás, az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 88. §). Bankszámla hiányában a végrehajtás lassúbb és eredménye bizonytalanabb. A fentiek alapján az adófizetésre kötelezettek pénzeszközeinek bankszámlán tartására való kötelezés tehát nem ésszerűtlen.

Mindennek alapján megállapítható, hogy a támadott szabály nem ellentétes az Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdésével.

3. Az indítványozó a bankszámla vezetésére vonatkozó kötelezettséget kimondó szabályt az Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdésén túlmenően a hátrányos megkülönböztetésnek az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésében meghatározott tilalmával is ellentétesnek minősítette.

Az Alkotmánybíróság az 54/1993. (X. 13.) AB határozatban rámutatott: a gazdasági verseny szabadsága – az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmát is figyelembe véve – nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak minden gazdasági tevékenységet, minden gazdasági tevékenységet kifejtő jogalanyt azonos módon kell kezelnie (ABH 1993, 340, 342.). Az előzőek szerint a gazdasági tevékenységet folytató jogalanyok terhére a pénzeszközöknek bankszámlán tartására vonatkozó kötelezettség nem ésszerűtlen. Minderre tekintettel a támadott rendelkezés nem ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésével.

4. Egy másik indítványozó szerint az R. szabálya „ellentétes értelmű és csorbítja a 70/B. § (3) pontja alapján ‘a keletkező jövedelemhez biztosított jogot’.”

Egy további indítvány – indokok megjelölése nélkül – arra hivatkozott, hogy az R. szabálya ellentétben áll az Alkotmány 70/B. §-ának (1) és (2) bekezdésével.

Az R.-nek a pénzeszközök bankszámlán tartását kötelezővé tevő szabálya nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmánynak a foglalkozás szabad megválasztásáról és az egyenlő bérhez való jogról szóló szabályaival.

5. Az R. szabályával szemben az egyik indítványozó azt is felhozta, hogy az „korlátozza a 13. § (1) pontban a tulajdonhoz biztosított jogot, hiszen abból áttételesen fizetési (szerződéskötési) kötelezettséget ír elő a bankok javára”.

A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmével nem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban az R.-nek az a szabálya, amely előírja az általános forgalmi adó fizetésére kötelezett jogalany pénzeszközeinek bankszámlára való elhelyezési kötelezettségét, és az adónak átutalással történő megfizetését. A szerződési szabadságnak a szerződéskötési kötelezettség kimondásával történő korlátozása pedig az előzőekben kifejtettek szerint nem alkotmányellenes.

A fentiekben elmondottak alapján az Alkotmánybíróság elutasította az R. 3. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat.

B)

Egy további indítvány az Art. 38. §-a (1) és (2) bekezdését, 39. §-át, 40. §-ának (1) és (4) bekezdését minősítette

alkotmányellenesnek. Az Art. említett szabályai ugyanis az R. előzőekben tárgyalt és az indítványozó által szintén támadott rendelkezésére „ráépülve okoznak jogsérelmet”. Az Alkotmánybíróság főtítkárának tájékoztatása alapján módosított indítvány szerint „miután e fentebb említett törvényhelyek teremtik meg az alapot a további, kötelező átutalásos fizetést előíró jogszabályok számára, ezért elégséges ezek alkotmányosságának vizsgálata”. Az indítványozó szerint az Art. felsorolt szabályai sértik az Alkotmány 8. §-ának (1) és (2) bekezdésében, 9. §-ának (2) bekezdésében, 35. §-a (1) bekezdésének a) pontjában és (2) bekezdésében, 70/A. §-ának (1) bekezdésében, 70/B. §-ának (1) és (2) bekezdésében foglaltakat.

Az Art. 38. §-ának (1) és (2) bekezdése általános jelleggel (nemcsak az általános forgalmi adóra vonatkozóan) mondja ki az adózónak bankszámlával való rendelkezési kötelezettségét és az adónak bankszámláról átutalással történő teljesítését. Ezek a szabályok megfelelnek az R. általános forgalmi adóra vonatkozó 3. §-a (6) bekezdésének. Az Art. ezen szabályaira is irányadók tehát az R. előzőekben említett szabályai és az Alkotmány 8. §-ának (1) és (2) bekezdése, 9. §-ának (2) bekezdése, 70/A. §-ának (1) bekezdése, 70/B. §-ának (1) és (2) bekezdése viszonyáról elmondottak. Az alkotmányellenesség az Art. 38. §-ának (1) és (2) bekezdése esetében sem állapítható meg. Nem állapítható meg tehát alkotmányjogilag értékelhető összefüggés az Art. 38. §-ának támadott bekezdései és az Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének a) pontjában, továbbá (2) bekezdésében a Kormány feladataira vonatkozóan meghatározott rendelkezések között.

Az Art. 39. §-ának és 40. § (1), továbbá (4) bekezdésének forintban történő fizetéséről, valamint az adószámlákról szóló, pénzügyi technikai természetű szabályok és az Alkotmánynak az indítványozó által felsorolt szabályai között nem áll fenn alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Art. támadott szabályai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

651/B/1999. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási járulék-folyószámlák rendezéséről szóló 1999. évi LXIV. törvény 5. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a társadalombiztosítási járulék-folyószámlák rendezéséről szóló 1999. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 5. §-ának alkotmányellenességét és semmisítse meg azt. Álláspontja szerint az Országgyűlés rendkívüli alkalmakkor gyakorolhat közkegyelmet, de egyébként a versenyszférában működő munkáltatók nem teljesített kötelezettségeinek elengedése a kötelezettségszegőket hozza előnyösebb helyzetbe. A támadott szabály véleménye szerint sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését és 70/I. §-át, „mivel a jogalanyokat arra buzdítja, hogy a törvényeket ne tartsák be.”

II.

A határozat meghozatalánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. A Tv. támadott szabálya:

„5. § (1) Ha a járulékfizetésre kötelezett a jegyzőkönyv aláírásától számított 30 napon belül igazolja, hogy megfizette az egyeztetés során megállapított járuléktartozását, akkor a járulékgizgatóság a késedelmi pótlék- és bírságtartozást elengedi.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott rendelkezés alkalmazását az a járulékfizetésre kötelezett is kérheti tartozásának rendezésére, aki e törvény hatálybalépésekor érvényes megállapodással, fizetési könnyítési határozattal rendelkezik, illetőleg aki az 1. § (1) bekezdésében meghatározott értesítésben foglalt állapot-közléssel egyetért.

(3) Ha a járulék-folyószámlán mutatkozó járuléktartozás a 10 000 forintot nem haladja meg, akkor a járuléktartozást, a késedelmi pótlék és bírság összegét a járulékgazgatóság elengedi. Ebben az esetben a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 38. §-ának (2) bekezdése nem alkalmazható.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmány 70/I. §-a szerint minden jogalany köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.

Az Alkotmány nem határozza meg a közteher fogalmát, de az Alkotmánybíróság gyakorlata köztehernek tekinti mindazt a közcélú fizetési kötelezettséget, amely az állam tevékenységének, intézményei működtetésének fedezetét szolgálja (821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 486.). Az egészségügyi hozzájárulás alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szociális biztonság megteremtésére az államot kötelezettség terheli és ennek fedezetét jogszabályok által előírt, a jogalanyok által teljesítendő hozzájárulások képezik. A hozzájárulás formájú fizetési kötelezettség lényegében adó jellegű [32/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 234, 238–239.].

A társadalombiztosítási járulék mértéke a nemzetgazdaság állapotának, továbbá egyéb tényezőnek a függvénye, és mindaddig nem tárgya alkotmányossági vizsgálatnak, amíg az Alkotmányban biztosított jogokat, meghatározott kereteket nem sért (722/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.). A közterhekhez való hozzájárulás tekintetében a mentesség és a kedvezmény meghatározásánál az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotónak széles körű mérlegelési joga van. Az Alkotmányban meghatározott korlátok itt is érvényesülnek, de ezen túlmenően gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb megfontolások szerint dönt a jogalkotó [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.].

A Tv. megalkotására – az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint – azért került sor, mert a társadalombiztosítási ellátások fedezetét nyújtó járulékbefizetések nyilvántartási rendszere nem volt megfelelő, a rendezetlen állapotot és a befizetések elmaradását sürgősen meg kellett szüntetni. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény – a rendszer hatékonyabbá tétele érdekében – az adóhatóság feladatává tette a társadalombiztosítási járulék beszedését. Az átállás során szükség volt a járulék-folyószámlák rendezésére. Ennek keretében írta elő kivételes kedvezményként a Tv. támadott szabálya a befizetések egyeztetésével megállapított tartozás megszüntetésének az esetére a késedelmi pótlék és a bírság törlését. Ugyanezt a kedvezményt állapította meg a Tv. a kis összegű tartozásoknál. Ezek a kedvezmények a gazdaságpolitikai elgondolások megvalósítását szolgálják, nem sértik az Alkotmány 70/I. §-át.

2. Az indítványozó álláspontja szerint a Tv. 5. §-a elentétes az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésével. A támadott jogszabály és az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése között azonban nem állapítható meg alkotmányjogi összefüggés.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. október 9.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
Alkotmánybíró

751/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 62. § (3) bekezdésének – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmén alapuló – alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 62. § (3) bekezdésével, 85. §-ával, valamint 90. § (1)–(4) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában előterjesztett indítványt elutasítja.

3. A kényszerbérletek felszámolásával kapcsolatosan a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi LVII. törvény 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 62. § (3) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben fennálló, valamint 85. §-a és 90. § (1)–(4) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

1. A módosított indítvány a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 62. § (3) bekezdése, 85. §-a és 90. § (1)–(4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult.

Az indítványozó álláspontja szerint a kényszerbérletekre vonatkozó jogi szabályozás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, mert nem tesz eleget a jogbiztonság, ezen belül különösen a normavilágosság alkotmányos követelményének, továbbá alkalmazása során a hatóságok, bíróságok részéről önkényes, szűkítő értelmezésre adott alkalmat, amely az „érintett személyek” között alkotmányellenes megkülönböztetést eredményezett.

Ezt alátámasztandó több bírósági határozatot csatolt, amelyekből kitűnően a bíróságok nem vonták az Lt. 62. § (3) bekezdésében írt kényszerbérlet-fogalom alá az olyan lakásbérletet, amely az eredeti kényszerbérlet és harmadik személy által a tulajdonos hozzájárulásával kötött csereszerződés alapján jött létre, azzal, hogy a tulajdonos rendelkezett a lakással. Hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság 1995. évi Konzultatív tanácskozásának állásfoglalására, amely az Lt. 63. § (2) bekezdését értelmezve közigazgatási jogviszonynak minősítette a kényszerbérletek felszámolásával kapcsolatos jogviszonyokat, továbbá a Legfelsőbb Bíróságnak – az Ltm. hatálybalépését követően hozott – 1/2000. Közigazgatási jogegységi határozatára (a továbbiakban: KJE), amely szerint a kényszerbérletet érintő jogszabályi rendelkezések nem közigazgatási, hanem polgári jogi jogviszonyt teremtenek.

2. Az Lt. hiányosnak vélt szabályozásával összefüggésben az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kezdeményezte. Kérte a jogalkotó kötelezését részletes szabályok megalkotására, mert álláspontja szerint az Lt.-nek a kényszerbér-

letek felszámolásának módjára, annak forrásaira vonatkozó rendelkezései jogbizonytalanságot eredményeznek, sértik az Alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezését.

3. A kényszerbérletek felszámolásával kapcsolatosan a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ltm.) 3. § (2) bekezdését – az igény érvényesítésére vonatkozó jogvesztő határidőt – az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta, amely tekintetében ugyancsak utólagos normakontrollt kért.

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„3. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

2. Az Lt. érintett rendelkezései:

„62. § (3) Az önkormányzat az (1) és (2) bekezdésben említett bevételeit csak a tulajdonában lévő lakóépületeinek (lakóépületrészeinek) felújítására és azzal együtt végzett korszerűsítésére (a továbbiakban együtt: felújítás), továbbá új lakás építésére, valamint az állampolgár tulajdonában álló lakásra – ideértve az államosított lakást is – 1953. április 1. napja előtt bármilyen jogcímen, illetőleg azt követően a lakásügyi hatóság kiutaló határozata alapján létrejött lakásbérlet (a továbbiakban együtt: kényszerbérlet) felszámolására használhatja fel.”

„85. § (1) A lakás fekvése szerint illetékes önkormányzat köteles 1998. december 31-ig a kényszerbérlet részére önkormányzati cserelakás bérbeadását felajánlani.

(2) Ha az önkormányzat a lakás bérbeadását a kényszerbérletnek felajánlotta, a bérbeadó a bérleti szerződést a következő hónap utolsó napjára felmondhatja.

(3) Ha az önkormányzat 1997. december 31-ig másik megfelelő cserelakást nem ajánlott fel, úgy köteles az e lakásra a 34. § (1) bekezdése alapján megállapítható lakbér és bérbeadó által közölt lakbér különbözetét a bérbeadónak megtéríteni. Amennyiben az önkormányzat a bérbeadó által közölt lakbérkülönbözet összegét nem fogadja el,

ügy annak megállapítását – a 6. § (2) bekezdése alapján történő lakbérmegállapítás keretében – a bíróságtól kérheti.”

„90. § (1) Az önkormányzatot a 85. § (1) és (2) bekezdésben meghatározott feladatának ellátásához költségvetési támogatás illeti meg.

(2) A támogatás mértéke:

a) ha az önkormányzat a bérlőnek a tulajdonában lévő lakást ad bérbe, az e lakásra 1992-ben megállapítható lakás-használatbavételi díjnak legfeljebb a tízszerese,

b) ha az önkormányzat más módon gondoskodik az elhelyezésről, az önkormányzati ráfordítás összegének a fele, de ez nem haladhatja meg a bérlő által lakott lakásra 1992-ben megállapítható lakás-használatbavételi díj tízszeresét.

(3) A (2) bekezdésben említett támogatás az önkormányzatot akkor is megilleti, ha a bérbeadó és a bérlő a kényszerbérletet közös megegyezéssel szünteti meg, és az önkormányzat a bérlőnek lakás biztosítása helyett pénzbeli térítést fizet.

(4) Az egy naptári évben teljesített elhelyezési feladatok után járó támogatást az önkormányzat a következő év január hónapjában igényelheti a Pénzügyminisztériumtól.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Lt. – jelenleg hatályos szövegével azonos tartalmú – 62. § (3) bekezdésének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatában az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével, 43. § (1) bekezdésével, 44/A. §-ával és 70/A. §-ával összefüggésben már vizsgálta, és az indítványt elutasította. A diszkrimináció kapcsán – amely az indítvány szerint azáltal valósult meg, hogy amíg az Lt. 63. § (2) bekezdése kényszerbérletnek minősítette az 1953. április 1. napja előtt az állampolgár tulajdonában álló lakásra létrejött bármilyen (így a magánszemélyek között, a felek közös akaratából létrejött) szerződést is, addig a jelzett időpontot követően csak a lakásügyi hatóság kiutaló határozata alapján keletkezett lakásbérletet tekinti kényszerjellegűnek – kifejtette, hogy a lakásbérletek eme két csoportjának kényszerbérletté minősítését az a körülmény tette jogi szempontból megalapozottá, hogy 1953. április 1. óta az itt jelzett időpontnál korábban az állampolgár tulajdonában álló lakásra létrejött lakásbérletek is a hatósági kiutalással 1953. április 1-je után létesített lakásbérletek súlyosan hátrányos sorsában osztoztak. (ABH 1994, 316, 327, 328.)

Az Lt. 85. § (1) és (3) bekezdésének alkotmányossági vizsgálata az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével összefüggésben a 25/2006. (VI. 15.) AB határozatban történt meg (ABK 2006, június, 431.), amely rendelkezéseket az Alkotmánybíróság ugyancsak nem találta alkotmányelle-

nesnek. Megállapította azonban, hogy a kényszerbérletek megszüntetésére irányuló jogi szabályozás a tulajdonjog védelmét biztosító garanciális rendelkezések hiánya miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést eredményezett, ezért felhívta a jogalkotót a szabályozás megalkotására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja alapján „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által már érdemben elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) hivatkozva kéri az alkotmány sértést megállapítani.

„A res iudicata az Alkotmánybírósági eljárásban azt jelenti, hogy ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból, vagy összefüggésben ismételten előterjesztett indítvány ítélt dolognak minősül, mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti.” (1620/B/1991. AB végzés ABH 1991, 972, 973.) „A res iudicata-ra vonatkozó határozat megállapításaiból azonban az is következik, hogy amennyiben az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik.” [35/1997. (VI. 11.) AB határozat ABH 2000, 200, 212.]

Miután a jelen ügyben az indítványozó más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére hivatkozással terjesztette elő az indítványt, mint a korábbi eljárásban, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tekintetében, illetőleg a mulasztásos alkotmány sértéssel összefüggésben az Lt. 62. § (3) bekezdése érdemi alkotmányossági vizsgálatát elvégezte.

2.1. Az indítványozó azért kifogásolta a kényszerbérlet törvényi meghatározását, mert az szerinte a jogalkalmazás során a jogszabály céljától eltérő értelmezésre adott lehetőséget. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy az Lt. 62. § (3) bekezdése megfelel-e a normavilágosság, a jogbiztonság alkotmányos követelményének.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a normavilágosság a jogbiztonság alapvető eleme. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában kifejtette: „[a]z Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkot-

mányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.)

Az 1160/B/1992. AB határozat a normatartalommal szemben fennálló alkotmányos követelményekről a következőket tartalmazza: „A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmai, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. A jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. [...] Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.” (ABH 1993, 607, 608.)

A jogszabály és a jogértelmezési tevékenység egyes összefüggései tekintetében az Alkotmánybíróság több határozatában azt az álláspontot foglalta el, hogy ha egy jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezések a maguk összefüggéseiben értelmezésre szorulnak, nem vet fel alkotmányossági kérdést. „A jogállamiság elvéből, követelményéből azonban az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Annak alkotmánybírósági értékelése, hogy ilyen alkotmányosan nem tolerálható helyzet mikor áll fenn, mindig az adott jogszabály normatartalma alapján ítéltető meg.” (754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.)

Az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlata szerint – a szabályozásban használt fogalom értelmezésére teret hagy a jogalkalmazók számára. Alkotmányellenessé az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. [42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Lt. vizsgált rendelkezése a normatartalommal szemben fennálló kívánalmaknak eleget tesz, széles körben vont a bérleti jogviszonyokat a törvény hatálya alá, és egyértelműen fogalmazza meg, mi tekinthető kényszerbérletnek. Ezt támasztja alá az 57/1994. (XI. 17.) AB határozat is, amely más vonatkozásban foglalkozott az Lt. 62. § (3) bekezdése tartalmával. Megállapította, hogy „[e]z a fogalom meghatározás azt a helyzetet tükrözi, amelyben a II. világháború utáni lakáshiány miatt – hatósági kiutalással, beköltözéssel vagy más módon, illetőleg az említett időpontot köve-

tően kiutalással – magántulajdonra lakásbérletek jöttek létre. A törvénynek ez a rendelkezése kiterjed az egyes házingatlanok állami tulajdonbavételéről szóló 1952. évi 4. tvr. alapján az állampolgártól elvett, majd az állami tulajdonba vett házingatlanokkal kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 1957. évi 28. tvr. szerint a részére lakottan visszaadott lakások kényszerbérletként történő elismerésére is. [...] E törvényi előírásnak a jogalkalmazás során történő megvalósítása pedig utólagos normakontroll keretében nem képezheti alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát.” (ABH 1994, 316, 325, 327–328.)

A kényszerbérletek felszámolásával kapcsolatos jogviszony minősítésére vonatkozó joggyakorlat változása pedig nem értelmezési nehézségekből, hanem a norma szövegének változásából – az Ltm. által beiktatott új rendelkezésekből és ezzel összefüggésben a KJE iránymutatásából – következett, amelyek értelmében a bíróságok a kényszerbérlet és az önkormányzat jogviszonyát nem közigazgatási, hanem polgári jogviszonynak tekintették, így az ezzel összefüggő jogvitákat polgári peres eljárásban, érdemben bírálták el.

Ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban az indítványt elutasította.

2.2. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítását és a jogalkotónak a hiányzó jogszabály megalkotására való kötelezését az indítványozó azzal az indokkal kérte, hogy a kényszerbérletekre vonatkozó részletes szabályok hiánya jogbizonytalanságot és a bérlők közti diszkriminációt eredményez.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az indítvány tartalmát értelmezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ténylegesen nem jogalkotói feladat elmulasztását állította, hanem a normavilágossággal összefüggésben előadott alkotmányos aggályait fogalmazta más módon, amely szerint csak kellő részletességű rendelkezés biztosítaná az egységes jogalkalmazást. Ennek kapcsán pedig az Alkotmánybíróság a 1621/E/1992. AB határozatban kimondta, hogy a jogalkotásra tartozik annak eldöntése, szabályoz-e valamilyen élethelyzetet, és ha igen, akkor milyen részletességgel. (ABH 1993, 765, 766.)

Az indítványozó által körülírt szabályok okozhattak a jogalkalmazásban esetleges értelmezési problémákat, de nem állapítható meg, hogy jogalkotói mulasztás állna fenn, illetőleg ennek következtében alkotmányellenes helyzet jött volna létre.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

IV.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Ltm.-nek az indítványozó által kifogásolt 3. § (2) bekezdése alkotmányosságát a 25/2006. (VI. 15.) ügyben már vizsgálta, és az indítványt elutasította azzal, hogy a támadott rendelkezés nem áll összefüggésben az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével. (ABH 2006, június, 431, 434.)

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Ltm. támadott rendelkezése vonatkozásában „res iudicata” esete áll fenn, így az indítvány ezen része tekintetében az eljárást – az érdemi vizsgálatot mellőzve – az Ügyrend 31. c) pontja alapján megszüntette.

V.

1. Az indítványozó az Lt. 62. § (3) bekezdésének normakontrollját az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése vonatkozásában azért kérte, mert az önkormányzatok által követett, illetőleg a bírósági gyakorlat nem tekintette kényszerbérletnek azokat a személyeket, akiknek a bérleti joga az eredeti kényszerbérlettel kötött és tulajdonos által jóváhagyott csereszerződésen alapul. Ez a probléma azonban valójában a kényszerbérlet fogalmának a bírói gyakorlat során történt értelmezésével kapcsolatos.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. §-a, illetőleg az Abtv. határozza meg. Határozataiban és bírói ítéletben foglalt jogértelmezés alkotmányosságának felülvizsgálatára sem az Alkotmány, sem az Abtv. nem hatalmazza fel.

Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az Lt. 62. § (3) bekezdésével kapcsolatban ezen kérelmet – érdemi elbírálás nélkül – visszautasította.

2. Az Lt. 85. §-ával és 90. § (1)–(4) bekezdésével összefüggésben az indítványozó ugyancsak a jogbiztonság illetőleg a diszkrimináció tilalmának sérelmére hivatkozott, azonban az indítványban semmiféle érveléssel nem támasztotta alá, hogy a szabályozást milyen okból és mennyiben tekinti ellentétesnek ezen alkotmányos rendelkezéssel.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia, vagyis nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113, 2114.)

A hiány pótlására az Alkotmánybíróság – a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetés mellett – felhívta az indítványozót. Mivel azonban a kiegészített indítvány e része nem felel meg a fenti rendelkezésekben foglalt köve-

telményeknek, azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

205/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 39. §-a, valamint 52. § 22. pont a) alpontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó szerint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hat.) 39. §-a alkotmányellenes, mivel – tekintettel a nettó árbevétel fogalmát meghatározó Hat. 52. § 22. pont a) alpontjára – a helyi iparüzési adó alapja nem csökken a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 33. § (1) bekezdésében meghatározott játékadó összegével. Az indítványozó szerint a Hat. fenti rendelkezése méltánytalan és diszkriminatív, mivel a szerencsejáték szervezésével foglalkozó cégeket „kettős adózás” sújtja, azáltal, hogy a már befizetett adó összege után kötelezi a jogszabály a vállalkozót további adó megfizetésére.

2. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy az Alkotmány 70/I. § alapján ugyan mindenki köteles a közterhekhez jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően hozzájárulni, azonban ez nem feltételezhető a vállalkozók szűkebb csoportjára nézve hátrányos, aránytalan és diszkriminatív korlátozást. Tartalmilag tehát az indítvány a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét is megvalósítottak láttá, ezért az Alkotmánybíróság a Hat. 52. § 22. pont *a*) alpontjának alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés vonatkozásában is elvégezte.

3. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a Hat. nettó árbevétel fogalmát meghatározó 52. § 22. pont *a*) alpontja sérti továbbá az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében meghatározott tulajdonhoz való jogot, valamint a 9. § (2) bekezdésében meghatározott vállalkozáshoz való jogot.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott szabályai szerint:

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. (...)

13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. (...)

70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. (...)

70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. A Hat. kifogásolt, indítvány benyújtásakor hatályos szabályai szerint:

„39. § (1) Állandó jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén az adó alapja az értékesített termék, illetőleg végzett szolgáltatás nettó árbevétele, csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével és a közvetített szolgáltatások értékével, valamint

a) 1998. évben az anyagköltség 33%-ával,

b) 1999. évben az anyagköltség 66%-ával,

c) 2000. évtől az anyagköltséggel.

(2) Ha a vállalkozó több önkormányzat illetékességi területén végez állandó jellegű iparüzési tevékenységet, akkor az adó alapját – a tevékenység sajátosságaira leginkább jellemzően – a vállalkozónak kell a mellékletben meghatározottak szerint megosztania.

(3) Ideiglenes jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetében az adót a tevékenység végzésének naptári napjai alapján kell megállapítani. Minden megkezdett nap egy napnak számít. (...)

52. § E törvény alkalmazásában: (...)

22. nettó árbevétel:

a) a számviteli törvényben meghatározott értékesítés nettó árbevétele (egyszeres könyvvitelt vezető vállalkozó esetében: a pénzügyileg rendezett nettó árbevétel és a nem pénzben kiegyenlített értékesítés nettó árbevételének együttes összege), növelve a befektetett pénzügyi eszközök után kapott (járó) kamatok, valamint az egyéb kapott (járó) kamatok és kamatjellegű bevételek üzleti évben kimutatott összegével, csökkentve a jövedéki adó, fogyasztási adó fizetésére kötelezett vállalkozó esetében az adóhatósággal elszámolt – az egyéb szolgáltatások értékeként, illetve az egyéb ráfordítások között kimutatott – jövedéki adó, fogyasztási adó összegével a *b*)–*j*) alpontokban foglalt eltérésekkel.”

3. A Hat. hatályos rendelkezései a következők:

„39. § (1) Állandó jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén az adó alapja a nettó árbevétel, csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével, a közvetített szolgáltatások értékével, az anyagköltséggel. Mentés az adóalapnak az a része – legfeljebb azonban az adóalap 90%-a –, amely a külföldön létesített telephelyen végzett tevékenységből származik, feltéve ha azt a telephely szerinti állam önkormányzatának fizetendő, a vállalkozási tevékenységet terhelő adó terheli. (...)

52. § E törvény alkalmazásában: (...)

22. nettó árbevétel:

a) a számviteli törvényben meghatározott értékesítés nettó árbevétele (egyszeres könyvvitelt vezető vállalkozó esetében: a pénzügyileg rendezett nettó árbevétel és a nem pénzben kiegyenlített értékesítés nettó árbevételének együttes összege), csökkentve a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerinti jogdíjból származó, árbevételként elszámolt ellenértékkel, a jövedéki adó fizetésére kötelezett vállalkozó esetében az adóhatósággal elszámolt – az egyéb szolgáltatások értékeként, illetve az egyéb ráfordítások között kimutatott – jövedéki adó összegével, továbbá az egyéb ráfordítások között kimutatott, az adóhatósággal elszámolt regisztrációs adó, energiaadó összegével, feltéve, ha az így elszámolt regisztrációs adó, energiaadó összege az értékesítés nettó árbevételét növelte, valamint a külön jogszabály szerinti felszolgálati díj árbevételként elszámolt összegével, a *b*)–*j*) alpontokban foglalt eltérésekkel.”

4. Az Sztv. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése szerint:

„33. § (1) A pénznyerő automata játékadója játékhelyenként – a játékkaszinóban üzemeltetett pénznyerő automata kivételével – az I. és a II. kategóriába tartozó pénz-

nyerő automaták esetén havi 55 000 forint. A játékadót minden megkezdett hónap után meg kell fizetni.”

5. Az Sztv. hatályos rendelkezése a következő:

„33. § (1) A pénznyerő automata játékadója játék-helyenként – a játékkaszinóban üzemeltetett pénznyerő automata kivételével – az I. és a II. kategóriába tartozó pénznyerő automaták esetén havi 100 000 forint. A játékadót minden megkezdett hónap után meg kell fizetni.”

6. A Hat. 39. §-nak, valamint az 52. § 22. pont *a)* alpontjának szabályai az indítványok benyújtását követően részben módosultak, de az indítványokban kifogásoltak szempontjából a támadott rendelkezésekkel azonos tartalommal rendelkeznek, ezért a vizsgálatot az Alkotmánybíróság a hatályos szabályok tekintetében folytatta le.

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az 56/B/2001. határozatában (ABH 2004, 1504, 1516.) már elvégezte a Hat. 39. §-nak és az 52. § 22. pontjának alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 9. § (1) bekezdés tekintetében, és annak eredményeként az indítványt elutasította. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány nem ítélt dologra irányul-e.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ugyanolyan jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben előterjesztett indítvány ítélt dolognak minősül, mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212., 938/D/1998. AB végzés, ABH 2000, 1071, 1072.]. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065) 31. § *c)* pontja alapján ugyanis ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmány sértést megállapítani („ítélt dolog”), az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti.

Figyelemmel arra, hogy a jelen ügyben az indítványozó a Hat. fenti szakaszainak vizsgálatát nem csupán az Alkotmány 9. § (1) bekezdése, hanem a 13. § (1) bekezdése és a 70/I. § alapján kérte, ezért az Alkotmánybíróság a Hat. 39. § és 52. § 22. pont *a)* alpontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást érdemben folytatta le.

2. Az indítványozó szerint a Hat. 39. §-a és az azt értelmező 52. § 22. pont *a)* alpontja ellentétes a kettős adózta-

tás tilalmával. Mint arra az Alkotmánybíróság korábbi határozatában felhívta a figyelmet, a kettős adóztatás két állam bizonyos adójogszabályainak érvényesülése tekintetében merülhet fel az egyik, vagy mindkét szerződő államban illetőséggel bíró személyek adóztatását illetően (740/B/1998 AB határozat, ABH 2003, 1070, 1071.), így az indítványozó által kifogásolt esetben ennek vizsgálata fogalmilag kizárt.

Az Alkotmánybíróság jelen ügghöz hasonló ügyben már vizsgálta azt, hogy a különböző fajtájú adókat előíró törvényeknek egymásra tekintettel kell-e meghatározniuk az adó alapját (522/D/1992. AB határozat, ABH 2001, 755, 759.), és megállapította, hogy az Alkotmány 70/I. §-ából ilyen alkotmányossági követelmény nem következik. A törvényalkotó ugyanis széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik abban a kérdésben, hogy miként határozza meg az adó alapját, illetve, hogy annak meghatározásakor milyen körülményeket vesz figyelembe adóalapot csökkentő tényezőként. Senkinek nincs Alkotmányból levezethető alapjoga arra vonatkozóan, hogy valamely tényezőt (jelen esetben a játékadót) a jogalkotó adóalapcsökkentő tényezőnek ismerjen el; és erre vonatkozó alkotmányos kötelezettség a jogalkotót az Alkotmány 70/I. § alapján nem terheli.

Az indítványozó által sérelmesnek tartott esetben eltérést mutat a játékadó és a helyi iparüzési adó jellege és jogosultja is. A játékadó a központi költségvetés bevétele, amelyet a pénznyerő automatát üzemeltető adózó az üzemeltetés ténye miatt fizet meg. Ezzel szemben a Hat. alapján, rendeleti úton bevezetett helyi iparüzési adó az önkormányzat bevételi forrása, amelyet az adózó arra tekintettel fizet, hogy az önkormányzat illetékességi területén állandó vagy ideiglenes jellegű vállalkozási tevékenységet végez. A két adónemet eltérő törvények szabályozzák, eltérő költségvetési forrásokba folynak be, és esetükben eltér az adózás indoka és az adótárgyak meghatározása. Mindezekre tekintettel nem valószínűsíthető az Alkotmány 70/I. § sérelmét, hogy a megfizetett játékadó a Hat. 52. § 22. pont *a)* alpontja alapján nem csökkenti a helyi iparüzési adó alapját.

3. Az Alkotmánybíróság a 18/1998. (V. 13.) AB határozatában kifejtette, hogy a Hat. 52. § 22. pontja abban az esetben nem felel meg az alkotmányos követelménynek, ha azonos tevékenységet végző alanyok esetében eltérően határozza meg a nettó árbevétel fogalmát. Ebben az esetben ugyanis a törvényhely a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközne (ABH 1998, 160, 163–164.).

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alkotmány sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146,

162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.).

A jelen esetben azonban nem állapítható meg, hogy a jogalkotó homogén csoportba tartozó személyekre eltérő szabályozást rendelt volna, ilyen eltérésre az indítványozó sem hivatkozott. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem állapította meg, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmét a Hat. 52. § 22. pont a) alpontja tekintetében.

4. Az indítványozó álláspontja szerint az Hat. adó alapját meghatározó 39. § (1) bekezdése és az azt értelmező, a nettó árbevétel fogalmát meghatározó 52. § 22. pont a) alpontja sértik az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében meghatározott vállalkozás szabadságát és a 13. § (1) bekezdésében meghatározott tulajdonhoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében ha az adó, illeték vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos követelménynek, akkor az az Alkotmány 13. §-át sem érinti [17/1999. (VI. 11). AB határozat, ABH 1999, 131., 134.; 662/B/1996 AB határozat, ABH 2001, 880.].

Mínt hogy a jelen határozat III. 2. pontjában foglaltak értelmében a vizsgált rendelkezések nem ellentétesek az Alkotmány 70/I. §-ával, nem érintik az Alkotmány 13. §-át sem.

Az Alkotmánybíróság egy korai döntése értelmében a vállalkozás joga egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.].

Nem állapítható meg a jelen esetben, hogy a vizsgált adókötelezettségek aránytalan hátrányt jelentenek, vagy ellehetetleníthetnék a vállalkozás jogát; nem sértik az Alkotmány 9. § (2) bekezdését.

5. Nem a Hat. 39. § (1) bekezdéséből következik, hogy a nettó árbevétel mit jelent a törvény alkalmazásában. A Hat.-nek nem ez a szabálya, hanem más rendelkezései határozzák meg azt, hogy a szerencsejáték szervezésével foglalkozók adóalapját hogyan kell megállapítani az iparüzési adó vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság ezért azt az indítványt, amely szerint a Hat. fenti rendelkezése méltánytalan és diszkriminatív, mivel cégeket „kettős adózás” sújtja, azáltal,

hogy a már befizetett adó összege után kötelezi a jogszabály a vállalkozót további adó megfizetésére, elutasította.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró *Dr. Bragyova András* s. k., alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila* s. k., alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró *Dr. Kukorelli István* s. k., alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

303/D/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 2000. január 1-jétől 2003. január 1-jéig hatályban volt 23/A. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az ingatlanforgalmazási célú vagyonszerzések kedvezményes visszerthes vagyónáruházási illetékét az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 23/A. §-a alapján olyan vállalkozások – az indítványozó esetében főtevékenységként ingatlanok pénzügyi lízingjét végző cég – érvényesíthetik, melyek nyilatkoztak arról, illetve igazolták azt, hogy az ingatlanforgalmazást, illetve az ingatlanok pénzügyi lízingjét főtevékenységként végzik. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság fogalmi elemét jelentő jogbiztonságot sértő helyzet alakult ki azzal, hogy 2000. január 1-je és 2003. január 1-je között nem volt

helye igazolásnak nyilatkozattételre, illetve az igazolás benyújtására előírt határidő elmulasztása esetére. Az Itv. 23/A. § (1) és (5) bekezdése szerint a kedvezményes illetékre való jogosultságot megalapozó nyilatkozatot, illetve igazolást, a vagyonszerzés illetékkiszabásra bejelentésekor kell megtenni. Az indítványozó szerint jogbizonytalanságot okoz az, hogy amennyiben az ingatlan-nyilvántartási eljárás nem kérelemmel indul, hanem megkereséssel (árverési vétel esetén a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény szerint a végrehajtó által eszközölt megkereséssel), akkor az illetékkiszabásra irányuló eljárás úgy indul meg, hogy az illeték meghatározásához szükséges iratokat a megkereső kötelezettség, a vagyonszerző pedig értesülés és lehetőség hiányában nem csatolja.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét sérti, hogy az Itv. 23/A. § (8) bekezdése három éven keresztül kizárta az igazolás benyújtásának lehetőségét arra az esetre, ha a jogosult elmulasztott nyilatkozni arról, hogy a nyilatkozó ingatlanok pénzügyi lízingjét főtevékenységként végzi. A kedvezményes mértékű illeték alkalmazási feltételének minősülő nyilatkozat megtételének határidejét az Itv. az indítványozó szerint nem egyértelműen rögzítette, a határidő végrehajtói bejelentés esetén bizonytalan és a kötelezett számára ismeretlen, ami a jogbiztonsághoz való jogot sérti.

A panasz alapját képező ügyben a Zala Megyei Illetékhivatal elismerte, hogy a panaszos jogosult lett volna illetékkedvezményre, azonban erre irányuló nyilatkozatát az illetékkiszabásra bejelentésekor nem tette meg, e határidő pedig jogvesztő, így az általános szabályok szerint állapította meg a visszerhes vagyónátruházás illetékét. A panaszos fellebbezését elutasította a Zala Megyei Közigazgatási Hivatal, majd a határozat bírósági felülvizsgálati eljárásában a Zala Megyei Bíróság. A bíróság a 2. Kp. 21.425/2002/6. számú jogerős ítéletében megállapította, hogy a bírósági végrehajtó az árverési jegyzőkönyvben rögzítettek szerint tájékoztatta a vagyonszerzőt arról, hogy az árveréstől számított 30 nap elteltével gondoskodik a tulajdonjog bejegyzéséről, azonban a panaszos nem élt azzal a lehetőséggel, hogy a végrehajtói jegyzőkönyvbe foglalják a kedvezményes illetékkulcs feltételének minősülő nyilatkozatot, és e nyilatkozatot sem a végrehajtóhoz, sem a földhivatalhoz, sem az illetékhivatalhoz nem nyújtotta be. A bíróság jogszabálysértés hiányában a keresetet elutasította. A panaszos ezzel kimerítette jogorvoslati lehetőségeit, és ennek nyomán a törvényben meghatározott határidőn belül élt alkotmányjogi panasszal.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz elbírálásakor az Alkotmánybíróság a

panaszos ügyében alkalmazott, általa alkotmányellenesnek tekintett jogszabály alkotmányosságáról foglal állást, tekintet nélkül arra, hogy a jogszabály időközben módosult, vagy hatályát veszítette.

II.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése szerint:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

Az Itv. a panasszal érintett időszakban hatályos rendelkezései szerint:

„23/A. § (1) Ingatlan tulajdonjogának cégjegyzék, illetve vállalkozói igazolvány alapján az illetékkötelezettség keletkezésekor a főtevékenysége szerint ingatlanforgalmazásra jogosult vállalkozó, ha a vagyonszerzés illetékkiszabásra bejelentésekor tett nyilatkozata szerint az ingatlant továbbeladás céljából vásárolta, és az illetékkötelezettség keletkezésekor ingatlanok pénzügyi lízingjét főtevékenységként végző vállalkozó, ha a vagyonszerzés illetékkiszabásra bejelentésekor tett nyilatkozata szerint az ingatlant pénzügyi lízingbeadás céljából vásárolta (a továbbiakban együtt: vállalkozó), továbbá az ingatlanalap által történő megszerzésekor az illeték mértéke az ingatlan – terhekkal nem csökkentett – forgalmi értékének 2%-a.

(2) A főtevékenységként folytatott ingatlanforgalmazást a vállalkozó cégbizonyítvánnyal, illetve vállalkozói igazolvánnyal, az ingatlanalap-kezelői tevékenységre jogosultságot az alapkezelő az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet által kiadott engedéllyel igazolja.

(3) A vállalkozó azt a tényt, hogy az ingatlanok pénzügyi lízingjét főtevékenységként végzi, a tevékenység statisztikai jelzőszámával, az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet engedélyével és a Magyar Lízingszövetségnek a vállalkozó nettó árbevételéről, illetőleg annak megoszlásáról kiállított nyilatkozatával igazolja.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott illetéket fizeti ingatlanszerzése után az illetékkötelezettség keletkezésekor ingatlan- és gépjármű pénzügyi lízinget egyaránt folytató vállalkozó is, ha a vagyonszerzés illetékkiszabásra bejelentésekor tett nyilatkozata szerint az ingatlant pénzügyi lízingbeadás céljából vásárolta, feltéve, hogy nettó árbevételének legalább 75%-a e két tevékenységből származik.

(5) A kizárólag pénzügyi lízingtevékenységet folytató, tevékenységét az illetékkötelezettség keletkezésének évében (tárgyév) – jogelőd nélkül – kezdő vállalkozó az (1) bekezdésben meghatározott célú ingatlanvásárlás esetén az ott meghatározott mértékű illetéket fizeti, ha a vagyonszerzés illetékkiszabásra bejelentésekor nyilatkozatban vállalja, hogy a tárgyévi nettó árbevételének 50%-a ingatlanok pénzügyi lízingjéből, vagy 75%-a ingatlan- és gépjármű pénzügyi lízingjéből fog származni. Amennyiben a tárgyévet követő év június 30. napjáig a vállalkozó nem nyújtja be az illetékhivatalhoz a Magyar Lízing-

szövetség olyan igazolását, amely a tárgyévi nettó árbevétel – vállalt feltételek szerinti – megoszlását bizonyítja, akkor az illetékhivatal a vagyonszerzés után a 19. § (1) bekezdés, illetve 21. § (1) bekezdés alapján az egyébként fizetendő és az (1) bekezdés szerinti illeték különbözetét a vállalkozó terhére 50 százalékkal növelten megállapítja.

(6) A Magyar Lízingszövetség – e § (3) és (5) bekezdésében említett – igazolása a kiadása évének utolsó napjáig igazolja a tevékenységnek főtevékenységként való folytatását, a kiadását követő év első napjától június 30-áig terjedő időszakban pedig ideiglenes igazolásként szolgál. A vállalkozó kérésére az ideiglenes igazolás alapján is az (1) bekezdésben meghatározott illetéket kell előírni, ha azonban a vagyonszerző legkésőbb az illetékkötelezettség keletkezése évének július 15. napjáig nem nyújtja be az illetékhivatalhoz a 102. § *n*) vagy *p*) pontjaiban meghatározott feltételeknek való megfeleléséről szóló igazolást, akkor az illetékhivatal a vagyonszerzés után a 19. § (1) bekezdés, illetve a 21. § (1) bekezdés alapján az egyébként fizetendő és az (1) bekezdés szerinti illeték különbözetét a vállalkozó terhére 50 százalékkal növelten megállapítja.

(7) Ha az (1) bekezdésben meghatározott céllal megszerzett ingatlant az ingatlanforgalmazást végző vállalkozó a vagyonszerzés illetékkiszabásra bejelentésétől számított két éven belül nem adja el és ennek megtörténtét – legkésőbb a határidő elteltét követő 15 napon belül – a tulajdonosváltás ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséről szóló határozattal (ennek hiányában az ingatlan-nyilvántartási eljárás megindítását a tulajdoni lapon feltüntetett széljeggyel) nem igazolja, illetőleg ha az ingatlanok pénzügyi lízingbeadásával foglalkozó vállalkozó a fenti határidőn belül a lízingbeadás tényét szerződéssel nem igazolja; az illetékhivatal a vagyonszerzésre a 19. § (1) bekezdés, illetve 21. § (1) bekezdés alapján egyébként fizetendő és az (1) bekezdés szerint megállapított illeték különbözetének kétszeresét a vállalkozó terhére pótlólag előírja.

(8) Az (1), (4)–(5) bekezdésben meghatározott nyilatkozattételre, valamint az (5)–(7) bekezdésben meghatározott igazolásokra előírt határidő elmulasztása esetén a kedvezmény nem adható meg.”

Az Itv. 23/A. § vitatott (8) bekezdését 2003. január 1-ejei hatállyal a 2002. évi XLII. törvény 163. § (2) bekezdése a következők szerint módosította:

„(8) Az (1), (4)–(5) bekezdésben meghatározott nyilatkozatokat, valamint az (5)–(7) bekezdésben meghatározott igazolásokat az adott rendelkezésekben előírt időpontban és tartalommal kell az illetékhivatalhoz benyújtani. A nyilatkozat pótlásának, illetőleg a határidő elmulasztása miatti igazolási kérelem előterjesztésének a fizetési meghagyás jogerőre emelkedéséig van helye.”

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) érintett rendelkezése szerint:

„153. § (1) Az árverési jegyzőkönyv másolatát kézbesíteni kell a feleknek és azoknak, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van.

(2) Ha az árverési vevő a teljes vételárat kifizette, és az árveréstől számított 30 nap eltelt, a végrehajtó megküldi az árverési jegyzőkönyv másolatát

a) az árverési vevő részére az árverési vétel igazolása céljából,

b) a földhivatal részére az árverési vevő tulajdonjogának az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése végett.”

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

Az illeték az Alkotmány 70/I. §-a alapján viselt közteher. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „az Alkotmány 70/I. §-a az állampolgárok egyik alapvető kötelezettségeként mondja ki, hogy mindenki köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. E hozzájárulás módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámokról stb. szóló törvények állapítják meg. Az említett törvények megalkotása során az Országgyűlés rendszerint kedvezményeket is nyújt a jogszabály címetteinek meghatározott köre számára (...) Amíg azonban a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]

Az Alkotmánybíróság 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi érveléssel mutatott rá arra, „hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.)

Ahogy az Alkotmánybíróság az 54/1992. (X. 29.) AB határozatban a polgári jogi követelések elévülésével kapcsolatban megállapította, követelés bírói úton való érvényesíthetőségének időkorláthoz kötése nem sérti az Alkotmányt: „a jogalkotó az Alkotmány, különösen pedig a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelmének az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében meghatározott korlátai között nagyfokú szabadsággal szabályozhatja a polgári jogi követelések elévülési idejét. (...) A követelések elévülésének törvényi szabályozása nem áll ellentétben egyetlen alkotmányos rendelkezéssel vagy alkotmányos elvvel sem. Sőt, a huzamosabb ideig rendezetlen jogi helyzetek lezárása kifejezetten összhangban áll a jogbiztonság követelményét is magában foglaló, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt jogállami tétellel. (...) A különféle jogviszonyok, így a polgári jogi jogviszonyok

szabályozása során is a jogalkotó nagyfokú szabadsággal rendelkezik egyebek között abban a vonatkozásban is, hogy az egyes jogviszonyok belső sajátosságainak a figyelembevételével az alanyi jogok bíróság előtti érvényesíthetőségének lehetőségét milyen időkorlátokkal biztosítja.” (ABH 1992, 266, 267.)

Határidők jogvesztő jellege önmagában nem vet fel alkotmányossági kérdést: „Ismert és gyakran alkalmazott megoldás a jogrendszeren belül az, hogy ha (az anyagi jogi) törvény valamely igény érvényesítésére, keresetindításra határidőt szab meg, a határidő elmulasztása azzal a következménnyel jár, hogy az elmulasztott cselekmény a későbbiekben már nem pótolható.” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABK 2006, 51, 65.] A jogállamiság alkotmányos elvéből nem vezethető le az, hogy az igazolás lehetőségét biztosítani kell minden esetben, amikor kedvezmények igénybevételéhez szükséges nyilatkozat benyújtására jogszabály jogvesztő határidőt rögzít. Az Alkotmánybíróság egy, az Itv. 23/A. § (7) bekezdésével kapcsolatos alkotmányjogi panasz kapcsán megállapította: „Nem eredményezi a jogállam sérelmét az sem, ha a közigazgatási eljárásban az igénybevett kedvezmény feltételeinek teljesítését és annak igazolását a jogalkotó a kedvezményezettől megköveteli, illetőleg az sem, ha azok elmulasztását szankcionálja.” (463/D/2004, ABH 2005, 1251, 1255.)

Adott esetben az a kérdés, hogy egyértelműen és világosan rögzítette-e az Itv. a kedvezményes illeték igénybevételéhez szükséges nyilatkozat benyújtásának jogvesztő határidejét.

Az Itv. 23/A. §-a alapján az ingatlanforgalmazási célú vagyonszerzések kedvezményes visszterhes vagyonátruházási illetve a vagyonszerző által a vagyonszerzés illetéki szabásra bejelentésekor tett nyilatkozata, illetve igazolása alapján érvényesíthető. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 26. §-a az ügy alapját képező eljárás ideje alatt hatályos rendelkezése szerint az ingatlan-nyilvántartási eljárás iránti kérelemhez csatolni kellett az illeték megállapításához szükséges egyéb iratokat is.

A Vht. 153. §-a szabályozza, hogy az árverési jegyzőkönyv másolatát kézbesíteni kell a feleknek és azoknak, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van. A végrehajtó a vételár kifizetése, és az árveréstől számított 30 nap eltelte után megküldi az árverési jegyzőkönyv másolatát a földhivatal részére az árverési vevő tulajdonjogának az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése végett. Ahogy azt a jogerős bírósági ítélet megállapította, a jogszabályi rendelkezések összevetéséből megállapítható, hogy a főtevékenységként ingatlanok pénzügyi lízingjét végző vállalkozó ilyen esetben a kedvezményes illetékre való jogosultság igazolására megnyíló, objektív határidőn belül, melyről tudomása lehetett, közvetlenül igazolhatta volna jogosultságát, mivel tudhatta, hogy a végrehajtó által megküldött árverési jegyzőkönyv földhivatali érkeztetésével az illetékkiszabási eljárás is megindul. Alkotmányosan nem kifogásolható az a szabályozási mód, ami a kedvezmény igénybevételéhez ilyen esetben is jogvesztő határidőt kapcsol.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

382/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 59. §-a és 108. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi LXV. törvény 15. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel az Országgyűlést annak megfontolására, hogy az Ötv. 108. §-ának második fordulatában szereplő, a nagyközségi cím használatához megkívánt ötezres lélekszámot alacsonyabb számban határozza meg.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó – alkotmányellenesség utólagos vizsgálata keretében – indítványozta a helyi önkormányzatok-

ról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 59. §-a és 108. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Érvelése szerint az Ötv. támadott rendelkezései „nincsenek összhangban a Magyar Köztársaság Alkotmányának 70/A. szakaszával (a diszkrimináció tilalmával)”.

Az indítványozó az Ötv. 59. §-át azért vélte ellentétesnek az Alkotmány felhívott rendelkezésével, mert a községek nem kezdeményezhetik a várossá nyilvánításukat, holott „számatalan község a fejlettségét, a nagyságrendjét, térségi szerepkörét illetően megfelelne a várossá nyilvánítás feltételeinek.”

Az Ötv. 108. §-át azért tekintette az indítványozó ellentétesnek a diszkrimináció tilalmát előíró alkotmányi rendelkezéssel, mivel az hátrányos megkülönböztetést alkalmaz azok között a települési önkormányzatok között, amelyek az Ötv. hatálybalépésekor nagyközségi tanácsok voltak és azok között, amelyek „a rendszerváltás előtt nem voltak társközségek és az ötezer főnyi lélekszámmal nem rendelkeznek (...)”.

Az indítványozó a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Tsz.) 15. §-ában foglalt rendelkezésben „az azonos tárgyi feltételekkel rendelkező települések választópolgárainak közösségei között, az esélyegyenlőséget sértő, hátrányos megkülönböztetést” látott fennállónak.

Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság – az alkotmányellenesség kimondásával egyidejűleg – hívja fel az Országgyűlést annak a megfontolására, hogy – az Ötv. 108. §-ának második fordulatában szereplő – a nagyközségi cím használatához megkívánt ötezeres lélekszámot alacsonyabb számban határozza meg.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

2. Az Ötv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„59. § A nagyközség a várossá nyilvánítását kezdeményezheti, ha a városi cím használatát fejlettsége, térségi szerepe indokolja. A képviselő-testület a kezdeményezését a belügyminiszter útján terjeszti a köztársasági elnök elé.”

„108. § A nagyközségi címet használhatják azon települések képviselő-testületei, amelyek a törvény hatálybalépésekor nagyközségi tanácsok voltak, továbbá amelyek területén legalább ötezer lakos él.”

3. A Tsz. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„15. § (1) A nagyközségi képviselő-testület – a település, a várossá nyilvánítás szempontjából nagyközség – vá-

rossá nyilvánításának kezdeményezésekor részletes értékelésben mutatja be a nagyközség fejlettségét, térségi szerepét.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Ötv. 59. §-ának és 108. §-ának az alkotmányossági vizsgálatát végezte el az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján.

Az indítványozó az Ötv. 59. §-át azért tekintette ellentétesnek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró alkotmányi rendelkezéssel, mert az a községek számára nem teszi lehetővé a városi cím elnyerését.

Az Ötv. 108. §-ában foglalt szabályozás az indítványozó nézete szerint azért ütközik a diszkrimináció tilalmába, mert az a nagyközségi cím használata tekintetében hátrányosan különbözteti meg azokat az önkormányzatokat, amelyek az Ötv. hatálybalépése előtt nem voltak társközségek és lakosság számuk nem éri el az ötezer főt, azokkal az önkormányzatokkal szemben, amelyek az Ötv. hatálybalépésekor nagyközségi tanácsok voltak.

Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti diszkrimináció tilalom alkotmányossági kérdéseivel. Már egy korai, a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában megállapította, hogy „[a] megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogszabályok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” (ABH 1990, 46, 48.)

A 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra is, hogy „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.” (ABH 1992, 280, 281–282.)

A 857/B/1994. AB határozatában az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetés tilalmát nemcsak a jogokra, hanem az egyéb helyzet szerinti megkülönböztetésre is kiterjesztette: „[a]z Alkotmánybíróság több korábbi határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. §-a szerinti megkülönböztetés alkotmányossági kérdéseivel. Ennek során a nem alkotmányos alapjogokra vonatkozó megkülönböztetés tekintetében 1992-ben kimondta, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre (ABH

1992, 281.). Ez azt jelenti, hogy a nem alapjogokat érintő, bármely más szempont szerinti megkülönböztetés is alkotmányellenes, ha az az emberi méltósághoz való jog sérelmével jár. Ez az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata. Ha a megkülönböztetés – az Alkotmánybíróság által alkalmazott ismérvek szerint – „önkéntes”, azaz „indokolatlan”, vagyis nincs ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal. Következésképpen valamely alapjognak nem minősülő jog, vagy helyzet tekintetében alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha az önkényes.” (ABH 1995, 716, 717.)

Az Alkotmány 70/A. §-át értelmező határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt jogegyenlőség alkotmányi rendelkezése (elvé) nemcsak a természetes személyekre, hanem a jogi személyekre is vonatkozik. (ABH 1990, 73, 82.)

Az Alkotmánybíróság az 1441/B/1990. AB határozatának az indokolásában kimondta, hogy „[a]z Alkotmányban meghatározott alapkategóriák (mint pl. az 57. § (5) bekezdésében írt jogorvoslathoz való jog, a 13. § (2) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog, a 70/A. §-ában írt diszkrimináció tilalma stb.) – annak ellenére, hogy az Alkotmány azokat állampolgári aspektusból fogalmazza meg – a személyekre általában, így jogi személyekre is vonatkoznak (...). A jogi személy számára is biztosított tehát, hogy alkotmányos jogait bármely megkülönböztetés nélkül érvényesíthesse.” (ABH 1991, 590–591.)

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában – így többek között az 1009/B/1991. AB határozatában is – kifejtette, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (ABH 1992, 479, 479–480.)

Az Ötv. 59. §-a nagyközségek számára teszi lehetővé azt, hogy kezdeményezhessék a várossá nyilvánításukat, amennyiben a városi cím használatát fejlettségük, térségi szerepük indokolja.

A vitatott törvényi szabály valamennyi nagyközség számára azonos előfeltételek mellett biztosítja a várossá nyilvánítás kezdeményezését, e tekintetben nem tesz különbséget az egyes nagyközségek között.

A törvényalkotó – az alkotmányi keretek között – szabadon dönthet abban a kérdésben, hogy a várossá nyilvánítás kezdeményezését mely jogosulti kör számára és milyen törvényi előfeltételek mellett biztosítja.

Az Ötv. 59. §-ában foglalt törvényi szabályozás kialakításánál a törvényalkotó a jogosulti kör (nagyközségek) meghatározása során figyelemmel volt az egyes települé-

sek egymástól eltérő lakosságszámára, térségi szerepére és fejlettségére.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Ötv. 108. §-ának második fordulata értelmében mindazon községek jogosultak a nagyközségi cím felvételére és használatára, amelyek lakosságszáma (a lakosságszám növekedése folytán) eléri az ötezer főt, és e nagyközségek a többi nagyközséggel azonos törvényi feltételek mellett kezdeményezhetik a várossá nyilvánításukat.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azzal, hogy a törvényalkotó a fenti szempontok alapján kizárólag a nagyközségek számára tette lehetővé – az Ötv. 59. §-ában foglalt törvényi előfeltételek teljesülése mellett – a várossá nyilvánítás kezdeményezését, azonos szempontok figyelembevételén alapuló, ésszerű indokokon nyugvó, hátrányos megkülönböztetést nem eredményező szabályozást alakított ki.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ötv. 59. §-ának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján fennálló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az Ötv. 108. §-a azokat a települési képviselő-testületeket jogosítja fel a nagyközségi cím használatára, amelyek az Ötv. hatálybalépésekor nagyközségi tanácsok voltak, illetve amelyek területén legalább ötezer lakos él.

Tekintve, hogy a támadott törvényi rendelkezés a települési képviselő-testületeket jogosítja fel a nagyközségi cím használatára, az Ötv. 108. §-ában foglalt szabályozás szempontjából a települési képviselő-testületek alkotnak homogén csoportot.

A homogén csoportot alkotó települési képviselő-testületek közül azonban nem valamennyi képviselő-testület használhatja a nagyközségi címet, hanem kizárólag azok, amelyek megfelelnek az Ötv. 108. §-ában foglalt törvényi feltételeknek.

Az Ötv. 108. §-a nem alkotmányos alapjog tekintetében különböztet a települési képviselő-testületek között, hanem egy – az Ötv. támadott rendelkezésében foglalt – cím, az e cím használatához való jog vonatkozásában.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó által állított és hátrányosnak tekintett megkülönböztetés nem alkotmányos alapjog, hanem egyéb jog tekintetében áll fenn, az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka annak, hogy az Ötv. 108. §-a a fent jelzett cím használatához való jog tekintetében különbséget tesz a települési képviselő-testületek között.

Az Ötv. támadott rendelkezésében a törvényalkotó a települési képviselő-testületek homogén csoportján belül két alcsoportot hozott létre: az első alcsoportba azok a települési képviselő-testületek tartoznak, amelyek jogosultak a nagyközségi cím használatára, míg a másodikba azok, amelyek ezt a címet nem használhatják, nem viselhetik. (Az indítványozó ez utóbbi alcsoportba tartozónak tekin-

tette azokat az „önkormányzatokat” amelyek az Ötv. hatálybalépése előtt nem voltak társközségek és lakosság-számuk nem éri el az ötezer főt.)

Az első alcsoport további két alcsoportra bomlik, az egyikbe azok a települési képviselő-testületek tartoznak, amelyek az Ötv. hatálybalépésekor nagyközségi tanácsok voltak, míg a másikba azok, amelyek területén legalább ötezer lakos él.

Az Ötv. megalkotása, a tanácsrendszerről az önkormányzati rendszerre való áttérés során a törvényalkotó nem kívánta megszüntetni a nagyközségi címet, amely a korábbi szabályozás alapján társadalmilag széles körben ismert és elfogadott volt, és amely jelentős presztízs szereppel is bírt.

A tanácsrendszerben a nagyközségi tanács a községi tanács és a városi tanács között helyezkedett el, hatáskörei megközelítették a városi tanács hatásköreit, és a költségvetési támogatásuk is ehhez igazodott.

A tanácsrendszerben nagyközségi tanácsok azok a tanácsok voltak, amelyek lakosság száma meghaladta az ötezer főt.

A megyei tanács döntése alapján nagyközségi tanácsok voltak nyilváníthatók a korábbi járásszékhelyek, a kiemelt üdülő, illetve a jelentős ipari települések tanácsai is. A nagyközségi tanácsok túlnyomó többsége az ötezres lakosság szám alapján kapta és használta a nagyközségi címet.

A községi közös tanács akkor kaphatta meg a nagyközségi közös tanács címet, ha a társközségek összeszámított lakosság száma meghaladta az ötezer főt.

A tanácsrendszer fent ismertetett szabályozásához kapcsolódóan az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy abban sem a község volt nagyközség, hanem a községi tanács volt/lehetett nagyközségi tanács, azaz a szabályozás itt is a cím használatára vonatkozott.

A törvényalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg annak a meghatározásában, hogy a települési képviselő-testületek számára milyen feltételek mellett engedélyezi a nagyközségi cím használatát.

Az Alkotmánybíróság tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokon alapuló szabályozásnak tekinti azt, hogy a nagyközségi cím viselésének szabályozása során a törvényalkotó az eltérő lakosság számú, illetve fejlettségű és térségi szerepű települések képviselő-testületei nem mindegyike számára lehetővé a nagyközségi cím használatát, hanem csak a meghatározott lakosság számot elérő, illetve a meghatározott fejlettségű és kiemelt térségi szerepű települések képviselő-testületei számára.

A fenti szempontok alapján az indítványozó által támadott – az Ötv. XI. fejezetének záró rendelkezései között szereplő – Ötv. 108. §-a valamennyi olyan képviselő-testület esetében, amely a törvény hatálybalépésekor nagyközségi tanács volt, megkülönböztetés nélkül biztosítja a nagyközségi cím további használatát (megtartását), s úgyszintén az ötezres lakosság számot elérő települések képviselő-

testületei is megkülönböztetés nélkül használhatják ezt a címet.

Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy Ötv. által szabályozott önkormányzati rendszerben nincs nagyközséggé nyilvánítás.

A törvényalkotó a nagyközségi cím megszerzését nem tette lezárttá. Jelenleg is lehetőség van arra, hogy azon községek képviselő-testületei, amelyek területén az ott élők lélekszáma (a lakosság szám növekedése következtében) eléri az ötezer főt, felvehessék és használhassák a nagyközségi címet.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ötv. 108. §-ának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján fennálló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó indítványában a Tsztv. 15. §-a vonatkozásában is az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző hátrányos megkülönböztetés fennálltát állította.

Azzal érvelt, hogy a támadott törvényi rendelkezés egyrészt hátrányos megkülönböztetést tesz „az azonos tárgyi feltételekkel rendelkező települések választópolgárainak közösségei között”, másrészt kizárja azt, hogy a várossá nyilvánítás feltételeinek egyébként megfelelő község városi cím elnyerésére pályázzon, mivel az ötezer fős lakosság számot el nem érő község nem viselhet nagyközségi címet, és erre tekintettel nem is kezdeményezheti a várossá nyilvánítását.

A Tsztv. támadott rendelkezése azt a kötelezettséget írja elő a nagyközség képviselő-testülete számára, hogy a nagyközség várossá nyilvánításának kezdeményezésekor részletes értékelésben mutassa be a nagyközség fejlettségét és térségi szerepét.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott kötelezettséget előíró szabály nem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban az indítványozó által felhívott Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmával.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Tsztv. 15. §-ának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján fennálló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozó az alkotmányellenesség megállapítása mellett azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel az Országgyűlést annak megfontolására, hogy az Ötv. 108. §-ának második fordulatában foglalt – a nagyközségi cím eléréséhez szükséges – ötezres lélekszámot alacsonyabb mértékben határozza meg.

Az Alkotmánybíróságnak sem az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a, sem más törvény alapján nincs hatásköre arra, hogy törvénymódosítás megfontolására hívja fel az Országgyűlést. Ezért az Alkotmánybíróság az Országgyűlés felhívására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és

annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja alapján – hatáskörének hiányára tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2006. október 2.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró *Dr. Bragyova András s. k.,* alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila s. k.,* alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró *Dr. Kukorelli István s. k.,* alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

605/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 52. § 31. b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz három települési önkormányzat polgármestere nyújtott be indítványt, amelyben a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 52. §-a 31. b) pontjában foglalt értelmező rendelkezés megsemmisítését kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság az azonos tartalmú ügyeket az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. hatá-

rozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és az indítványokat egy eljárásban bírálta el.

1. Mindhárom indítványozó a Htv. 52. § 31. b) pontjában a telephely meghatározását tartja alkotmányellenesnek. E törvényi rendelkezés alapján a hang, kép, adat vagy egyéb információ vezetéken, kábelben, rádió, optikai úton vagy elektromágneses rendszer útján történő továbbítására szolgáló berendezés telephelynek minősül, ha annak üzemeltetése rendszeres jelenlétet kíván. Az egyik indítványozó szerint „nem egyértelmű, hogy a törvény mit ért rendszeres személyes jelenlét alatt, hiszen rendszeres lehet a napi, a heti, a havi vagy akár az évi személyes jelenlét is”. A „rendszeres” kifejezés határozatlansága miatt sérti a jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].

Az indítványozók a Htv. 52. § 31. b) pontjának telephely-meghatározását az önkormányzati alapjogok tekintetében is alkotmányértőnek tartják. Véleményük szerint a kifogásolt szabály sérti az önkormányzati alapjogok egyenlőségét [Alkotmány 43. § (1) bekezdés], és az önkormányzatoknak az adó-megállapítási jogát [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pont], valamint az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjában biztosított saját bevételhez való jogát. Azzal, hogy a jogalkotó az információt továbbító szolgáltatók esetében a rendszeres személyes jelenlétet kívánó berendezéseket tekinti telephelynek, nem biztosítja azt, hogy „valamennyi helyi önkormányzat egységes elvek szerint jusson helyi adóhoz”. A szabályozás miatt a kisebb önkormányzatok, amelyek területükön éppen a helyi adóbevétel reményében engedélyezték bázisállomások, adótoronyok felállítását, e szolgáltatások esetében adóbevételben nem részesülhetnek, mert a területükön felállított berendezések működtetéséhez nem szükséges a rendszeres személyes jelenlét. Úgy vélik, a jogalkotó igazságtalanul preferálja a nagyobb önkormányzatokat, holott a mobiltársaságok a községek, a kisebb települések légtérét használják, infrastruktúráját terhelik és bevételeik egy részét is itt szerzik meg.

Az egyik indítványozó továbbá a Htv. helyi iparüzési adót szabályozó IV. fejezete vizsgálatát kezdeményezte, mert az „figyelman kívül hagyja” az Alkotmány 9. §-át. Érveléséből azonban kiderül nem a Htv. IV. fejezetének egészét, hanem csupán az 52. § 31. b) pontját tartja alkotmányellenesnek. Álláspontja szerint a köztulajdonon belül nem érvényesül az egyenjogúság, mivel a befizetett szolgáltatási díjak után fizetett iparüzési adót a községek kénytelenek „átengedni” a városoknak. Nem érvényesülhet a gazdasági verseny szabadsága, mert a kisebb önkormányzatok hiába tették lehetővé a bevétel reményében helyi adótoronyok felállítását, mégis „a nevető harmadik jár jól”. Szerinte e helyzet miatt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség elve is sérül.

Miután az indítványozó alkotmányossági kifogása megállapíthatóan a Htv. 52. § 31. b) pontjára vonatkozik, az Alkotmánybíróság vizsgálatát az indítvány tartalmára tekintettel ebben az esetben is erre a szabályra folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte a belügyminiszter és a pénzügyminiszter véleményét.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus jogállam.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság,
amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és
egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vál-
lalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §)
egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek
lehetnek.”

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

(...)

c) az önkormányzat törvényben meghatározott felada-
tainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, to-
vábbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban
részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók faj-
táit és mértékét,

(...).”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén
tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az ál-
lampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezete-
sen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más véle-
mény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születé-
si vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

Az Htv.-nek az indítványozók által vitatott rendelkezése:

„52. § 31. telephely:

(...)

b) hang, kép, adat vagy egyéb információ (ideértve a
rádió- és televízió programokat is) vezetéken, kábelen, rá-
dión, optikai úton vagy elektromágneses rendszer útján
történő továbbítását szolgáló berendezés, amennyiben
annak üzemeltetése rendszeres személyes jelenléte kíván,
(...).”

III.

Az indítványok az alábbiak miatt megalapozatlanok.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozóknak
az önkormányzatok alkotmányos alapjogait érintő kifogá-
sait vizsgálta.

Az Alkotmány 43. § (1) bekezdése úgy rendelkezik,
hogy a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek, kötele-
zettségei viszont eltérőek lehetnek. Az Alkotmánynak ez a
szabálya az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabá-
lyozott helyi önkormányzati alapjogok tekintetében bizto-
sítja helyi önkormányzatok egyenjogúságát. Így az Alkot-
mány 43. § (1) bekezdése csak a 44/A. § (1) bekezdésével
együtt értelmezhető.

Az indítványok alapján ennek megfelelően az Alkot-
mánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia,
hogy a vitatott szabályozás alapján megállapítható-e a tele-

pülési önkormányzatok adó-megállapítási jogának és saját
bevételhez való jogának olyan korlátozása, amelynek kö-
vetkeztében sérül a helyi önkormányzatok egyenlőségének
az Alkotmány 43. § (1) bekezdésében szabályozott elve.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgálta
az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok jo-
gi természetét [pl.: 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993,
27, 29.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48,
68–73.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316,
331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390,
396.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204,
207.]. E gyakorlatot összegezte a 47/2001. (XI. 22.) és a
48/2001. (XI. 22.) AB határozat. Eszerint az Alkotmánybíró-
ság korábbi határozataiban megállapította, hogy „az Alkot-
mány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a
helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskör-
csoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkor-
mányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos ga-
ranciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok
körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlá-
tozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kor-
mánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos
garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az
Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok any-
nyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem álla-
píthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely
önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényle-
ges elvonásához vezetnek.” (ABH 2001, 302, 317.; ABH
2001, 330, 333–334.)

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott
önkormányzati alapjogok egyike a helyi önkormányzato-
kat megillető adó-megállapítási jog. Az Alkotmány
44/A. § (1) bekezdés d) pontja alapján a helyi képvise-
lő-testület a „törvény keretei” között állapítja meg a helyi
adók fajtáit és mértékét. Az Alkotmány e rendelkezése
alapján az önkormányzatok adó-megállapítási joga eleve
törvény által korlátozható jog, és a törvény határozza meg
annak tartalmát is. Az önkormányzatokat a helyi adóztatás
joga az Alkotmány rendelkezése alapján csak a törvény
alapján és keretei között illeti meg. „E szabályból követke-
zően az önkormányzatok a helyi adókra vonatkozó jogal-
kotó hatáskörüket nem gyakorolhatják szabad belátásuk
szerint, hanem csak törvényi korlátok között, törvény által
meghatározott körben, mértékben és módon élhetnek
adó-megállapítási jogukkal.” [67/1991. (XII. 21.) AB ha-
tározat, ABH 1991, 352, 354.]

Az adó-megállapítási jog terjedelmét a Htv. szabályoz-
za: meghatározza a helyi önkormányzat által bevezethető
adók fajtáit, az adóalanyok körét, az adók alapját, a helyi
adók mértékének törvényi kereteit. A helyi önkormányzat
e törvényi keretek között jogosult adó-megállapítási jogá-
nak gyakorlására. A Htv. 6. §-a alapján az önkormányzat
adó-megállapítási joga arra terjed ki, hogy döntsön, egyál-
talan vezeti-e be helyi adót, és arról is, hogy a törvényben
meghatározott adónemek közül melyeket vezeti be; a tör-
vényben szabályozott adómaximum határain belül megál-
lapíthatja az adó mértékét és módjában áll az is, hogy a tör-

vényben meghatározott adómentességeken és adókedvezményeken túl további mentességeket, kedvezményeket állapítson meg. A Htv. vitatott szabálya, amely azt rendezi, hogy meghatározott szolgáltatások esetén az iparüzési adó megállapítása tekintetében mi minősül telephelynek, nem tekinthető a helyi önkormányzatot megillető adó-megállapítási jog korlátozásának. Az a tény, hogy e szabály alapján a törvény nem minden olyan önkormányzat számára biztosítja az iparüzési adóbevétel, amelynek működési területén e szolgáltatók által üzemeltett berendezés működik, nem eredményezi az érintett önkormányzatok – törvény keretei között gyakorolható – adó-megállapítási jogának elvonását, illetőleg kiüresítését.

Mindezeket figyelembe véve a vitatott szabály nem sérti az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pontjában szabályozott önkormányzati alapjogot.

2. Az indítványozók az önkormányzati alapjogok sérelmét látják abban is, hogy az információt továbbító vállalkozások esetében a kifogásolt telephely-meghatározás miatt nem tehetnek szert adóbevételre, és így sérül a saját bevételhez való alkotmányos joguk [44/A. § (1) bekezdés *c*) pont]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Htv. 52. § 31. *b*) pontjában foglalt szabály az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *c*) pontjában foglalt önkormányzati alapjogot nem sérti. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az Alkotmány e rendelkezését, és kimondta, ez az alapjog jogi természetét tekintve eltér a helyi önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése alapján megillető többi alapjogtól. Ez az önkormányzati alapjog nem korlátozást állapít meg, hanem cselekvési kötelezettséget ír elő, feladatot határoz meg a törvényhozás számára. Az Alkotmány e rendelkezéséből „a törvényhozásnak az a kötelezettsége származik, hogy köteles a helyi önkormányzatok finanszírozásának intézményrendszerét megteremteni, az önkormányzatok számára a saját bevételi forrásoknak és feladatarányos állami támogatásoknak egy olyan rendszerét köteles kialakítani, amely alkalmas a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges anyagi feltételek biztosítására.” [47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 320.; ld. még: 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 334.] Az Alkotmány e szabálya alapján az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *c*) pontjában foglalt rendelkezésből nem vezethető le az önkormányzatok meghatározott adóbevételhez való joga. Az, hogy az információt szolgáltató vállalkozások iparüzési adójából nem részesülnek azok az önkormányzatok, amelyek területén e szolgáltatások telephelynek nem minősülő berendezései, létesítményei vannak, nem sérti az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *c*) pontjában szabályozott alapjogot.

3. Az indítványozók az Alkotmány 43. § (1) bekezdésének sérelmét abban látják, hogy a kifogásolt szabályban megállapított telephely fogalom, az adó-megállapítási jog

gyakorlása és az adóbevételek tekintetében megkülönböztetést eredményez a kis és a nagy településeken működő önkormányzatok között.

Az Alkotmány 43. § (1) bekezdéséből csak az önkormányzatok között az önkormányzati alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés tilalma következik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen ügyben az alapjogok tekintetében alkotmányellenes megkülönböztetés nem állapítható meg.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Htv. 1. § (1) bekezdése felhatalmazást ad a települési önkormányzatoknak arra, hogy a törvény keretei között megállapítsák a helyi adók fajtaát és mértékét. Ez a felhatalmazás általános, ennek alapján – a törvényi keretek között – a helyi adók bevezetésének és működtetésének lehetősége valamennyi települési önkormányzatot azonos jogi feltételekkel illeti meg. A Htv. az adó-megállapítási jog törvényi kereteinek meghatározása során nem tesz különbséget kis és nagy településen működő települési önkormányzatok között. Az adó-megállapításhoz való jog egyenlősége azonban nem jelenti az adóbevételek egyenlőségéhez való jogot is. Azt, hogy az egyes települési önkormányzatok mennyiben tudnak élni a Htv.-ben szabályozott adó-megállapítási jogukkal, a helyi adók működtetése során milyen jogcímen milyen adóbevételekre tehetnek szert, a település adottságai (a lakosság száma, az ipar és a szolgáltatások fejlettsége, infrastrukturális feltételek stb.) határozzák meg. A vitatott szabály kapcsán sérelmezett különbség a települések közötti gazdasági, társadalmi egyenlőtlenségből fakad, nem a törvényi szabályozásban foglalt megkülönböztetés eredménye. A törvény szabályai alapján ugyanis minden települési önkormányzat jogosult az iparüzési adó megállapítására az érintett szolgáltatókkal szemben, ahol a vállalkozónak a Htv. 52. § 31. *b*) pontjában meghatározott telephelye van.

4. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy a kifogásolt szabály megfogalmazása megfelel-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelményének.

Az Alkotmánybíróság több határozatában már kifejtette: a jogbiztonság alkotmányos követelménye az államtól és a jogalkotótól azt kívánja meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek, követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét is jelenti. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.; 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172, 180.] A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]. Önmagában azonban az, hogy egy jogszabály értelmezésre szorul, alkotmányossági kérdést nem vet fel. „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenesség csak az a

szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [vö.: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.]” (754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vitatott rendelkezés szövegében a „rendszeres személyes jelenlét” olyan tényállási elem, amely a jogalkalmazás során a konkrét tényállás ismeretében a jogalkalmazó által értelmezhető. A jogszabályok értelmezése a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelmére alapított indítványt elutasította.

5. Az egyik indítványozó a kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban hivatkozik még az Alkotmány 9. §-ának sérelmére is. Álláspontja szerint a vitatott szabály sérti a gazdasági verseny szabadságát és következményeként „a köztulajdonon belül nem érvényesülhet az egyenjogúság”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Htv. 52. § 31. b) pontjában foglalt szabályozás tulajdoni viszonyokat egyáltalán nem szabályoz, a gazdasági versenyre hatást gyakorló tartalommal nem bír, ezért az Alkotmány 9. §-ában foglalt szabályokkal alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben nem áll.

Ugyanez az indítványozó az önkormányzatok közötti alkotmányellenes megkülönböztetés kapcsán az Alkotmány 43. § (1) bekezdése mellett hivatkozik még az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére is, ezt azonban értékelhető módon érdemben nem indokolja. Ezért az Alkotmánybíróság a tartalmi elbírálásra alkalmatlan indítványi elem érdemi elbírálását mellőzte.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Htv. 52. § 31. b) pontjában foglalt szabály alkotmányellenessége az indítványozók által felhívott alkotmányi rendelkezések alapján nem állapítható meg, ezért az indítványokat elutasította.

Budapest, 2006. október 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró *Dr. Bragyova András* s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila* s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

917/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 43. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 43. § (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (2) bekezdésére alapított alkotmányellenessége iránt előterjesztett indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 43. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Nézete szerint a támadott rendelkezés – amely a hivatali szerv vezetője számára „jogi garancia nélkül” teszi lehetővé, hogy a köztisztviselő besorolása szerinti alapilletményét a teljesítményértékelés alapján legfeljebb 30%-kal növelje vagy legfeljebb 20%-kal csökkentse – sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) és (2) bekezdését, 70/A. § (1) bekezdését és a 70/B. § (2) bekezdését.

Hivatkozása szerint a kifogásolt szabályozás folytán hátrányos helyzetbe kerültek a már több éve foglalkoztatott, kiváló minősítéssel vagy alkalmas értékeléssel rendelkező köztisztviselők a pályakezdő, új belépő köztisztviselőkkel szemben. Úgy véli, hogy a huzamosabb ideje köztisztviselőként dolgozók alapilletményét a Ktv. 2001. július 1-jén hatályba lépett módosítását követően a 100%-os szintről csökkentették, ezért ők jelenleg is alacsonyabb szintre vannak beállítva, míg a pályakezdő köztisztviselők alanyi jogon ezen bérbeállási szinttel (100%-kal) kezdik meg a közszolgálati jogviszonyt. Ezért – véli az indítványozó – a Ktv. 43. § (4) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, valamint az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében rögzített egyenlő munkáért egyenlő bér elvét.

Továbbá álláspontja szerint a szabályozás azzal, hogy lehetővé teszi „a korábbi plusz 20%-os jelenlegi plusz 30%-os alapilletmény” eltérést, az azonos munkát végzők között pozitív diszkriminációt eredményez.

Az indítványozó a jogállami jogbiztonságból fakadó normavilágosság elvének sérelmét látja abban, hogy a Ktv. támadott rendelkezése teljesen a hivatali szerv vezetőjének diszkrecionális hatáskörébe adja az illetmény növelésének vagy csökkentésének jogát, anélkül hogy jogszabály

határozna meg, hogy milyen esetekben lehet eltérni a besorolási illetménytől, amely nézete szerint erősíti a munkáltatói szubjektívizmust. Érvelése szerint a Ktv., illetve más jogszabály nem határozza meg, hogy a kiválóan alkalmas, alkalmas, vagy részben alkalmas, illetve a nem alkalmas teljesítménykövetelmény esetében milyen kötelező – törvényi – alapilletmény beállási szintet kell követnie a hivatali szerv vezetőjének.

A fenti indokolás alapján hivatkozott továbbá a szerzett jogok sérelmére is.

Időközben a Ktv. indítványozó által támadott 43. § (4) bekezdését a közzsférában foglalkoztatottak jogviszonyáról szóló törvények módosításáról szóló 2006. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: 2006. évi LXXII. törvény) 7. §-ának (6) bekezdése 2006. augusztus 10-i hatállyal módosította. Mivel a jogszabály – indítványozó által sérelmezett – tartalma a módosítás következtében nem változott, az Alkotmánybíróság az elbíráláskor hatályos jogszabályi rendelkezést vizsgálta.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.”

2. A Ktv. indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„43. § (4) A hivatali szerv vezetője – az (5) bekezdésben foglaltak kivételével – át nem ruházható hatáskörében, a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül a 34. § (1) bekezdésben meghatározott teljesítmény értékeléstől függően a köztisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét – a hivatali szervezet vezetője esetében a kinevezésre jogosult, jegyző, főjegyző esetében a polgármester – legfeljebb 30%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg. A főjegyző, illetve a jegyző részére a polgármester – a teljesítményértékeléstől függően – személyi illetmény megállapítására is jogosult.”

3. A Ktv. indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„43. § (4) A hivatali szerv vezetője – az (5) bekezdésben foglaltak kivételével – át nem ruházható hatáskörében, a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül

szakmai munkája értékelése alapján a köztisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét – a hivatali szervezet vezetője esetében a kinevezésre jogosult, jegyző, főjegyző esetében a polgármester – legfeljebb 30%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg. A főjegyző, illetve a jegyző részére a polgármester – a teljesítményértékeléstől függően – személyi illetmény megállapítására is jogosult.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján először arra kereste a választ, hogy a Ktv. 43. § (4) bekezdése folytán van-e hátrányos megkülönböztetés a huzamosabb ideje közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők és a pályakezdő köztisztviselők között az alapilletmény mértékének megállapítása szempontjából.

A köztisztviselők előmeneteléről a Ktv. 23. §-a rendelkezik, amely alapján a köztisztviselőt – a törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén főszabályként – iskolai végzettségének és a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően kell besorolni. A nem pályakezdő köztisztviselő besorolására vonatkozó szabályokat a Ktv. 29. §-a rögzíti, melynek (1) bekezdése értelmében a nem pályakezdő köztisztviselőt kinevezéskor, áthelyezéskor a 23. § rendelkezésének megfelelően kell besorolni. A Ktv. 29. § (5) bekezdése alapján a nem pályakezdő köztisztviselő a közszolgálati jogviszonyban töltött ideje alapján jogosult az előmenetelre. A fentiek szerinti besorolás jut kifejezésre a köztisztviselő díjazásában a Ktv. 42. §-ában. A Ktv. 42. § (2) bekezdése értelmében a közszolgálati jogviszony alapján a köztisztviselőnek járó illetmény egyrészt az alapilletményből, továbbá – a törvényben meghatározott feltételek megléte esetén – illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll. Az alapilletményre vonatkozó Ktv. 42. § (4) bekezdésében és a 43. § (2) bekezdésében rögzített szabályozás értelmében az alapilletmény meghatározása egyrészt az iskolai végzettséghez kötődő besorolási osztályhoz, valamint ezen belül az egyes osztályok fizetési fokozataihoz tartozó szorzószám és az illetményalap szorzataként kerül megállapításra.

Az Alkotmánybíróság 849/B/1992. AB határozatában (ABH 1996, 391.) – többek között a Ktv. 42. § (4) bekezdésével összefüggésben, a főiskolai és egyetemi végzettségű köztisztviselők azonos besorolási osztályba tartozása alkotmányellenességét állító indítvány kapcsán – vizsgálta a Ktv. alapilletményre vonatkozó szabályait. E határozatában a következő megállapítások találhatók: „A Ktv. a köztisztviselő alapilletményét iskolai végzettségére és a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejére figyelemmel határozza meg. Abból indul ki, hogy a közigazgatásban végzett munka – függetlenül a közigazgatás differenciáltságától és ebből adódóan az egyes közigazgatási munkakörök sokféleségétől – összemérhető és egy egységes besorolási

rendszer segítségével biztosítható, hogy a közügyeket korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék a közigazgatás egész területén.

A törvényhozó a közszolgálati munkakörök betöltését iskolai végzettséghez, közigazgatási alap- és szakvizsgálathoz, illetve ügykezelői alapvizsgálathoz köti. Az iskolai végzettség és az alap-, illetve szakvizsga megkövetelése annak a biztosítéka, hogy a köztisztviselő rendelkezik a munkája elvégzéséhez szükséges szakmai ismeretekkel és joggal feltételezhető, hogy el tudja látni a munkaköre által támasztott feladatokat.

A köztisztviselői alapilletmény meghatározásának másik eleme a közszolgálatban töltött idő. A közszolgálatban eltöltött idő figyelembevételével közvetíti annak a sajátos tudásnak, tapasztalatnak az értékelését, amire a köztisztviselő által tesz szert, hogy hosszabb ideje dolgozik a közigazgatásban. A közszolgálatban eltöltött idő tartama, az ezalatt felgyűlt tapasztalat olyan értéke a köztisztviselőnek, amelyről joggal feltételezhető, hogy munkája teljesítésének minőségét kedvezően befolyásolja.” (ABH 1996, 392, 393.)

Az Alkotmánybíróság idézett megállapítását jelen határozata meghozatala során is irányadónak fogadta el.

Az indítványozó által támadott szabályozás a fentiekben ismertetett, a köztisztviselő illetményén belül az alapilletmény megállapítására vonatkozó főszabálytól – vagyis a Ktv. 42. §, 43. § (2) és (3) bekezdései – ad eltérési lehetőséget, amikor a Ktv. 43. § (4) bekezdésében lehetővé teszi, hogy a hivatali szerv vezetője [a Ktv. 43. § (5) bekezdésében foglaltak kivételével] – a hivatali szervezet vezetője esetében a kinevezésre jogosult, jegyző, illetve főjegyző esetében a polgármester – át nem ruházható hatáskörében, a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül a köztisztviselő szakmai munkájának értékelése alapján a köztisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét legfeljebb 30%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg.

Az indítványozó álláspontja szerint a Ktv. 43. § (4) bekezdése azért alkotmányellenes, mert a kifogásolt rendelkezés hátrányos helyzetbe hozza a nem pályakezdő, több éve az adott közigazgatási szervnél közszolgálati jogviszonyban álló, kiváló minősítéssel vagy alkalmas értékeléssel rendelkező köztisztviselőket a pályakezdőkkel szemben. Érvelésében hangsúlyozza, hogy a 2001. július 1-jei Ktv. módosítással a nem pályakezdők alapilletményét az addigi 100%-os mértékről csökkentették, míg a pályakezdők alanyi jogon 100%-os alapilletménnyel kezdik meg közszolgálati jogviszonyukat.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Állandó gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Az Alkotmánybíróság e határozataiban kifejtette, hogy – bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést –, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, ki-

terjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.].

A Ktv. 43. § (4) bekezdésének rendelkezése – a törvényjavaslat indokolása szerint – a köztisztviselői életpálya vonzóbbá tételét, a köztisztviselők teljesítménytől függő fokozott megbecsülését teszi lehetővé azzal, hogy a kiemelkedő teljesítményű köztisztviselők számára lehetővé teszi magasabb összegű alapilletmény, s ezzel a magasabb összegű illetmény, míg a gyengébb teljesítményt nyújtó köztisztviselők esetében pedig alacsonyabb összegű alapilletmény megállapítását. Az illetmény ilyen emelése, vagy csökkentése minden esetben feltételhez kötött: kizárólag a köztisztviselő kiemelkedő vagy nem megfelelő teljesítménye alapján állapítható meg. Ennek alapja kettős, egyrészt – a köztisztviselő munkaköre és a közigazgatási szerv kiemelt céljainak figyelembevételével meghatározott teljesítménykövetelmények alapján – a köztisztviselő munkateljesítményének a munkáltatói jogkör gyakorlója által kötelezően készített éves írásos teljesítményértékelése [Ktv. 34. § (1) valamint (4) bekezdése], továbbá az értékelés másik módja – a rendszeresen elvégzett teljesítményértékelések alapján – a köztisztviselő minősítése [Ktv. 34/A. §], melyben a munkáltatói jogkör gyakorlója – legalább négyévente és minden magasabb besorolási fokozatba sorolása előtt, vagy a köztisztviselő írásbeli kérelmére, ha az utolsó minősítése óta két év már eltelt, feltéve, hogy a minősítési időszakban a köztisztviselő legalább egy évig a minősítő irányítása alatt dolgozott – a köztisztviselő szakmai teljesítményét, a teljesítményét befolyásoló ismereteit, képességeit, személyiségjegyeit értékeli. A 2006. évi LXXII. törvény 1. § (6) bekezdésével – 2007. január 1-jétől – a Ktv. 34/B. §-ával beiktatott rendelkezése folytán a köztisztviselőt soron kívül kell minősíteni abban az esetben, amennyiben a 34. § (4) bekezdése szerinti teljesítményértékelése alapján megállapítható, hogy a teljesítménykövetelményeket nem vagy nagyon csekély mértékben, illetve alacsony színvonalon teljesítette. Megállapítható tehát, hogy az alapilletmény emelése vagy csökkentése a törvény alapján nem önkényes döntés, mert a köztisztviselő teljesítményértékelése és minősítése jogilag szabályozott eljárás, amelyben a minősített köztisztviselő észrevételt tehet, illetve bizonyos esetekben bírósághoz fordulhat. A köztisztviselő a hibás vagy valótlan tartalmú ténymegállapítást tartalmazó teljesítményértékelés ellen a Ktv. 34. § (7) bekezdése alapján közszolgálati jogvitát

kezdeményezhet, illetve a minősítésben foglalt valótlan tényállítást vagy annak személyiségi jogát sértő megállapításainak megsemmisítését, a Ktv. 36. §-ában meghatározottak szerint, bíróságtól kérheti.

A Ktv. ismertetett magasabb, illetve alacsonyabb összegű alapilletmény megállapítását lehetővé tevő rendelkezése – szemben az indítványozó álláspontjával – valamennyi köztisztviselőre (tehát mind a pályakezdő, mind a huzamosabb ideje közszolgálati jogviszonyban állóra) nézve egyetemes szabályozást tartalmaz, nem differenciál a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idő alapján, így az nem tartalmaz különbségtétel hiányában sem pozitív, sem negatív diszkriminációt. Mivel a magasabb vagy alacsonyabb összegű alapilletmény megállapítása a Ktv. szerint kizárólag a köztisztviselő teljesítményének értékelése alapján megengedett, így ennek feltételei a pályakezdő köztisztviselő esetében a közszolgálati jogviszony létesítésének időpontjától az első teljesítményértékelés elkészítésének időpontjáig nem állnak fenn. Ezért a Ktv. 43. § (4) bekezdése az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e tekintetben nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

2. Az indítványozó szerint – a kifejtéssel azonos érvek alapján – a Ktv. 43. § (4) bekezdése az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével is ellentétes.

Az Alkotmány 70/B. §-ának (2) bekezdése rendelkezik az egyenlő munkáért járó egyenlő bér elvéről; ez az Alkotmány általános diszkrimináció tilalmát megfogalmazó 70/A. §-ának a munka világára vonatkoztatott konkretizálása (137/B/1991. AB határozat ABH 1992. 456, 459.). Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmát vizsgálva a 43/B/1992. számú AB határozatában rámutatott, hogy személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon (ABH 1994. 744, 745.). A jogalanyok közötti megkülönböztetés pedig – az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett álláspontja szerint – akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992. 592, 593.).

Az Alkotmánybíróság az egyenlő munkáért járó egyenlő bér elvének vizsgálata kapcsán már többször kifejtette, hogy az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdéséből nem következik az, hogy az „egyenlő munkáért” kifejezés olyan, megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű ellenszolgáltatás (munkabér) járna (1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997. 770, 772.; 1014/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 780, 784.).

Mint azt az Alkotmánybíróság jelen határozata III. 1. pontjában már megállapította, a Ktv. 43. § (4) bekezdése a köztisztviselők munkavégzésének teljesítménybeli különbségét juttatja kifejezésre a kiemelkedő, vagy épp kevesebb teljesítményt nyújtó köztisztviselők esetében az

eltérő mértékű, magasabb, illetve alacsonyabb összegű díjazás megteremtésével. A szabályozás azzal, hogy az alapilletmény megállapításakor lehetővé teszi az adott köztisztviselő munkájának értékelését, épp a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelem biztosítását szolgálja. Ezért az indítványozó által kifogásolt javadalmazási rendelkezése összhangban áll az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével.

Mindezek alapján az indítványt az Alkotmánybíróság ebben a részében is elutasította.

3.1. Az indítvány szerint a kifogásolt szabály megfogalmazása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelményét. Az indítványozó a jogbiztonság sérelmét abban látja, hogy a Ktv. 43. § (4) bekezdése nem határozza meg, hogy pl.: kiválóan alkalmas, alkalmas stb. minősítés esetén „milyen kötelező – törvényi – béreállási szintet kell követnie a hivatali szerv vezetőjének”, amely így teret adhat a munkáltatói túlkapásoknak.

Az Alkotmánybíróság a jogállamiság kérdésével több határozatában is foglalkozott. A 9/1992. (I. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák” (ABH 1992, 59, 65.). A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat mutatott rá arra, hogy a jogszabály értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalma is a jogbiztonságból fakadó követelmény (ABH 1992, 135, 142.). Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezés esetében sem állapítja meg automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ha a törvényi rendelkezés a nem kellően szabatos megfogalmazásából adódó bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]. Alkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira elentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672–674.).

A Ktv. 43. § (4) bekezdése – a Ktv. 42. § (4) bekezdése és a 43. § (2) továbbá (3) bekezdésében foglalt – a főszabály („tábla”) szerinti meghatározott alapilletménytől eltérő, maximum 20%-kal csökkentett, vagy legfeljebb 30%-kal magasabb összegű megállapítását minden esetben a köztisztviselő szakmai munkájának értékeléséhez köti. Ennek az értékelésnek minden esetben a Ktv.-ben rögzítettek szerinti teljesítmény-értékelési szabályokon kell alapulnia [lásd jelen határozat indokolása III. 1. pont-

jában a Ktv. 34. § (1) és (4) bekezdésében, a Ktv. 34/A. §-ában, illetve 2007. január 1-jétől a Ktv. 34/B. §-ában foglaltakra vonatkozó ismertetést]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az, hogy a vitatott rendelkezés szövegében önmagában nem jelenik meg a köztisztviselő konkrét teljesítményének minősítését tartalmazó fogalom, nem jelenti a rendelkezés értelmezhetetlen voltát. Ugyanis a köztisztviselő „teljesítmény értékeléstől függő”, illetve a jogszabályváltozást követően a köztisztviselő „szakmai munkájának értékelése alapján” mint tényállási elem a jogalkalmazás során a konkrét ügyben az adott köztisztviselő teljesítményértékelése vagy minősítése alapján a jogalkalmazó által értelmezhető, ezért a Ktv. 43. § (4) bekezdésével összefüggésben a jogbiztonság sérelme nem állapítható meg.

3.2. Az indítványozó az eddigieken kívül a Ktv. 43. § (4) bekezdését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével – a szerzett jogok sérelme miatt is – ellentétesnek tartja.

Az Alkotmánybíróság több határozata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált „jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása” [pl.: 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.]. A szerzett jogok védelme a jogállamban főszabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.]. Az Alkotmánybíróság több határozatában utalt továbbá arra, hogy „A jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni”. [515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.; 1011/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1365, 1370.; 495/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1382, 1390.] Az Alkotmánybíróság a szerzett jogok tiszteletben tartására irányuló követelménnyel összefüggésben kimondta azt is: „Az alkotmányos védelmet élvező ‘szerzett jogok’ a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi ‘igérvények’ és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a ‘szerzett jogok’ alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805.)

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában is osztja azon – a 833/B/2003. AB határozatában megfogalmazott – álláspontját, amely szerint a munkához való jog nem azt jelenti, hogy a köztisztviselőnek valamely konkrét munkakör betöltéséhez van jogosultsága, a jogviszony stabilitása csak az alapjog gyakorlásához kialakított, törvényben meghatározott feltételrendszerben értelmezhető. Ennek megfelelően a közszolgálati jogviszony ugyan relatíve stabil jogviszony más foglalkoztatásra irányuló jogviszo-

nyokhoz képest, de ez nem jelent abszolút stabilitást (ABH 2004, 1775, 1784.).

A Ktv. 43. § (4) bekezdése azzal, hogy a köztisztviselő javadalmazását mindenkor teljesítményéhez köti, nem sért szerzett jogot, mivel a teljesítménytől független javadalmazás nem alanyi jog. A köztisztviselő (Ktv. 23. § szerinti) besorolása nem jelenti azt, hogy ez a besorolás akár az előmeneteli automatizmus mellett (a közszolgálati jogviszonyban eltöltött ideje, az iskolai végzettsége) a köztisztviselő teljesítményének a függvényében ne lenne változtatható. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében szintén elutasította.

4. Az indítványozó indokolás nélkül azt is állítja, hogy a Ktv. 43. § (4) bekezdése az Alkotmány 2. § (2) bekezdésével is ellentétes.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113, 2114.). Az indítványozó ezzel szemben a Ktv. 43. § (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (2) bekezdése sérelmére alapított alkotmányellenességével kapcsolatosan a támadott szabály és az Alkotmány előbbieken hivatkozott rendelkezése közötti összefüggést semmilyen érdemi vizsgálatra alkalmas érveléssel nem támasztotta alá. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § d) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2006. október 17.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

1090/B/2005. AB határozat**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján – *Dr. Balogh Elemér* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény 109. § (1) bekezdés „Budapesten a fővárosi önkormányzat közgyűlése” szövegrésze és a 109. § (2) bekezdés második mondata – „A fővárosban szobor, illetve emlékmű elhelyezéséhez, áthelyezéséhez, vagy lebontásához az érintett kerületi önkormányzat egyetértése szükséges.” – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s**I.**

Az indítványozói álláspont szerint a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Htv.) 109. § (1) bekezdésében a „Budapesten a fővárosi önkormányzat közgyűlése” szövegrész és ezzel összefüggésben a 109. § (2) bekezdés második mondata – „A fővárosban szobor, illetve emlékmű elhelyezéséhez, áthelyezéséhez vagy lebontásához az érintett kerületi önkormányzat egyetértése szükséges.” – alkotmányellenes. Az indítvány szerint a megjelölt jogszabályi rendelkezések nem állnak összhangban az Alkotmány 12. § (2) bekezdésével, 13. §-ával, 42. §-ával, 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontjával. Az indítvány alapvetően azt sérelmezi, hogy a megjelölt rendelkezések értelmében a fővárosi kerületi önkormányzat nem dönthet önállóan a tulajdonában álló közterületnek, valamint épületnek a Htv. 109. § (1) bekezdése szerinti célra történő hasznosításáról.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbi jogszabályokra alapozta.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„12. § (2) Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.

(2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat.”

2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezései:

„62. § (1) A főváros önkormányzatára – a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepére és sajátos helyzetére figyelemmel – e törvény rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) A főváros kétszintű önkormányzata (a továbbiakban: a főváros önkormányzati rendszere) a főváros és kerületei önkormányzataiból áll.

63. § (1) A főváros és a fővárosi kerület törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzat. A fővárosi kerületi önkormányzat – törvény keretei között – önállóan gyakorolja a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket. A kerületi önkormányzat működési területén köteles gondoskodni az óvodai nevelésről, az általános iskolai nevelésről és oktatásról, egészségügyi és a szociális alapellátásról, valamint feladatkörében az egészséges ivóvízellátásról, a helyi közutak fenntartásáról, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről.

(2) A fővárosi önkormányzat ellátja azokat a kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, e körben rendeletalkotási jog illeti meg. Az önkormányzati feladat- és hatáskört megállapító törvény – az (1) bekezdésnek megfelelően – meghatározza, hogy az a fővárosban a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzat feladata, hatásköre.

63/A. § A fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre különösen

a) meghatározza a főváros városfejlesztési és városrehabilitációs programját, valamint általános rendezési tervét, megalkotja Budapest városrendezési szabályzatát; rendeletében védetté nyilvánítja a főváros városképe, történelme szempontjából meghatározó épített környezetét, különös tekintettel a világörökség részévé nyilvánított épületekre, építményekre és területekre, szabályozza ezen védett értékek fenntartásának, felújításának, karbantartásának feltételeit;

(...)

h) rendeletében szabályozza a főváros parkolási és parkolásgazdálkodási rendszerét, a kiemelten védett és védett parkolási övezeteket, az alkalmazható várakozási díjak megállapítását, a közterülethasználatot és a közterület rendjét, a közterületfelügyelet szervezetét és feladatait;

(...)

(2) A kerületi képviselő-testület – a főváros általános rendezési terve szerint, annak keretei között – a kerület egészére meghatározza a kerület részletes fejlesztési programját, a kerületi alaptervet, a kerület részletes rendezési tervét és azok szabályozási előírásait.

(3) A közgyűlés rendeletében szabályozza a főváros általános rendezési terve, a kerületi alaptervek és a részletes rendezési tervek összhangjához szükséges követelményeket. Ebben meghatározza, hogy a tervezési folyamatban a kerületi és a fővárosi önkormányzatot mely esetekben illeti meg véleményezési, egyetértési jog, és mely esetekben kötelező a kölcsönös tájékoztatási, illetve tervezési együttműködés.”

3. A Htv. rendelkezései:

„109. § (1) Művészeti alkotás közterületen, valamint önkormányzati tulajdonú épületen való elhelyezéséről, áthelyezéséről, lebontásáról a település önkormányzatának képviselőtestülete, Budapesten a fővárosi önkormányzat közgyűlése dönt, és gondoskodik fenntartásáról és felújításáról.

(2) A döntéshez a műalkotás művészi értékére vonatkozóan szakvéleményt kell beszerezni. A fővárosban szobor, illetve emlékmű elhelyezéséhez, áthelyezéséhez vagy lebontásához az érintett kerületi önkormányzat egyetértése szükséges.

(3) Nem önkormányzati tulajdonú épületen lévő művészeti alkotásokat az illetékes önkormányzat képviselőtestülete – szakvélemény kikérésével – védeni köteles, új elhelyezés esetén véleményezési joga van.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 42. §-a alapján a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak

közösségét megilleti a helyi önkormányzathoz való jog. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló intézését, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását jelenti. A választópolgárok ezt a helyi önkormányzathoz való jogukat az Alkotmány 44. § (1) bekezdése alapján az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.

Az Alkotmány a helyi önkormányzatokra vonatkozóan azokat, a minden önkormányzatra irányadó, alapvető garanciális szabályokat tartalmazza, amelyek a helyi önkormányzatok autonómiájának alkotmányos védelmét hivatottak biztosítani. Nem szabályozza viszont a helyi önkormányzatok típusait, a helyi önkormányzatok egyes típusainak jogállását, így nem tartalmaz rendelkezéseket arra nézve sem, hogy a helyi önkormányzás körébe tartozó feladatok, hatáskörök miként oszlanak meg a települési önkormányzatok és a megyei önkormányzatok között, a fővárosban pedig a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között. A helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályok megalkotását az Alkotmány a törvényhozásra bizza. Az Alkotmány 43. §-ának (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg, 44/C. §-ában pedig kimondja, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához, az önkormányzati alapjogok korlátozásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A törvényhozó – az Alkotmány keretei között – a helyi önkormányzatok jogállásának, az önkormányzatokat megillető jogok és kötelezettségek szabályozása, a helyi önkormányzás körébe tartozó feladat- és hatásköröknek az önkormányzatok egyes típusai közötti megosztása során széles döntési szabadsággal rendelkezik. E döntési szabadsága keretében gazdasági, közigazgatási szakmai-politikai szempontokat is mérlegelhet. A törvényhozó döntési szabadságának a helyi önkormányzatok számára az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott önkormányzati alapjogok szabnak korlátot.

A helyi önkormányzatok jogállását, a helyi önkormányzatok típusait és a helyi önkormányzás körébe tartozó feladatok és hatáskörök megosztását a helyi önkormányzatok egyes típusai között az Alkotmány 44/C. §-a alapján megalkotott Ötv. szabályozza. Ezen belül a főváros önkormányzati rendszerét, a fővárosi és a kerületi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatáskörét az Ötv. VII. fejezete határozza meg.

Az Ötv. e fejezetében foglaltak alapján a feladat- és hatásköröknek a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti megosztása alapvetően eltér a települési önkormányzatok és a megyei önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegosztástól, ebből következően a fővárosi és kerületi önkormányzatok jogállása is különbözik más helyi önkormányzatok jogállásától. Ez a jogállásbeli különbségtétel a fővárosnak az országban betöltött külön-

leges helyzetéből, valamint abból a tényből következik, hogy a főváros egésze alkot egy természetes földrajzi egységet, egy települést. A fővárosnak ez a sajátos helyzete tükröződik az Alkotmány 42. §-ában is, amikor a helyi önkormányzathoz való jog meghatározása során a települések között és egy egységhez tartozóként említi a fővárost és kerületeit. A főváros egy település, amelyen belül – a település nagyságára, funkcióira tekintettel – több önkormányzat, kétszintű önkormányzati rendszer működik. Vannak olyan települési önkormányzati feladat- és hatáskörök, amelyek amiatt, mert a főváros egészét, illetőleg egynél több kerületet érintenek, nem utalhatók a kerületi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe, ezért a törvény a más települések esetén a települési önkormányzatot megillető feladat- és hatásköröket is meg kell, hogy ossza a főváros és a kerületek önkormányzatai között. Erre tekintettel az Ötv. 63. §-ának (1) bekezdésében mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzatokat települési önkormányzatként határozza meg, amelyek azonban törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. Ennek a szabályozásnak az eredményeként a fővárosi kerületi önkormányzatok jogállása eltér más települési önkormányzatokétól, más települési önkormányzatnál korlátozottabb feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, amelyek oka a főváros kétszintű önkormányzati rendszere.

2. Az indítvány a fővárosi kerületi önkormányzatok alapjogainak, ezeken belül is tulajdonosi jogainak a sérelmét állítja a Htv. támadott rendelkezései által, s úgy véli, hogy azok ellentétesek az Alkotmány 12. § (1) bekezdésével, 13. §-ával, 42. §-ával, 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontjával.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgálta az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok természetét. [pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68–73.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.]

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint a helyi képviselőtestület gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat. Ez az alapjog az önkormányzatok tulajdonosi jogállását s így autonómiáját biztosítja, különös tekintettel arra, hogy az önkormányzatok tulajdonát az önkormányzatok megalakulásával egyidőben az Alkotmány, illetve az Ötv. hozta létre, a tanácsok korábbi (állami tulajdon) kezelői joga helyett. „Az Ötv. megfogalmazása az Alkotmánynál is világosabban kifejezi ennek az alapjognak a lényegét: „A helyi önkormányzat a törvény keretei között (...) önkormányzati tulajdonával önállóan rendelkezik.” [1. § (6) bekezdés *b*) pont.] Az Alkotmány 12. § (2) bekezdésének is – „az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát” – ez az új helyzet ad értelmet. Az alapjog tehát a tulajdonosi jogállás teljességére irányul,

de nem az önkormányzati tulajdonnak ad kiemelt védelmet. Nem is adhat, mert az az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével ellenkezne, amely szerint minden tulajdoni forma egyenjogú és egyenlő védelmet élvez. Helyes értelmezéssel tehát az alapjog korlátozása akkor valósul meg, ha az önkormányzat tulajdonosi jogállására irányul.” (4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 71–72.)

3. A Htv. 109. § (1) bekezdése alapján művészeti alkotásnak közterületen, valamint önkormányzati épületen való elhelyezéséről, áthelyezéséről, lebontásáról általában a település önkormányzatának képviselő-testülete dönt, Budapesten pedig a fővárosi önkormányzat közgyűlése, függetlenül attól, hogy a közterület, az épület a fővárosi önkormányzat, vagy kerületi önkormányzat tulajdonában van. Az általános szabályon belül speciális szabály vonatkozik a szobor és az emlékmű elhelyezésére, áthelyezésére, lebontására. A (2) bekezdés támadott második mondata szerint ugyanis a fővárosban szobor, illetve emlékmű elhelyezéséhez, áthelyezéséhez, vagy lebontásához az érintett kerületi önkormányzat egyetértése szükséges.

Az indítványozói álláspont szerint ezek a rendelkezések nem állnak összhangban az Alkotmány 12. § (2) bekezdésével, amely szerint az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát, az Alkotmány 13. §-ával, amelynek alapján a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot, továbbá az Alkotmány 42. §-ával, amely alapján a fővárosi kerület választópolgárainak a közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga, valamint az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontjával, amely szerint a képviselő-testület önállóan szabályoz és igazgat. Az indítványozó az alkotmányellenesség lényegét abban jelöli meg, hogy a támadott rendelkezések miatt a fővárosi kerületi önkormányzat nem dönthet önállóan arról, hogy a tulajdonában álló közterületeken, valamint épületeken művészeti alkotást helyezzen el, illetve helyezzen át, lebontson, mivel mindezekről a fővárosi önkormányzat közgyűlése dönt.

Az Alkotmány 74. §-a alapján Budapest a Magyar Köztársaság fővárosa, a 41. § (2) bekezdés szerint a főváros kerületekre tagozódik. A főváros az egyetlen olyan település, amelyben kétszintű önkormányzat működik, a törvények megosztják az önkormányzati feladatokat és hatásköröket a két szint között, következésképpen a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzatok a törvényekben megállapított saját feladat- és hatáskörükben gyakorolják önállóan az önkormányzati jogaikat. Az önkormányzati jogok, hatáskörök gyakorlása törvény keretei között történhet. Az Ötv. 1. § (6) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a törvény keretei között rendelkezik önállóan a tulajdonával. Ilyen törvényi keret főváros kétszintű önkormányzati rendszeréből adódóan az, hogy a Htv. a művészeti alkotásnak közterületen, önkormányzati épületen való elhelyezéséről való döntési hatáskört a fővárosi önkormányzat közgyűlésének a hatáskörébe utalja.

Az Ötv. 63. §-a tartalmazza a fővárosi önkormányzat két szintje között az önkormányzati feladatok és hatáskörök megosztásának alapvető rendelkezéseit. A (2) bekezdés alapján a fővárosi önkormányzat látja el azokat a kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, e körben rendeletalkotási jog illeti meg. Mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzatnak van tulajdona.

Az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelméről az Alkotmánybíróság már több elvi jelentőségű állásfoglalást alakított ki. Rámutatott az Alkotmánybíróság: „A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénytől fogva nem őt illetik meg – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmet élvező lényeges tartalmával.” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379.] A Htv.-ben foglalt részjogosítványok a főváros sajátos jellegével, a feladatok és hatáskörök két önkormányzati szint közötti megosztásával állnak összefüggésben és nem eredményezik a kerületi önkormányzatok tulajdonjoga lényeges tartalmának a sérelmét, nem vezetnek azok kiüresítéséhez, ezért nem ellentétesek az Alkotmány 42. §-ával, 44/A. § (1) bekezdés a) pontjával.

A főváros mint egységes település városképének kialakítására vonatkozó normatív szabályok megalkotása az Ötv. 63/A. § a) pontja, 65/A. § (2) bekezdése, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 14. § (2) bekezdés alapján a fővárosi közgyűlés hatáskörébe tartozik. E szabályokat a Budapest Városrendezési és Építési Keretszabályzatáról szóló 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet tartalmazza. E felhatalmazással és normatív szabályozással összhangban áll a Htv. 109. §-a, amely a városkép alakítása szempontjából jelentős művészeti alkotások elhelyezésének hatáskörét a fővárosban lévő minden önkormányzati tulajdonban lévő közterületre és épületre vonatkozóan a fővárosi közgyűlés hatáskörébe utalja, annak érdekében, hogy egységes elvek, követelmények érvényesüljenek az egységes településen. Ezekben az ügyekben az a fővárosi közgyűlés dönt, amelyet a főváros választópolgárai közvetlenül választanak meg.

A művészeti alkotásokon belül a szobrok és emlékművek esetében pedig azért sem sérül a fővárosi kerületi önkormányzatok tulajdonjoga, mert ezek elhelyezéséhez (át-helyezéséhez vagy lebontásához), a fővárosi önkormányzat közgyűlésének döntéséhez a Htv. 109. § (2) bekezdése szerint az érintett kerületi önkormányzat egyetértése szükséges. Az érintett kerületi önkormányzatnak egyetértési joga van azokban az ügyekben, amikor a fővárosi közgyűlés a fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő közterületen, épületen kíván szobrot, emlékművet elhelyezni (át-helyezni vagy lebontani). A törvényi szabályozás ebben a körben tehát a fővárosi és az érintett kerületi önkormányzat együttdöntését alakította ki, amely mind a fővárosi,

mind az érintett fővárosi kerületi önkormányzati érdek érvényesítését biztosítja. Ennek következtében nem állapítható meg az Alkotmány 12. § (2) bekezdésének, 13. §-ának, 43. § (1) bekezdésének sérelme.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. október 17.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., alkotmánybíró *Dr. Bragyova András* s. k., alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila* s. k., alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., alkotmánybíró *Dr. Kiss László* s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró *Dr. Kukorelli István* s. k., alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, így nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri törvénynek a közterületi szobor-állítással (művészeti alkotás elhelyezésével) összefüggő rendelkezéseit, azon belül is a fővárosra vonatkozó szabályokat elemezve, a vizsgálat nyomán nem állapította meg a támadott törvényi rendelkezések alkotmányellenességét. Álláspontom szerint a hatásköri törvénynek a határozatban vizsgált rendelkezéseivel kapcsolatban igen komoly alkotmányossági agályok vethetők fel.

1. Az indítványozók a kerületi önkormányzatot megillető önkormányzati alapjogok és a tulajdonhoz való jog sérelmére alapították beadványukat. A határozat alapul veszi és követi a fővárosi és a kerületi önkormányzatok alapjogi jogállásáról 1996-ban kialakított alkotmánybírói álláspontot, melynek a határozatban is idézett lényeges fordulata, hogy a kerületi önkormányzatok jogállása eltér más települési önkormányzatok jogállásától, más települési önkormányzatnál korlátozottabb feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 207.] Ez az általános megfogalmazás és megközelítés azonban – jelen ügyben – két dologtól nem függetleníthető: az egyik, hogy az ügyben nem csak az önkormányzati alapjogok általában, hanem a tulajdonhoz való jog is érintett, nevezetesen a tulajdonnal való önálló rendelkezés korlátozottságán keresztül. A másik, hogy mindenképpen

megvizsgálendő, hogy a fővárosnak a szobor-állítással összefüggő döntési jogköre milyen természetű, egyedi vagy szabályozó hatáskört valósít-e meg.

2. E két szempont vizsgálata – álláspontom szerint – ebben az ügyben lényeges lehet. Megvizsgálásuk előtt azonban egy elvi megközelítést is fel kell vetni. Bármennyire is korlátozott feladat- és hatáskörű önkormányzatok a kerületek és ehhez képest kiterjedtebb feladat- és hatáskörű önkormányzat a fővárosi önkormányzat, nem szabad szem előtt téveszteni azt az alkotmánybírói határozatokban is gyakran hivatkozott (és ez ügyben is többször említett) tényt, hogy a fővárosi önkormányzat szélesebb hatáskörei (1) a főváros egészét érintő, (2) egy kerületet meghaladó részét érintő és (3) a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódó ügyekkel függnek össze [Ötv. 63. § (2) bekezdés]. Az ezzel össze nem függő, kerületek rovására megállapított fővárosi hatáskörök vizsgálatánál a kerületi önállóság védelme fokozottabban kell, hogy érvényesüljön. Ez utóbbinak az az oka, hogy a fővárosi kerületek is közvetlenül választott önkormányzati képviselő-testülettel rendelkeznek és a helyi önkormányzathoz való jog alkotmányi meghatározásánál külön említést nyernek. Ezt a tényt az 56/1996. (XII. 12.) AB határozat is említi, igaz más előjellel:

„Erre tekintettel az Ötv. 63. §-ának (1) bekezdésében mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzatokat települési önkormányzatként határozza meg, amelyek azonban törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. Ennek a szabályozásnak az eredményeként a fővárosi kerületi önkormányzatok jogállása eltér más települési önkormányzatokétól, más települési önkormányzatnál korlátozottabb feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. Az Ötv. az Alkotmány 42. §-ával összhangban alakította ki a főváros kétszintű települési önkormányzati rendszerét, ezért téves indítványozónak az a szemléletmódja, amellyel a fővárosi és a kerületi önkormányzatok viszonyának törvényi szabályozásán a megyei és a települési önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegosztás elveit kéri számon.” [ABH, 1996, 206.]

Az itt idézettek sem semlegesíthetik azt a tényt, hogy a kerületi önkormányzatok önálló polgári és közjogi jogi személyek, önálló birtokosai hatásköreiknek, önálló alanyai az önkormányzati alapjogaiknak. Abból a tényből, hogy az Alkotmány a kerületek választópolgárainak közösségét és a főváros egészének választópolgári közösségét egyaránt a helyi önkormányzathoz való alapjog alanyaként nevesíti, nem következik az ellenkezője, vagyis az, hogy ez egy fölösleges rendelkezés, mert a főváros egyébként is egy település és így a kerületi választópolgári közösség önkormányzathoz való joga mintegy ismétlésként jelenik meg az Alkotmányban. (Ilyen megközelítésben felesleges lenne a megye választópolgárainak közösségét említeni, hiszen a megye választópolgárainak közössége a megyében található települések választópolgári közösségeiből áll össze.) Vagyis a fent idézett határozatból

sem vonható le olyan következtetés, hogy a kerületi önkormányzat ne lehetne teljes értékű alapjogi jogalany.

Ezt erősíti meg az előbb idézett határozat is a következőképpen: „A helyi önkormányzás körébe tartozó feladat- és hatásköröknek a főváros kétszintű települési önkormányzati rendszeréből következő sajátos megosztása mellett, a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok önálló feladat- és hatáskörű önkormányzatok, amelyek mindegyikét egyenlően megilletik Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati alapjogok.” [ABH 1996, 207.]

3. A kerületek alapjogi jogalanyiséga értelemszerűen fennáll a tulajdonukban álló vagyontárgyak tekintetében is. A kerületi önkormányzat (is) három alkotmányos rendelkezéssel kapcsolódik a tulajdonhoz való jog alkotmányos intézményéhez. Egyrészt mint a polgári jog szerinti jogi személyt megilleti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog. Másodrészt az Alkotmány külön említi a helyi önkormányzati tulajdont a 12. § (2) bekezdésben, harmadrészt az önkormányzati alapjogok körében a 44/A. § (1) bekezdés b) pontja is rögzíti a tulajdonnal való önálló rendelkezés jogát. Mivel a tulajdonhoz való jogot nemcsak az önkormányzati alapjogok között szabályozza az alkotmány, ezért korlátozása esetén nem alkalmazható automatikusan az önkormányzati alapjogok védelmére vonatkozó „teszt”, ami igen gyenge védelmi erőt biztosít, vagyis, hogy nem alkotmányellenes a korlátozásuk, míg az nem vezet az alapjog kiüresedéséhez, míg nem vezet annak kizárásához, hogy az önkormányzat az alapjog lényeges tartalmát képező ügyekben önálló felelősséggel döntsön.

4. A Htv. 109. § (1) bekezdése egyértelműen a fővárosi önkormányzat hatáskörébe utalja a művészeti alkotások közterületen és önkormányzati tulajdonú épületen való elhelyezése ügyében a döntést, és a fenntartásukról való gondoskodás feladatát is oda telepíti.

A főváros területén lévő közterületek többségében a kerületi önkormányzatok tulajdonában állnak, kisebb részben kerültek a fővárosi önkormányzat tulajdonába. A közterületi besorolású ingatlanok csak a rendeltetésüknek (közlekedési célú, pihenési célú stb. közterületek) megfelelően használhatók, azon épületek – építmények korlátozottan, az építésügyi jogszabályokban szigorúan meghatározott keretek között helyezhetők el. Egyik rendeltetése a közterületeknek az, hogy azon művészeti alkotások helyezhetők el. (Megjegyzendő, hogy a művészeti alkotás fogalmát a jogszabályok nem határozzák meg egyértelműen). A hatásköri törvény vizsgált rendelkezései szerint a kerületi önkormányzat nem dönthet arról, hogy a saját tulajdonában álló közterületen vagy akár saját tulajdonában álló épületen elhelyez egy művészeti alkotást. Erről csak egy más szintű, másik önkormányzat, a fővárosi dönthet. Ez a döntés, mivel a döntéshozón kívüli, önálló jogalanyiséggal rendelkező közjogi testület (a kerületi önkormányzat) számára állapít meg jogot, annak tulajdonában

álló, közterületi besorolású ingatlan meghatározott célra történő felhasználása (művészeti alkotás elhelyezése) tárgyában születik, egyedi döntésnek tekintendő és jellemzői alapján leginkább hatósági ügynek minősülhet. A Fővárosi Közgyűlés művészeti alkotás (emlékmű, szobor) felállítására vonatkozó döntése a kerületi önkormányzat – mint érintett jogalany, azaz ügyfél – részére biztosítja (vagy éppen nem biztosítja) a jogot az adott művészeti alkotás felállításához. Ezzel a döntéssel mintegy engedélyezi azt, hiszen a Fővárosi Közgyűlés pozitív tartalmú döntésének hiánya esetén az adott művészeti alkotás elhelyezésére, felállítására nincs jogi lehetőség.

A Fővárosi Közgyűlés fentiek szerinti döntése meghozatalakor önkormányzati mérlegelési jogkörében jár el, ezen döntés tartalmát illetően jogszabály egyáltalán nem – így még fővárosi önkormányzati rendelet sem – ír elő semmiféle kötelezettséget, azt a képviselő-testület (közgyűlés) szabad belátására bízva, ezáltal döntési szabadságot biztosítva számára.

Eltérő véleményen vagyok ennek alapján a határozatban írtakhoz képest, hiszen ez a szabályozás kiüresíti a kerületi alapjogot, hiszen a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterületet érintő ügyben telepít egyedi döntési jogkört a fővárosi önkormányzathoz és vonja el ezzel a kerületi döntési (önálló igazgatási) jogkört, vagyis alkotmányossága erősen aggályos.

Maga a határozat is említi a fővárosi önkormányzat szabályozási hatáskörét. A főváros, mint egységes település egységes városképének kialakításához szükséges városrendezési, szabályozási hatáskörök az Ötv. alapján is és az Étv. alapján is a fővárost illetik meg. E normatív szabályozási jog azonban éppen, hogy nem áll szükségszerű kapcsolatban, sőt szigorúan elválasztandó az egyedi döntések meghozatalának jogától. A Htv. 109. § (1) bekezdés a kerületektől azt a jogot vonja el, hogy a főváros normatív szabályozó hatáskörében kibocsátott városrendezési, közterület-felhasználási előírások betartásával önálló felelősséggel (vagyis saját maga) döntsön a saját tulajdonában álló közterülete felhasználása, azon művészeti alkotás elhelyezése tárgyában. A főváros széles körű szabályozási hatáskörét indokolják az egységes településkép kialakításának követelményei, de ezt az egyedi, majd hogy nem hatósági természetű hatáskörét, semmilyen alkotmányosan figyelembe vehető szempont nem indokolja számomra.

Ennek kapcsán még azt is meg kell említenem, hogy a Fővárosi Közgyűléshez telepített és adott esetben csak egy meghatározott kerületet érintő egyedi döntési jogkör mellett alkotmányos indokként nem fogadható el, hogy ugyanazok a személyek az önkormányzás alanyai (a fővárosi választópolgárok), mert lényeges különbség áll fenn a között, hogy (1) a fővárosi választópolgár, aki egyben egy kerület lakosa is részt vesz a főváros egészének helyi közügyei igazgatására és szabályozására hivatott fővárosi közgyűlés megválasztásában és a kerületi feladat- és hatáskörök gyakorlására hivatott kerületi önkormányzat létrehozásában, valamint (2) hogy a nemcsak egy adott kerület (hanem az összes többi) választópolgárai által megvá-

lasztott fővárosi közgyűlés dönt egy adott kerület helyett a kerületet megillető (a kerületi választópolgári közösséghez tartozó) közügyben. Ilyen formán a megyei önkormányzat is minden további nélkül felruházható lenne a települések helyi közügyeinek nemcsak szabályozására, hanem helyettük történő igazgatására, ami nyilvánvaló feszültségekhez, sőt alkotmányos aggályokhoz vezetne. Azon is el kell gondolkoznunk, hogy a közterületi művészeti alkotások elhelyezése tárgyában a legkisebb községi önkormányzat is rendelkezik önálló hatáskörrel. Számomra nehezen indokolható, hogy ezt (akár a fővárosi önkormányzat rendeletének normatív előírásainak keretei között) a fővárosi kerületi önkormányzatok nem tehetik meg.

A leírtak alapján úgy vélem, hogy a Htv. vizsgált szabálya alkotmányellenes, mert a helyi önkormányzatok számára az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése *a)* és *b)* pontjában írt alapjogokba ütköző módon vonja el a főváros kerületi önkormányzataitól azt a jogot, hogy a tulajdonukban álló közterületeken és önkormányzati épületeken – a fővárosi közgyűlés rendeletében foglalt normatív előírások keretei között – művészeti alkotást helyezzenek el.

Budapest, 2006. október 17.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

1154/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 221. §-a, 222. §-a és 223. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó szerint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) „államtitoksértés”, „szolgálati titoksértés” és „államtitoksértés feljelentésének elmulasztása” tényállásokat meghatározó 221., 222. és 223. §-ai alkotmányellenesek, mivel ellentétesek az Alkotmány 61. §-ában meghatározott vélemény-

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény súlyos hátrányt okoz.

(3) A büntetés

a) egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény következtében a szolgálati titok,

b) két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény következtében a katonai szolgálati titok illetéktelen külföldi személy részére hozzáférhetővé válik.

223. § (1) Aki hitelt érdemlő tudomást szerez arról, hogy

a) államtitoksértés elkövetése készül,

b) még le nem leplezett szándékos államtitoksértést követtek el,

és erről a hatóságnak – mihamarabb – nem tesz jelentést, vétséget követ el és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés alapján az elkövető hozzátartozója nem büntetendő.”

3. A Ttv. szabályai szerint:

„3. § (1) Államtitok az az adat, amely e törvény 1. számú mellékletében (a továbbiakban: államtitokkör) meghatározott adatfajta körébe tartozik, és a minősítési eljárás alapján a minősítő megállapította, hogy az érvényességi idő lejárt előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetlenné tétele közvetlenül sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekeit.

(2) Az államtitok érvényességi idejét legfeljebb az e törvény mellékletét képező államtitokkörü jegyzékben titokfajtként megállapított időtartamig a minősítő állapítja meg. A 2. § (1) bekezdése 2. pontjának c) alpontjában meghatározott minősített adat esetében az érvényességi idő egy ízben annak lejártakor meghosszabbítható. Az államtitok érvényességi ideje 90 évnél hosszabb nem lehet.

4. § (1) Szolgálati titok az e törvény 6. §-ának (1) bekezdése szerint minősítésre felhatalmazott által meghatározott adatfajta körébe (a továbbiakban: szolgálati titokkör) tartozó adat, amelynek az érvényességi idő lejárt előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti.

(2) Nem lehet szolgálati titokká minősíteni az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdésében meghatározott típusú adatfajták körébe tartozó adatot.

(3) A szolgálati titok érvényességi ideje az adat minősítésétől számított legfeljebb 20 év lehet.

(4) A szolgálati titokkör megállapítása során ki kell kérni az adatvédelmi biztos véleményét. A szolgálati titokkört a Magyar Közlönyben kell közzétenni. A szolgálati titokkörü jegyzéket az ügyészségek esetén a legfőbb ügyész, a külképviseletek esetén a külügyminiszter, a 6. § (1) bekezdésének t) pontjában felhatalmazottak esetén a honvédelmi miniszter készíti el, és teszi közzé.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1.1. A véleménynyilvánítás szabadsága és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga az Alkotmány 61. §-ában foglalt alkotmányos alapjog. Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban megállapította, hogy „a közérdekű információhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információt” (ABH 1992, 182, 183–184.). A közérdekű adatokhoz való hozzáférés, illetve azok szabad terjesztése megeremli az állampolgárok számára a közigazgatás átláthatóságát, ami a demokratizmus egyik legfontosabb jellemzője.

Az Alkotmány 61. §-ban meghatározott szabadság az Alkotmány 8. § (2) bekezdés alapján, és garanciái megtartása mellett korlátozható.

Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy „az államtitok és szolgálati titok védelméhez a Magyar Köztársaságnak valós érdekei fűződnek” [elsőként: 25/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH. 1991, 414, 418.], továbbá, hogy „az Alkotmánybíróság [...] a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság alkotmányosan elfogadható korlátjaként ismeri el a nemzetbiztonság védelmét és az államtitok közlésének megakadályozását” [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH. 2001, 177, 196.].

A nemzetbiztonsághoz, az államtitok közlésének megakadályozásához tehát a Magyar Köztársaságnak olyan elismert érdeke fűződik, amely alapul szolgálhat az Alkotmány 61. §-ának korlátozására. Mind a Ttv. 3. §-ában meghatározott államtitok, mind a 4. §-ban meghatározott szolgálati titok ezt a célt szolgálja; az előbbi közvetlen jelleggel, az utóbbi közvetett formában, az állami szerv eljárásának, befolyástól mentes gyakorlásának biztosításán keresztül.

1.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy alkotmányosan elfogadható-e, hogy az államtitok és a szolgálati titok védelmét az állam a büntetőjog eszközrendszerén keresztül is védi. Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy a büntetőjogi legalitásnak, azaz a bűncselekménnyé nyilvánításnak és büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokon kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybevettnek kell lennie [18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000, 117, 120. valamint 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87.].

A fentiekre tekintettel az államtitok és a szolgálati titok büntetőjogi védelme nem jelenti az Alkotmány 61. §-ának az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütköző korlátozását, mert a szankcionálás szükséges a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekei védelme érdekében, továbbá a Btk. 221. és 222. §-aiban meghatározott tényállások – az 1. 1. pontban foglaltakra figyelemmel – összeegyeztethetők a büntetőjog ultima ratio jellegével.

2. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a Ttv. túl általánosan határozza meg a minősítők körét, amelyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság sérelmét látja.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban, amely a szolgálati titokká történő minősítéssel is foglalkozott, megállapította, hogy a Ttv. nem utalja az állami szervek diszkrecionális jogkörébe a szolgálati titokká minősítést [ABH. 2004, 217, 224.]. Mind államtitok, mind szolgálati titok esetében a minősítéshez anyagi jogi és eljárási feltételek teljesítése szükséges. Az államtitok esetében anyagi jogi feltétel, hogy csak a Ttv. I. mellékletében (államtitokkörü jegyzék) meghatározott adatokat lehet titkosnak minősíteni, szolgálati titok esetében pedig az a Ttv. 4. § (2) bekezdésben meghatározott tilalom érvényesül, miszerint nem lehet szolgálati titokká nyilvánítani a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (2) bekezdésében meghatározott adatokat.

Az államtitok és a szolgálati titok eljárási feltételeit a Ttv. 6–10. §-ai rögzítik, amelyek meghatározzák a minősítésre jogosultak körét, a minősítési eljárást és a minősítés felülvizsgálatának rendjét.

A tételes szabályozásra tekintettel az Alkotmánybíróság nem állapítja meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét.

3. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Btk. 221. és 222. §-aiban meghatározott tényállásokat nem csak a titokbirtokosok valósíthatják meg, továbbá, hogy a tényállások egyformán büntetik a titok megszerzését és felhasználását – mindezekben az indítványozó az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében meghatározott emberi méltóság sérelmét látja.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és a Btk. 221. és 222. §-ai között.

4. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási szabadság és aközött, hogy a Btk. 221. és 222. §-ban meghatározott bűncselekményeknek nem tényállási eleme a kár bekövetkezése, szintén nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. A „súlyos hátrány” bekövetkezése mind az államtitoksértés, mind a szolgálati titoksértés esetében minősítő körülmény, a jogalkotó tehát figyelembe veszi, hogy a titoksértés milyen következményekkel jár.

Mivel azonban a Btk. 221. és 222. §-ai magát az államtitkot, illetve a szolgálati titkot védik, és nem azt az objektumot, személyt, eszközt stb., amit a titok véd, nem alkotmányellenes, hogy a fenti bűncselekmények immateriálisak.

5. Az indítványozó hivatkozott végül az elidegeníthetetlen jogok elismerésére és védelmére, a szabadságra és a személyi biztonságra, valamint a lelkiismereti szabadságra. Az Alkotmánybíróság azonban ebben az esetben sem lát alkotmányjogilag értékelhető összefüggést az Alkotmány 55. §-a, illetve 60. §-a és a Btk. 221. és 222. §-ai között.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Btk. 221. és 222. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

6. Az indítványozó – tartalmilag – a Btk. 221. és 222. §-aiban meghatározott alaptényállásokkal való szoros kapcsolat miatt kérte a Btk. 223. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Mivel azonban az Alkotmánybíróság nem állapította meg az államtitoksértés és szolgálati titoksértés bűncselekmények alkotmányellenességét, ezért a Btk. 223. §-át támadó indítványt is elutasította.

Budapest, 2006. október 3.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., *Dr. Harmathy Attila* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK HATÁROZATAI

1072/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 2. számú melléklete E) pontjában foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet módosításáról rendelkező 120/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lvr.) módosításáról rendelkező 120/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lvrn.) egésze, valamint az Lvr.-nek az Lvrn. 3. §-ával módosított 13. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az indítványozó az Lvrn. egészének megsemmisítését, a 30/2000. (X. 11.) AB határozatra hivatkozással formai alkotmányellenesség miatt, azért kéri, mert a Kormány az Alkotmány 36. §-ába ütköző módon, az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal való egyeztetés nélkül fogadta el azt.

Az indítványban kifejtett álláspont szerint az Lvrn. 3. §-ával összefüggésben tartalmi alkotmányellenesség is megállapítható. Az Lvrn. vitatott szabálya ugyanis az Lvr. 13. § (3) bekezdésének eredeti szövegéhez képest a felére csökkentette az új autópályák, autóutak, országos főutak, és vasútvonalak esetén a levegő-védelmi szempontból kijelölendő minimális védőtávolságot. A szabályozás módosítása sérti az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ában szabályozott egészséges környezethez való jogot, mert az állam ezzel csökkentette a környezet- és természetvédelem jogszabállyal biztosított szintjét, ami a 28/1994. (V. 20.) AB határozat szerint alkotmányellenes.

II.

Az Alkotmánybíróság a határozatát a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg.

1) Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott szabályai:

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„36. § Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel.”

„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszerzésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

2) A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénynek (a továbbiakban: Kvtv.) az Országos Környezetvédelmi Tanács feladat és hatáskörét meghatározó szabályai:

„43. § (1) A környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője – a (4) bekezdés hatálya alá tartozó tervek, illetve programok kivételével – köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben (a továbbiakban: vizsgálati elemzés) összefoglalni.

(2) A (1) bekezdés alkalmazásában a környezetvédelemmel összefüggő jogszabály az a törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, illetőleg döntés, amely

a) a környezeti elemekre,

b) a környezet minőségére, vagy

c) a környezettel összefüggésben az emberi egészségre hatást gyakorol.”

„44. § (...)

(2) Az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak meg kell küldeni véleménynyilvánítás céljából

a) a 43. § (1) bekezdésében meghatározott tervezeteket és a vizsgálati elemzést a döntésre jogosult szervhez történő benyújtás előtt,

b) a 43. § (4) bekezdésében meghatározott, környezeti értékelést tartalmazó terv, illetve program tervezetét, – amennyiben a kidolgozó országos hatáskörű szerv – az elfogadásra jogosult közigazgatási szervnek történő, illetve országgyűlési elfogadás esetén a Kormánynak történő előterjesztés előtt.

A véleménynyilvánításra – a tervzet kézbesítésétől számított – legalább harminc napot kell biztosítani.”

„45. § (1) A környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása érdekében – legfeljebb 22 tagú – Országos Környezetvédelmi Tanács (a továbbiakban: Tanács) működik.

(2) A Tanács a Kormány javaslattevő, tanácsadó, véleményező szerveként

a) állást foglal a 43. § (1) bekezdése szerinti vizsgálati elemzéssel kapcsolatban és javaslatát a döntésre jogosult szerv elé terjeszti,

b) állást foglal a 44. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott terv, illetve program tervezetével és az annak részét képező környezeti értékeléssel kapcsolatban,

c) javaslatot tesz a Kormány számára a környezet- és természetvédelem hatékonyabbá tételével, így különösen a környezeti információs rendszerrel, a tudományos kutatással, a képzéssel, a megfelelő ipari háttér kifejlesztésével, továbbá a környezet- és természetvédelmet szolgáló pénzügyi eszközökkel kapcsolatban,

d) véleményt nyilvánít a környezetvédelmet érintő közösségi jogalkotás stratégiai jelentőségű kérdéseivel kapcsolatban.”

3) Az Lvr. vitatott rendelkezésének eredeti szövege:

13. § (...)

(3) Új autópálya, autóút esetében az út tengelyétől számított, legalább 100 m-es, egyszámjegyű és kétszámjegyű országos közút, valamint új vasútvonal esetében legalább 50 m-es védelmi övezetet kell kialakítani.

Az Lvr. 13. § (3) bekezdését, még az Lvr. hatálybalépését megelőzően, a következőképpen módosította az Lvr. 3. §-a:

„(3) Új autópálya, autóút esetében az út tengelyétől számított, legalább 50 m-es, az egyszámjegyű és kétszámjegyű országos közút, valamint új vasútvonal esetében legalább 25 m-es védelmi övezetet kell kialakítani.”

Az Lvr. 13. §-ának az Lvr.-mel megállapított (3) bekezdését a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet módosításáról rendelkező 36/2006. (II. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lvr. 2.) 8. § (1) bekezdése 2006. február 28-i hatállyal hatályon kívül helyezte. Ezzel azonban az indítványozók által vitatott rendelkezések nem veszítették hatályukat, mert az Lvr. 2. 7. §-a az Lvr. 2. számú mellékletének E) pontjába helyezte át azokat.

Az Lvr.-nek a védelmi övezetek nagyságát meghatározó 2. számú melléklete E) pontjában a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„E) Nyomvonalas közlekedési létesítmények, ahol a védelmi övezet a létesítmény mindkét oldalán az út, illetve vasút tengelyétől számított legalább 25, illetve legalább 50 méter

18. Új egyszámjegyű és kétszámjegyű országos közút, valamint új vasútvonal esetében legalább 25 méter

19. Új autópálya, autóút esetében legalább 50 méter.”

Tekintettel arra, hogy a hatályos jogban ez utóbbi szabályok változatlanul tartalmazzák az indítványozó által vitatott rendelkezéseket, az Alkotmánybíróság az Lvr. 2. számú mellékletének E) pontja tekintetében folytatta le az eljárást.

III.

1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a vitatott jogszabály formai alkotmányellenessége amiatt, hogy a jogalkotó a jogszabály módosítása során nem kérte ki az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményét.

Az Alkotmánybíróság 30/2000. (X. 11.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) elvi élel megállapította:

„A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimációját, hiszen a különböző társadalmi részérdek megjelénítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” (ABH 2000, 202, 207.)

E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a környezetvédelmi jogalkotással kapcsolatosan az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal való egyeztetés kötelezettsége nem az Alkotmány 36. §-án, hanem a Kvtv. szabályain alapul. A Kvtv. rendelkezései – a Kvtv. 44. § (2) bekezdése és 45. § (1)–(2) bekezdése – egyértelműen meghatározzák a Kormánynak egy törvény által intézményesített szerv – az Országos Környezetvédelmi Tanács – véleményének beszerzésére vonatkozó kötelezettségét. E szabályoknak megfelelően „a Kormány nem szabadulhat a véleményeztetés konkrét törvényi kötelezettsége alól. Az Alkotmánybíróság mindezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy a törvények betartása és betartatásuk biztosítása a Kormánynak az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontján alapuló kötelezettsége.”

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy a törvényben előírt véleményeztetési kötelezettség elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét, ezért a felülvizsgált jogszabályt formai alkotmányellenessége miatt megsemmisítette. (ABH 2000, 202, 208.)

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a konkrét jogalkotási kérdésben az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének kikérése azért is garanciális jelentőségű, mert a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (ABH 1994, 134.) megfogalmazott – az Alkotmány 18. §-ával kapcsolatos – alkotmányos követelmény betartásának megítélése egy ténykérdésre vezethető vissza: vizsgálandó, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje változik-e a jogalkotás következtében.

A társadalmi és szakmai szervezeteket, valamint a tudomány képviselőit tömörítő, a környezetvédelemmel kapcsolatos szaktudást megjelenítő Országos Környezetvédelmi Tanács törvényben megállapított feladata a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása. (ABH 2000, 202, 208.)

Az Abh. tehát „az alkotmányellenességet formai okból, a jogállamiság sérelme miatt mondta ki, de a véleményeztetési kötelezettség elmulasztásának súlyosságát alkotmányossági szempontból növelte az a körülmény, hogy a mulasztás az Alkotmány 18. §-ában garantált egészséges környezethez való jog érvényesülését közvetlenül veszélyeztette.” [7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 104.]

Az Alkotmánybíróság eljárása során tájékoztatást kért a környezetvédelmi és vízügyi minisztertől arra nézve, hogy az Lvr. tervezetét megküldték-e véleményezésre az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak. A miniszter válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy a rendelet tervezetét az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal nem egyeztetették.

Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal való egyeztetés hiánya miatt az alkotmánybírósági eljárás időpontjában megállapítható-e az Lvr. alkotmányellenessége.

A Kvtv. 44. § (2) bekezdése alapján a Kvtv. 43. § (1)–(2) bekezdésében szabályozott feltételeknek megfelelő jogszabályok tervezetét és a hozzájuk kapcsolódó vizsgálati elemzéseket kell a Tanács elé terjeszteni véleményezésre. Az Lvr. sajátos módosító jogszabály, mert az Lvr. hatálybalépését megelőzően, még hatályba nem lépett szabályok korrekcióját tartalmazza. Szabályainak döntő többsége vagy eljárási rendelkezést módosít, vagy olyan anyagi jogi szabály módosítását tartalmazza, amelynek a környezeti elemekre, a környezet minőségére, az emberi egészségre közvetlen hatása nincs, tehát az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal való egyeztetést a Kvtv. 44. § (2) bekezdése alapján nem igényel.

Az indítványozó által vitatott rendelkezés, amely az Lvr.-nek – az Országos Környezetvédelmi Tanács által megtárgyalt – kihirdetett szövegében foglaltakhoz képest a felére csökkenti az utak és vasutak védelmi övezetének minimális nagyságát, kétségtelenül a környezetre közvetlen hatással bíró módosítás. E rendelkezéssel kapcsolatosan azonban az indítvány benyújtását követően megváltozott a jogi helyzet. Az Lvr.-nek a védelmi övezetekre vonatkozó szabályait átfogóan módosította az Lvr.2., amely a vitatott 13. § (3) bekezdést hatályon kívül helyezte és az abban foglalt rendelkezést változatlan tartalommal a Lvr. 2. számú mellékletének E) pontjába helyezte át. Az eljárás során a környezetvédelmi és vízügyi miniszter arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az Lvr.2. tervezetét a minisztérium megküldte az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak. A testület a Kvtv. 44. § (2) bekezdésében biztosított 30 napos határidőn belül azzal kapcsolatosan nem tett észrevételt. Az Országos Környezetvédelmi Tanács-

nak tehát volt lehetősége arra, hogy az Lvr.2. tervezetéről, benne a vitatott rendelkezéssel kapcsolatban is véleményt nyilvánítson.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Lvr. alkotmányellenessége az indítványozó által kifejtett indokok alapján nem állapítható meg. Ezért az Lvr. egésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, sérti-e az Alkotmány 18. §-ában, valamint 70/D. §-ában szabályozott egészséges környezethez való jogot az, hogy az Ltv. vitatott szabályai az Ltv. eredetileg elfogadott szövegéhez képest csökkentették az autópályák és autóutak védőövezetét. Az indítványozók álláspontja szerint a vitatott szabályok azáltal sértették meg az Alkotmány felhívott rendelkezéseit, hogy a védőövezet csökkentése egyúttal csökkentette a környezetvédelem jogszabályokkal garantált szintjét, és ez az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata szerint alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság az indítványozók által hivatkozott határozatának rendelkező részében kimondta:

„1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134.)

Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította azt, hogy ez a mérce nem csak a természetvédelemre, hanem a környezetvédelemre is irányadó. [14/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 126, 130.; 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 205.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a környezetvédelem jogszabály által garantált szintjének csökkenése ebben az ügyben nem állapítható meg.

Az utak, vasutak levegővédelmi rendeltetésű védelmi övezetének minimális nagyságára vonatkozó előírások az Lvr.-ben nyertek szabályozást. Ilyen szabályokat a levegő védelméről szóló korábbi jogszabályok nem tartalmaztak. Nem szabályozta az utak, vasutak védelmi övezetének minimális nagyságát sem – az Lvr. hatálybalépését megelőzően hatályban volt – a levegő tisztaságának védelméről szóló 21/1986. (VI. 2.) MT rendelet, sem az annak végrehajtásáról szóló 4/1986. (VI. 2.) OKTH rendelkezés.

Az az előírás, mely szerint új autópálya, autóút esetében az út tengelyétől számított, legalább 100 m-es, új egy-számjegyű és kétszámjegyű országos közút, valamint új vasútvonal esetén legalább 50 m-es védelmi övezetet kell kialakítani, az Lvr. kihirdetett, de még hatályba nem lépett 13. § (3) bekezdésében szerepelt. Az Lvr. 2001. július 1-jén lépett hatályba, az Lvr.2. ezt megelőzően módosította az Lvr. 13. § (3) bekezdését és állapította meg a kialakítandó új, levegővédelmi övezeti távolságokat. Az Lvr.

13. § (3) bekezdése tehát már az Lvr. által megállapított szöveggel lépett hatályba. Ebből következően az Lvr.-nek az Lvr. 3. §-ával megállapított 13. § (3) bekezdése hatálybalépését megelőzően nem volt hatályban olyan jogszabályi rendelkezés, amelyhez képest az Lvr. 3. §-a a környezet jogszabály által biztosított védelmi szintjének csökkenését eredményezte volna.

Az Lvr. 2. fenntartotta az utak, vasutak védelmi övezetének nagyságára vonatkozó előírásokat. Az Lvr. 2. számú melléklete, így az Lvr. 2.-vel megállapított E) pontja is a védelmi övezet legkisebb nagyságát határozza meg. A konkrét létesítmények esetén a védelmi övezet nagyságának meghatározására az Lvr. 6. §-a alapján a légszennyező anyag kibocsátások, a terjedési viszonyok (különösen az uralkodó szélirány, időjárási viszonyok), a domborzat, a védőelemek és a védendő területek, építmények figyelembevételével a környezeti hatásvizsgálati, illetőleg környezethasználati engedélyezési eljárásban kerül sor. A védelmi övezet minimális nagyságának figyelembevételével a környezet védelme érdekében a szükséges védelmi övezet mértékének meghatározása a környezetvédelmi hatóság egyedi hatósági döntésének tárgya.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Lvr. 2. számú mellékletének E) pontjában foglalt rendelkezések alkotmányellenessége az indítványban foglalt indokok alapján az Alkotmány 18. §-ával és 70/D. §-ával összefüggésben sem állapítható meg.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

260/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az ügyi hatósági díjakról szóló 26/1997. (XII. 12.) KHVM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az ügyi hatósági díjakról szóló 26/1997. (XII. 12.) KHVM rendelet 2. § (1) bekezdése és az Alkotmány 57. § (5) bekezdése összefüggésének vonatkozásában előterjesztett, a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az ügyi hatósági díjakról szóló 26/1997. (XII. 12.) KHVM rendelet (továbbiakban: R.) alkotmányellenességének megállapítását és a jogszabály megsemmisítését kéri.

Mindenekelőtt azt kifogásolja, hogy a miniszter a támadott rendelettel „kivonta” az ügyi hatósági eljárási díjakat az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Itv.) hatálya alól, és az általános államigazgatási eljárási illetékek mértékét jóval meghaladó összegű igazgatási szolgáltatási díjat állapított meg. Álláspontja szerint ezáltal sérült az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében foglalt jogelv, amely szerint a Kormány tagjai feladatuk ellátása körében rendeletet adhatnak ki, ezek azonban nem lehetnek törvénnyel ellentétesek.

Ugyanezen alkotmányos alapelv sérelmét látja az indítványozó abban, hogy miközben az Itv. 67. § (2) bekezdése rendelkezése szerint a lakosság „széles körét” érintő díjfizetési kötelezettséget csak törvény állapíthat meg, a miniszter rendeletben írja elő és szabályozza az ügyi hatósági eljárás díját. Az indítványozó szerint a támadott rendelet magasabb szintű jogszabályba ütközik, ezért a R. egésze alkotmányellenes és megsemmisítendő.

Alkotmányellenesnek ítéli az indítványozó a R. 2. § (1) bekezdésének azt részét is, amelyben a jogszabály az első fokon eljáró közlekedési hatóság határozata ellen benyújtott fellebbezés díját a hatósági eljárás díjának 50%-ában határozza meg. Az indítványozó úgy véli, hogy a fellebbezési illeték százezer forintos nagyságrendű összege lehetetlenné teszi az ügyi hatóság határozatát sérelmező ügyfél számára a jogorvoslati jogának gyakorlását, és ez sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltakat.

II.

Az Alkotmánybíróság vizsgálata során figyelembe vett jogszabályi rendelkezések:

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. (...)”

„57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan

bíróági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. (...)"

A R. támadott rendelkezése a következő:

„2. § (1) Az első fokon eljáró közlekedési hatóság határozata ellen benyújtott fellebbezés díja a hatósági eljárás díjának 50%-a, amelyet a fellebbezés benyújtásával egyidejűleg kell a másodfokon eljáró hatóság Magyar Államkincstár Rt.-nél vezetett és e rendelet 2. számú mellékletben meghatározott előirányzat felhasználási keretszámlájára befizetni.”

Az indítvány az Itv. alábbi rendelkezéseit érintette:

„67. § (1) Egyes államigazgatási eljárásokért, illetőleg egyes intézmények igazgatási jellegű szolgáltatásának igénybevételéért, továbbá egyes bírósági eljárási cselekményekért (szolgáltatásokért) díjat kell fizetni.

(2) Azt, hogy mely eljárásért vagy szolgáltatásért kell díjat fizetni, továbbá a díj mértékét az érdekelt miniszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben rendeletben szabályozza. A lakosság széles körét érintő díjfizetési kötelezettséget csak törvény állapíthat meg.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy törvénybe ütközik-e, és ezáltal sérti-e az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében foglaltakat az, hogy a támadott R. az ügyi hatósági eljárások igénybevétele esetére az általános mértékű államigazgatási eljárási illeték helyett igazgatási szolgáltatási díjat állapít meg.

Az Itv. 28. § (1) bekezdése értelmében az államigazgatási eljárási cselekményért a törvényben megállapított illetéket kell fizetni. Ugyanakkor a jogszabály 67. §-a felhatalmazást ad arra, hogy az érintett miniszter rendeletben – a pénzügyminiszterrel egyetértésben – egyes konkrét államigazgatási eljárásokért, illetve egyes intézmények igazgatási jellegű szolgáltatásának igénybevételéért díjat állapítson meg. Ezzel a jogalkotó lehetőséget teremt egyes államigazgatási eljárások igénybevétele esetén az általános államigazgatási illeték mértékétől eltérő díjfizetési kötelezettség érvényesítésére. Az e körbe tartozó eljárások jellemzően nem a klasszikus és formalizált hatósági eljárás keretében folynak, költségigényük éppen ezért igen különböző. Maga az Itv. rendelkezik úgy a 67. § (3) bekezdésében, hogy az igazgatási szolgáltatási díj mértékét úgy kell megállapítani, hogy az az adott eljárással kapcsolatban felmerülő valamennyi költségre fedezetet biztosítson.

Az ügyi hatósági eljárás bonyolult és összetett hatósági tevékenység. Az engedélyezési eljárás számos szakhatóság, a közművek, úttulajdonosok, útkezelők stb. közreműködését feltételezi, a döntés előkészítés folyamán az általános államigazgatási eljárás költségeit messze meghaladó költségek merülnek fel.

A közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter feladat- és hatáskörét a R. meghozatalakor meghatározó, azóta ha-

tályát vesztett 151/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése kimondta, hogy a miniszter a közlekedési, hírközlési és vízügyi tevékenységekkel kapcsolatos állami feladatok ellátása során „kialakítja a hatósági engedélyezési, ellenőrzési és kötelezési eljárások rendszerét és szabályait; megállapítja a hatósági eljárások díjait, valamint a bírság jellegű díjakat”.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már rámutatott arra, hogy „(h) a pedig a rendeletek kibocsátói a díjakat saját jogon vagy felhatalmazás alapján törvényesen állapítják meg, eleve nem kerülhetnek szembe az Alkotmány 35. § (2) és 37. § (3) bekezdésének ama rendelkezésével, hogy a miniszterek rendeletei a Kormány rendeletével és határozatával, ill. a törvénnyel, a Kormány rendelete pedig a törvénnyel nem lehet ellentétes” [14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 340.].

A R. kibocsátója az Itv. 67. § (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban, törvényi, illetve Kormány rendeletben foglalt felhatalmazás alapján járt el, amikor a feladatköréhez kapcsolódó igazgatási jellegű szolgáltatásnak a díját rendeletben határozta meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vizsgált összefüggésben a R. nem sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében foglaltakat, ezért az indítványt e vonatkozásban elutasította.

2. Az indítványozó Alkotmányba ütközőnek tartja, hogy miközben az Itv. 67. § (2) bekezdése szerint a lakosság „széles körét” érintő díjfizetési kötelezettséget csak törvény állapíthat meg, a miniszter rendeletben szabályozta az állampolgárok sokaságát érintő ügyi eljárások díját.

Az Itv. 67. § (1) bekezdése főszabályként teszi lehetővé az érintett miniszterek számára azt, hogy az ágazatukhoz tartozó területen az egyes konkrét államigazgatási eljárásokért, illetve egyes intézmények igazgatási jellegű szolgáltatásának igénybevételéért díjat állapítsanak meg.

Ezen általános felhatalmazás összhangban van az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) 10. § (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseivel. Eszerint a Magyar Köztársaság területén működő, illetve jövedelemmel, bevétellel, vagyonnal rendelkező jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, továbbá a jövedelemmel, bevétellel vagy vagyonnal rendelkező belföldi vagy külföldi természetes személy kötelezhető arra, hogy befizetéseivel hozzájáruljon az államháztartás alrendszereinek költségvetéseiből ellátandó feladatokhoz. A fizetési kötelezettség elsősorban adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában írható elő. Ugyanezen paragrafus (6) bekezdése értelmében a díjat – ha törvény másként nem rendelkezik – a Kormány, illetve felhatalmazás alapján a miniszter rendelettel állapítja meg.

Az Itv. 67. § (1) bekezdés második mondata az általános felhatalmazás mögé azonban garanciális korlátot is állít annak kimondásával, hogy a lakosság széles körét érintő díjfizetési kötelezettséget csak törvény állapíthat meg. Ugyanakkor az Itv. ezen garanciális jellegű szabálya nem tartalmaz utalást arra nézve, hogy mit kell a lakosság szé-

les körének tekinteni, azaz milyen esetben szükséges törvényi szinten előírni igazgatási szolgáltatási díjfizetési kötelezettséget.

Amikor az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kell állást foglalnia a jelen ügyben, hogy a vizsgált rendelet a lakosság „széles köre” számára állapít-e meg fizetési kötelezettséget, és ezáltal törvénybe ütközik, tekintettel kell lennie a konkrét szabályozási környezetre, az Itv. céljára, valamint arra, hogy az Itv. e szabályát az Áht. idézett – az Itv. hatálybalépését követően hatályba lépett – rendelkezésével és az Alkotmány 70/I. §-ával összhangban kell értelmezni.

Az illetékek rendszerét az Itv. hatálybalépése előtt az 1986. évi I. törvény és az ennek végrehajtásáról rendelkező 9/1986. (IV. 11.) PM rendelet szabályozta. Ez a szabályozás viszonylag rövid idő múlva ellentétbe került az állami pénzügyekről, valamint a jogalkotásról szóló törvény követelményeivel, miszerint adókat, adójellegű kötelezettségeket, s így az illetékeket is teljes körűen törvényben kell szabályozni.

A jogalkotásról szóló, 1988. január 1-jével hatályba lépett 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 4. § c) pontja rendelkezett arról, hogy a gazdasági rendre vonatkozó jogszabályok közül az adókat és az adójellegű kötelezettségeket törvényben kell szabályozni.

Az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvénynek (a továbbiakban: Apt) az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény módosításáról szóló 1987. évi IX. törvény 2. §-ával megállapított 6. § (4) monda ki ezzel összhangban, hogy adót bevezetni, mértékét vagy az adóalanyok körét megváltoztatni csak törvényben lehet.

Az Itv. 67. § (1) bekezdés második mondata a fentiek szerinti összefüggésben írta elő azt, hogy „a lakosság széles körét érintő díjfizetési kötelezettséget csak törvény állapíthat meg”. Mind a Jat., mind az Apt. és az Áht., de az Itv-t megelőzően hatályban volt illetéktörvény rendelkezéseiből is az következik, az Itv. 67. § (1) bekezdése második mondatának az az értelmezése van összhangban az adókat illetően törvényi jogforrási szintet előíró kötelezettséggel, amely szerint csupán a lakosságot adók módjára, általánosan érintő díjfizetési kötelezettséget kell törvényben megállapítani.

Az ügyi hatósági eljárás utak építésének, forgalomba helyezésének vagy megszüntetésének engedélyezésére irányul. Kezdeményezői általában közületek, gazdálkodó szervezetként működő beruházók, önkormányzatok, akik az ügyi hatósági eljárásokkal kapcsolatosan felmerülő igazgatási szolgáltatási költségeket maguk viselik.

Az ügyi hatósági eljárási díjak közül a jogorvoslat díja az, ami jellemzően a lakosság egy bizonyos körét is érinti. Az indítvány által támadott igazgatási szolgáltatási díjat azok az útépítéssel közvetlenül érintett ingatlantulajdonos magánszemélyek kötelesek megfizetni, akik sérelmesnek tartják az ügyi hatóság határozatát. E kötelezettek feltételezett köre nem hasonlítható ahhoz az általánossághoz, mint amikor adók, járulékok, illetékek megfizetésére köteleznek személyeket, ezért az Alkotmánybíróság álláspont-

ja szerint a vizsgált körben nem indokolt az állampolgárok széles körének jogait védő garanciális szabály alkalmazása, azaz a törvényi szintű jogalkotás. Ezért az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a R. nem sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében foglaltakat, és az indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság az 1208/B/1995. AB határozatában már vizsgálta az ügyi hatósági eljárásban fizetendő fellebbezési díj és a jogorvoslatihoz való jog összefüggéseit, és annak eredményeként megállapította, hogy a R. 2. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében védett jogot (ABH 2002, 1399.).

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § c) pontja szerint „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a R. 2. § (1) bekezdése tekintetében res iudicata esete áll fenn, így e vonatkozásban az eljárást – az érdemi vizsgálatot mellőzve – megszüntette.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

834/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati rendelet alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 17/2000. (V. 1.) Kr. rendelet 28. § (1) bekezdése 3. része, a 4. rész a) és b) pontja, az 5. rész második mondata és a (4) bekezdés második mondata alkotmányellenességére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló – többször módosított – 17/2000. (V. 1.) Kr. rendeletének (a továbbiakban: Ör.) a képviselő-testület vitavezetési szabályaira vonatkozó több rendelkezésének alkotmányellenességét állította.

Álláspontja szerint a helyi önkormányzatokról szóló – többször módosított – 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) helyi önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei azonosságát rögzítő előírásával ellentétesek az Ör. egyes szabályai. Az Ör. ugyanis a képviselő-testületi ülések napirendi pontjainak tárgyalását öt részre osztja és külön-külön határozza meg az egyes részek vitavezetési szabályait. A vita 4. részét úgy szabályozza, hogy abban a képviselőcsoportok vezetői legfeljebb öt-öt percen ismertetik álláspontjukat, míg a képviselők és a tanácskozási joggal rendelkezők egy-egy alkalommal 3-3 percen ismertethetik véleményüket. Az indítványozó szerint az Ör. e szabályával indokolatlanul tesz különbséget a helyi képviselők között, márpedig ezt a különbségtételt szerinte az Ötv. tiltja. Mivel az Ötv. nem ismeri a képviselőcsoportok (frakciók) és a frakcióvezető intézményét, így annak szabályozása a képviselő-testületek szabályozási autonómiájába tartozó kérdés. E szabályozási önállóság gyakorlása során az indítványozó álláspontja szerint a képviselő-testület nem tehet a törvény által meg nem engedett különbséget a képviselők között. A frakcióvezetőknek a vita során biztosított többlet hozzászólási jogok azonban jelentős előnyt jelentenek számukra, hiszen a vitában érveiket alaposabban kifejtethetik, válaszolhatnak az észrevételekre.

Az Ör. egy másik szabálya azt teszi lehetővé, hogy a polgármester és az alpolgármesterek a vita bármely részében kifejtethetik véleményüket. Az indítványozó álláspontja az, hogy e szabály az ülés bármely napirendjénél tulajdonképpen korlátlan véleménynyilvánítást biztosít a polgármesternek és az alpolgármestereknek, ami nem az ülés levezetésével összefüggő hatásköreikhez kapcsolódik, hanem véleményük ismertetését teszi lehetővé. Úgy gondolja, hogy az Ötv. azon szabálya, mely szerint a polgármester a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő, kiterjesztette a képviselői jogok és kötelezettségek egyenlőségét a polgármesterre is. Emiatt az Ör. ismertetett rendelkezése ellentétes az Ötv. idézett szabályával, mert különbség alakult ki a képviselőnek minősülő polgármester és a többi helyi képviselő között. Ugyanezt az indokolatlan különbségtételt sérelmezi az alpolgármesterek és a helyi képviselők között.

További érvei szerint az Ör. egyes előírásai nem teszik lehetővé, hogy a képviselők eleget tegyenek az Ötv. azon

előírásának, mely szerint a képviselők önálló felelősséggel képviselik választóik érdekeit és kötelesek részt venni a képviselő-testület ülésein. Az Ör.-nek az a szabálya, amelyik a kérdések feltevését a vita 3. részében 1-1 percre korlátozza, valamint az a szabály, mely szerint a 4. részben 3-3 percen fejthetik ki véleményüket, ellentétes ezzel az Ötv.-beli rendelkezéssel, mert e szabályok nem biztosítják a képviselői munka hatékony és felelős ellátását és ezért ellentétesek az Ötv. szabályozási elveivel. Ugyanezen törvényi rendelkezésbe ütköznek és a képviselői megbízatás céljával szemben állnak tartja azt a szabályt is, mely szerint a képviselők a vita során csak egyszer kaphatnak szót.

Az indítványozó konkrét alkotmányos rendelkezést nem jelöl meg, az Ör. rendelkezéseinek alkotmányellenességét azok törvénybe ütközése miatt állítja.

II.

Az Alkotmány figyelembe vett rendelkezései:

„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

Az Ötv.-nek a vizsgálatba bevont rendelkezései:

„19. § (1) A települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit. Részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében. A települési képviselők jogai és kötelezettségei azonosak. A települési képviselő az alakuló ülésen, illetve a megválasztását követő ülésen a 32. § szerint esküt tesz.”

„19. § (2) A települési képviselő: [...]

f) köteles részt venni a képviselő-testület munkájában.”

„32. § A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő. A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt.”

„34. § (1) A képviselő-testület – a saját tagjai közül, a polgármester javaslatára, titkos szavazással – a polgármester helyettesítésére, munkájának a segítésére alpolgármestert választ, alpolgármestereket választhat. Az alpolgármester megbízatása a megválasztásával kezdődik és amennyiben az önkormányzati választáson települési képviselőnek megválasztották, akkor az új képviselő-testület alakuló üléséig tart. Ha az alpolgármestert az önkormányzati választáson települési képviselőnek nem választották meg, akkor az alpolgármesteri megbízatása a választás napjával megszűnik.

(2) Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait.”

Az Ör. vizsgálatl érintett rendelkezései:

„28. § (1) Az elnök minden napirendi pontról külön vitát nyit. A vita 5 részből áll.

1. részben: Az előterjesztő szóbeli kiegészítést tehet az írásbeli előterjesztéshez legfeljebb 5 percben, vagy ismerteti a szóbeli előterjesztést.

2. részben:

a) Az előterjesztést előzetesen megtárgyaló bizottságok véleményének ismertetése legfeljebb 5-5 percben.

b) A bizottsági vitában kisebbségben maradt vélemények ismertetése az érintett bizottsági tagok által, bizottságként legfeljebb 2-2 percben.

A többségi és kisebbségi véleményt ugyanaz a bizottsági tag nem ismertetheti.

3. részben: A képviselők és a tanácskozási joggal rendelkezők mindegyike legfeljebb 1-1 percben kérdéseket tehet fel, amire az érintett válaszol legfeljebb 2 percben.

4. részben:

a) A képviselőcsoportok vezetői ismertetik álláspontjukat legfeljebb 5-5 percben.

b) A képviselők és a tanácskozási joggal rendelkezők ismertetik véleményüket egy-egy alkalommal legfeljebb 3-3 percben.

5. részben: A vita lezárása előtt az előterjesztő reagál a hozzászólásokra és véleményt nyilvánít a módosító javaslatokról.

A polgármester és az alpolgármesterek a vita bármelyik részében kifejthetik véleményüket.

(2) Új változatot vagy módosító indítványt csak a vita lezárásáig lehet előterjeszteni. Nagyobb terjedelmű módosító indítványt előzetesen, a vita során elhangzottakat az elnök kérésére írásban kell benyújtani. Ez utóbbi elkészítése érdekében a napirend tárgyalását az elnök felfüggesztheti.

(3) Az elnök az elhangzottakat összefoglalja és a vitát lezárja. A vita mindaddig nem zárható le, amíg a hozzászólásra jelentkező képviselők és tanácskozási joggal résztvevők között van olyan, aki a napirendi ponttal kapcsolatban még nem nyilvánított véleményt.

(4) A tárgyalat napirendi pontot érintő ügyrendi kérdésben a Közgyűlés tagjai egy alkalommal kérhetnek szót. Az ügyrendi javaslatról a képviselőcsoportok vezetői alkalmanként 2-2 perc időtartamban véleményt nyilváníthatnak, melyek után a javaslatról a testület vita nélkül egyszerű többséggel határoz.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásával összefüggésben először megvizsgálta, hogy az indítványozó rendelkezik-e a helyi önkormányzati rendelet törvénybe ütközése tekintetében indítványozási joggal. E kérdés eldöntése során az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénynek (a továbbiakban: Abtv.) és az Ötv.-nek az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos indítványozási jogra vonatkozó rendelkezései viszonyáról és értelmezéséről a 30/1999.

(X. 13.) AB határozatában lefektetett álláspontját vette alapul.

„Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség [Abtv 1. § b) pont] és az önkormányzati rendelet törvényellenességének [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] vizsgálatát. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 21. § (2) bekezdése szerint bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője. Arra tekintettel, hogy az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvénytől önkormányzati rendelet egyben alkotmányosértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénytértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvénytértés nem áll fenn).

Az indítványozási jog vonatkozásában más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés] és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályaitól eltért. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati rendeletalkotás szabályainak betartásával kapcsolatos indítványozási jog a közigazgatási hivatal vezetőjének – az Ötv.-ben biztosított tájékoztató, intézkedési lehetőségeit is figyelembe véve – kizárólag az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul.” (ABH 1999. 411, 414.)

Mivel jelen ügyben az indítványozó nem a rendeletalkotási eljárás megsértése miatt, hanem az Ör. rendelkezéseinek törvénybe ütközésére hivatkozással állította azok alkotmányellenességét, megállapítható, hogy az indítvány benyújtására jogosultsággal rendelkezett.

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatban lefektetett álláspontját követve az indítványt tartalma szerint úgy tekintette, hogy azt az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére alapították és az eljárását is ennek alapján folytatta le, melynek során a támadott helyi rendelet (az Ör.) és az Ötv. hivatkozott rendelkezéseinek ellentétét vizsgálta.

2. Mivel az indítványozó egyaránt kifogásolja a képviselő-testületi ülés során a képviselői véleménye, álláspont ismertetésére rendelkezésre álló időkeret nagyságát, valamint azt, hogy a frakcióvezetők, az alpolgármesterek és a polgármester a többi képviselőhöz képest előnyösebb helyzetben van (többet vagy többször) szólhat hozzá, az Alkotmánybíróság határozata meghozatalakor figyelemmel volt az e tárgykörökben korábban hozott határozataira, hiszen az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott helyi önkormányzati rendeletek felülvizsgálata során a jelen indítványban támadott rendelkezésekhez hasonló szabályokkal. E határozataiban az alábbi alapvető jelentőségű megállapítást tette. Megállapította, hogy – mivel az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg – kiemelt jelentősége van a polgármester ülésvezetési jogosítványainak, hiszen a testületi

ülések zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása közvetlenül érinti az önkormányzati feladatellátást. [33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256, 258.] Ebben a határozatában a képviselő-testületi ülések rendjének fenntartásával összefüggő szabályok alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság, míg a jelen ügyben arra kell választ adni, hogy a települési képviselők törvényben megfogalmazott egyenlősége mennyiben korlátozza a testületi vita lebonyolításának differenciált szabályozását.

3. A képviselői hozzászólásoknak meghatározott időkeretben való meghatározását egy másik önkormányzat esetében vizsgálva olyan megállapításokat tett az Alkotmánybíróság, melyek a jelen ügy eldöntését is segítik. A helyi önkormányzatok működésének törvényi szabályozásáról az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azt az Ötv. keretjelleggel szabályozza, mindössze néhány garanciális rendelkezést tartalmaz. „Az Ötv. a képviselő-testület működése tekintetében az alapvető, garanciális szabályokat határozza meg (határozatképesség, a döntéshozatal, az érvényes döntés feltételei, a képviselő-testület aktusai, a jegyzőkönyv hitelessége, a rendeletek kihirdetése).” [308/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1380, 1383.] Az Alkotmány a helyi önkormányzati alapjogok (melyek valójában a képviselő-testület kiemelten védett hatáskör-csoportjai) körében, a szervezet kialakításának joga mellett rögzíti a működési rend önálló kialakításának jogát, a 44/A. § (1) bekezdés e) pontjában. „Ennek alapján az önkormányzati szabályozás, a szervezeti és működési szabályzat rendezési körébe tartozik az ülés menetének, a tanácskozás rendjének, a kérdések, a hozzászólások, a vita lezárása stb. részletes szabályainak meghatározása. Az Ötv. 18. §-a szerint a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatát rendeletben határozza meg. A rendelet elfogadásához az Ötv. 15. § (1) bekezdése alapján minősített többség, a testület tagjai több mint a felének igen szavazata szükséges. Minősített többséggel a képviselő-testület a saját működése körében önkorlátozó szabályokat hozhat.” – állapította meg az Alkotmánybíróság (ABH 2001, 1380, 1383.)

A képviselői hozzászólás időkeretben való meghatározását az Alkotmánybíróság a testület önkorlátozó rendelkezésének fogta fel. A képviselői hozzászólás a véleménynyilvánítás egy módjaként (formájaként) fogható fel, de mint ilyen nem áll fokozott védelem alatt. „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a vizsgált esetben határozott különbséget kell tenni a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme – mint külső korlátok – korlátozhatják.

Más a helyzet azonban a vélemény külső megjelenítésének formájával, módjával kapcsolatban. Erre nézve ugyanis a testületnek, mint autonóm közösségnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület zavartalan működését. Ezek a he-

lyi szabályok gyakorlatilag olyan ‘tűrési határt’ vonnak meg, amelyen belül maradva még biztosítható az érdemi testületi működés.” [33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256, 260–261.]

Mivel az önkormányzati működés legfontosabb formája a képviselő-testület munkája, hiszen egyrészt a választópolgárok közössége az őt megillető helyi önkormányzathoz való jogot elsősorban közvetett módon, vagyis a választott testület útján gyakorolja, másrészt, mert az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő testületet illetik meg [Ötv. 9. § (1) bekezdés], a képviselő-testület ülésén a képviselői hozzászólásokra nézve kialakított önkorlátozó szabályok a testületi munka, az önkormányzati döntéshozatal hatékonyságát, végeredményben az önkormányzati feladatok ellátását és hatáskörök eredményes gyakorlását szolgálják. A tanácskozás kereteinek a szervezeti és működési szabályzatban történő megvonása elsősorban a tanácskozások elhúzódnásának a megakadályozását szolgálják és mint az önkormányzati szabályozási autonómia körében, minősített többséggel megalkotott előírások, nem alkotmányellenesek.

Az Alkotmánybíróság ismételtén utal a már említett 308/B/2000. AB határozatára, melyben rögzítette, hogy a helyi képviselőnek az önkormányzati működés körében több lehetősége is van véleménye szabad kinyilvánítására, ezeknek csak egyike a képviselő-testületi hozzászólás. (ABH 2001, 1380, 1384.) Az a képviselői feladat, mely szerint a képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit, a képviselő-testület munkájához kapcsolódó számos más formában is ellátható: helyi nyilvánosság fórumaihoz fordulás, részvétel bármely bizottság ülésén, részvétel a döntések előkészítésében, a testületi előterjesztéshez szánt hozzászólását írásban is benyújthatja (ezt kérésére a jegyzőkönyvhöz kell csatolni), a döntést követően is rendelkezésére állnak a nyilvánosság helyi fórumai.

Mindezek figyelembevételével mellett az indítványnak a képviselői hozzászólási időkeret hosszára és a képviselői hozzászólás egyszeres lehetőségére vonatkozó részét az Alkotmánybíróság elutasította.

4. A képviselő-testületek tagjai, a helyi képviselők az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon alakíthatnak képviselő-csoportokat (frakciókat). „Az Alkotmány, az Ötv. és más törvény sem rendelkezik az önkormányzati képviselőcsoportokról, erről tehát a szervezetalkítás jogával élve szabadon dönthet a közgyűlés, megtartva a törvényi előírást, hogy önkormányzati rendeletben, az SzMSz-ben hozza meg ezt a döntését.” [844/B/2002. AB határozat, ABH 2005, 1426, 1432.] Mivel nincsen törvényi előírás a képviselőcsoportokra (megalakulásukra, összetételükre, minimális létszámukra) nézve, arról az önkormányzati testület a szervezetalkítás általános szabálya alapján dönt: „Szervezetalkítási autonómiájának egyetlen korlátja van, hogy a szervezeti és működési szabályzatban megállapított szervezeti szabályok nem lehetnek ellentétesek a törvény rendelkezé-

seivel.” [1285/H/1993. AB határozat, ABH 1994, 800, 801.] „Nem ellentétes törvénnyel, ha a képviselő-testületben frakció működik.” [39/2001. (X. 19.) AB határozat ABH 2001, 691, 695.]

Ezen autonómia jegyében szabályozzák az Ör. jelen indítványban nem érintett 55 – 56. §-ai a képviselőcsoportok megalakításának, az ahhoz való csatlakozásnak, kiválásnak stb. a szabályait, a képviselőcsoportok tisztségviselőit. E szabályok szerint minden képviselő csak egy képviselőcsoporthoz tartozhat, melyek minimális létszáma 7 fő. [Ör. 55. § (1) bekezdés] Minden frakció köteles vezetőt és legalább egy vezető-helyettest választani. [Ör. 56. (4) bekezdés. A helyettesek számát is szabályozza az Ör.] A képviselőcsoportokat nemcsak az indítvánnyal érintett önkormányzatnál, hanem más önkormányzatoknál is munkájuk segítése, képviselői tevékenységük összehangolása érdekében hozzák létre a képviselők. A képviselők elsődleges feladata a testületi döntéshozatalban való részvétel, vagyis az előterjesztésekben szereplő döntési javaslatok megismerése és értékelése után az azokról való szavazás, hiszen a képviselő-testület egy döntéshozó szerv, mely döntéseit tagjainak szavazatai alapján tudja meghozni. A frakció intézményének SzMSz-en belüli megteremtése szükségszerűen magával hozza, hogy a frakció (a működésszabályozási autonómia keretében megalkotott) testületi működési, vitavezetési szabályokban is megjelenik. Így történt ez a debreceni önkormányzat szabályzatában is. A szabályzat, vagyis az Ör. egy igen részletes, több szakaszból álló vitamenetet ír elő az egyes képviselő-testületi ülések napi-rendjén szereplő előterjesztések megtárgyalására. A szabályok figyelemmel vannak arra, hogy az előterjesztést esetenként előzetesen megtárgyaló bizottság véleménye ismertetésre kerüljön a bizottságban kisebbségben maradt véleményekkel együtt. Ez utóbbit maguk a bizottsági véleményezés során kisebbségben maradt képviselők ismertethetik. Az Ör. emellett külön lehetőséget biztosít a frakciók vezetőinek, hogy véleményüket (ami értelemszerűen a frakció véleménye) kifejthessék. Ez az egyik szabály, mely az indítványozó szerint sérti a képviselői egyenlőség törvényi szabályozását és indokolatlan különbséget tesz a képviselők között a frakcióvezetők javára.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a szabály nem ütközik az Ötv. 19. § (1) bekezdés harmadik mondatába: „A települési képviselők jogai és kötelezései azonosak.” A frakcióvezető ugyanis egy olyan képviselő, akit más képviselők a képviselői tevékenységük (vagyis elsődlegesen a döntéshozatalban való részvételük) összehangolása céljából bíznak meg e feladattal és aki őket képviseli a vita során. A frakció és a frakcióvezető léte természetesen nem vonja el a képviselők jogát véleményük önálló megjelenítésére. A frakcióvezető azonban szükségképpen több képviselőt (az Ör. esetén legalább hetet) képvisel. A számára biztosított, a képviselői időkeretnél nagyobb hozzászólási keret annak elismerésén nyugszik, hogy a frakcióban a képviselők egymás között megvitadják a testületi előterjesztéseket. Mivel a testület valamennyi tagja nem lehet egyben frakcióvezető is és mivel a frakcióvezető egyben

több képviselő véleményét is megjelenítheti, nem kell szükségszerűen egyenlőségjelet tenni a képviselők és frakcióvezetők hozzászólási lehetősége közé, hiszen nem teljesen azonos jogállású személyekről van szó. Az Ör. ezen szabálya nem elveszi vagy csökkenti a frakcióhoz nem tartozó vagy éppen frakciótag képviselők hozzászólási jogát, hanem a képviselő-testületi döntéshozatalnak egy, a törvényben nem szabályozott, de alkotmányosan megteremthető szereplőjét, a frakcióvezető képviselőt részesíti e megbízatásához igazodó hozzászólási lehetőségben.

5. Az indítványozó az Ör. azon szabályát is törvénytörtőnek tartja, melynek értelmében a polgármester és az alpolgármesterek a vita bármely részében kifejtetik véleményüket. Mivel álláspontja szerint e hozzászólási jog nem az ülés levezetésével összefüggő hatásköreikhez kapcsolódik, olyan többlet jogokat kaptak ezáltal, ami sérti a képviselői jogok és kötelezettségek egyenlőségének törvényi szabályát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ötv.-nek azt a szabályát, mely szerint a polgármester tagja a képviselő-testületnek, és a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő (Ötv. 32. §), nem lehet mechanikusan értelmezni, vagyis ebből nem vonható le az a következtetés, hogy a polgármesternek csak és kizárólag annyi joga lehet egy képviselő-testületi ülés során, mint egy helyi képviselőnek. A képviselői jogok egyenlőségével kapcsolatban egy korábbi alkotmánybírósági határozat nem találta a képviselők egyenlőségébe ütközőnek, vagyis alkotmányellenesnek, hogy az adott önkormányzat SzMSz-e az állandó bizottságokra vonatkozó rendelkezései között nem határozta meg az összes képviselőre kiterjedő bizottsági részvétel jogát és a bizottsági helyek arányos elosztásának módját, annak ellenére, hogy így a képviselő-testület két tagja egyetlen állandó bizottságnak sem lett tagja. [126/E/2001. AB határozat, ABH 2001, 1482.]

Mind az előbb idézett, mind egy korábbi határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, „hogy az országgyűlési képviselők és bizottságok, valamint a helyi önkormányzati képviselők és bizottságok jogállására, összetételére vonatkozó eltérő törvényi rendelkezések miatt az országgyűlési házszabály rendelkezései az indítvány tárgyával kapcsolatban analógiaként nem alkalmazhatók.” [577/E/1999. AB határozat, 2001, 1350, 1355.; valamint 126/E/2001. AB határozat, ABH 2001, 1487.] Az idézett ügyekben az indítványok tárgyát szintén helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai képezték, azon belül a bizottsági helyek képviselői és külsős tagok közötti megosztása, vagyis a képviselői hozzászólási kerethez hasonlóan egy, az Ötv.-ben szintén nem szabályozott szervezeti és működési kérdés. Az országgyűlési házszabály analógiakénti alkalmazását kimondó korábbi határozatokhoz hasonlóan, jelen határozat sem kapcsolta össze a képviselői időkeret helyi önkormányzati SzMSz-ben történő szabályozását az Országgyűlési Házszabályában hasonló tárgykörben rögzítettekkel. Mivel e mostani vizsgálatot az Alkotmánybíróság kizárólag az Ör. és az Ötv. hi-

vatkozott rendelkezéseinek esetleges alkotmányosértő ellentéte (az indítványban megjelölt) körében folytatta le, nem alkalmazta az országgyűlési képviselői időkeret szabályozásának alkotmányossági vizsgálatát elvégző 12/2006. (IV. 24.) AB határozatban rögzített tesztjét.

A polgármester (és az őt helyettesítő vagy az általa meghatározott feladatokat ellátó alpolgármesterek) önkormányzati szervezeten és működésén belüli jogállását nemcsak az a mozzanat jellemzi, hogy a polgármestert meghatározott szabályok alkalmazása szempontjából képviselőnek kell tekinteni, valamint, hogy az alpolgármesterek egyben megválasztott képviselők is. Az egyenlőség merev alkalmazása abszurd eredményre vezetne például az Ötv. 24. § (1) bekezdése értelmezésében, hiszen e rendelkezés szerint a polgármester és az alpolgármester (a települési kisebbségi önkormányzat elnöke, a képviselő-testület hivatalának dolgozója mellett) nem lehet bizottság elnöke vagy tagja. A polgármester és a képviselők jogait (vagy azok egyenlőségét) a törvény más rendelkezéseivel összhangban kell értelmezni és alkalmazni. Amint az Alkotmánybíróság 961/B/1993. AB határozatában rámutatott, hogy „a polgármester jogállását az Alkotmány 44/B. §-ának (1) bekezdése alapozza meg, amikor kinyilvánítja, hogy ‘a helyi képviselőtestület elnöke a polgármester’. A polgármester ezáltal olyan önkormányzati vezető, akinek az Alkotmányban meghatározott közjogi pozícióját és funkcióját a törvényalkotó is köteles figyelembe venni.” [ABH 1994, 623, 625.] A polgármester emellett egyszemélyes önkormányzati szerv a testületnek és egyben a képviselő-testület elnöke is: „A fentiekben kívül az Alkotmánybíróság az indítvány e helyütt vizsgált kifogásának elbírálásához azt is szükségesnek tartotta figyelembe venni, hogy a polgármester mint az Alkotmányban megjelölt közjogi funkció gyakorlója, az önkormányzati szervezet egyik összetevője. E minőségében a polgármester önkormányzati feladatokat lát el saját jogán, bizonyos képviselőtestületi hatásköröket pedig átruházott hatáskörben gyakorolhat. Az Ötv. 9. § (2) bekezdése ugyanis kinyilvánítja, hogy ‘az önkormányzati feladatokat a képviselőtestület és szervei: a polgármester, a képviselőtestület bizottságai, a képviselőtestület hivatala látják el’. E § (3) bekezdése pedig előírja, hogy ‘a képviselőtestület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja’. Megjegyzendő, hogy a polgármesternek az Ötv.-ben vagy más törvényekben meghatározott, a vizsgált képviselői feladaton kívüli önkormányzati saját feladatainak ellátása, valamint a képviselőtestület által számára átruházott hatáskörben hozott döntései nem minősülnek a polgármester 9. § (1) bekezdésében előírt képviselői megnyilvánulásainak.” [ABH 1994, 627.]

Az idézett határozatban ismertetett szabályokból is egyértelmű, hogy a polgármester az önkormányzati feladatok ellátása és hatáskörök gyakorlása során a képviselőktől eltérő, más és több jogot biztosító helyzetben van. Az egyes előterjesztések, kérdések, hozzászólások megítélése és önkormányzati feladatokkal való összefüggése szempontjából

többet információkkal rendelkezhet. E helyzet elismerésén nyugszik az olyan működési szabályozás, mely megengedi, hogy a polgármester (vagy az őt a feladatellátásban segítő alpolgármesterek) a vita során többször szólhassanak hozzá. Azt is ismételt hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a testületi működés szabályozásának önkorlátozó jellege van és elsődleges célja a testületi eljárások felesleges időbeli elhúzódásának megakadályozása. Nem sért törvényt ezért az Ör. azzal a megoldással, hogy a korlátozó szabályok megalkotása során az önkormányzati szervezeten belül kiemelt helyet elfoglaló polgármesterek (és az őt a feladatellátásban segítő vagy helyettesítő alpolgármestereknek) többet hozzászólási lehetőséget biztosít.

A fentiekben felsorolt érvek és a korábban hozott alkotmánybírósági határozatok alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

666/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 5. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó álláspontja szerint hátrányos megkülönböztetést jelentenek, és a gyermekek jogait sértik a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 5. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezések, melyek a R. 3. §-a által méltányolható lakásigénynek tekintett lakásbővítés számára kisebb

támogatást biztosítanak, mint az új lakás építése vagy vásárlása esetén.

Az indítvány benyújtását követően az R. több ízben módosításra került, azonban e módosítások a felvetett alkotmányossági kérdést nem érintették, így az Alkotmánybíróság az indítványozott alkotmányossági vizsgálatot az R. hatályos rendelkezései vonatkozásában végezte el.

II.

Az Alkotmány felhívott rendelkezései szerint:

„67. § (1) A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

Az R. vizsgált rendelkezései az indítvány elbírálásakor:

„5. § (1) Állami támogatásként lakásépítési (-vásárlási) kedvezmény (a továbbiakban: kedvezmény) illeti meg az igénylőt a vele közös háztartásban élő, általa eltartott és a felépített, illetőleg megvásárolt lakásba vele együtt beköltöző gyermeke és más eltartott családtagja után az építési költség (vétélár) megfizetéséhez.

(2) A kedvezmény a következő célokra nyújtható:

a) új lakás felépítése, a családi vagy ikerház emeletráépítésnek nem minősülő tetőtér-beépítésének a kivételével,

b) az értékesítés céljára újonnan felépített és felépített lakás megvásárlása,

c) olyan építési munkákra, amelyek eredményeképpen ötven százalékot elérő arányban az igénylő tulajdonában lévő lakása, az épület alapterületének növelésével legalább egy lakószobával bővül,

ca) bármely építető esetében, illetőleg

cb) két vagy több gyermeket eltartó építető esetében, ideértve az új lakás építésének nem minősülő tetőtér-beépítést és emeletráépítést is,

d) a három vagy több gyermeket eltartók vagy együtt költöző eltartott gyermekeik több mint két éve már tulajdonában lévő lakás értékesítése, és helyette nagyobb hasznos alapterületű és legalább egy lakószobával több szobaszámú, továbbá legalább komfortos lakás vásárlása esetén, ez utóbbi lakóingatlan megvásárlásához, ha az értékesített lakás az eltartóknak és együtt költöző eltartott gyermekeiknek együttesen legalább 50%-os arányú tulajdonában állt, továbbá, ha az értékesített lakás eladási árának az azt terhelő, visszafizetett önkormányzati, illetőleg munkáltatói támogatással, valamint lakáscélú hitelintézeti kölcsönrel csökkentett összegét a vásárlásra fordítják. A kedvezmény igénybevételével megvásárolt lakóingatlanban az

eltartók és együtt költöző eltartott gyermekeik tulajdoni hányada nem lehet kevesebb, mint az értékesített lakásban volt.

(...)

(4) A kedvezmény összege a (2) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott esetben az első gyermek után kilencszázezer forint, a második gyermek után egymillió-ötszáz-ezer forint, a harmadik gyermek után egymillió-négy-száz-ezer forint, a negyedik gyermek után nyolcszáz-ezer forint, minden további gyermek esetében kettőszáz-ezer forint.

(5) A kedvezmény összege a (2) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott esetben az első gyermek után négy-százötvenezer forint, a második gyermek után hétszázötvenezer forint, a harmadik gyermek után hétszáz-ezer forint, a negyedik gyermek után négy-száz-ezer forint, minden további gyermek esetében százezer forint.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésének értelmezésével az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott. Már a 9/1990. (IV. 25.) AB határozat kimondta, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés kizárását. Az Alkotmány ezen rendelkezése alapján azonban a jogszabályoknak mindenkit egyenlő méltóságú személyként, azonos tisztelettel és körültekintéssel kell kezelnie (ABH 1990, 46, 48.). A 21/1990. (X. 4.) AB határozat ezt az értelmezést alapul véve azt is kifejtette, hogy a 70/A. § az emberi, illetve az állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést. Az egyes jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatánál a megkülönböztetés kérdését az adott jogi szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében kell figyelembe venni. Alkotmányellenes az a jogszabály, amely a tényállás lényeges eleme tekintetében valamilyen csoportra a szabályozási koncepción belül eltérő rendelkezést határoz meg, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van (ABH 1990, 73, 77–78.). Alkotmányellenesnek minősül a megkülönböztetés, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 192, 193.). Olyan esetben, amelyben a jogszabály az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között nem emberi, illetve állampolgári alapvető jog tekintetében tartalmaz megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez akkor minősül alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tesz különbséget [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.].

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdéséből nem vezethető le az, hogy az államnak minden család számára az R. által méltányolhatóan tekinthető lakásigény kielégítését bizto-

sítania kell. Ahogy az Alkotmánybíróság éppen egy, a korábbi szociálpolitikai kedvezménnyel kapcsolatos határozatában az Alkotmány 67. §-áról megállapította: „Ez a család és gyermek, és ifjúságvédelemmel kapcsolatos általános követelményeket és állami feladatok fennállását fogalmazza meg. Az ebbe a körbe eső kedvezmények feltételrendszerének jogi szabályozása önmagában nem alkotmányellenes azért, mert nem minden igényt elégít ki, illetőleg, mert a költségvetési időszakonként eltérő feltételek mellett nyújtja a kedvezményeket.” (254/D/1991. AB határozat, ABH 1991, 803, 804.) A 731/B/1995. AB határozat szintén azt állapította meg, hogy a fiatalok lakásszerzésének állami támogatása és az Alkotmány 67. § (1) bekezdése kapcsolatáról, hogy „kedvezményes, támogatott lakásszerzésre nézve alanyi jogosultságok, illetőleg meghatározott, konkrét lakástámogatási formák kialakítása és biztosítása nem következnek. Az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség- teljesítésekben nyilvánul meg. Kétséggkívül ide sorolható a családok, fiatalok lakáshoz jutásának állami segítése is. Ennek formája, módja, még kevésbé pedig mértéke a vonatkozó alkotmányi rendelkezésekből azonban nem következnek. Így az sem, hogy az állam – költségvetési nehézségek és a megnövekedett nemzetgazdasági terhek miatt – a meglévő segítségi, gondoskodási formákat, módozatokat kedvezőtlenül ne változtathatná meg. Az alkotmányos követelmény az, hogy az állam gondoskodása, segítése és védelme nem eshet a vonatkozó alkotmányi rendelkezésekben meghatározott minimális szint alá.” (ABH 1995, 801, 807.)

Alanyi jogok híján a jogalkotói szabadságnak az önkényesség tilalma szab határt. A lakásvásárlás és a meglévő lakás alapterületének növelése számos szempontból eltér egymástól, és az Alkotmány 70/A. §-ából sem vezethető le, hogy a jogalkotónak azonos támogatásban kellene részesítenie a lakásvásárlókat és a lakásukat bővítőket. A lakáscélú támogatásokkal az állam a lakásigények kielégítésének elősegítése mellett gazdaságpolitikai és egyéb célokat is követhet. Adott esetben az új lakás építése vagy vásárlása és a meglévő lakás bővítése, azaz az R. 5. § (2) a) és b) pontjában, és a c) pontban szabályozott támogatási célok külön-külön szabályozási körbe sorolása nem önkényes, a külön szabályozási körbe tartozó támogatási célok vonatkozásában pedig a diszkrimináció nem merül fel.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

671/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az építési műszaki ellenőri tevékenységről szóló 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság visszautasítja az arra irányuló indítványt, hogy kötelezze a jogalkotót az építési műszaki ellenőri tevékenységről szóló 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdésében megállapított határidőnek a meghosszabbítására, továbbá, hogy állapítsa meg az indítványozó műszaki ellenőri jogosultságának az érvényességét vizsga nélkül a meghosszabbított határidőig.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozónak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében előírt határidőn belül beérkezett alkotmányjogi panasa arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az építési műszaki ellenőri tevékenységről szóló 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: R.) előírt 2003. július 31-i határidő „érvénytelenségét”. Az indítványozó kéri továbbá, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a jogalkotót az R. 9. § (2) bekezdésében előírt határidő helyett a vonatkozó szabványok magyar nyelven történő életbelépésének időpontja után legalább hat hónappal későbbi vizsgálathatáridő előírására, valamint állapítsa meg azt, hogy az indítványozó műszaki ellenőri jogosultsága az előzőek szerinti határidőig vizsgamentesen érvényes.

Az indítványozó véleménye szerint a vitatott rendelkezések az Alkotmány 61. §-ába ütköznek, gátolják az Alkotmány 70/A. §-ában és 70/B. §-ában foglalt jogok érvényesülését.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.”

2. Az Abtv. rendelkezései:

„1. § Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik:

a) a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata;

b) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata;

c) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata;

d) az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása;

e) a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése;

f) az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése;

g) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése;

h) eljárás mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.”

3. Az R. rendelkezései:

„3. § (1) Építési műszaki ellenőri tevékenységet az adott építési szakterületen magyar állampolgár, letelepedési engedéllyel rendelkező harmadik ország állampolgára, valamint a Magyarországon gazdasági céllal letelepedni szándékozó, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgára (a továbbiakban: EGT állampolgár) akkor gyakorolhat, ha

a) az e rendeletben meghatározott szakmai feltételeknek megfelel, és

b) kérelmére az építési műszaki ellenőri névjegyzékbe (a továbbiakban: Névjegyzék) az építményfajta, valamint a szakterület megjelölésével felvették.

(...)

(3) A Névjegyzékbe – kérelemre – az vehető fel, aki az e rendeletben előírt

a) szakmai képesítéssel,

b) gyakorlati idővel,

c) szakvizsgával,

d) büntetlen előélettel

egyidejűleg rendelkezik, továbbá

e) a külön jogszabályban meghatározott névjegyzékbe vételi igazgatási szolgáltatási díjat befizette.

(...)

(6) Szakvizsgát a szakképzésért felelős miniszterek által külön jogszabályban meghatározott előírásoknak megfelelően jogi, pénzügyi, szabvány- és minőségügyi, illetve középfokú képzés esetén építési-műszaki szakmai ismeretekből kell letenni.”

„9. § (2) A szakvizsga megszerzéséig, de legkésőbb 2003. július 31-ig az igazgatási szolgáltatási díj befizetését igazoló építési műszaki ellenőr a 3. § (3) bekezdésének a), b) és d) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén vehető fel a Névjegyzékbe.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a 9072/2000. számú határozatával felvette az indítványozót a hivatalnál vezetett „műszaki ellenőri” névjegyzékbe épületek, építmények vonatkozásában magasépítési szakterületre 2006. január 31-ig terjedően, a 7801/2003. számú határozatával a hivatalnál vezetett „műszaki ellenőri” névjegyzékéből törölte az indítványozót 2003. augusztus 1. napjával. A határozat indokolásában rámutatott arra, hogy az R. 8. § (3) bekezdés e) pontja szerint törölni kell a névjegyzékéből azt, aki az előírt szakvizsga letételi kötelezettségének nem tett eleget az R. 9. § (2) bekezdése szerinti 2003. július 31-i határidőig. A szakvizsga letételét a névjegyzéket vezető szervhez a záróvizsgát követő 15 napon belül be kell jelenteni. Az indítványozó nem igazolta a szakvizsga letételét.

Az indítványozó e határozat ellen fellebbezést nyújtott be. A másodfokú hatóság elutasította a fellebbezést, miután megállapította, hogy az indítványozó nem tett eleget vizsgakötelezettségének. A másodfokú hatóság határozata ellen az indítványozó keresetet nyújtott be, keresetét a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság a 12.K.20.165/2004/8. számú ítéletével elutasította. A bíróság megállapította, hogy a másodfokú hatóság határozata nem jogszabálysértő, ugyanis az R. 8. § (3) bekezdés e) pontja egyértelműen előírja, törölni kell a névjegyzékéből azt, aki az előírt szakvizsga letételi kötelezettségének nem tesz eleget. A bíróság ítéletét az indítványozó 2004. április 23. napján vette át, alkotmányjogi panasz 2004. június 17. napján – a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül – érkezett az Alkotmánybíróságra.

Az indítványozó arra hivatkozik, hogy a szakvizsga letételére előírt határidőn belül, annak lényeges követelményét, a magyar szabványok érvényességét megszüntették, a helyükbe lépő európai szabványokat magyar nyelven nem hirdették ki. „Emiatt eddig az Alkotmány 61. §-ába ütközően nincs mód, a közérdeklődésre számot tartó szabványközlemények magyar nyelven való megismerésére.” Véleménye szerint az adott helyzetben vagy a régi szabványokból lehet értelmetlen vizsgát tenni, vagy meg kellene várni az európai szabványok magyar nyelvű kihirdetését és értelmesen akkor volna célszerű vizsgáznia. Ez utóbbira

az R. nem ad lehetőséget. Álláspontja szerint mindkét eset gátolja az Alkotmány 70/A. §-ában az esélyegyenlőséghez, illetve a 70/B. §-ában a munkához való jog érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz a következők miatt nem megalapozott. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint: „Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Az indítványozó az R. 9. § (2) bekezdésének a megsemmisítését kérte. E rendelkezés szerint: „A szakvizsga megszerzéséig, de legkésőbb 2003. július 31-ig az igazgatási szolgáltatási díj befizetését igazoló építési műszaki ellenőr a 3. § (3) bekezdésének a), b) és d) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén vehető fel a Névjegyzékbe.” Az itt írt feltételekkel tehát 2003. július 31-ig szakvizsga nélkül is fel lehetett venni az építési műszaki ellenőrt a Névjegyzékbe. Az R. türelmi időszakot állapított meg az előírt szakvizsga letételére, ennek alapján szerepelhetett a Névjegyzékben az indítványozó is. E rendelkezés tartalma azonban semmilyen alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben nincs az Alkotmánynak az indítványban hivatkozott 61. § (1) bekezdésével, 70/A. § (1) bekezdésével, 70/B. § (1) bekezdésével. Az indítványozó hivatkozik még a 2001. évi XCVI. törvény megsértésére is. A 2001. évi XCVI. törvény viszont a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekű közlemények magyar nyelvű közzétételéről szól és nem vonatkozik az építési műszaki ellenőri szakvizsgára. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az R. 9. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt.

2. Az alkotmányjogi panasz indoklásából egyértelműen megállapítható, hogy az indítványozó az előírt szakvizsga egyik tárgyának a tartalmát kifogásolja. Az R. 3. § (6) bekezdése szerint: „Szakvizsgát a szakképzésért felelős miniszterek által külön jogszabályban meghatározott előírásoknak megfelelően jogi, pénzügyi, szabvány- és minőségügyi, illetve középfokú képesítés esetén építési-műszaki szakmai ismeretekből kell letenni.” Az indítványozó a szakvizsga egyik tárgya tartalmának, a szabványok magyar nyelven való megismerhetőségét vitatja. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. határozza meg, az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a szakvizsga tananyaga tartalmának felülvizsgálatára. Ugyancsak nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre arra, hogy kötelezze a jogalkotót a vizsga határidejének meghosszabbítására, és az indítványozó műszaki ellenőri jogosultsága érvényességének megállapítására sem. Az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egyseges szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat

(ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja alapján visszautasította az R. § (2) bekezdésében foglalt határidő meghosszabbítására, az indítványozó műszaki ellenőri jogosultsága érvényességének a megállapítására irányuló kezdeményezését.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

860/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Budapest-Zugló Képviselő-testülete által a Dorozsmai u.–Öv u.–Erzsébet királyné útja–Miskolci u. által határolt terület Kerületi Szabályozási Tervének elfogadásáról szóló 22/2001. (VIII. 17.) számú rendelet és az azt módosító 29/2001. (X. 20.) számú rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a Fővárosi Bíróság által közigazgatási perben hozott 9.K.33.442/2002/30. számú ítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság által közigazgatási perben hozott 9.K.33.442/2002/30. számú ítélet alkotmányosságának vizsgálatára irányuló kérelmet visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § d) pontja alapján azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Budapest-Zugló Képviselő-testülete által a Dorozsmai u.–Öv u.–Erzsébet királyné útja–Miskolci u. által határolt terület Kerületi Szabályozási Tervének elfogadásáról szóló 22/2001. (VIII. 17.) számú rendelet (a továbbiakban: KSZT.) és az azt módosító 29/2001. (X. 20.) számú rendelet (a továbbiakban: KSZTm.) alkotmányellenességét és az alkotmányellenes rendeletek megsemmisítése mellett tiltsa meg azok alkalmazását a Fővárosi Bíróság előtt folytatott 9.K.33.442/2002/30. számú perben.

Az önkormányzat a KSZT.-ben ipari övezetből intézményi övezetté minősítette át a KSZT. által érintett területet, amelyen a KSZT. kötelezően kidolgozandó alátámasztó munkarészének 16. oldalán rögzítésre került, hogy a területen 561 db lakás kerül elhelyezésre. Az indítványozó szerint ilyen nagyszámú lakás elhelyezése a területen elve kizárja az intézményi funkció megvalósulását és ellentétes a kerület építési szabályzatának 36. §-ával, mely szerint intézményi területen lakófunkció csak korlátozottan megengedett.

Az indítványozó álláspontja szerint, – mivel az önkormányzat a vitatott rendeletek előkészítése során formálisan lefolytatott véleményeztetési eljárásban nem tájékoztatta a területen élő lakosságot a tervezett szabályozásról, arról, hogy az intézményi területen kizárólag lakások fognak épülni, – törvénysértést követett el és ezzel megsértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, valamint 70. § (4) bekezdését is, mivel KSZT. elfogadása során nem biztosították a polgárok számára a közügyekben való részvétel jogát.

A vitatott szabályok sértik az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés tilalmát, mert a lakásépítéssel az intézményi beépítés lehetőségének kizárása, a közösségi épületek megépítésének elmaradása miatt a lakosság érintett része számára „emberi jogainak gyakorlása a többi állampolgárhoz képest megnehezül”. Az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 70/D. §-ában biztosított egészséges életkörülményekhez való jogot, mert megváltoztatja a terület kertvárosias beépítését, és az intézmények építésének elmaradása a helyi önkormányzatnak az Alkotmány e rendelkezéséből fakadó alkotmányos kötelezettségének megsértését jelenti.

Az indítványozó szerint az alkotmányjogi panasszal támadott bírói ítélet – nemcsak az alkalmazott jogszabályi rendelkezések alkotmányellenessége miatt alkotmányellenes, – hanem amiatt is, mert a bíróság megsértette az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott törvényelőtti egyenlőség elvét.

II.

Az Alkotmánynak az indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott 70. § (4) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazta:

„(4) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen a közügyek vitelében, továbbá hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

Az Alkotmány 70. §-át módosította a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-a. A módosítás az indítvány benyújtását megelőzően 2004. május 1-jén hatályba lépett. Az Alkotmány hatályos 70. §-a a közügyek vitelében való részvétel jogát nem tartalmazza.

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszerzésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

„44/A. § (...)

(2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

III.

Az indítvány nem alapos.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a KSZT.-t és a KSZTm.-et hatályon kívül helyezte a Budapest-Zugló Képviselő-testülete által Zugló Városrendezési és Építési Szabályzatáról, valamint Zugló Kerületi Szabályozási tervének elfogadásáról alkotott 19/2003. (VII. 08.) ZKT rendelet M 6. számú melléklete.

Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. Hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre kizárólag akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetében, az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor az alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is érdemben bírálja el. [12/1995. (IV. 6.) AB határozat, ABH 1995, 134, 138–139.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv. 48. §-a által az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek. Az Abtv. 48. §-a alapján az alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az alkotmánybírósághoz, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat meghozatalától számított 60 napon belül kell benyújtani.

A panaszt a Fővárosi Bíróság előtti közigazgatási per egyik felperese a bíróság által a perben alkalmazott jogszabályok ellen nyújtotta be. A bírói ítéletet a tértivevény másolatának tanúsága szerint 2004. június 28-án kézbesítették az indítványozónak, az indítvány az Abtv.-ben megállapított határidőn belül 2004. augusztus 18-án érkezett az Alkotmánybírósághoz.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítvány megfelel az Abtv. által az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek, így az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben bírálta el.

2. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy megállapítható-e a támadott KSZT. alkotmányellenessége amiatt, hogy az önkormányzat nem biztosította megfelelően az érintett polgárok számára a tájékozódás és a tervezési eljárásban való részvétel lehetőségét.

Az indítványozó e kérdésben az alkotmányellenesség megállapítását a felvetett alkotmányjogi problémával tartalmi összefüggésben nem álló alkotmányi rendelkezés alapján kéri, valójában a KSZT. megalkotásával kapcsolatosan az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9. §-ában szabályozott önkormányzati rendeletalkotási eljárás szabályainak megsértését kifogásolja.

Az Alkotmánybíróság a 30/1999. (X. 13.) AB határozatának rendelkező részében (ABH 1999, 411.) elvi élel kimondta, hogy az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti, e tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul.

Az Alkotmánybíróságnak ez a megállapítása az utólagos normakontrollra irányuló eljárás megindítására vonatkozott, az Abtv. 48. §-a szerinti eljárásra nem irányadó. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 48. §-ában szabályozott feltételei alapján nem zárható ki, hogy az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhasson az Alkotmánybírósághoz az is, akinek jogséremlé olyan jogszabály alkalmazása folytán következett be, amely a rendeletalkotási eljárás szabályainak megsértése miatt alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogalkotási eljárás szabályainak megsértése miatt a jogszabály alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotás során olyan súlyos eljárási szabálytalanság történt, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezi. [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 345.; 488/B/1999. AB határozat, 2003, 1104, 1108.]

Az indítványozó az Étv. 9. §-ában szabályozott egyeztetési eljárás lefolytatásának formális jellegét, a mindenre

kiterjedő tájékoztatás hiányát kifogásolja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a vitatott önkormányzati rendeletek közjogi érvénytelenségét nem alapozza meg, ezért az alkotmányjogi panaszt e tekintetben elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem állapítható meg a vitatott KSZT. alkotmányellenessége amiatt sem, hogy a KSZT. a helyi építési szabályzat rendelkezésével ellentétesen az intézményi területnek minősülő építési övezetben lakópark építését teszi lehetővé. Az Alkotmánybíróság 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában elvi élel mutatott rá arra, „hogy meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi.” (ABH 1991, 175, 176.)

Az indítványozó szerint a KSZT. és a helyi építési szabályzat közötti ellentét következtében sérül az Alkotmány 70/A. §-a, valamint 70/D. §-ának (2) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott KSZT. és az Alkotmány 70/A. §-a, valamint 70/D. § (2) bekezdése között az indítványozó által állított alkotmányjogi összefüggés nem áll fenn. A KSZT. az érintett terület jövőbeni rendeltetését, a terület-felhasználás módját határozza meg, előírásai a tervvel érintett ingatlanok tulajdonosai, valamint a hatóságok számára állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket. Így szabályai nem érintik sem a helyi önkormányzatot az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésével összefüggésben terhelő ellátási kötelezettség teljesítését, sem a helyi közszolgáltatások igénybevételeire jogosult polgároknak az Alkotmány e rendelkezéséből folyó alkotmányos jogait.

Az önkormányzati rendelettel elfogadott KSZT. alapján nem állapítható meg az Alkotmány 70/D. §-ának megsértése az egészséges környezethez való jog sérelme miatt sem.

A KSZT. a területet ipari rendeltetésű M-XIV. építési övezetből, intézményi funkciójú I-XIV/SZ1. övezetbe sorolta, tehát a környezet szempontjából kedvezőbb rendeltetésű területté minősítette át. Az Abtv. 1. §-ának d) pontja alapján az Alkotmánybíróság csak jogszabály, a jogalkotó szerv által jogszabályi formában elfogadott normatív döntés alkotmányosságának vizsgálatára jogosult. Az Alkotmánybíróság sem a jogszabály megalapozását szolgáló dokumentumok, sem a jogszabály végrehajtásának alkotmányossági vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel. Ugyancsak nem rendelkezik felhatalmazással az Alkot-

mánybíróság a jogszabály célszerűségének vizsgálatára sem.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a Budapest-Zugló Képviselő-testülete által a Dorozsmai u.–Öv u.–Erzsébet királyné útja–Miskolci u. által határolt terület Kerületi Szabályozási Tervének elfogadásáról szóló 22/2001. (VIII. 17.) számú rendelet és az azt módosító 29/2001. (X. 20.) számú rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a Fővárosi Bíróság által közigazgatási perben hozott 9.K.33.442/2002/30. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasította.

4. Az indítványozó kérte az alkotmányjogi panasszal érintett jogerős bírói ítélet alkotmányellenességének megállapítását is, mert álláspontja szerint a bíróság azzal, hogy az alkotmányellenes rendeletet alkalmazta, megsértette az ítélettel érintett állampolgárok számára az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlő elbánás követelményét.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 48. §-án alapuló alkotmányjogi panasz elbírálása során is csak a bíróság által alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel, nincs felhatalmazása arra, hogy a jogerős bírói ítélet alkotmányossága tárgyában állást foglaljon. Ezért az Alkotmánybíróság a jogerős bírói ítélet alkotmányossági vizsgálatára irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

340/F/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság hatásköri összeütközés megszüntetése iránt benyújtott indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Gönyű Község Önkormányzat jegyzője és Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal között keletkezett hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Gönyű Község Önkormányzatának jegyzője (a továbbiakban: jegyző) hatásköri vita megszüntetése iránt nyújtott be indítványt az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány alapjául szolgáló tényállás a következő.

A jegyzőhöz 2005. január 17-én kelt beadvánnyal fordult a panaszos, s előadta, hogy lakásának nyugat felőli falai repedeznek, a szobában penész jelentkezik, a ház melletti kerítés dülő félben van. Ennek oka – véleménye szerint – a szomszéd építkezése, a külön pincebejárat építése óta romlik a helyzet. A szomszéd háza olyan magas, hogy 12 óra után nem éri nap a panaszos házat, emiatt penészes az egyik szoba fala. A kerítés dőlése a szomszéd telek „ledózerolása” miatt jött létre, ami helyreállítást igényel. Kérte az ügy mielőbbi kivizsgálását, a károkozó felelősségre vonását, az okozott kár megtérítését.

A jegyző, mint elsőfokú építésügyi hatóság, helyszíni ellenőrzést tartott. Megállapította, hogy a szomszédos lakóház pincelejárójától 2 méterre lévő kerítés valóban megdőlt (mintegy 15 fokos szögben), a panaszos lakóházának a kerítés felőli fala repedezett, de állékonyságot, az életet és egészséget, a köz-és vagyonbiztonságot veszélyeztető állapotot nem tapasztalt. A panaszos a polgármesteri hivatalban történt meghallgatásakor megismételte a beadványában foglaltakat. Véleménye szerint a kerítés megdőlésének és lakóháza falán látható repedéseknek az egyik oka az, hogy a szomszédos telken a síkalapozásos építési eljárás során az alapkészítéshez a szükségesnél több földet termeltek ki, majd a többletet ugyan visszatöltötték, de a visszatömörítést elégtelenül végezték. A visszatömörítés elégtelensége miatt háza falának repedezése csak az építkezés befejeződését követően, a használatbavételi engedély jogerőre emelkedése után, 2005. elején jelentkezett. A másik oknak tekinti a kerítésének a szomszédja felőli oldalán 1,5–2 méter széles sávban elvégzett gépi földmunkát.

A jegyző rámutatott arra, hogy mint elsőfokú építésügyi hatóság a jogerős és végrehajtható építési engedélytől és a hozzá tartozó, jóváhagyott engedélyezési tervtől eltérő kivitelezést a lakóház építésével, annak – a panaszos beadványában külön megemlített – alapincézésével és pincelejárójával kapcsolatos ellenőrzései során nem tárt fel, a használatbavételi engedélyt 2004. évben megadta. Az elsőfokú építésügyi hatóság a síkalapozásos építési eljárás szakszerűségét a beadvány nyomán nem ellenőrizte, mert álláspontja szerint ez nem tartozik a hatáskörébe, ehhez szükséges eszközzel nem is rendelkezik.

A panasz sérelmezte a kerítés melletti terület tereprendezését is, ami nem volt része az alapozásnak. Az elsőfokú építésügyi hatóság az ellenőrzése során megállapította, hogy a terepszint tartós, végleges jellegű megváltoztatására építési engedélyt nem adott ki. Az engedély nélkül elvégzett tereprendezés miatt az építetóvel szemben hatósági kötelezési eljárást indított.

A jegyző arra a következtetésre jutott, hogy a beadvány a szomszédos épület teljes alapincézésére és a pincelejáró építésére vonatkozó része a síkalapozásos építési eljárás alkalmazása szakszerűségének – a használatbavételi engedély megadását követő – utólagos építésszakmai ellenőrzésére irányul, ezért e résszel kapcsolatos felügyeleti ellenőrzés lefolytatására az épített és természetes környezet védelméről szóló 1997. évi LXXVIII törvény (a továbbiakban: *Ét.*) 46. §-ára utalva a panaszt a Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) vezetőjének küldte meg. Álláspontja szerint hatáskörrel a Hivatal rendelkezik, mivel az *Ét.* 45. és 46. §-ainak rendelkezéseiből az következik, hogy az építkezés befejezését, a használatbavételi engedély megadását követően az építési munka során követett szakszerűtlen eljárások miatti hibák, a minőségi követelmények csak építésfelügyeleti ellenőrzés keretében vizsgálhatók.

A Hivatal hatósági főosztályának vezetője azt állapította meg, hogy panaszos nem építésfelügyeleti ellenőrzést kér, hanem „az ingatlan(ok)on található épületek, építmények műszaki állapotát kifogásolja és ezzel kapcsolatosan kéri az építésügyi hatóság intézkedését.” A beadványt azzal küldte vissza, hogy a jegyző elsőfokú építési hatósági jogkörében eljárva vizsgálja azt ki: az *Ét.* 47. §-a alapján szükséges, illetőleg lehetséges-e építésügyi hatósági kötelezés, és az ügyben hozzon érdemi határozatot. Egyebekben tájékoztatta a jegyzőt, hogy az építésfelügyeleti ellenőrzés nem kérelemre, hanem hivatalból induló eljárás, amely éves munkaterv alapján történik.

A jegyző arra a következtetésre jutott, hogy mindkét közigazgatási szerv a hatáskörének hiányát állapította meg, közöttük az egyeztetés nem járt eredménnyel, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult, és kérte: az Alkotmánybíróság szüntesse meg a negatív hatásköri összeütközést, a panasz kivizsgálására a Hivatalt, mint az építésfelügyeleti hatósági jogkör gyakorlóját jelölje ki.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbi jogszabályokra alapozta.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellette emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

„(5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

2. Az *Ét.* rendelkezései:

„45. § (1) Az első fokú építésügyi hatóság köteles az engedélyhez kötött építési munka végzését a helyszínen ellenőrizni. Ennek keretében vizsgálnia kell:

a) a jogerős és végrehajtható építési engedély és a hozzá tartozó jóváhagyott engedélyezési tervek meglétét és azok alkalmazását,

b) az építmény szerkezeteinek az engedélyezési tervnek megfelelő, továbbá a szakmai és biztonsági előírások megtartásával történő megvalósulását,

c) az építési munka végzését irányító felelős műszaki vezetőnek az előírt szakirányú képesítési és más szakmai feltételeknek való megfelelését,

d) az állékonyságra, valamint az életre és egészségre, továbbá a köz- és vagyónbiztonságra vonatkozó követelmények megtartását.”

„46. § (5) Az építésfelügyeleti ellenőrzés célja különösen annak a megállapítása, hogy

a) az építményekre, építési termékek (anyagok, szerkezetek, berendezések) módszerek és eljárások műszaki követelményeire és alkalmazására vonatkozó jogszabályokat, szabványokat, előírásokat és engedélyekben foglalt követelményeket az építési munka végzése során megtartották-e,

b) a felhasznált építési termékek rendelkeznek-e érvényes megfelelés igazolással, a megfelelés igazolást az arra jogosult szervezet állította-e ki, és teljesíti-e a külön jogszabály előírásait,

c) a kiviteli tervek tervezője, az építési műszaki ellenőr, a felelős műszaki vezető, illetve a kivitelező és a szakmunkát végző rendelkezik-e a kivitelezési tevékenység jellegének megfelelő képesítéssel jogosultsággal, illetve a 39. § (1) bekezdésének b) pontjában foglaltakat teljesítették-e,

d) az építőipari kivitelezési tevékenység kiviteli terv alapján, illetve a szakmai és biztonsági előírások megtartásával történik-e, továbbá az építmény szerkezetei az engedélyezési és kivitelezési tervnek megfelelőek-e,

e) az építés helyszínén az építési napló a jogszabályban meghatározottak szerint rendelkezésre áll-e, azt a jogszabályoknak megfelelő módon és tartalommal vezetik-e,

f) az építetető – a jogszabályban meghatározott esetekben és módon – bejelentette-e az építőipari kivitelezési tevékenység megkezdését, illetve az építőipari kivitelezési tevékenység végzését az erre hatáskörrel rendelkező hatóság nem tiltotta-e meg.”

3. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény rendelkezései:

„339. § (1) Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként a saját hatáskörét vizsgálta. Az Alkotmánybíróságról szóló

1989. évi XXXII. törvény a hatásköri összeütközésről az 50. §-ban rendelkezik. Az (1) bekezdés szerint: „Ha – a bíróságok kivételével – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését. A (2) bekezdés alapján „Az Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül – dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet.” Az Alkotmánybíróság az indítványt e hatáskörében bírálta el, figyelemmel arra, hogy az ügy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépése előtt indult.

Az indítvány azt állítja, hogy negatív hatásköri vita alakult ki: az indítványozónak, mint elsőfokú építésügyi hatóságnak az az álláspontja, hogy a panaszos beadványában foglaltak elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel (a szükséges vizsgálat elvégzésére eszközzel sem), az építésfelügyeleti hatóság viszont utasította, hogy az Ét. 47. §-a alapján I. fokú építési hatósági jogkörében járjon el és az ügyben hozzon érdemi határozatot.

Az iratokból egyértelműen megállapítható, hogy a panaszos a megelőző építésügyi eljárásban a szomszédos telek tulajdonosaként ügyfél volt, sem az építési engedélyezési eljárásban, sem a használatbavételi engedélyezési eljárásban nem élt jogorvoslati jogával. A használatbavételi engedély 2004. szeptember 29-én jogerőre emelkedett, ezzel a közigazgatási hatósági eljárás befejeződött. A panaszos háza falának repedései a közigazgatási hatósági eljárás befejeződését követően, 2005. év elején keletkeztek, beadványát 2005. január 17-én írta meg. Az építésügyi hatóság 2005. január 27-én helyszíni ellenőrzést tartott. Megállapította, hogy a kerítés megdőlt, a panaszos házának fala megrepedezett, de „állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyeztető állapotot nem tapasztalt.” Az engedély nélkül végzett tereprendezés miatt viszont építésügyi hatósági kötelezési eljá-

rást indított. Ezt az eljárást a 183/2005. számú határozatával 2005. július 29-én megszüntette. Megállapította ugyanis, hogy a szomszéd az udvar felszínéről mintegy 15 cm vastagságban elszállította a talajt, de helyére humuszréteget hordatott parkosítás céljára, ezzel visszaállította az eredeti állapotot. Engedélyre pedig csak a terepszint tartós, végleges jellegű megváltoztatás esetén lett volna szükség az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet 9. § (1) bekezdés f) pontja alapján. A határozat indokolása szerint annak eldöntése, hogy a kerítés megdőlése és a földkitermelés összefüggésbe hozható-e bírósági hatáskörbe tartozik. Az eljárásnak ezen része nem tárgya az indítványnak.

Az indítvány alapjául szolgáló ügyben a közigazgatási hatósági eljárás a használatbavételi engedély jogerőre emelkedésével, 2004. szeptember 29-én jogerősen befejeződött. Ezt követően negyedév múlva jelentkeztek repedések a panaszos házának a falán, s a panaszos úgy véli, hogy ennek egyik oka a szomszéd ház alapozásánál végzett szakszerűtlen munka, beadványában a felelős megállapítását és kárának a megtérítését kéri. A panaszosnak ez az igénye a szomszédval szemben áll fenn, kártérítési igényével a Polgári Törvénykönyv alapján bírósághoz fordulhat. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az elsőfokú építésügyi hatóság és az építésfelügyeleti hatóság között hatásköri vita nem keletkezett – egyik közigazgatási szerv hatáskörébe sem tartozik a panaszos kártérítési igényének az elbírálása – ezért az Alkotmánybíróság a hatásköri összeütközés megszüntetése iránt benyújtott indítványt elutasította.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

493/D/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvénnyel összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó a Fővárosi Bíróság főpolgármesteri határozatot jóváhagyó 8.K.33.346/2001/4. számú ítéletét sérelmezve nyújtott be alkotmányjogi panaszt, az ítélet alapjául szolgáló, polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Ptv.) alkotmányossági vizsgálatát kérve.

Az indítványozó a Ptv. 27. §-ban foglaltak szerint polgári védelmi szolgálat ellátására kapott felhívást, melyet

beosztása szerint az V. Kerületi Települési Polgári Védelmi Szervezet Kitelepítési-Elhelyezési Szakalegységében kellett teljesítenie. Az indítványozó azonban, gondolati, lelkiismereti és vallásszabadságára tekintettel kérte a szolgálat alóli felmentését. Indokolása szerint a polgári védelem is katonai irányítás alatt áll, katonai jellegű, s mint ilyen, e célnak bármilyen tevékenységgel való segítése sérti a lelkiismeretét és vallási meggyőződését. Mivel a Ptv. 20. § (2) bekezdésében foglalt mentesülési okok között a vallási, lelkiismereti meggyőződés nem szerepel, a szolgálat alóli felmentésére vonatkozó kérelmét minden fórumon visszautasították.

Ilyen előzmények után fordult az indítványozó az Alkotmánybírósághoz. Indítványában kifejtette, hogy véleménye szerint a Ptv. rendelkezései sértik az Alkotmány 60. §-át, mert a törvény nem biztosít vallási, lelkiismereti okból mentesülési lehetőséget egy katonai célokat szolgáló állampolgári kötelezettség alól.

Állításának alátámasztására az indítványozó megemlíti a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényt, melynek 115–116. §-ai ismerik a lelkiismereti okokból való szolgálat alóli mentesülést, illetve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának vallás- és lelkiismereti szabadságot biztosító 18. §-át.

Bár az indítványozó az egész Ptv. alkotmányellenességének megállapítását kérte, indítványa kifejezetten a Ptv. 20. § (2) bekezdésében foglalt kivételek vizsgálatára vonatkozik. Az indítványozó szerint „[a] Ptv. 20. §, 21. § (...) nem sorolja fel a mentességi okok között a vallási, lelkiismereti meggyőződést, illetve a törvény más rendelkezéseiben sem ad semmilyen lehetőséget arra, hogy a honvédelmi kötelezettség részét képező polgári védelmi kötelezettséget is a vallási, lelkiismereti meggyőződéssel összhangban lehessen teljesíteni”.

II.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz esetében elsőként azt vizsgálja, hogy az előterjesztésének törvényi feltételei fennállnak-e.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat tartalmuk szerint bírálja el. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, mert álláspontja szerint a törvény nem ad semmilyen lehetőséget arra, hogy az állampolgár felmentést kapjon a honvédelmi kötelezettség részét képező polgári védelmi kötelezettség teljesítése alól, ha az ellentétes vallási, lelkiismereti meggyőződéssel.

Az Alkotmánybíróság több esetben következetesen kizárta, hogy alkotmányjogi panasz elbírálásakor mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. (21/D/2004. AB határozat, ABK 2006. április, 305, 307.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.)

A 21/D/2004. AB határozat szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése alapján „az alkotmányjogi panasz be-

nyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következzen be. Ennél fogva az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le” (ABK 2006. április, 305, 307.).

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k., *Dr. Harmathy Attila s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásában akadályozott
Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró helyett

741/E/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi közszolgáltatók nyújtásáról, valamint az orvosi tevékenység végzésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvény 12. § (1) és (4) bekezdését, az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 2. § (8) bekezdését és a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 17. §-át és 19. § (1) bekezdését érintő mulasztásban

megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló, továbbá az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról, valamint az orvosi tevékenység végzésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvény 12. § (4) bekezdése és az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 2. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott, majd kiegészített kérelmében az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról, valamint az orvosi tevékenység végzésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Eük.tv.) 12. § (1) és (4) bekezdését, és az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: E.tv.) 2. § (8) bekezdését, továbbá a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lv.tv.) 17. §-át és 19. § (1) bekezdését érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte. Az indítványozó álláspontja szerint a megjelölt rendelkezések „együttes olvasata diszkriminatív”, sérti az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseit, „mivel kizárja az egyházi intézmény és annak állami juttatásai köréből az egyház által, de a Ptk. közhasznú társaságra vonatkozó szabályai szerint egészségügyi közszolgáltatásra alapított intézményt, melyet egyházi személy tart fenn és működtet.” Az indítványozó szerint sérül az Alkotmány 60. § (1) és (2) bekezdéseiben biztosított vallásgyakorlás szabadsága is, mert az érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. Az indítványozó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása mellett kérte az Alkotmánybíróságtól az Eük.tv. 12. § (4) bekezdése, valamint az E.tv. 2. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is, mert véleménye szerint e rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogbiztonság elvét.

Az indítványozó kérte továbbá a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés *f*) pontját érintően is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt a részét elkülönítette, és azt 841/E/2006. szám alatt külön eljárásban bírálja el.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárás során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően az Eük.tv.-t az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról, valamint az orvosi tevékenység végzésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2003. évi XLIV. törvény 1. §-a hatályon kívül helyezte. Az Eük.tv. 2003. VI. 30. napjától hatálytalan.

Az Eük.tv. hatályon kívül helyezésére tekintettel az Alkotmánybíróság határidő megjelölésével felhívta az indítványozót: nyilatkozzék arról, hogy indítványát fenn-

tartja-e. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz 2006. augusztus 11-én érkezett beadványában az Eük.tv. hatályon kívül helyezésére is figyelemmel az Eük.tv.-t, az E.tv.-t, és az Lv.tv.-t érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint az Eük.tv. 12. § (4) bekezdése és az E.tv. 2. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványát visszavonta.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d*) pontjára figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró helyett

664/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény 58/A. § (3) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

Az indítványozó a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 58/A. § (3) bekezdésének második mondatát kérte alkotmányellenesnek nyilvánítani és megsemmisíteni, mely szerint: „[a] vagyonyilatkozatot – kivéve a hozzátartozó vagyonyilatkozatát – a miniszterelnök, illetve a köztársasági elnök nyilvánosságra hozza”. Álláspontja szerint a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok szerint tett vagyonyilatkozatnak (mely azonosító adatokat is tartalmaz) teljes körű nyilvánosságra hozatala sérti az Alkotmány 8. § (1) bekezdését, valamint 59. § (1) bekezdését. Az indítványozó továbbá azt is kifogásolta, hogy nem egyértelmű, kinek feladata a vagyonyilatkozat nyilvánosságra hozatala.

Az indítvány beérkezését követően a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 2004. évi CXXVI. törvény 5. §-a 2004. december 29-i hatállyal a támadott rendelkezéseket módosította. Eszerint a nyilvánosságra hozott vagyonyilatkozat azonosító adatokat nem tartalmazhat, a nyilvánosságra hozatal pedig az Országgyűlés elnökének feladata.

A jogszabály-módosítás következtében a törvényben az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott szabály már nem szerepel, a helyébe lépett rendelkezés pedig nem tartalmazza a szerinte alkotmányellenes normát, így az indítvány oka fogyottá vált. Ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § e) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró helyett

510/D/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 85. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

Az indítványozó ingatlanán egy gazdasági társaság – elvi vízjogi engedély birtokában – szennyvízcsatornát épített. Az indítványozó kérte a jegyzőtől annak megállapítását, hogy a kft. birtokháborítást követett el. A jegyző megállapította a birtokháborítás tényét, és elrendelte az eredeti állapot helyreállítását. A határozatot bíróság előtt támadták meg, ahol az elsőfokú bíróság megváltoztatta a jegyzői határozatot, ám a másodfokú bíróság megváltoztatta az elsőfokú bíróság ítéletét és hatályában fenntartotta a jegyző határozatát. Az indítványozó kérte a Komárom-Esztergom Megyei Közigazgatási Hivaltól a jegyzői határozat végrehajtását, ám az elfogultságot jelentett be. A Belügyminisztérium a Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal jelölte ki eljáró hatóságként, amely a jegyzői határozat végrehajtását felügyeleti jogkörében eljárva a 2001. október 26-án kelt H-5547-7/2001. számú határozatával felfüggesztette. Az indítványozó pert indított a Polgári Törvénykönyv 349. § (1) bekezdése szerinti kárfelelősségre alapozva a megyei közigazgatási hivatal ellen, mert – álláspontja szerint – a megyei közigazgatási hivatal államigazgatási jogkörben eljárva kárt okozott azzal, hogy a bírósági ítélet ellenére felfüggesztette a jegyzői határozat végrehajtását. Az elsőfokon eljáró Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság az indítványozó kereseti kérelmét elutasította, majd a másodfokon eljáró Legfelsőbb Bíróság a Pf.V.24.972/2002/7. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

Az indítványozó álláspontja szerint sérti a jogbiztonságot, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 85. §-a szerint a végrehajtást elrendelő, illetőleg foganatosító szerv vagy felettes szerve elrendelheti a végrehajtás felfüggesztését, ha a határozat megváltoztatása vagy megsemmisítése várható, vagy ha a felfüggesztést különös méltánylást érdemlő körülmény indokolja. Ezért az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság ítélete kapcsán az Áe. 85. §-át alkotmányjogi panasz keretében kérte megsemmisíteni. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2004. május 17-én érkezett meg az Alkotmánybíróságra.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt al-

alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés alapján az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. E feltételeknek együttesen kell fennállniuk ahhoz, hogy a benyújtott alkotmányjogi panasz érdemben elbírálható legyen.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az indítványozó az Abtv. 48. § (2) bekezdésében meghatározott törvényi határidőn belül nyújtotta-e be indítványát. Az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratokból megállapította, hogy az indítványozó által sérelmezett Áe. 85. §-ának alkalmazásával hozott H-5547-7/2001. számú jogerős közigazgatási határozat ellen fellebbezésnek, bírósági felülvizsgálatnak nem volt helye. Ezért az alkotmányjogi panaszt a jogerős közigazgatási határozat kézhezvételétől követően lehetett volna benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt az indítványozó a törvényi határidő után közel két és fél évvel nyújtotta be.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 29. §-a szabályozza az alkotmánybírósági eljárásban a visszautasítás jogcimeit. Az

Ügyrend 29. § e) pontja értelmében visszautasítást eredményez, ha a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek. Mivel az alkotmányjogi panasz előterjesztésére az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerinti határidő után került sor, ezért az alkotmányjogi panasz elkésett. Ezért az Alkotmánybíróság az Áe. 85. §-ával kapcsolatosan előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2006. október 30.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

370/B/2000. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a postai tevékenységről szóló 133/1993. (IX. 29.) Korm. rendelet 23. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában a postai tevékenységről szóló 133/1993. (IX. 29.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Korm. rend.) a kártérítési igény érvényesítését szabályozó 23. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és

megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések ellentétesek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 339. § (1) bekezdésével és 355. § (1) bekezdésével, mivel a Ptk. hivatkozott rendelkezéseihez képest jogsértő módon korlátozzák a károsult címzett kártérítési igényének érvényesítési lehetőségét.

Véleménye szerint a támadott rendelkezések az Alkotmány 70/A. §-ába is ütköznek, mivel a kártérítési igény érvényesítése tekintetében a címzettet a feladóhoz képest hátrányosabb helyzetbe hozzák. Mindezek alapján indítványozta a Korm. rendelet 23. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítvány benyújtását követően a kifogásolt Korm. rendeletet 2004. május 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 105/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet 1. §-a. A postai szolgáltató kártérítési felelősségét a hatályos jogban a postáról szóló 2003. évi CI. törvény (a továbbiakban Ptv.) második részének IV. fejezete tartalmazza, ezen belül a kártérítési igény érvényesítésére jogosultokról a 26. § rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság – fősabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a alapján bírói kezdeményezés, vagy 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. A jelen eljárásban előterjesztett indítvány nem tartozik ezek körébe.

A régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében az Alkotmánybíróság akkor folytatja le utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát, ha az tartalmilag, alkotmányossági szempontból a korábbival azonos. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456; 766/B/2001. AB határozat, ABH 2004, 1664.; 815/B/2005. AB végzés, ABK 2006. június, 524.) Ez a konkrét esetben megállapítható volt, mert a Ptv. 26. §-a az indítványozó által kifogásolt rendelkezéseket lényegében változatlan formában tartalmazza. Mivel azonban az indítványozó a kifogásolt rendelkezést részben azért ítélte alkotmányellenesnek, mert kormányrendeleti szintű szabályozás volt törvénnyel ellentétes, a hatályos jog pedig a postai szolgáltató kártérítési felelősségét törvényi szinten szabályozza, az Alkotmánybíróság a megváltozott jogi helyzetre tekintettel felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzék, indítványát fenntartja-e.

Az indítványozó válaszában az indítványát visszavonta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d*) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

372/H/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati rendeleti szabályozás törvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének az önkormányzati tulajdonú bérlakások lakbérének megállapításáról szóló 6/2001. (III. 6.) Kr. rendelete 5. §-a, 6. § (3) bekezdése, 6/A. § (1) bekezdése, valamint a bérlakások bérbeadásával és a lakhatással kapcsolatos szociális feladatokról szóló 7/2001. (III. 6.) Kr. rendelete

7. § (2) bekezdése törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

A Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) – miután törvényességi észrevételeit a Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés) nem fogadta el – indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a Közgyűlésnek az önkormányzati tulajdonú bérlakások lakbérének megállapításáról szóló 6/2001. (III. 6.) Kr. rendelete 5. §-a, 6. § (3) bekezdése, 6/A. § (1) bekezdése, valamint a bérlakások bérbeadásával és a lakhatással kapcsolatos szociális feladatokról szóló 7/2001. (III. 6.) Kr. rendelete 7. § (2) bekezdése törvényellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményezve. A hivatalvezető álláspontja szerint a két önkormányzati rendelet egyes rendelkezései sértik az Alkotmány 2. §-ából következő jogbiztonság követelményét, nem felelnek meg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény több előírásának. A Közgyűlés figyelmen kívül hagyta az egységes szerkezetbe foglalás követelményét is.

A hivatalvezető az Alkotmánybírósághoz 2006. július 2-án érkezett beadványában visszavonta az indítványát miután mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés miatt törvényességi észrevételt tett a Közgyűlésnek.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az indítvány visszavonására tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d*) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

173/H/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmány- és törvényellenességének megállapítása iránt benyújtott kezdeményezés alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése által a villamosenergia-

termelői engedéllyel nem rendelkező villamosmű által közvetlenül vagy közvetve távhőszolgáltatási célra értékesített melegített víz és gőz hatósági árainak megállapításáról és alkalmazásáról alkotott 12/2003. (IV. 30.) Kr. rendelet 7. § (1)–(3) bekezdései, valamint 1. számú melléklete alkotmány- és törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

A megyei közigazgatási hivatal vezetője – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés *a*) pontjában szabályozott hatáskörében eljárva – indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése által a villamosenergia-termelői engedéllyel nem rendelkező villamosmű által közvetlenül vagy közvetve távhőszolgáltatási célra értékesített melegített víz és gőz hatósági árainak megállapításáról és alkalmazásáról alkotott 12/2003. (IV. 30.) Kr. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 7. § (1)–(3) bekezdései, valamint 1. számú melléklete törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. A Kr. 7. § (1)–(3) bekezdése a díjtételek megváltoztatásának automatizmusára vonatkozó szabályokról rendelkezik, amely szabályok – az indítványozó szerint – ellentétesek az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 7. § (1) bekezdésével, és a távhőszolgáltatásról szóló 1998. évi XVIII. törvény 6. § (2) bekezdés *a*) pontjával, valamint a 7. § (3) bekezdés *b*) pontjával. A kifogásolt rendelkezések túlterjeszkednek a törvényi felhatalmazáson, ami sérti az Ötv. 16. § (1) bekezdését, ennél fogva ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.

A Kr. 1. számú melléklete a díjautomatizmus elvére épülő árkorrekciók mechanizmusára vonatkozóan olyan fogalmakat, árképleteket, árképzési szabályokat és jelöléseket tartalmaz, amelyek nem felelnek meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményének, mivel az a fogyasztók többsége számára áttekinthetetlenek és értelmezhetetlenek.

Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés új törvényt alkotott a távhőszolgáltatásról. A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény 61. § (5) bekezdése alapján Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése a 4/2006. (II. 24.) Kr. rendeletének elfogadása során az indítványozó által támadott rendeletet hatályon kívül helyezte. Ezért az indítványozó az indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt

3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d*) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

772/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendeletnek az egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 1/2002. (VIII. 23.) FMM rendelet 1. §-ával megállapított 18/C. §-ával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló, 2002. szeptember 1-jén hatályba lépett 1/2002. (VIII. 23.) FMM rendelet (a továbbiakban: Rm.) 1. §-a a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 18/C. §-a helyébe léptetett rendelkezése az alkalmi munkavállalói könyvvel (továbbiakban: AM könyv) rendelkező személyeket foglalkoztatók által igényelhető támogatás szabályait megváltoztatta.

A korábbi rendelkezések értelmében [Rendelet 18/C. § (1) bekezdés *b*) pontja és (5) bekezdése] a munkaadó – az AM könyvvel rendelkező személyek foglalkoztatása esetén – a támogatás iránti kérelmet a naptári negyedét követő hónap utolsó napjáig nyújthatta be. Az Rm. által beiktatott 18/C. § a támogatás igénylésének más feltételeit írta

elő mind a foglalkoztatottak nyilvántartását, mind a támogatás igénylésének idejét és módját illetően.

Az indítványozó bíró a Győri Munkaügyi Bíróság előtt 3. M. 273/2003. szám alatt folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság a Rendelet 18/C. §-a utólagos normakontrollját végezze el.

Álláspontja szerint a jogalkotó „elmulasztotta átmeneti rendelkezések meghozatalával rendezni azon ügyek sorát,” amelyekben a munkáltató a 2002. harmadik negyedévében AM könyvvel foglalkoztatottak után – 2002. október 31-éig – támogatást igényelt. Kifejtette, hogy a „mulasztás okozta kollízió feloldására” sem a közigazgatási szervnek, sem a bíróságnak nincs módja, ezáltal sérült az Alkotmány 7. § (2) bekezdése, 50. § (2) bekezdése és 57. § (1) bekezdése.

Kérte a jogszabálynak az adott perben való alkalmazási tilalma kimondását is.

A folyamatban lévő per alapját egy munkaügyi kirendeltség határozata képezte, amely a munkáltató támogatás iránti igényének nem adott helyt arra hivatkozással, hogy az Rm. nem tartalmaz átmeneti rendelkezéseket, így hatálybalépését követően az AM könyvvel történő foglalkoztatásról és az ahhoz kapcsolódó közterhek egyszerűsített befizetéséről szóló 1997. évi LXXIV. törvény – ugyancsak 2002. szeptember 1-jétől hatályos – 7. § (2) bekezdésében írt támogatási forma igényelhető.

II.

A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalmilag úgy értelmezte, hogy az a kifogásolt rendelkezéssel összefüggésben – átmeneti rendelkezéseket hiányolva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányult.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte az Abtv.-nek a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó rendelkezéseit. Rámutatott, hogy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett a bíró az Abtv. 1. § b) pontja szerinti eljárást, – jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát – kezdeményezheti. „Az Abtv. 38. §-a nem jogosítja fel a bírót arra, hogy ebben a minőségében az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését, az Abtv. 1. § e) pontja szerinti eljárást kezdeményezze.” [540/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 584, 585.; 27/2001. VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 12/2005. (IV. 6.) AB határozat ABH 2005, 134, 142.]

Mivel az indítvány előterjesztésére a bíró nem volt jogosult, az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosít-

tott és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § c) pontjára figyelemmel az indítványt visszautasította.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

134/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Baja Város Képviselő-testületének a fizető parkolók működésének és igénybevételeinek rendjéről szóló 46/2000. (X. 30.) Ktr. rendelete 6. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. A Bács-Kiskun Megyei Bíróság az előtte folyó eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz fordult, és a Baja Város Képviselő testületének a fizető parkolók működésének és igénybevételeinek rendjéről szóló 46/2000. (X. 30.) Ktr. rendelet (továbbiakban: R.) 6. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és a jogszabály megsemmisítését kezdeményezte.

A R. támadott rendelkezése értelmében ha a R. 6. § (7) bekezdésében megállapított díjkülönbözetet és pótdíjat az esedékességet követő 30 naptári napon belül nem fizették meg, az polgári peres úton behajtásra kerül.

Ugyanakkor a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 48. § (5) bekezdése szerint „az e törvényben meghatározott díjat, pótdíjat és bírságot – a 9/C. § (1) bekezdésében és a 33. § (2) bekezdésében meghatározott díj kivételével – a fizetés elmulasztása esetén adók módjára kell behajtani”.

Az indítványozó arra hivatkozva kérte a támadott önkormányzati rendelet alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, hogy az magasabb szintű jogszabályba ütközik, és ez sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat, amely kimondja, hogy a helyi képviselő testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely

azonban nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

2. Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról szóló 2006. évi IX. törvény 17. §-a a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 48. § (5) bekezdését 2006. február 2. napjától módosította, ennek eredményeként a hatályos törvényi szabályozás nem írja elő a parkolási díj és pótdíj adóként történő behajtását.

Az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezés módosítására tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, nyilatkozzon arról, hogy fenntartja-e az indítványát.

Az indítványozó 2006. szeptember 21-én érkezett beadványában az indítványát visszavonta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az indítvány visszavonására tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § d) pontjára (ABH 2003, 2065, 2076.) is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

494/H/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati rendeleti szabályozás törvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Terpes Községi Önkormányzatának a köztisztasággal összefüggő szervezett hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelező igénybevételéről és a helyi környezet védelméről szóló 6/2003. (V. 27.) rendelet módosításáról szóló 22/2004. (XII. 22.) rendelete 2. §-a törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

A megyei közigazgatási hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) – miután törvényességi észrevételét Terpes Községi Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) nem fogadta el – indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz Terpes Községi Önkormányzatának a köztisztasággal összefüggő szervezett hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelező igénybevételéről és a helyi környezet védelméről szóló 6/2003. (V. 27.) rendelet módosításáról szóló 22/2004. (XII. 22.) rendelete 2. §-a törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezve. A rendelet módosításának lényege az, hogy a hetenkénti személtszállítást a Képviselő-testület kéthetenkéntire változtatta. A hivatalvezető indítványában rámutatott arra, hogy ez a szabályozás ellentétes a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002. (IV. 10.) EüM rendelet 5. § (2) bekezdésével, amely szerint:

„(2) A bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.” Következésképpen Terpes községben a hulladékot hetente legalább egyszer el kell szállítani. Törvényességi észrevételét a hivatalvezető az idézett rendelkezésre alapozta, amit azonban a Képviselő-testület nem fogadott el.

A hivatalvezető 2006. augusztus 7-én kelt beadványában arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a Képviselő-testület 2006. július 6-i ülésén módosítva a felülvizsgálni kért önkormányzati rendeletet, megszüntette a törvénysértést, a hatályos szabályozás hetenkénti elszállítást ír elő, ezért az már nem ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét csak a konkrét normakontroll eseteiben, így az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ban szabályozott bírói kezdeményezés, illetve 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alapján vizsgálja. Mivel az indítvány nem tartozik e körbe, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

663/H/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati rendelet törvényellenességének és alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Sopron Megyei Jogú Város Közgyűlésének a Lőverek városrész és környéke szabályozási tervéről és helyi építési szabályzatáról szóló 10/2004. (III. 31.) rendelet 2. § (2) bekezdés g) pontja, 7. § (2) és (5) bekezdése, 8. § (2) és (3) bekezdése, 10. § (3) bekezdés c) pontja, valamint 12. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

A Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője törvényességi észrevételt tett a Sopron Megyei Jogú Város Közgyűlésének a Lőverek városrész és környéke szabályozási tervéről és helyi építési szabályzatáról szóló 10/2004. (III. 31.) rendeletének (a továbbiakban: Ör.) több rendelkezésével kapcsolatban. A Közgyűlés a hivatalvezető törvényességi észrevételét – annak nagyobb részében – nem fogadta el. Ezért a hivatalvezető a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdésében foglalt jogkörében az Alkotmánybírósághoz fordult, és kérte az Ör. 2. § (2) bekezdés g) pontja, 7. § (2) és (5) bekezdése, 8. § (2) és (3) bekezdése, 10. § (3) bekezdés c) pontja, valamint 12. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A támadott rendelkezések a rendelet hatálya alá tartozó területen való építkezés, átalakítás, felújítás, valamint bontás feltételeit, ezek engedélyezésének módját, az elvi építési engedély és az építési engedély iránti kérelmek elbírálásának szempontjait, a döntéshozatal során az építési hatóság és a városi főépítész együttműködését, zaj- és vízvédelmi szempontokat, az építési területen a régészeti értékek védelmét, végül a beépítettségi arány számításánál irányadó szempontokat szabályozzák. Az indítványozó hivatalvezető az Ör. szabályait mind formai, mind tartalmi szempontok alapján támadta. Eljárási szempontból kifogásolta, hogy az önkormányzat nem tartotta be az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény (a továbbiakban: Ét.) 9. §-ában előírt azon határidőket, amelyek a településrendezési tervek államigazgatási, helyi társadalmi és érdekképviselői szervekkel való egyeztetésére vonatkoznak. Ezzel lényegében részben ellehetetlenült az Ét. által célzott szakmai véleménycsere a rendelet hatálybalépése előtt. Ugyanígy kifogásolta az indítványozó a terv egyeztetés utáni közzétételére vonatkozó, szintén az Ét. 9. §-ában foglalt szabályok nem megfelelő alkalmazását, ami szintén oda vezetett, hogy az érintettek nem tud-

tak érdemben véleményt nyilvánítani a tervvel kapcsolatban. Tartalmi szempontból indítványozó szintén több ponton ellentétet lát a rendelet támadott szabályai és magasabb szintű jogszabályok között. Így – megítélése szerint – a rendelet előírásai nem felelnek meg a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet 4. §-a és a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet 3. számú melléklete által felállított követelményeknek. Ellentétesnek véli az indítványozó, továbbá a főépítési szakvélemény kötelező alkalmazását egyrészt az Ét. 36. §-ával, másrészt az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet 18.-ával, mivel ezek a jogszabályok alapvetően az építésügyi hatóság megfelelő saját szakértelmét feltételezik, és a külső szakértői vélemény beszerzése csak kivételes esetekben indokolt. Kifogásolta az indítványozó továbbá, hogy a rendelet több ponton olyan viszonyokat szabályoz, amelyeket – részben eltérő tartalommal – törvények már szabályoznak. Vonatkozik ez a vízjogi engedélyeztetéssel kapcsolatos rendeleti szabályra, amely tárgykört a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 28. §-a szabályoz, valamint a régészeti értékek védelmével kapcsolatos szakhatósági közreműködésről szóló rendeleti szabályra, amely tárgykört a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kövtv.) 63. §-a szabályoz. Ezen szabályozási tárgykörök rendeleti lefedése ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdésének azon szabályával, mely szerint önkormányzati rendelet a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkotható. Végül a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (2) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményét látja sérülni az indítványozó az Ör. azon szabályaiban, amelyekben a „stb.” és az „egyes övezeti egységek” megfogalmazások fordulnak elő.

Az indítványozó abban jelölte meg az indítványa alapjául szolgáló alkotmányértéket, hogy a támadott önkormányzati rendeletbeli szabályok ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, amely szerint „A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” A támadott önkormányzati rendeleti szabályok indítványozó megítélése szerint ellentétesek az Ét., a Vgtv., a Kövtv., az Ötv., a Jat., valamint a felsorolt miniszteri rendeletek fent nevezett szabályaival. Az Ör. szabályainak ekként részletezett törvényellenességében látja egyben indítványozó az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét.

Az indítvány benyújtását követően Sopron Megyei Jogú Város Közgyűlése a támadott rendeletet a 9/2006. (IV. 7.) rendeletével hatályon kívül helyezte. Az indítványozó erre tekintettel az indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d*) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

291/H/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet törvényellenességének megállapítása iránt benyújtott kezdeményezés alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Kiskunhalas Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által a zajvédelem és az üzletek nyitva tartása helyi szabályairól alkotott 58/2004. (XII. 22.) számú önkormányzati rendelet 3. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontja, 4. § (7) bekezdés *b*) pontja, valamint 4. § (8) bekezdése törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

A megyei közigazgatási hivatal vezetője – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés *a*) pontjában szabályozott hatáskörében eljárva – indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Kiskunhalas Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által a zajvédelem és az üzletek nyitva tartása helyi szabályairól alkotott 58/2004. (XII. 22.) számú ön-

kormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 3. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontja, 4. § (7) bekezdés *b*) pontja, valamint 4. § (8) bekezdése törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Az indítványozó szerint az Ör. hivatkozott rendelkezései törvényi felhatalmazás nélkül állapítják meg a vendéglátó egységek éjszakai nyitva tartását, illetve az új diszkrét üzemeltetésének részletszabályait. A kifogásolt szabályozás az indítványban kifejtett álláspont szerint sérti a jogforrási hierarchiát, mert nem felel meg a belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény, valamint az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet előírásainak, amelyek részletesen meghatározzák a nyitva tartás szabályait. Az indítványozó hivatkozik még az Alkotmánybíróság 25/1998. (VI. 11.) AB határozatára (ABH 1998, 446.) is.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően hatályba lépett a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény, amelynek 10. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte a belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvényt, és 6. § (4) bekezdésében, valamint 12. § (5) bekezdésében felhatalmazza a települési önkormányzat képviselő-testületét arra, hogy az üzletek éjszakai nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozza. Ezért felhívta az indítványozót, nyilatkozzon arról, hogy a törvényi szabályozás változásaira tekintettel fenn kívánja-e tartani indítványát.

A megkeresésre adott válaszában a megyei közigazgatási hivatal vezetője tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a képviselő-testület 2006. június 28-i ülésén módosította az Ör.-t, amely a módosítást követően megfelel a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény rendeletalkotási felhatalmazásának. Ezért az indítványozó az indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d*) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

573/II/2005. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók „kifogással, személyes- és közérdekű panasz-bejelentéssel, feljelentéssel, hatékony jogorvoslat-, hatályon kívül helyezés-, megsemmisítés-, és az okozott károk megtérítése iránti kereseti kérelemmel” éltek. Kérték a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet, a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet, a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002. (IV. 10.) EüM rendelet, valamint Komárom Város Képviselőtestülete többször módosított, a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatásról szóló 2002. évi 29. számú (XII. 20.) önkormányzati rendelete „hatályon kívül helyzését és az eredeti állapotok helyreállítását”. Az indítványozók beadványukban hivatkoztak a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatra, azonban határozott kérelmet nem terjesztettek elő. Az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 23. § (1) bekezdés d) pontja alapján tájékoztatta az indítványozókat, hogy beadványuk hiányos. Az indítványozók beadványukat változatlan tartalommal fenntartották.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése kimondja: az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia.

Ezen túlmenően az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkot-

mány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítvány a fenti feltételnek nem tett eleget, mert az a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését is tartalmazó határozott kérelmet nem tartalmazott.

Mindezek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 9.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

252/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke kormányhatározat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a magyarországi légimentés középtávú fejlesztéséről szóló 2147/2005. (VII. 22.) Korm. határozat 1. számú melléklete első francia bekezdése „pilóta” szövegrészének megsemmisítését kérte az egészséghez való jog [Alkotmány 70/D. §] és a jogforrási hierarchia [Alkotmány 35. § (2) bekezdés] sérelmére hivatkozással. Az indítványozó álláspontja szerint a kormányhatározat sérti és veszélyezteti a repülés biztonságát – és így közvetve az állampolgárok biztonságát –, továbbá magasabb szintű jogszabályokkal [a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvénnyel, valamint a polgári légijármű üzemben tartásának szakmai feltételeiről és engedélyezési eljárásáról szóló 20/2002. (III. 30.) KöViM rendelettel] is ellentétes. Az indítványozó által kifogásolt kormányhatározat szerint a Kormány egyetért az Országos Mentőszolgálat egyszemélyes tulajdonában lévő, légimentésért felelős

közhasznú társaság létrehozásával, valamint azzal, hogy az Országos Mentőszolgálat a mellékletben foglaltak figyelembevételével légi jármű-biztosítási és -üzemeltetési szolgáltatás vásárlásra irányuló közbeszerzési eljárást folytasson le.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *b*) pontja szerint az Alkotmánybíróság jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát végezheti el. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette: önmagában véve az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét [52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408.; 337/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 1033, 1036.; 3/1996. (II. 23.) AB végzés, ABH 1996, 361, 363.]. Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján a Kormány határozata nem tekinthető jogszabálynak. A támadott kormányhatározat a Jat. 46. §-a értelmében egyedi döntés, és nem minősül normatív határozatnak, így nem tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sem. Egyedi, nem normatív tartalmú, konkrét feladatokat magában foglaló határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre [52/1993. (X. 7.) AB határozat, ABH 1993, 407, 409.; 828/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 1057.].

Mindezekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 9.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

333/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

Indokolás

I.

Az indítványozó egyrészt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) részbeni megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, mert – véleménye szerint – a Ket. 23. § (3) bekezdésének *b*) pontja és 24. §-a ellentmondásban állnak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *f*) pontjával. Kifejtette, hogy az Abtv. – mint kétharmados törvény – magasabb szintű jogszabály, mint a Ket., amely feles törvény, ezért a Ket. kifogásolt rendelkezéseit semmisnek véli. Az indítványozó másrészt a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt sérelmezte, amely – megítélése szerint – nem felel meg az Alkotmány 7. § (2) bekezdésében írt követelménynek.

Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtítkára által megküldött tájékoztatást követően csak a Ket. vonatkozásában tartotta fenn kérelmét, és úgy vélekedett, hogy a Ket. hatáskört von el az Alkotmánybíróságtól, ami sérti a jogállamiság alkotmányos elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdése]. Az indítványozó – több alkotmánybírósági határozatra hivatkozással – hangsúlyozta továbbá, hogy „az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni”.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság már több döntésében is rámutatott arra, hogy az alkotmányerejű törvény kategóriájának megszűnését követően a kétharmados és az egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvények között nincs hierarchikus viszony. [Lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 63.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258, 260–261.; 162/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1219, 1228.] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján tehát a Ket. és az Abtv. között nem áll fenn hierarchikus kapcsolat. Megállapítható továbbá, hogy a Ket. támadott előírásai nem módosítják, s hatályon kívül sem helyezik az Abtv. 1. § *f*) pontját.

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában kimondta, hogy „a törvényi rendelkezések ellentmondásának jogértelmezéssel való feloldása, illetőleg a törvény hatályának korlátozása az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a és az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító egyéb törvényi rendelkezések alapján nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe (...) A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem állapít-

ható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére törekednie kell.” (ABH 1991, 175, 176.)

Mindezekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

Budapest, 2006. október 24.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

415/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszának nevezett beadványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, melyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény [a továbbiakban: Obtv.] 2. § (1) bekezdése, továbbá 17. § (1) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítását és alkalmazhatóságuk megtiltását kérte. Az Obtv. kifogásolt előírásai értelmében az Országgyűlés az alkotmányos jogok védelmében – kizárólag neki felelős megbízottként – választja meg az országgyűlési biztost és általános helyettesét [2. § (1) bekezdés], továbbá az országgyűlési biztos a célszerűnek tartott intézkedést – e törvény keretei között – maga választja meg [Obtv. 17. § (1) bekezdés második mondat]. Az indítványozó ezen túlmenően az általa sérelmezett ombudsmani vizsgálat miatt benyújtott keresetét elutasító bírói ítéleteket is kifogásolta; az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 8. § (1) bekezdésére, 32. § (1) bekezdésére, 57. § (1) és (5) bekezdésére, valamint 70/K. §-ára hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság főttkára az indítványozót tájékoztatta, hogy kérelme alapján érdemi alkotmánybíróági eljárás megindítására nincs lehetőség, mivel az Alkotmánybíróaságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében nincs hatásköre a bíróságok jogértelmezésének, illetőleg jogalkalmazásának felülvizsgálatára.

Az indítványozó eredeti kérelmét – a főttkár tájékoztatása ellenére – második beadványában is fenntartotta.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság már többször kifejtette, hogy az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a felülvizsgálni kért jogszabály miért és mennyiben sérti [654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítványozónak az Obtv. sérelmezett előírásai megsemmisítésére irányuló kérelme a fenti feltételnek nem tett eleget. Az indítványozó ugyanis nem indokolta, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseit a kifogásolt rendelkezések miért sértik.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése alapján az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be.

Az indítványozó alkotmányjogi panasz keretében konkrét bírói határozatokat, illetőleg az azokban kifejtett bírói álláspontot sérelmezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277.; 1267/D/1997. AB végzés, ABH 1998, 1131, 1132.].

Mindezekre tekintettel az indítványozó beadványait – mint nyilvánvalóan alaptalanokat – az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján elutasítom.

Budapest, 2006. október 17.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

445/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

Indokolás

I.

Az indítványozó egyrészt alkotmányjogi panasz keretében annak megállapítását kérte, hogy a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Társasházi tv.) belső ellentmondásaira, illetve a Társasházi tv. és a Polgári Törvénykönyv, valamint más – közelebbről meg nem jelölt – jogszabályok és az ügyben érintett társasház alapító okiratának egyes rendelkezései közötti ellentmondásokra hivatkozó bírósági eljárások és ítéletek sértik az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdését, valamint 58. §-át. Az indítványozó másrészt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának keretében kérte a fent megjelölt jogszabályok, illetve az alapító okirat közötti ellentét feloldását, mivel az – álláspontja szerint – sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését és 58. §-át.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó azonban nem az ügyében alkalmazott jogszabályoknak, hanem bírósági eljárás, illetve bírósági ítélet alkotmányellenességének a megállapítását kérte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében csak azt vizsgálja, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály sért-e az Alkotmány valamely rendelkezését. A jogszabály bírói alkalmazásának vizsgálatára és a bírói döntés felülvizsgálatára azonban az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. [78/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 904.; 1313/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 935.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.]

Ezen kívül az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette: az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében, az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a felülvizsgálni kért jogszabály miért és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítványozó által előterjesztett kérelem nem felel meg az Abtv.-ben és az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatba (ABH 2003, 2065.) foglalt követelményeknek, mivel az

indítványozó nem jelölte meg pontosan, hogy mely jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatát kérte, illetve a jogszabálynak és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek nem minősülő társasházi alapító okirat alkotmányossági kontrollját indítványozta. Az indítványozó konkrét jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére irányuló határozott kérelmet sem terjesztett elő, továbbá azt sem indokolta, hogy az általa kifogásolt jogszabályok miért és mennyiben sértik az Alkotmány egyes rendelkezéseit.

Az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság akkor állapítja meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő; ekkor a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az indítványozó azonban a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványában nem jogalkotói mulasztásra megállapítását kérte, hanem a fent hivatkozott jogszabályok és az alapító okirat ellentmondásainak feloldását.

A fentiek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 9.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

505/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

Indokolás

I.

Az indítványozó egyrészt az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 31. § (2) bekezdésének és 1. számú melléklete I/B/2. pontjának, másrészt az adózás rendjéről szóló törvény egyes rendelkezéseinek alkalmazásáról és módosításáról, valamint egyes adótörvények módosításáról szóló 2005. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Artm.) 1. § (4)–(5) bekezdéseinek felülvizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Álláspontja szerint az Art. és Artm.

hivatkozott előírásai olyan számítástechnikai eszközök vásárlására, Internet-kapcsolat előfizetésére és számítógépes szakismeretek megszerzésére kötelezik az adózót, amit „egyébként nem venne igénybe, illetve nem tenne meg”. Az indítványozó mindazonáltal nem jelölte meg az Alkotmány azon rendelkezéseit, amelyekkel ellentétesnek tartja a támadott jogszabályhelyeket. Hiánypótlásra történt felhívását követően kifejtette, hogy az Art. és Artm. kifogásolt rendelkezései sértik a személyes szabadsághoz való jogot [Alkotmány 55. § (1) bekezdés] és a tanszabadságot [Alkotmány 70/G. § (1) bekezdés].

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Egyrészt az Art. 31. § (2) bekezdése és 1. számú mellékletének I/B/2. pontja, továbbá az Artm. 1. § (4)–(5) bekezdései, másrészt az Alkotmány 55. § (1) bekezdése és 70/G. § (1) bekezdése között alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában az indítványozó által kezdeményezett alkotmányértékelés sem állapítható meg.

Ezért az indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 16.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

540/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt sérelmezi, hogy a Nemzeti Színház jogállását rendező, a pesti magyar színházról szóló 1840. évi XLIV. törvénycikket nem alkalmazzák a magyar hatóságok, mivel az – állításuk szerint – már nincs hatály-

ban. Az indítványozó előadta, hogy a törvénycikket de facto nem helyezték hatályon kívül, legalábbis a jogalkotásért felelős szervek nem tudták megmondani, hogy mikor és hogyan került sor a hatályon kívül helyezésre, csupán arról tájékoztatták, hogy mivel a jogszabály teljességbe ment, nem tekinthető hatályosnak. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványnak nevezett kérelmében előadta, hogy a jelenlegi helyzet sérti a jogállami jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. §], a Kormány magatartása pedig csorbítja az Országgyűlés jogait [Alkotmány 19. §], sérül a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog [Alkotmány 61. §] és a tudományos élet szabadsága [Alkotmány 70/G. §]. Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy 1. nincs olyan jogforrás, amely módosította, vagy hatályon kívül helyezte volna az 1840. évi XLIV. törvénycikket, ezért az jelenleg is hatályos és élő, 2. különbség van a kiemelt fontosságú Nemzeti Színház és az egyéb állami kulturális, művészeti intézmények között, 3. nem alkotmányellenes, ha az Országgyűlésnek saját tulajdonú színháza van, amely felett kizárólagos rendelkezési joga is van. Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze az Országgyűlést, hogy „perelje vissza” a Nemzeti Színházat az eredeti törvénycikk hatálya helyezésével, vagy helyezze hatályon kívül a törvénycikket, illetve hívja fel a figyelmét valamennyi köztisztviselőnek, hogy a köztisztviselői eskü betartása érdekében körültekintően, szakértő módon járjanak el, továbbá mondja ki, hogy a megváltozott életviszonyokra hivatkozva sem lehet a hatalmat erőszakosan gyakorolni, illetve hogy a közpénzből fenntartott intézményeket érintő kérdésekben csak nyilvános döntések születhetnek.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó azonban nem valamely jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát kérte. Az Abtv. 49. §-a szerint az Alkotmánybíróság akkor állapítja meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő; ekkor a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az indítványozó azonban a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmet nem terjesztett elő, hanem a Nemzeti

Színház státuszának rendezését kérte, vagyis olyan kérelmeket terjesztett elő, amelyek elbírálására az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. §-a alapján nincs hatásköre.

Ezért az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 9.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

615/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) azon rendelkezésének a megsemmisítését kérte, amely szerint a társasági szerződés módosítását a gazdasági társaság jogtanácsosa is ellenjegyezheti [Gt. 18. § (1) bekezdés]. Az indítványozó álláspontja szerint a sérelmezett rendelkezés alapján a társasági szerződés módosítását kizárólag csak a gazdasági társaság jogtanácsosa jogosult ellenjegyezni. Az indítványozó kérelmében az Alkotmány 2. §-át, 7. §-át és 50. §-át jelölte meg.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalant.

A Gt. 11. § (3) bekezdése szerint a társasági szerződést közjegyző által készített közokiratba vagy ügyvéd, illetve az alapító jogtanácsosa által ellenjegyzett magánokiratba kell foglalni. A Gt. 18. § (1) bekezdése szerint ha a társasági szerződés módosításáról a gazdasági társaság legfőbb szerve határoz, akkor a módosított társasági szerződést külön okiratba vagy – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a legfőbb szerv üléséről felvett jegyzőkönyvbe kell foglalni. A társasági szerződés módosítását a gazdasági társaság jogtanácsosa is ellenjegyezheti. A két jogszabályi rendelkezés öszevetéséből, nyelvtani és logikai értelmezés

alapján egyértelműen megállapítható, hogy az indítványozó tévesen értelmezi úgy a törvényt, hogy a gazdasági társaság legfőbb szerve által indukált társasági szerződés-módosítást kizárólag a gazdasági társaság jogtanácsosa ellenjegyezheti.

Ezen túlmenően, az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése értelmében, az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a felülvizsgálni kért jogszabály miért és mennyiben sérti [654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítvány a fenti feltételnek nem tett eleget, mert az a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését is tartalmazó határozott kérelmet nem tartalmazott.

Mindezek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

653/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az építési műszaki ellenőri tevékenységről szóló 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) felülvizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál, mert – álláspontja szerint – a R. „hátrányos megkülönböztetéssel sújtja” az építési műszaki ellenőri névjegyzékbe történő felvételre vonatkozó határidőt elmulasztókat. Az indítványozó mindazonáltal nem jelölte meg az Alkotmány azon rendelkezését, amellyel ellentétesnek tartja a támadott R.-t, s nem fejtette ki a vélt alkotmányellenesség okát sem.

Hiánypótlásra történt felhívását követően az indítványozó azzal egészítette ki kérelmét, hogy a R. 3. § (3) bekezdésének a) pontja és (4) bekezdése, valamint 6. § (2) bekezdésének a) pontja és (4) bekezdése sértik az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalmát, indítványát azonban továbbra sem indokolta.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság már több döntésében kifejtette: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti [654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítvány a fenti feltételnek nem tett eleget, mert a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését is tartalmazó határozott kérelmet nem tartalmazott.

Ezért az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 24.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

747/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasznak nevezett beadványában előadta, hogy jogsérelme mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességen alapul, mivel a jogalkotó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben (a továbbiakban: Pp.), illetve az azt módosító 2005. évi CXXX. törvényben nem biztosította a felülvizsgálat

megengedhetősége tárgyában hozott egyesbírói végzés elleni jogorvoslat lehetőségét. Álláspontja szerint ez sérti a jogállamiság elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a társasbíráskodás elvét [Alkotmány 46. § (1) bekezdés] és a bíróságok alkotmány- és jogvédő szerepét [Alkotmány 50. § (1) bekezdés]. Az indítványozó másodlagos kérelme arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a felülvizsgálati kérelmet elutasító egyesbírói döntés elleni jogorvoslatra vonatkozó alkotmányos követelményeket. Kérte továbbá az ügyében lefolytatott eljárás jogellenességének kimondását, illetve a megismétlendő eljárásra vonatkozó alkotmányos követelmények meghatározását.

Az Alkotmánybíróság főttkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 23. § (1) bekezdés c) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy az Alkotmánybíróság 1105/D/2004. AB határozatában (ABH 2005, 1316.) visszautasította azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyek szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn azért, mert a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatot (a továbbiakban: ABh.; ABH 2004, 551.) követően a jogalkotó nem teremtette meg az egyesbírói döntés elleni jogorvoslatot. Tájékoztatta továbbá az indítványozót arról is, hogy alkotmányos követelmény megállapítására önálló indítvány nem terjeszthető elő. A tájékoztatás ellenére az indítványozó továbbra is fenntartotta kérelmét. Érvelését kiegészítette azzal, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz keretében érvényesíthető alkotmányellenes mulasztásra vonatkozó gyakorlatát nem tartja „kellő normatív elhatároló módszernek”. Előadta továbbá, hogy konkrét ügyében a jogalkotói mulasztás hatása megegyezik a Pp.-nek az ABh. rendelkező részének 2. pontjában megsemmisített 273. § (5) bekezdés első mondatának visszaállításával, ugyanis a felülvizsgálati kérelmet elutasító egyesbírói végzés ellen – az ABh. ellenére – továbbra sincs jogorvoslat.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítványozó olyan alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelynek tartalma azonos az 1105/D/2004. AB határozat rendelkező részének 6. pontjában már visszautasított alkotmányjogi panaszokkal. Az Alkotmánybíróság e határozatában megerősítette azon álláspontját, hogy az alkotmányjogi panasz, mint a konkrét normakontroll egyik formája, csak valamely jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatához kapcsolható, s főszabályként nem kezdeményezhető mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására. Az Alkotmánybíróság ezért ezeket az alkotmányjogi panaszokat visszautasította. (ABH 2005, 1316, 1326–1328.) Így a jelen indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság – az Abtv. 27. § (2) bekezdésére is figyelemmel – kizárólag visszautasító döntést hozhatna.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak sem ezen rendelkezés, sem – az Abtv. 1. § *h*) pontja alapján megalkotott – más törvény alapján nincs hatásköre valamely konkrét ügyben folyt eljárás felülvizsgálatára, illetve arra vonatkozó alkotmányos követelmény önálló meghatározására. Az Alkotmánybíróság már rámutatott: „jogszabály vagy állami irányítás jogi eszköze alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve – önmagában – alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs önálló hatásköre.” (292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591.)

A fentiekre tekintettel a jelen alkotmányjogi panaszt – mint nyilvánvalóan alaptalan – az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján elutasítom.

Budapest, 2006. október 9.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

828/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogalkalmazással kapcsolatos panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a személyhez fűződő jogának megsértése tárgyában, valamint rágalmazás miatt indított perci miatt fordult az Alkotmánybírósághoz. Kérelme a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásban hozott határozatainak hatályon kívül helyezésére és a bíróságok új eljárásra való kötelezésére irányul. Beadványában az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárást nem kezdeményezett. Az Alkotmánybíróság főtítkára felhívta az indítványozó figyelmét arra, hogy jogalkalmazással kapcsolatos panaszok orvoslása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az indítványozó további beadványai – a főtítkári tájékoztatást követően sem – tartalmaztak az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó határozott kérelmet.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatára (ABH 2003, 2065.) 21. §-a szerint:

„(1) Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot [Abtv. 22. § (2) bekezdés].

(2) Az (1) bekezdésnek megfelelően az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.”

Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárás kezdeményezésére határozott kérelmet nem terjesztett elő, ezért beadványai érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

Erre tekintettel az indítványozó beadványait – mint nyilvánvalóan alaptalanokat – az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján elutasítom.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

832/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet [a továbbiakban: Ptké.] 21. §-ának megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Álláspontja szerint a közösségi joggal – az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabad-

ságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezménynek (a továbbiakban: Egyezmény) a tulajdon védelmére vonatkozó első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkével – ellentétes, hogy a helyi önkormányzat a tulajdonjogot szükségtelen zavarás nélkül is korlátozhatja, mivel a Ptké. kifogásolt előírása lehetővé teszi, hogy a települési önkormányzat rendelete a Ptk. szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapítson meg. Az indítványozó az Alkotmány európai uniós csatlakozási klauzulájának [2/A. § (1) bekezdés], valamint a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjára vonatkozó előírásának [7. § (1) bekezdés] sérelmére hivatkozott. Megjelölte továbbá az Alkotmánynak az önkormányzati választások időpontjára vonatkozó rendelkezését [44. § (2) bekezdés].

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítványozó által hivatkozott Egyezmény – az indítványozó állításától eltérően – nem az Európai Unió, hanem az attól különböző más szervezet, az Európa Tanács által elfogadott nemzetközi egyezmény. Így az indítvány alapján a közösségi jog megsértése fel sem merül. Erre tekintettel az Alkotmány európai uniós csatlakozási klauzulájának [2/A. § (1) bekezdés] vizsgálata indokolatlan.

Ami a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjára vonatkozó előírást [Alkotmány 7. § (1) bekezdés] illeti, rá kell mutatni arra, hogy az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (3) bekezdése szerint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát csak a törvényben meghatározottak kezdeményezhetik. Az indítványozó azonban nem tartozik az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerinti személyi körbe, ezért a Ptké. kifogásolt rendelkezésének nemzetközi szerződésbe (Egyezménybe) ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére nem jogosult.

Az Alkotmánybírósrág gyakorlata szerint az Alkotmány 7. § (1) bekezdése nem önálló, hanem utaló alkotmányi szabály, így utólagos normakontroll alapjául csak az indítványok által érintett nemzetközi szerződés szolgálhat. Az Alkotmánybírósrág álláspontja szerint éppen ezért ezzel az alkotmányi rendelkezéssel nem kerülhető meg az Abtv. 21. § (3) bekezdésének korlátozása, amely a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát meghatározott személyek és szervek indítványához köti [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 148.].

Végezetül a Ptké. 21. §-a és az Alkotmány 44. § (2) bekezdése között alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában az indítványozó által kezdeményezett alkotmányértés sem állapítható meg.

Mindezekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 17.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybírósrág elnöke

839/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybírósrág elnöke alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó – alkotmányjogi panasznak nevezett – beadványában a bírósági ügyében született szakértői véleményeket kifogásolta; az Alkotmánybírósrág hatáskörébe tartozó kérelmet nem terjesztett elő. Az Alkotmánybírósrág főttkára hiánypótlásra hívta fel az indítványozót. Az indítványozó második beadványa a főttkári tájékoztatást követően sem tartalmazott az Alkotmánybírósrág eljárására vonatkozó határozott kérelmet, s nem jelölt meg alkotmányellenesnek vélt jogszabályt sem.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybírósrágról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése kimondja: az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia.

Ezen túlmenően, az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítvány a fenti feltételnek nem tett eleget, mert a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését is tartalmazott határozott kérelmet nem tartalmazott.

Mindezek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 9.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

846/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Thtv.) 3. § (1) bekezdését támadja; álláspontja szerint a társasházi közösség definíciója ellentétes az Egyesült Nemzetek Alapokmányának több rendelkezésével, amit az 1956. évi I. törvény iktatott törvénybe. Úgy véli, hogy az egyesületbe való belépésre kötelezés tilalmát [Alapokmány 20. cikk (2) bekezdése] sérti a Thtv. 3. § (1) bekezdése, amely kényszerközösséget hoz létre.

Az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta az indítványozót a Thtv.-re vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatáról [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABK 2006. február, 51.], valamint a nemzetközi szerződésbe ütközés indítványozására jogosultak korlátozott személyi köréről. Az indítványozó hiánypótlásában azt kérte, hogy a Thtv.-nek az Alapokmányba, mint belső jogba való ütközését állapítsa meg az Alkotmánybíróság, tekintettel arra, hogy az emberi jogok védelméről szóló nemzetközi egyezmény az Alkotmány rendelkezése folytán a belső jog részévé vált; továbbá kifejtette, hogy – mivel beadványa ez alapján egyszerű utólagos normakontrollra irányul – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (2) bekezdése alapján jogosult az indítvány benyújtására.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalant.

Az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát csak a törvényben meghatározottak kezdeményezhetik. Az indítványozó azonban nem tartozik az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerinti személyi körbe, ezért a kifogásolt rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére nem jogosult.

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általános elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 7. § (1) bekezdése nem önálló, hanem utaló alkotmányi szabály, így utólagos normakontroll alapjául csak az indítványok által érintett nemzetközi szerződés szolgálhat. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint éppen ezért ezzel az alkotmányi rendelkezéssel nem kerülhető meg az Abtv. 21. § (3) bekezdésének korlátozása, amely a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát meghatározott személyek és szervek indítványához köti [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 148.].

Mindezek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

873/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA) Doktori Szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat) 3. pontja (3) bekezdésének, 6. pontja (3) bekezdésének, 16. pontja (3) bekezdésének, 17. pontja (4) bekezdésének és 36. pontjának megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint a fenti rendelkezések sértik a jogállami jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdése],

az alapvető emberi jogokat [Alkotmány 8. §], a jogorvoslathoz való jogot [Alkotmány 57. (5) bekezdése], a panaszjogot [Alkotmány 64. §], a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdései]. Továbbá, az indítványozó kérte annak a megállapítását, hogy az MTA által részére kézbesített levél sérti a jogállami jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] és a jogegyenlőséget [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése]. Végezetül, kérte annak kimondását, hogy a lefolytatott eljárás és az abban hozott elutasító döntés sérti a „33 éves szakmai jóhírnevét” [Alkotmány 59. §] és alapvető emberi jogait [Alkotmány 8. §], valamint a tudományos élet szabadságát [Alkotmány 70/G. §].

bíróság a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek az alkotmányosságát vizsgálja. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szerint sem a Szabályzat, sem az MTA levele nem tekinthető jogszabálynak, vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének, így az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában nem vizsgálhatja azok alkotmányosságát.

Az Alkotmánybírósnak sem az Abtv., sem az Abtv. 1. § h) pontja szerinti törvény nem biztosít hatáskört az MTA eljárásának alkotmányossági vizsgálatára.

Ezért az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a szerint az Alkotmány-

Budapest, 2006. október 31.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

KÖZLÖNY

§

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadásában
– a Kreátor Info Kft. szervezésében – megjelent a

„Helyi önkormányzati rendeletek az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság ítéleteinek tükrében” című kiadvány

A két kötetből álló kiadvány célja, hogy az egyes részterületeket sorra véve bemutassa, hogy melyek azok a leggyakoribb hibák, amelyeket a helyi önkormányzatok a rendeleteik megalkotásánál elkövetnek, mégpedig a jelentősebb alkotmánybírósági határozatok tükrében. Mindezen túl egy önálló kötet tartalmazza az Európai Bíróság azon ítéleteit, amelyekben helyi vagy regionális önkormányzatok, illetve helyi vagy regionális hatóságok voltak érintettek, vagy ellenük folyt az eljárás. E kiadvány olyan fontos információk gyűjteménye, melyet a helyi önkormányzatok felhasználhatnak majd a helyi jogalkotás előkészítésénél.

A „*Helyi önkormányzati rendeletek az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság ítéleteinek tükrében*” című könyvben tematikus sorrendben kerül rendszerezésre az egyes témakörök szempontjából fontos AB határozatok rövid, kivonatolt tartalma, amely minden jegyző és helyi döntéshozó számára – az önkormányzati rendeletalkotáshoz – szükséges és elengedhetetlen jogforrás.

E mellett az egyes önkormányzati rendeletalkotási tárgykörökre vonatkozóan az önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazást adó hatályos jogszabályok, az egyes rendeletek főbb tartalmi elemeinek és ezen elemekhez kapcsolódó AB döntések ismertetésére is sor kerül. Az AB határozatok lényegi kérdéseinek felvázolása mellett a megsemmisített rendeletek, szakaszok helyett helyes megoldásokra is utal a kiadvány a célból, hogy segítséget nyújtson a jegyző számára a helyi jogalkotási problémák megoldásához.

A kötet fő gerincét alkotják a következő önkormányzati témákban alkotott alkotmánybírósági döntések: a helyi jogalkotás általános kérdései és a jogi alapelvek érvényesülése az önkormányzati rendeletekben, a helyi adó, a hatósági ár, a szociális támogatások, gyermekvédelmi ellátások, lakás- és helyiséggazdálkodás, hulladékgazdálkodás, állattartás, közterület-használat, vásárok és piacok rendje, építésügy, önkormányzati vagyon, költségvetés, útépitési és közműépítési díj, az önkormányzat szervezete és működése.

Külön érdekessége a kiadványnak, hogy a szerzők olyan alkotmánybírósági határozatokat is bemutatnak, amelyek időközben a magyar jogszabályok módosítása, illetve a közösségi jognak való megfelelés okán nem alkalmazhatók, ezzel ugyanis elkerülhető, hogy adott esetben a jogalkotó olyan határozatra hivatkozzon a szabályozás során, amely okafogyottá vált.

Magyarország uniós csatlakozása óta kiemelt jelentősége van a közösségi előírások betartásának is mind a helyi önkormányzati rendeletek alkotása, mind pedig a helyi önkormányzatok törvényes működésének biztosítása során. Így a kiadvány az Európai Bíróság ítéleteinek rövid ismertetése mellett az adott helyzetben alkalmazandó közösségi jogszabály hivatkozását, a helyes értelmezést és a követendő magatartást is tartalmazza. Más tagállamok önkormányzatainak negatív tapasztalatai nagy segítségül szolgálhatnak a jegyzők számára a közösségi jogszabályok helyes alkalmazásához és a közösségi jogsértések elkerüléséhez.

A „Helyi önkormányzati rendeletek az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság ítéleteinek tükrében” című kötet szerzői a magyar önkormányzati rendszer és az Európai Unió joganyagának kiváló ismerői:

Dr. Gyergyák Ferenc főtanácsadó (Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága)

Dr. Orova Márta főosztályvezető-helyettes (ÖTM, Közigazgatási Hivatali, Jegyzői és Hatósági Főosztály)

Sárközyné dr. Szabó Piroska, jegyző

Dr. Zöld-Nagy Viktória közigazgatási jogász (ÖTM, Közigazgatási Hivatali, Jegyzői és Hatósági Főosztály)

A **Magyar Hivatalos Közlönykiadó** a „Helyi önkormányzati rendeletek az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság ítéleteinek tükrében” című kiadványt ajánlja az ország valamennyi jegyzőjének, körjegyzőjének, főjegyzőjének, a polgármestereknek, megyei közgyűlési elnököknek, a képviselő-testületek tagjainak, valamint a helyi jogalkotás előkészítésében részt vevő hivatali munkatársaknak.

A 384 oldalterjedelmű kiadvány ára: **3948 Ft** áfával

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a „Helyi önkormányzati rendeletek az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság ítéleteinek tükrében” című kiadványt (ára: **3948 Ft** + postaköltség), példányban, és kérem juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutalom.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

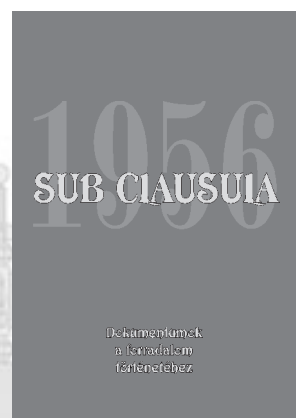
**A Magyar Hivatalos Közlönykiadó
megjelentette**

DR. GECSÉNYI LAJOS, a történettudományok kandidátusa
és DR. MÁTHÉ GÁBOR, az állam- és jogtudományok kandidátusa
szerkesztésében

**SUB CLAUSULA
1956**

Dokumentumok a forradalom történetéhez

című könyvét.



Mi és hogyan történt 1956 őszén? Miként roppant meg fokozatosan a diktatúra az októberig vezető hónapok során, mit tettek és mit akartak a forradalom vezetői, miközben az utcákon már a tankok dübörögtek és a fegyverek ropogtak? És mit tettek a nagyhatalmak, melyek közül az egyik birodalma sáncait védte, a többi pedig az együtt érző kívülállás paravánja mögül figyelte a példátlan bátorsággal vállalt harcot és bukást. Hiteles választ a kérdések láncolatára aligha adhat más, mint a korabeli források tanúsága.

Ez indította a kötet szerkesztőit arra, hogy az 50. évforduló előestéjén mindabból, amit fontosnak tartanak, a forradalom előzményeit, az odáig vezető utat, majd a hősi küzdelem háttérében folyó hazai és nemzetközi tárgyalásokat, döntéseket, értékeléseket illetően, egy kötetbe gyűjtve a történelemtudomány szabályai szerint ismét közzétegyék. Magyar, orosz, angol, amerikai, osztrák levéltárak anyagából válogattak, és használták az elsődleges közlés helyének megjelölésével az eddigi publikációkat is. Olyan gyűjtemény jött így létre, amely, ha nem is hiánytalanul, de meghatározó elemeiben átfogja 1956 történetét.

A kötet 768 oldal terjedelmű, ára **6594 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELÉS

Megrendelem a

**SUB CLAUSULA
1956**

Dokumentumok a forradalom történetéhez

című, 768 oldal terjedelmű kiadványt

(ára: **6594 Ft** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házzszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....

cégszerű aláírás

5 érvünk van:

hivatalos és hiteles
jogszabályszovegek

hasznos kiegészítők
(pl. iratmintatár)

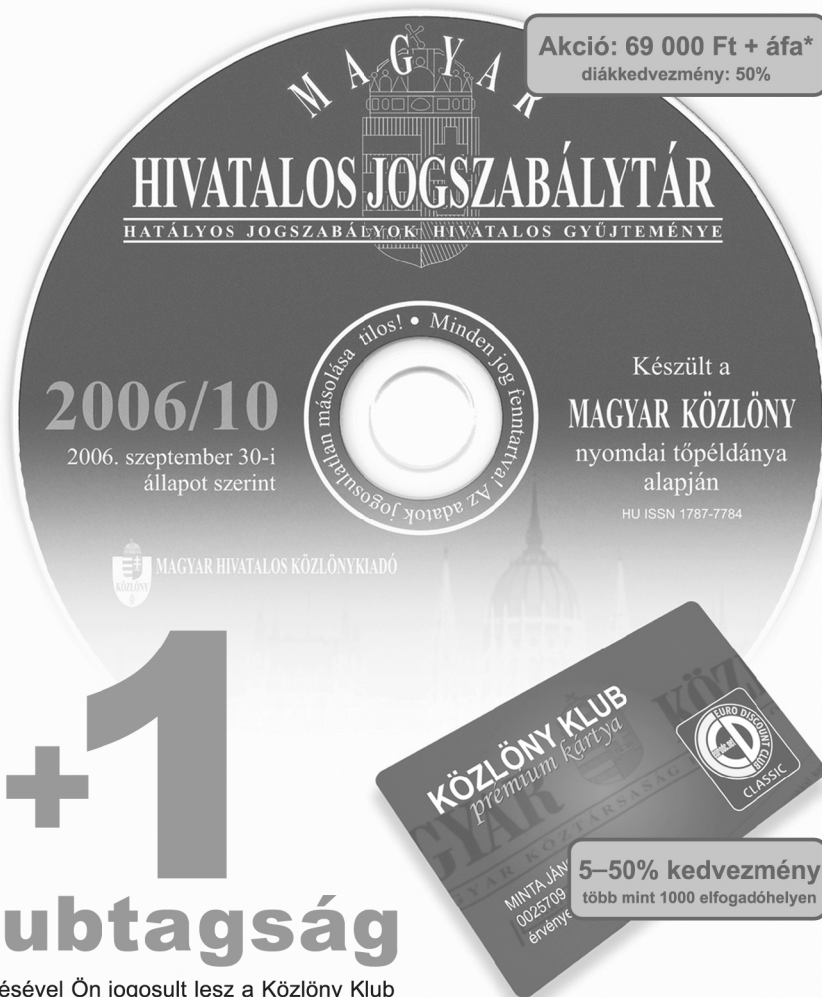
rendszeresen
aktualizált
kommentárok

megújult, gyors
keresőprogram

online frissítés
naponta

+1 klubtagság

Előfizetésével Ön jogosult lesz a Közlöny Klub névre szóló prémium kártyájára, amellyel nem csak a Magyar Hivatalos Közlönykiadó boltjaiban részesül azonnali árkedvezményben, hanem az Euro Discount Club partnercégeinél is országszerte.



Akció: 69 000 Ft + áfa*
diákkedvezmény: 50%

2006/10
2006. szeptember 30-i
állapot szerint

MAGYAR HIVATALOS KÖZLÖNYKIADÓ

Készült a
MAGYAR KÖZLÖNY
nyomdai tőpéldánya
alapján

HU ISSN 1787-7784



5-50% kedvezmény
több mint 1000 elfogadóhelyen

 www.mhk.hu
06 (80) 200-723

- Előfizetem a **Hivatalos Jogszabálytár** önálló változatát egy évre példányban. Előfizetési periódus: 2007. január–december. 2007. évi kedvezményes előfizetési díj: **69 000 Ft + áfa**, rendszerbe lépési díj nincs. Többfelhasználós hálózati verzióinkról kérjük, érdeklődjön zöldszámunkon!

- Igénybe kívánom venni a diákok részére fenntartott 50% kedvezményt. Diákigazolvány sorszáma:

Név, cím:

Ügyintéző, telefon:

Kézbesítési cím és név:

Dátum: Cégszerű aláírás:

*Ajánlatunk a 2006. december 31-ig beérkezett új, éves előfizetésekre vonatkozik.

Kérjük, hogy a szelvényt a Magyar Hivatalos Közlönykiadó **1394 Budapest 62, Pf. 361** postacímére, illetve a **266-8906**-os vagy a **266-5190**-es faxszámra küldje vissza. Megrendelését feladhatja a www.mhk.hu honlapon vagy a jogszabalytar@mhk.hu e-mail címen is.

Ha a Közlöny Klub tagságra és az azzal járó kedvezménykártyára nem tart igényt, jelezze itt:

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosan tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2007. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel). Az esetleges módosítást szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni. Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessék be. Készpénzes befizetés kizárólag a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.) lehetséges. (Levél cím: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2007. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

Magyar Közlöny	99 792 Ft/év	Környezetvédelmi és Vízügyi Értesítő	15 120 Ft/év
Hivatalos Értesítő	15 372 Ft/év	Közlekedési Értesítő	24 696 Ft/év
Határozatok Tára	22 932 Ft/év	Kulturális Közlöny	18 900 Ft/év
Önkormányzatok Közlönye	5 544 Ft/év	Külgazdasági Értesítő	20 160 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	18 900 Ft/év	Munkaügyi Közlöny	15 372 Ft/év
Bányászati Közlöny	4 788 Ft/év	Oktatási Közlöny	21 924 Ft/év
Belügyi Közlöny	25 452 Ft/év	Pénzügyi Közlöny	30 492 Ft/év
Egészségbiztosítási Közlöny	22 176 Ft/év	Sportértesítő	5 040 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	27 720 Ft/év	Statisztikai Közlöny	13 104 Ft/év
Ellenőrzési Figyelő	3 528 Ft/év	Szociális Közlöny	15 624 Ft/év
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	18 396 Ft/év	Turisztikai Értesítő	11 844 Ft/év
Gazdasági Közlöny	23 436 Ft/év	Ügyészségi Közlöny	6 552 Ft/év
Hírközlési Értesítő	6 552 Ft/év	Nemzeti Kulturális Alap Hírlevele	5 040 Ft/év
Honvédelmi Közlöny	18 648 Ft/év	Pénzügyi Szemle	19 908 Ft/év
Igazságügyi Közlöny	15 876 Ft/év	L'udové noviny	3 780 Ft/év
Jogtanácsadó	6 804 Ft/év	Neue Zeitung	4 788 Ft/év

Cégek Közlöny CD

A **Cégek Közlöny** hatályos és hiteles céginformációs – az üzleti életben részt vevők számára nélkülözhetetlen, naprakész – adatbázisát tartalmazó, heti rendszerességgel lemezen megjelenő lap formátuma 2007. október 1-jétől várhatóan megújul. Erre tekintettel a CD a 2007. évben január 1-jétől szeptember 30-ig fizethető elő. A háromnegyed éves előfizetés díja a 20%-os áfával: 106 272 Ft.

Közbeszerzési Értesítő

A hetente több száz, minden szakterületre kiterjedő közbeszerzési felhívás részletes leírását és feltételeit tartalmazó **Közbeszerzési Értesítő** című hivatalos lap révén az előfizetők a leggyorsabban, autentikus forrásból értesülhetnek a pályázatokról. Az Értesítő – a tervezett formátumváltás miatt – a 2007. évben fél évre fizethető elő. A féléves előfizetés díja áfával: 55 062 Ft.

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR (CD)

hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2007. évi éves előfizetési díjai:

(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

Önálló változat	72 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	260 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	130 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	340 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	160 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	590 000 Ft

2006. december 31-ig történő 2007. évi teljes éves előfizetés esetén az önálló változat díja: 69 000 Ft.

Az EU-JOGSZABÁLYTÁR (CD)

Az Európai Unió Jogszabályai gyűjteményének 2007. évi éves előfizetési díja

(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

Önálló változat	72 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	260 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	130 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	340 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	160 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	590 000 Ft

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2006-os évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti küllalak megőrzésével, de könnyen kezelhetően. Ára: 12 000 Ft + áfa.

Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6.

Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a FÁMA Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357.

Információ: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu).

A 2006. évi előfizetési díj: 17 136 Ft áfával. Egy példány ára: 1617 Ft áfával.

A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 1215—9530

06.3678 Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes.

