

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
14/2006. (V. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 41/2005. (XII. 1.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	323
15/2006. (V. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 40/2005. (XII. 1.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	324
16/2006. (V. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 45/2005. (XII. 15.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	326
17/2006. (V. 17.) AB határozat	A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény 91. § (1) bekezdése <i>e</i> pontjának „helyi önkormányzati” szövegrésze, valamint a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés <i>h</i> pontja és 23. §-a alkotmányellenességéről.....	328
18/2006. (V. 31.) AB határozat	A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 94. § (7) bekezdése alkotmányellenességéről.....	334
19/2006. (V. 31.) AB határozat	A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 114. § (5) bekezdése alkotmányellenességéről.....	338
20/2006. (V. 31.) AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 366. § (1) bekezdésének „vagy riasztó hírt terjeszt,” szövegrésze alkotmányellenességéről.....	344
21/2006. (V.31.) AB határozat	A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 52. § (3) bekezdésének második mondata, 83. § (2) bekezdése <i>i</i> pontjának „a baleseti ellátásra jogosító foglalkozási betegségek, illetve” szövegrésze, továbbá a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 32. §-ának (3) bekezdése, valamint az 1. sz. melléklete alkotmányellenességéről.....	352
13/2006. (V. 5.) AB határozat	Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet 5/A. §-a alkotmányellenességéről.....	355
964/B/2000. AB határozat	A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 67. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	358
538/B/2001. AB határozat	A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 2. § (1) bekezdés <i>i</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	361
357/B/2002. AB határozat	A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény 30. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	363

Szám	Tárgy	Oldal
444/B/2002. AB határozat	A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 57. § (1) bekezdése <i>h)</i> pontjának „a tanulók fegyelmi ügyeiben való döntés” szövegrésze, valamint 76. § (6) bekezdése második mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	367
1074/B/2004. AB határozat	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a lakások bérletéről szóló 68/1995. (XII. 5.) sz. rendelete 5. § (3) bekezdés [Nem nyújthat be pályázatot:] „aki öt éven belül önkényes lakásfoglaló volt,”... „valamint a korábbi rendelkezések alapján rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó volt” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	370
1075/B/2004. AB határozat	Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérbeadásáról és a lakhatással kapcsolatos szociális feladatokról szóló 7/2001. (III. 6.) Kr. rendelete 9/A. §-a „– önkényes lakásfoglalónak,” – valamint a „jogcím nélküli lakáshasználónak minősül,” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	378
373/D/2005. AB határozat	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 47. § (1) bekezdése „szükség esetén” szövegrésze, 52. § <i>d), f)</i> pontja, 54. § (1) bekezdésének <i>d), f)</i> pontja, valamint (2) bekezdése alkotmányellenességnek vizsgálatáról.	385
954/B/2005. AB határozat	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 26. § (1) bekezdés <i>f)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	388
1186/E/2005. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról, mert a rendes bíróságok az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § <i>g)</i> pontja szerinti eljárást nem indítványozhatják.....	391
1114/B/2001. AB határozat	A 196/1992. (III. 12.) Föv. Kgy. h., az 587/1994. (V. 26.) Föv. Kgy. h. és a 602–606/1994. (VI. 9.) Föv. Kgy. határozatok hatályon kívül helyezéséről szóló 980/1996. (VI. 27.) Föv. Kgy. határozat alkotmányellenességének vizsgálatáról	393
123/F/2005. AB határozat	A Fővárosi Vagyonátadó Bizottság és a Közlekedési, Hírközlési és Építési Minisztérium között keletkezett hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló indítványt elutasításáról.....	394
798/B/2005. AB határozat	Az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet melléklete „1.8. Sellye Okmányiroda” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	396
524/B/1998. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	401
914/B/1998. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	401
35/E/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	402
926/E/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	403
991/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	403
1105/D/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	404
128/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	405
955/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	406
659/B/1999. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	408
677/H/2000. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	408
620/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	409
1153/I/2005. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	410
248/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	411

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

14/2006. (V. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzúzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének és az azon szereplő kérdésnek a 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 41/2005. (XII. 1.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-
lönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. 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:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaságban élő és külön törvény által már korábban elismert nemzeti-
ségek és etnikai kisebbségek, külön törvényben szabályozott módon megválasztott országos vezetői, a Magyar Köztársaság Országgyűlésének teljes jogkörrel rendelkező tagjai legyenek?”

Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalma ellentétes az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d*) pontjával, valamint a 71. § (1) bekezdésével. Ezért az OVB a 41/2005. (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 népfel-
ség elvével, ezért indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze új eljárás lefolytatására az OVB-t.

2. 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/C. § (5) bekezdés

Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről”.

„71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, valamint a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjait, továbbá a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.”

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.”

3. 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. 78. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

4. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés arra irányul, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országos vezetői és tisztségük-
ből következően az Országgyűlés tagjai legyenek. Vagyis eredményes ügydöntő népszavazás esetén a törvényhozásnak lehetővé kellene tennie, hogy az országgyűlési képviselőválasztásokon mandátu-

mot szerzett képviselők mellett más – törvényben meghatározott – választáson vezetői tisztséget elnyert személyek is képviselői mandátumhoz jussanak.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés eldöntésére megtartott eredményes népszavazás az Alkotmány módosítására kötelezné az Országgyűlést. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése ugyanis – egyebek mellett – kimondja, hogy az országgyűlési képviselőket a választópolgárok egyenlő választójog alapján közvetlenül választják. Az egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a nemzeti és etnikai kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe. [34/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABK 2005. szeptember, 524, 529.]

Az Alkotmánybíróság a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatban általános érvénnyel állapította meg: „az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét.” (ABH 1999, 251, 262.)

Mivel az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglaltak miatt nem tartható népszavazás az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésben, az Alkotmánybíróság a kérdést nem vetette össze az Alkotmánynak az OVB határozatában szintén felhívott 28/C. § (5) bekezdése *d*) pontjával.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVB határozat Magyar Közlönyben való megjelenésére, elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2006. május 15.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád 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

Alkotmánybírósági ügyszám: 327/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 56. számában.

15/2006. (V. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének és az azon szereplő kérdésnek a 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 40/2005. (XII. 1.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. 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 Köztársasági Elnökét, a Magyarországon élő és választójoggal rendelkező magyar állampolgárok közvetlen, egyfordulós választás útján válasszák meg, a magyar állampolgársággal rendelkező és legalább negyvenötödik életévét betöltő személyek közül, akiknek jelölését legalább háromszáz-ezer magyar állampolgárságú és választójoggal rendelkező személy törvényben szabályozott módon hitelesített aláírásával támogatja?”

Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalma ellentétes az Alkotmány 29/A. § (1) bekezdésével, amely alapján a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja. Ezért az OVB a 40/2005. (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 népfeltség elvével, ezért indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze új eljárás lefolytatására az OVB-t.

2. 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

„29/A. § (1) A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja”.

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.”

3. 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. 78. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés eldöntésére megtartott sikeres népszavazás az Alkotmány módosítására kötelezné az Országgyűlést. Az Alkotmánybíróság a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatban a köztársasági elnök közvetlen választására irányuló népszavazási kezdeményezés vizsgálatakor általános érvénnyel állapította meg: „az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét.” (ABH 1999, 251, 262.)

Ezért az Alkotmánybíróság a 40/2005. (XII. 1.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság, figyelemmel az OVB határozat Magyar Közlönyben való megjelenésére, elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2006. május 15.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád 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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1124/H/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 56. számában.

16/2006. (V. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 45/2005. (XII. 15.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hite-

lesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 45/2005. (XII. 15.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Alulírottak országos népi kezdeményezést támogatunk az alábbi kérdésben: Szükségesnek látjuk Magyarországon is, egy állami keretek között működő Állatvédelmi Szervezet (Felügyelőség, Rendőrség) életre hívását, amelynek feladata az állatokkal szemben elkövetett bűncselekmények felderítése, szükség esetén a Rendőrség segítségével az elkövetők elleni fellépés, az adott ügy jogi úton történő elbírálásának kezdeményezése, továbbá egyéb Állatvédelmi Szervezetekkel történő összefogással segítség nyújtása és ismeretterjesztés.”

Az OVB a határozatát arra alapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem felel meg a jogszabályi előírásoknak. Az országos népi kezdeményezés során alkalmazandó aláírásgyűjtő ív tartalmát a Ve. 118. § (3)–(5) bekezdései alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az országos népszavazáson és népi kezdeményezésen címet viselő 34/2002. (XII. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 5. számú mellékletének 6. számú mintája határozza meg. A hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldánya eltér a R.-ben meghatározott mintától. Az OVB határozatában megjegyezte azt is, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő, megtárgyalásra javasolt kérdés megfogalmazása nem egyértelmű és nem pontos.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2005. évi 165. számában 2005. december 21-én jelent meg. A kifogást a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül, 2006. január 5-én nyújtották be az OVB-hez.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint alaptalan az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint az aláírásgyűjtő ív hitelesíteni kért mintapéldánya formai szempontból nem felel meg a jogszabályi előírásoknak. Az indítványozó kifogásolja azt is, hogy az OVB határozat nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a népi kezdeményezésre bocsátandó kérdés mely okokból nem felel meg az egyértelműség és a pontosság törvényi követelményének.

II.

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

1. Az Alkotmánynak a népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezései:

„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.”

„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.”

„118. § (...)

(3) Valamennyi aláírásgyűjtő ívet a népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.

(4) Az aláírásgyűjtő íveken a saját kezű aláírás mellett – az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából – fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját.

(5) Az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgár az aláírással látja el.”

„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. §-a *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 Nsztv. 3. § (1) bekezdése alapján a népi kezdeményezést támogató aláírásokat csak az aláírásgyűjtő ív OVB által hitelesített mintapéldányával megegyező aláírásgyűjtő íven lehet gyűjteni. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során az Nsztv. 17–18. §-ai alapján az OVB azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés eldöntése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, az aláírásgyűjtő ív pontosan és egyértelműen tartalmazza-e a megtárgyalásra javasolt kérdést, a kérdés megfogalmazása megfelel-e a törvényben foglalt követelményeknek, maga az aláírásgyűjtő ív – formailag és tartalmilag – megfelel-e a Ve. 118. (3)–(5) bekezdésében előírt követelményeknek.

1. A kifogás alapján az Alkotmánybíróság elsőként az OVB határozat azon megállapításának törvényességét vizsgálta, mely szerint az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem felel meg a jogszabályi előírásoknak.

A népi kezdeményezés a közvetlen demokrácia gyakorlásának egyik formája. Az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapvető jogként szabályozza a népi kezdeményezésben való részvétel jogát. Az Alkotmány 28/D. §-ának, illetőleg az Nsztv. 17–20. §-ainak a népi kezdeményezésre vonat-

kozó szabályai alapján a választópolgárok a népi kezdeményezésben való részvétel jogát az aláírásgyűjtő ív aláírással gyakorolják. A népi kezdeményezésben való részvétel jogának érvényesülését a törvény többek között olyan, az aláírásgyűjtő ívvel szemben támasztott formai előírásokkal is biztosítja, amelyek garanciát nyújtanak arra, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgár eredményesen támogassa a népi kezdeményezésre bocsátott kérdést. Ezért népi kezdeményezés esetén fokozott jelentősége van az aláírásgyűjtő ív törvényességének, annak, hogy az aláírásgyűjtő ív a legapróbb részletekig megfeleljen a törvényi előírásoknak.

A Ve. 118. §-a pontosan meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia a népi kezdeményezés támogatására szolgáló aláírásgyűjtő ívnek. Kimondja, hogy az aláírásgyűjtő ívet a megtárgyalásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az aláírásgyűjtő íveken szerepelnie kell a kezdeményező választópolgár saját kezű aláírásának és – az aláírás hitelesítésének ellenőrzése céljából – fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját.

Annak érdekében, hogy az aláírásgyűjtő ív mindenben megfeleljen a törvényben szabályozott tartalmi követelményeknek, a R. 5. számú mellékletében kötelezően alkalmazandó mintaként meghatározza az országos népi kezdeményezés, illetőleg országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtés során használható aláírásgyűjtő ív mintáját.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre benyújtott mintapéldánya nem felel meg maradéktalanul azoknak a törvényességi feltételeknek, amelyeket a Ve. 118. § (4) bekezdése, valamint ennek alapján a R. 5. számú mellékletében meghatározott 6. számú minta kötelezően előír. A Ve. 118. § (4) bekezdése egyértelműen a népi kezdeményezést aláírással támogató választópolgár saját kezű aláírását követeli meg. Ennek megfelelően a R.-ben foglalt aláírásgyűjtő ív minta a saját kezű aláírás feltüntetését kívánja meg az aláírásgyűjtő ív utolsó oszlopának fejlécén. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre benyújtott mintapéldányán a sajátkezűségre való utalás hiányzik. A R. mellékletében meghatározott aláírásgyűjtő ív minta kötelező alkalmazását azért írja elő a jogalkotó, mert az abban meghatározott formai és tartalmi követelmények teljesítése egyrészt tájékoztatást nyújt a kezdeményezést aláírásukkal támogató választópolgároknak a törvényben előírt követelményekről, másrészt a mintának megfelelően elkészített aláírásgyűjtő ív pontos kitöltése garanciát nyújt az aláírók számára arra, hogy aláírásukat az összegyűjtött aláírások ellenőrzése során valósan fogják elfogadni. Az aláírásgyűjtő ív minta nem szöveghű alkalmazása esetén az aláírásgyűjtő ív e garanciális szerepének nem tesz eleget.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerűen járt el akkor, amikor a jogszabá-

lyi követelményeknek meg nem felelő aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta.

2. A kifogás benyújtója azt is kéri az Alkotmánybíró-ságtól, hogy vizsgálja meg azt is, hogy az OVB határozat-nak az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés tárgyában hozott megállapítása – indokolás hiányában – megfelel-e a tör-vényi követelményeknek. Az OVB határozatában a kérdés törvényessége kérdésében nem foglalt állást, az indokolás pusztán egy megjegyzést tartalmaz: „Az Országos Válasz-tási Bizottság a népi kezdeményezéssel kapcsolatban meg-jegyzi továbbá, hogy az nem fogalmazza meg egyértel-műen és pontosan a megtárgyalásra javasolt kérdést.” A határozat indokolása nem tartalmazza azokat az indoko-kat, amelynek alapján az OVB ezt a megjegyzést tette. Az OVB üléséről készült jegyzőkönyv alapján megállapít-ható, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hiányosságára alapozta döntését, a kérdés megfogalmazá-sával kapcsolatos megjegyzés pusztán jelzésül szolgál ar-ra, hogy az ülésen aggályok merültek fel a kérdés egyértel-műségével és pontosságával kapcsolatosan. Ha az OVB valamely ok miatt megállapította a hitelesítés feltételeinek hiányát, és ez alapján megtagadta az aláírásgyűjtő ív hite-lesítését, nem tekinthető törvénysértőnek a határozat a-miatt, mert a hitelesítés további feltételeinek fennállását nem vizsgálta.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB a 45/2005. (XII. 15.) OVB határozatában jogszerűen tagadta meg a népi kezdeménye-zés támogatása érdekében benyújtott aláírásgyűjtő ív hite-lesítését, ezért a kifogást elutasította.

Budapest, 2006. május 15.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád 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. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott

Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám. 14/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 56. számában.

17/2006. (V. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkot-mányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában meg-hozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény 91. § (1) bekezdése *e)* pontjának „helyi önkormányzati” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt 2006. december 31-ével megsemmisíti.

A megsemmisítés után a rendelkezés a következő szö-veggel marad hatályban: „91. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy [...] *e)* rendeletben állapítsa meg a fiatal házások, a többgyermekes családok és más arra rászorul-tak méltányolható igényű otthonhoz jutásához szükséges támogatás, valamint hitelek kamattámogatásának módját, továbbá ezek részletes szabályait.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lakáscél-lú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés *h)* pontja és 23. §-a alkotmány-ellenes, ezért azokat 2006. december 31-ével megsemmi-síti.

3. Az Alkotmánybíróság a Felsőzsolca Város Önkor-mányzata Képviselő-testületének 12/2000. (VI. 23.) szá-mú önkormányzati rendeletének a 14/2000. (X. 6.) számú rendelettel megállapított 3. § (2) bekezdésének „– az igé-nyelt támogatás legalább 5%-ával, mint havi végrehajtás alá vonható jövedelemmel rendelkezik” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmi-sítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-lönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője – miután a képviselő-testület az e tárgy-ban tett törvényességi észrevételével nem értett egyet – kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál Felsőzsolca Vá-ros Önkormányzata Képviselő-testületének 12/2000. (VI. 23.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 14/2000. (X. 6.) számú rendelettel (a továbbiakban (Örm.) megállapított 3. § (2) bekezdésének „– az igényelt támogatás legalább 5%-ával, mint havi végrehajtás alá vonható jövedelemmel rendelkezik” szövegrésze alkot-mányellenességének megállapítását és a szövegrész meg-semmisítését. Indítványában felvetette, hogy a megsem-

misítés során az Alkotmánybíróság mérlegelje a megsemmisíteni kért jogszabályhely „ex tunc” hatályon kívül helyezését mind a jogbiztonság, mind az érintett jogalanyok kiemelten fontos érdekére tekintettel.

Az Ör. megalkotása után, annak törvényességi ellenőrzése során a hivatalvezető törvényességi észrevételt tett, melyet a képviselő-testület részben elfogadva alkotta meg az Örm.-t. Az Örm. 8. §-a azonban a támogatási feltételek olyan kiegészítését iktatta be az Ör. 3. § (2) bekezdésébe, egyfajta vagyoni cenzus bevezetésével, melyek a hivatalvezető szerint ellentétesek a jogalkotási felhatalmazást tartalmazó magasabb szintű jogszabállyal, az akkor még hatályos 106/1988. (XII. 26.) MT rendelettel.

Emiatt a hivatalvezető ismételt törvényességi észrevételt tett, melyben felhívta a képviselő-testület figyelmét arra, hogy a lakáscélú támogatásokról szóló 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet (a továbbiakban MTr.) 10. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat az MTr. 10. § (1) bekezdésében meghatározott különböző lakáshoz jutási célokra nyújtható önkormányzati támogatások odaítélésének feltételeit kizárólag rászorultságra tekintettel állapíthatja meg, az Örm.-ben megállapított feltétel azonban nem ilyen. A képviselő-testület a törvényességi észrevétellel nem értett egyet, ezért a hivatalvezető az Alkotmánybírósághoz fordult, a kérdéses jogszabályhely megsemmisítése érdekében.

2. A hivatalvezető szerint a kérdéses jogszabályhely két okból is alkotmányellenes.

Egyrészt a jogalkotási felhatalmazás keretein való túllépés miatt. Az Ör. és az Örm. megalkotásakor hatályos MTr. a helyi támogatási formák odaítélésének helyi feltételei meghatározása során csak a rászorultsági elvet engedti figyelembe venni. A hivatalvezető jelezte, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban Kr.) időközben hatályon kívül helyezte az MTr.-t, de a Kr. 23. § (2) bekezdésébe foglalt jogalkotási felhatalmazás szó szerint megegyezik a korábbi előírással, ily módon az önkormányzati rendeletalkotás mozgásteret a rászorultságot illetően változatlan maradt. Amint az indítványból kiderül, a képviselő-testület tudatában volt a rendeletalkotási felhatalmazás rászorultsági elv általi korlátozottságának, de ezt a követelményt praktikus okokból (az önkormányzati pénzeszköz visszafizetésének garantálása céljából) figyelmen kívül hagyták. A képviselő-testület tehát túllépte a jogalkotási felhatalmazás kereteit, ezért a vizsgálat alá vont rendelkezés az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe is ütközik.

Az alkotmányellenesség másik okaként azt jelölte meg a hivatalvezető, hogy az Ör. 3. § (2) bekezdésének az Örm. által megállapított szövege, az Alkotmány 70/A. §-ának a diszkrimináció tilalmát kimondó előírásait is sérti. Meggyőződése szerint az általa észrevételezett rendeleti szabály megfelelő alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a jogalanyok között, melynek következtében hátrányos helyzetbe kerülnek azok az igénylők, akik nem rendelkeznek az igényelt támogatás legalább 5%-ával, mint havi

végrehajtás alá vonható jövedelemmel. A különbségtételt amiatt is alkotmányellenesnek tartja, hogy az egyaránt vonatkozik a visszatérítendő és a vissza nem térítendő támogatásokra (hiszen az Ör.-ben a közös támogatási feltételek között szerepel), a vissza nem térítendő támogatásoknál azonban fogalmilag fel sem merülhet a visszafizetési képesség szükségessége, amit az önkormányzat a kifogásolt rendeleti szabály bevezetésének indokaként jelölt meg.

II.

Az Alkotmány rendelkezései:

„43. § (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. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

„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 Kr. megalkotására felhatalmazást tartalmazó, a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény irányadó rendelkezése szerint:

„91. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy

a) rendeletben szabályozza az agrárgazdasági célokhoz nyújtandó támogatás folyósításának, felhasználásának, ellenőrzésének, valamint a rendeltetéstől eltérő felhasználás szankcionálásának szabályait,

b) rendeletben állapítsa meg a gazdálkodó szervezetek 2000. évi egyedi termelési támogatásait és annak felhasználási szabályait,

c) rendeletben állapítsa meg a felszámolási eljárás alatt lévő vállalkozások vagyonának megvásárlását elősegítő támogatás szabályait,

d) rendeletben állapítsa meg az e törvény 31. §-a (12) bekezdésében megállapított tartalékalap képzésének és felhasználásának részletes szabályait,

e) rendeletben állapítsa meg a fiatal házasok, a többgyermekes családok és más arra rászorultak méltányolható igényű otthonhoz jutásához szükséges helyi önkormányzati támogatás, valamint hitelek kamattámogatásának módját, továbbá ezek részletes szabályait”

f) rendeletben állapítsa meg a 36. § szerinti vállalható agrárkezeség felhasználásának szabályait.”

Az MTr.-nek az Ör. és az Örm. megalkotásakor hatályos rendelkezései:

„10. § (1) A helyi önkormányzatok kamatmentes kölcsönt, illetőleg részben vagy egészben vissza nem térítendő támogatást nyújthatnak a rászoruló családok részére a

lakótelek, az új vagy használt lakás megszerzéséhez, a lakás bővítéséhez, felújításához, fenntartásához, a lakáscélú kölcsön törlesztőrészeleteinek, lakás bérleti díjának megfizetéséhez, vagy más, a lakással kapcsolatos költség viseléséhez.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott célokra nyújtható helyi támogatás odaítélésének feltételeit – az építés, a szervezés és a megszerzés módjától függetlenül, kizárólag a rászorultságra tekintettel – a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg.”

A Kr. jelenleg hatályos rendelkezései:

„1. § (2) Az e rendelet alapján nyújtható támogatások a következők: [...] h) települési önkormányzatok által nyújtható támogatás.”

„23. § (1) Az önkormányzatok kamatmentes kölcsönt, illetőleg részben vagy egészben vissza nem térítendő támogatást nyújthatnak a rászoruló családok részére

- a) lakótelek, új vagy használt lakás megszerzéséhez,
- b) lakás bővítéséhez, korszerűsítéséhez, felújításához, fenntartásához,
- c) lakáscélú kölcsön törlesztőrészeleteinek, lakás lakbérének megfizetéséhez, vagy más, a lakással kapcsolatos költségeik viseléséhez.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott célokra nyújtható helyi támogatás odaítélésének feltételeit – az építés, a szervezés és a megszerzés módjától függetlenül, kizárólag a rászorultságra tekintettel – az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

(3) Ha a helyi támogatásban részesülő személy lakásépítési kedvezményt, illetőleg fiatalok otthonteremtési támogatását vagy hitelintézeti kölcsönt vesz igénybe, a helyi támogatás összegét a kedvezményt vagy kölcsönt folyósító hitelintézet – jelzálog-hitelintézet kivételével – útján kell nyújtani.

(4) A fiatal házaspár, ha kérelmére a születendő gyermekre tekintettel a kedvezményt a hitelintézet önálló kölcsönként előlegezte meg, de a gyermek nem születik meg, és a teljes összegű törlesztés megfizetése az adósok számára a megélhetésüket veszélyeztetné, úgy az önkormányzattól a fennálló tartozás egy összegben vagy részletekben történő megfizetéséhez kamatmentes kölcsönt, vagy a tartozás törlesztéséhez a rászorultsággal arányos támogatást kérhet.”

Az Ör. indítvány által érintett szabályai:

- „3. § (2) Támogatásban csak az részesíthető, aki
- vállalja, hogy a támogatást az engedélyezett célra használja fel;
 - a támogatás visszafizetését szerződésben vállalja;
 - a támogatással saját lakáshelyzetét rendezi;
 - lakásbővítés, felújítás, korszerűsítés esetén a tervező, felelős műszaki vezető vagy a kivitelező által készített előzetes költségvetéssel rendelkezik;
 - az igényelt támogatás legalább 5%-ával, mint havi végrehajtás alá vonható jövedelemmel rendelkezik.”

III.

1. A hivatalvezető indítványában elsődlegesen azért állította az Ör. alkotmányellenességét, mert az a felhatalmazó, magasabb szintű jogszabályba (kormányrendeletbe) és ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik. Az, hogy valamely felhatalmazás alapján született helyi önkormányzati rendelet ténylegesen ütközik-e a felhatalmazó jogszabályba, csak a felhatalmazó jogszabály és a helyi rendelet egyidejű vizsgálata útján deríthető ki.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az alkotmányellenesség vizsgálata az Alkotmányban szabályozott jogforrási hierarchia megsértésére vonatkozik, az Alkotmánybíróság a szoros tárgyi összefüggés okán kiterjeszti a vizsgálatot arra is, hogy az indítvánnyal érintett alacsonyabb szintű norma mellett vajon a hierarchiában felette álló és a vizsgálat mércéjéül szolgáló jogszabályok tartalmilag összhangban állnak-e az Alkotmánnyal. Már több korábbi alkotmánybírósági eljárásban előfordult, hogy a legalsó szintű jogszabály formailag ellentétes volt a felette állóval, de tartalmilag megfelelt az Alkotmánynak. Ilyen esetben a jogforrási hierarchiában az indítvány alapján vizsgált jogszabály és az Alkotmány között elhelyezkedő jogszabály vagy nemzetközi szerződés alkotmányellenességére derült fény. E vizsgálat elvégzése, azaz a teljes hierarchikus normasor összhangjának vizsgálata érdekében az Alkotmánybíróság hatáskörét kiterjesztően értelmezi. Így történt ez a 44/1992. (VII. 23.) AB határozatban is (ABH 1992, 378.), ahol is a vizsgált fővárosi kerületi önkormányzati rendelet helyett, a szoros tartalmi összefüggés okán szintén vizsgálat tárgyává tett, formálisan magasabb rendű miniszteri rendelet egy rendelkezését semmisítette meg az Alkotmánybíróság. Ugyanezt az elvet követte az 58/1993. (XI. 23.) AB határozat, melyben az eredetileg vizsgált kerületi önkormányzati rendelet helyett a magasabb szintű MT rendelet egy szövegrésze került megsemmisítésre (ABH 1993, 503.) Ezzel a gyakorlattal összhangban vizsgálta az Alkotmánybíróság a 29/1995. (V. 25.) AB határozatban nemcsak az indítványban támadott önkormányzati rendeletet, hanem éppen azt a törvényi rendelkezést, amellyel az indítványozó szerint a helyi rendelet ellentétes szabályozást tartalmaz – megsértve ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését –, majd a vizsgálat eredményeképpen a törvényi rendelkezés tartalmi alkotmányellenességét megállapítva megsemmisítette a magasabb szintű jogszabályi rendelkezést és elutasította a helyi rendelet alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt. (ABH 1995, 145.).

Ugyanez az elv jelent meg nemzetközi kötelezettségbe ütköző belső jogi norma alkotmányosságának vizsgálatánál is. [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 326.]

2. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elsőként az MTr.-nek és a Kr.-nek a helyi önkormányzati rendelet kiadására felhatalmazást tartalmazó rendelkezéseit vizsgálta meg. Ennek során a következőket állapította meg.

Az MTr. kiadására az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény 8. §-ának (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, míg a Kr. kiadására a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény 91. § (1) bekezdése *e*) pontjában írt felhatalmazás alapján került sor, mind a két rendelet tehát felhatalmazáson nyugvó kormányrendelet (illetve azzal azonos szinten álló minisztertanácsi rendelet). Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Kr.-be foglalt felhatalmazás tartalmát és jellegét. A Kr. címe szerint a lakáscélú állami támogatásokról szól. Az 1. § (1) bekezdésében meghatározza azokat a célokat, melyekre állami támogatás vehető igénybe, ugyanezen § (2) bekezdése *a*–*i*) pontban pedig meghatározza a támogatási fajtákat. Ebben a többször módosított felsorolásban, a *h*) pont alatt szerepel a „települési önkormányzatok által nyújtható támogatás” is. [Megjegyzendő, hogy *g*) és *i*) pont alatt települési önkormányzatok számára nyújtható támogatásokat is megállapít a Kr.]. A 23. § (1) bekezdése ezek után megállapítja, hogy az önkormányzatok támogatásként kamatmentes kölcsönt, illetőleg részben vagy egészben vissza nem térítendő támogatást nyújthatnak a rászoruló családok részére meghatározott célokra (lakótelek, új vagy használt lakás megszerzéséhez, lakás bővítéséhez, korszerűsítéséhez, felújításához, fenntartásához, lakáscélú kölcsön törlesztőrészleteinek, lakás lakbérének megfizetéséhez, vagy más, a lakással kapcsolatos költségeik viseléséhez.)

A 23. § (2) bekezdése tartalmazza magát a jogalkotási felhatalmazást, amikor előírja, hogy „az (1) bekezdésben meghatározott célokra nyújtható helyi támogatás odaítélésének feltételeit – az építés, a szervezés és a megszerzés módjától függetlenül, kizárólag a rászorultságra tekintettel – az önkormányzat rendeletben állapítja meg”. A Kr. szóhasználatából kitűnően itt egy települési önkormányzati feladat- és hatáskör megállapításáról van szó, meghatározott helyi támogatási formák feltételeinek rendeletben történő megállapítását írja elő a Kr. A (3) bekezdés a helyi támogatás folyósításával összefüggő egyes speciális szabályokat állapítja meg, míg a (4) bekezdés egy speciális támogatási formát vezet be azon fiatal házaspárokra nézve, akik születendő gyermekre tekintettel vették fel a kedvezményt a hitelintézettől, önálló kölcsönként és a gyermekük mégsem született meg. Bizonyos feltételek fennállása esetén ők az önkormányzattól a fennálló tartozás egy összegben vagy részletekben történő megfizetéséhez kamatmentes kölcsönt, vagy a tartozás törlesztéséhez a rászorultsággal arányos támogatást kérhetnek, mely az önkormányzat oldalán egyértelműen kötelezettségként jelenik meg.

3. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Kr. meghatározott közigazgatási feladat (lakáshoz jutás helyi támogatása) ellátásának mikéntjét szabályozza, ennek során a települési önkormányzatok számára kötelezettségeket állapít meg, jogalkotási hatáskörüket a helyi támogatások tekintetében keretek közé szorítja, azaz korlátozza. Az Alkotmánybíróság többször foglalkozott már a helyi önkormányzati feladat- vagy hatáskör sza-

bályozási szintjének kérdésével. E határozatok közül az Alkotmánybíróság jelen ügyben irányadónak tekintette az 1/2001. (I. 17.) AB határozatban (ABH 2001, 31.) foglaltakat. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 10. § *a*) pontjának „vagy kormányrendelet” szövegrészét, tehát azt a szabályt, mely a jogalkotás rendjének szabályozása során elvileg lehetővé tette, hogy helyi önkormányzati rendelet megalkotására kormányrendelet is felhatalmazást adjon. Határozatában az Alkotmánybíróság utalt az Alkotmány 43. § (2) bekezdésére, melynek értelmében: „A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg.” A 44/A. § (1) bekezdésének *a*) pontja szerint pedig: „A helyi képviselő-testület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül, [...]”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „[...] önkormányzat helyi önkormányzati ügyekben meglévő önálló szabályozási joga önkormányzati alapjognak tekintendő, amely – éppen e jellegénél fogva és erre tekintettel – fokozottabb védelem alatt is áll” (ABH 2001, 35.). Az Alkotmánybíróság már ezt megelőzően is több határozatában vizsgálta az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok természetét [például: 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 56/1996. (XII. 12.) AB határozatban található indokolás szerint „E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan.” (ABH 1996, 204, 207.)

Amint azt az 1/2001. (I. 17.) AB határozat is felidézte: „[...] az Alkotmánybíróság már a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában kifejtette, hogy ‘a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja’, illetőleg nyomtatékosan utalt arra, hogy ‘az önkormányzatok alapjogai eleve az általános törvények keretei között értendők.’ (ABH 1993, 48, 71.) Vagyis ezzel egyértelműen kifejezésre juttatta: ‘Az alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára.’ [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.] Nyilvánvaló ezért az is, hogy ez a biztosíték enyészne el akkor, ha a Kormány rendelete is helyi rendeletalkotásra felhatalmazó (kötelező) rendelkezéseket tartalmazhatna.

A 77/1995. (XII. 21.) AB határozat világosan fogalmaz: ‘Az Alkotmány rendelkezései alapján nincs arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak

az önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába.” (ABH 1995, 390, 394.)” (ABH 2001, 35, 36.)

Az Alkotmánybíróság az előbbieken részletesen idézett határozatait alapul véve megállapította, hogy a Jat. 10. § *a)* pontjában biztosított azon lehetőség, mely szerint a Kormány rendeletében jogalkotási felhatalmazást adhat helyi önkormányzatok számára, nemcsak kollízióban van a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, hanem a Jat. 10. § *a)* pontjában foglalt rendelkezés ellentétes az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében foglaltakkal is. Mindezek alapján szögezte le az Alkotmánybíróság, hogy „[...] a Kormány rendelete nem írhat elő az önkormányzatok számára kötelező jogalkotási (rendeletalkotási) feladatot” (ABH 2001, 38.).

Az Alkotmánybíróság fentiekben idézett álláspontja szerint tehát a bármely kormányrendeletbe foglalt, helyi önkormányzati képviselő-testület számára rendeletalkotásra adott felhatalmazás alkotmányellenes, ezért a Kr. 23. § (2) bekezdésébe foglalt jogalkotási felhatalmazást is megsemmisítette az Alkotmánybíróság.

Ez az indok azonban nemcsak a 23. § (2) bekezdésének megsemmisítését támasztja alá, hanem más oldalról a 23. § további rendelkezéseire és az 1. § (2) bekezdés *h)* pontjára nézve is irányadó az alábbi kiegészítésekkel.

A Kr. említett szabályai – amint azt a fentiekben már leszögezte az Alkotmánybíróság – helyi (ezen belül települési) önkormányzati feladat- és hatáskört szabályoznak, még hozzá oly módon, hogy a feladatra és a hatáskörré vonatkozó elsődleges, közvetlen szabályozást tartalmazzák. E normák határozzák meg a helyi önkormányzatok által nyújtható támogatás céljait és fajtáit valamint alapvető feltételeit. Az előzőekben ismertetett alkotmánybírósági határozatok alapján nemcsak az egyértelmű, hogy a Kormány nem adhat rendeletalkotási felhatalmazást az önkormányzatoknak, hanem az is, hogy a Kormány normatív aktusa útján sem avatkozhat be az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján az önkormányzatokat a helyi közügyekre nézve megillető szabályozási és igazgatási autonómia gyakorlásába. Egy helyi közügynek, esetünkben a lakosság meghatározott csoportjai részére, a lakáshoz jutással összefüggésben a helyi önkormányzatok által nyújtandó támogatásoknak a közvetlen szabályozására a Kormány nem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése és az ismertetett alkotmánybírósági határozatok alapján ezért a Kr. 23. §-ának a helyi igazgatási autonómiát korlátozó további rendelkezéseit, valamint az azokkal való szoros tárgyi összefüggés miatt a Kr. hatályát a helyi támogatásokra is megállapító 1. § (2) bekezdés *h)* pontját is meg kellett semmisíteni. E megsemmisítés elvégzéséhez az előzőekből kitűnően Alkotmánybíróságnak meg kellett vizsgálni azt is, hogy a Kr. önkormányzati feladatot illető szabályozása végrehajtási természetű-e

vagy az adott kérdéskör elsődleges szabályozására irányul. Megállapítható, hogy a Kr. nemcsak részletesen, hanem elsődleges jelleggel szabályozza az adott önkormányzati feladatot és hatáskört. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése értelmében „a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg.” Ezzel összhangban állapítja meg az Ötv. 1. § (5) bekezdése, hogy „törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat. A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.”

A kérdéses szabályozást azonban a Kr. törvényből kapott felhatalmazás alapján végezte el, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta a törvényben a Kr. megalkotására adott felhatalmazást is.

4. A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 91. § (1) bekezdése *e)* pontjába foglalt, a Kormány számára adott felhatalmazás a helyi önkormányzatok tekintetében nem végzi el az önkormányzati feladat egyértelmű és tételes szabályozását. Voltaképpen csak magából a felhatalmazásból derül ki, hogy van (lenne) ilyen helyi önkormányzati feladat. Az a rendelkezés, melynek értelmében felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a fiatal házások, a többgyermekes családok és más arra rászorultak méltányolható igényű otthonhoz jutásához szükséges helyi önkormányzati támogatás módját, továbbá részletes szabályait, valójában a Kormány számára az önkormányzati feladat- és hatáskör közvetlen és tételes szabályozásának lehetőségét teremti meg. Az Alkotmánybíróságnak tehát azt is el kellett döntenie, hogy a helyi önkormányzati feladatot érintő ilyen széles értelmű törvényi felhatalmazás alkotmányos vagy nem. A 31/2004. (IX. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvénynek azokat a rendelkezéseit, melyek önkormányzati alapjogot (abban az esetben a társuláshoz való jogot) érintő szabályozásra nézve felhatalmazást adtak a Kormány számára. Abban a határozatában is leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy „[...] a helyi önkormányzatok alapjogai, jogai és kötelezettségei a törvényhozás szabályozására tartoznak, ezekben a Kormány – sem előzetesen, sem utólag – nem kaphat felhatalmazást szabályozásra. A kizárólagos törvényhozási tárgykörök szabályozása ilyen módon sem kerülhet ki a törvényhozás hatásköréből.” (ABH 2004, 444.)

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kötv. 91. § (1) bekezdése *e)* pontjának azt a részét, amely lényegében helyi önkormányzati feladat- és hatáskör szabályozására vonatkozik, megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság azért tartózkodott a normaszöveg további részének megsemmisítésétől, mert önmagában nem alkotmányellenes, ha tör-

vény a lakáshoz jutással összefüggő támogatások és hitelek módozatainak és szabályainak megállapítására nézve a Kormánynak felhatalmazást ad, csak az, ha ezt a helyi önkormányzatokra nézve teszi meg. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor leszögezi, hogy ilyen önkormányzati hatáskör szabályozása, illetve az önkormányzati jogalkotás feltételeinek meghatározása, a támogatások fajtáinak rögzítése és a rászorultsági elvhez való kötése önmagában alkotmányos lehet, ha az megfelelő jogforrási szinten, azaz törvényben kerül meghatározásra.

Tekintettel arra, hogy nagyszámú önkormányzati rendelet született az elmúlt években, melyek az MTr. és a Kr. e határozatban megsemmisített szabályait vették alapul, valamint arra, hogy a jogalkotónak kellő idő álljon rendelkezésre annak mérlegelésére, hogy e szabályokat kívánja-e törvényi szintre emelni, az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját, élve az Abtv. 43. § (4) bekezdésében biztosított hatáskörével, a határozat kihirdetése napjától eltérő, későbbi időpontban határozta meg.

Mindezek alapján tehát az Alkotmánybíróság a közigazgatási hivatal vezetője indítványában a magasabb szintű jogszabályba ütközés okán megsemmisíteni kért helyi önkormányzati rendeleti szabály helyett, a jogalkotási felhatalmazást tartalmazó, valamint az ennek alapjául szolgáló magasabb szintű jogszabályi rendelkezéseket semmisítette meg, mivel azok tartalmilag ellentétesek voltak az Alkotmánnyal.

5. A felhatalmazó rendelkezés megsemmisítése – az Alkotmánybíróság korábbi határozatait is figyelembe véve – nem teszi önmagában alkotmányellenessé a helyi rendeletet, hiszen mint helyi közügyre (a település lakosainak lakáshoz jutására vonatkozó támogatás nyújtása) kiterjedő szabályozás közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésén is alapulhat. Önmagában az a tény, hogy magasabb szintű jogszabályok a lakáshoz jutás helyi önkormányzati támogatását szabályozási körükbe vonták, nem akadályozza annak, hogy ugyanebben a tárgykörben helyi önkormányzat rendeletet adjon ki. [17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 155.]. A magasabb szintű jogszabályok megsemmisítése tehát nem jelenti automatikusan azt, hogy az azokhoz kapcsolódó önkormányzati rendeletet is meg kell semmisíteni. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság a Kötv. és Kr. szabályait a jövőre nézve (pro futuro) semmisítette meg.

A megsemmisített rendelkezések későbbi időpontban történő hatályvesztésére tekintettel a helyi jogalkotóknak nem szükséges e határozat közzététele okán a Kr., illetve a korábban hatályos MTr. felhatalmazásán nyugvó rendeleti szabályait felülvizsgálniuk.

2006. december 31-ével azonban a Kötv. és Kr. megsemmisített szabályai hatályukat veszítik, őket attól az időponttól már nem lehet alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy attól az időponttól a Kormány már nem jogosult a Kötv. megsemmisített felhatalmazásában foglalt, a helyi önkormány-

zati támogatásokra nézve addig fennálló jogalkotási hatáskörét gyakorolni, azaz nem egészítheti ki vagy módosíthatja a Kr. helyi önkormányzati támogatásokra vonatkozó szabályait. A helyi önkormányzatok a megsemmisített rendelkezések hatályvesztését követően sem kötelesek rendeleteiket önmagában a megsemmisítés miatt felülvizsgálni, hiszen a felhatalmazás alapján alkotott jogszabály esetén a felhatalmazó rendelkezés hatályának későbbi megszűnése nem vonja maga után az alacsonyabb szintű jogszabály érvénytelenségét. A felhatalmazásnak a felhatalmazáson nyugvó jogszabály megalkotásakor, a jogalkotó hatáskör gyakorlásakor kell fennállnia.

Az Alkotmánybíróság által jelen határozat meghozatalakor alkalmazott későbbi időpontban történő megsemmisítés elsődleges célja az volt, hogy lehetőséget és alkalmat adjon az Országgyűlésnek arra, hogy a helyi önkormányzati támogatásokra vonatkozó szabályok megítéléséről, későbbi sorsáról döntést hozhasson.

A hivatalvezető azonban az Ör. vizsgált szabályának az Alkotmány 70/A. §-ával ellentétes voltát is felvetette, tekintettel annak – álláspontja szerint fennálló – diszkriminatív jellegére, miért is az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a kérdéses szabályozási megoldás ellentétes-e az Alkotmány 70/A. §-a rendelkezéseivel.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint 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. Amint azt a 39/2001. (X. 19.) AB határozatban (ABH 2001, 696.) összefoglalóan megállapította: „[...] az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság jogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában ez utóbbi körben akkor ítélte 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, 47, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.]”

Azt kellett tehát eldönteni, hogy az Ör. hivatkozott rendelkezésében érvényesül-e a jogegyenlőség alkotmányos

követelménye. Ennek megállapítása során azt is figyelembe kellett venni, hogy a hivatalvezető indítványa a diszkrimináció-tilalom megsértését a rászorultsági elvvel összefüggésben vetette fel. A Kr. 23. §-a megsemmisítése folytán azonban az Ör.-ben a lakáscélú támogatások feltételei immár nem mérhetőek kizárólag a rászorultsági követelményhez. A meghatározott támogatási feltételeket közvetlenül az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján kellett értékelni. Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Felsőzsolca Város Önkormányzata a saját pénzeszközeiből lakás építéséhez, vásárlásához, korszerűsítéséhez stb. nyújtott támogatások feltételeinek meghatározásakor a támogatás típusától függetlenül vezetett be egyfajta vagyoni cenzust, a meghatározott önrész rendelkezésre állásának előírásával. A helyi jogalkotó meglehetősen nagy szabadsággal rendelkezik egy ilyen önként vállalt helyi közügy, önként vállalt feladat szabályozásakor, de mindenkor szem előtt kell tartania az Alkotmány ismeretett rendelkezéseit. Annak meghatározása, hogy a helyi támogatás igénybevétele szempontjából mekkora összeg minősül megfelelő önrésznek, a jogalkotó feladatát képezi. Alkotmányos előírás csak azt követeli meg, hogy ez ne legyen önkényes, legyen ésszerű indoka. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 3. § (2) bekezdésében előírt feltétel ilyen természetű, azaz valamennyi kérelmezőre egyaránt vonatkozik, és minden kérelmező esetén az igényelt támogatás összegéhez igazodik. Az indítványozó felveti azt is, hogy a kérdéses feltétel azért is diszkriminatív, mert ésszerűtlen is, tudniillik az Ör.-ben szabályozott kamatmentes kölcsön és a visszatérítendő támogatások mellett a vissza nem térítendő támogatást igénylőkre is kiterjed; ez utóbbiak esetében – véleménye szerint – fogalmilag fel sem merül a visszafizetési képesség vizsgálatának szükségessége. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az, hogy egy jogszabályi feltétel nem tűnik racionálisnak, nem teszi még azt alkotmányellenessé. Az Ör. más szabályaival egybevetve a vizsgálat alá vont rendelkezést egyértelműen kiderül, hogy a vissza nem térítendő támogatások esetén is helye lehet az odaitélt támogatás önkormányzat általi visszakövetelésének, ami értelemszerűen a támogatott részéről történő visszafizetési kötelezettségként is megjelenik. Ez a helyzet állhat elő, ha valaki nem az engedélyezett célra használja fel a támogatást. Az Ör.-ben alkalmazott vagyoni előfeltétel, mint biztosíték szolgálhat egy ilyen természetű visszafizetés garanciájaként is, azaz alkalmazása nem feltétlenül ésszerűtlen.

Az ésszerűtlenség – amennyiben fenn is állna – a jogalanyok azonos helyzetű csoportjai közötti vagy a csoportokon belüli megkülönböztetéssel összefüggésben vetheti fel – az ismertett alkotmánybírósági gyakorlat figyelembevételével – az alkotmányellenesség kérdését. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság e határozatát az Alkotmánybíró-ságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. § alapján teszi közzé a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2006. május 15.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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 helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: 876/H/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 58. számában.

18/2006. (V. 31.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 94. § (7) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról

és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Mnykk.) 94. § (7) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítása és megsemmisítése tárgyában.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdése által védett jogbiztonság követelményét, az 57. § (1) bekezdése által garantált bíróság előtti egyenlőséget, s az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében oltalmazott „nullum crimen/nulla poena sine lege alkotmányos elvét.”

Indokolásában hivatkozott arra, hogy a vitatott törvényhely a Mnykk. hatálya alá tartozó intézményekben foglalkoztatott személyekben „a fokozott büntetőjogi védelem hamis illúzióját kelti” miközben ellentétben áll a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) a közfeladatot ellátó személyre vonatkozó meghatározását tartalmazó, a 137. § 2. pontjában foglalt rendelkezésével. Utóbbi ugyanis nem tartalmaz olyan szabályozást, amely megengedné, hogy a Mnykk. hatálya alá tartozó dolgozók – munkájukkal összefüggésben – közfeladatot ellátó személyeknek minősüljenek. A kollízió nem csupán a jogszabályok formális ütközését jelenti. A kifogásolt szabály ugyanis a büntetőjogi dogmatika szempontjából idegen, feltételes módon fogalmazott rendelkezése büntetőjogi alapkérdésben enged diszkrecionális jogkört a jogalkalmazónak. Ennek eredményeképpen túl azon, hogy büntető anyagi jogi alkalmazása során kezelhetetlen helyzeteket idéz elő – jogbizonytalansága folytán –, a bíróság előtti egyenlőség, s a büntetőjogi legalitás követelményébe is ütközik.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét.

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta:

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 ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

[...]

(4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.”

2. Az Mnykk. rendelkezése:

„94. § (7) Az e törvény hatálya alá tartozó intézményekben foglalkoztatott munkavállaló a munkakörében végzett

tevékenységével kapcsolatban a büntetőjogi védelem szempontjából közfeladatot ellátó személynek minősülhet.”

3. A Btk. rendelkezése:

„137. § E törvény alkalmazásában

[...]

2. Közfeladatot ellátó személy:

a) a postai szolgáltató végrehajtó vagy biztonsági szolgálatot ellátó alkalmazottja, a közforgalmú tömegközlekedési eszközt működtető gazdálkodó szervezetnél végrehajtó vagy biztonsági szolgálatot ellátó személy, továbbá a közúti személyszállítási szolgáltatást végző más személy,

b) a Magyar Honvédség szolgálati feladatot teljesítő katonája,

c) a polgári védelmi szervezetbe beosztott és polgári védelmi szolgálatot teljesítő személy,

d) a mentőszolgálat tagja,

e) a bírósági vagy más hatósági eljárásban a védő vagy a jogi képviselő, a szakértő, és a hivatalos személynek nem minősülő kézbesítési végrehajtó,

f) az egészségügyről szóló törvényben meghatározott esetben az egészségügyi dolgozó, valamint az egészségügyi szolgáltatóval munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló más személy,

g) a közoktatásról szóló törvényben meghatározott esetben a pedagógus, illetőleg a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazott, valamint a felsőoktatásról szóló törvényben meghatározott esetben a felsőoktatási intézmény oktatója, tanára, tudományos kutatója,

h) az állami, önkormányzati, önkéntes és létesítményi tűzoltóság tűzoltói feladatot ellátó tagja,

i) a rendőrségről szóló törvényben meghatározott körben a lakosság élet- és vagyónvédelmének biztosítása érdekében létesült társadalmi önvédelmi szervezet tagja, a közbiztonság javítására irányuló tevékenysége közben,

j) a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló törvény szerint nyilvántartásba vett egyház lelkésze,

k) a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben, valamint a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvényben meghatározott munkakörben foglalkoztatott személy e tevékenysége gyakorlása során;

[...]

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A közfeladatot ellátó személy fogalma nem csupán büntetőjogi kategória. A büntető anyagi jogban azonban (a hivatalos személy fogalmával együtt) számos esetben a Btk. különös részében rögzített törvényi tényállások ele-

meként szerepel. Pontos meghatározása azért kiemelkedő jelentőségű, mert a Btk. egyrészt fokozott felelősséget követel meg az általa e személyösszesség kategóriájába soroltaktól, másrészt pedig fokozott védelmet biztosít számukra. Ebből fakadóan vannak olyan bűncselekmények, amelyeknél a közfeladatot ellátó személyként történő elkövetés a bűncselekmény – az alapesetnél jelentősen – súlyosabb büntetési tételkerettel fenyegetett minősített esetének megállapítását eredményezi [pl. 282/A. § (2) bekezdés *b*) pont, 282/B. § (3) bekezdés *b*) pont (kábitószerrel visszaélés)], továbbá olyan cselekmények, amikor a közfeladatot ellátó személy sértettként szerepel. Így sui generis cselekményként szabályozza a Btk. a közfeladatot ellátó személy elleni erőszak büntetettét (230. §) és a közfeladatot ellátó személy támogatója elleni erőszak büntetettét (231. §). Egyes további, különös részi tényállások pedig a bűncselekménynek a közfeladatot ellátó személy sérelmére történő elkövetését ugyancsak minősített esetként szabályozva, súlyosabb szankció alkalmazását teszik lehetővé [pl. Btk. 166. § (2) bekezdés *e*) pont (emberölés büntetése), 321. § (3) bekezdés *d*) pont, illetve (4) bekezdés *b*) és *c*) pont (rablás büntetése)].

A fentiekre tekintettel a Btk. 137. § 2. pontja meghatározza a közfeladatot ellátó személy büntetőjogi fogalmát. A taxáció vagy a közfeladatot ellátó személy „hivatásához” (pl. lelkész), vagy az általa végzett térben és időben körülhatárolt tevékenységhez (pl. bírósági eljárásban a védő, a mentőszolgálat tagja), vagy pedig egyes, társadalmilag kiemelt fontosságú szolgáltatáshoz, foglalkozáshoz (pl. postai szolgáltató, közúti személyszállítási szolgáltatást végző személy) köti a minősítést. Egyes esetekben a jogalkotó azt a szabályozási módot választotta, hogy a Btk.-ban nevesíti a védett tevékenységi kört, feladatot, utalva arra, hogy a közfeladatot ellátó minőség csak az arra vonatkozó külön törvényben meghatározott esetekben illeti meg egyes munkakörök betöltőit (pl. a közoktatásról szóló törvényben meghatározott esetben a pedagógus, a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazott). A fokozott védelem, illetve a fokozott felelősség ugyanis nem általában adott munkáltatóhoz, intézményhez, munkakörhöz, hanem olyan közérdekű – széles értelemben vett – tevékenységekhez kapcsolódik, amelyek az állampolgárokat közvetlenül érintik. Büntetőjogi szempontból a közfeladatot ellátó tevékenység lényegéhez tartozik az ezt ellátó személy intézkedési, önálló döntési joga, vagy olyan tevékenység ellátása, amely az állampolgárok széles rétegét érintő fokozott körültekintést, felelősséget igényel. Ebből következik az is, hogy a közfeladatot ellátó személy csak akkor jogosult a védelemre, illetve akkor felel ebbéli minőségében, ha ezt a tevékenységet gyakorolja. A feladat, a tevékenységi kör eltérő mivoltára tekintettel a törvény tovább differenciál abból a szempontból is, hogy a 137. § 2. pontjában definiált közfeladatot ellátó személyek közül kik azok, akik „csupán” a fokozott védelemre tarthatnak igényt [Btk. 137. § 2. pont *c*), *g*), *k*) alpontok], illetve kiket terhel fokozott felelősség is [Btk. 137. § 2. pont *a*), *b*), *d*), *e*), *f*), *h*), *i*), *j*) alpontok].

2. Az Mnykk. hatálya alá tartozó személyösszességre a Btk. nem utal. Ennél fogva a 94. § (7) bekezdése a büntető törvény taxatív felsorolását oly módon bővíti, hogy az Mnykk. rendelkezései által szabályozott intézményekben foglalkoztatott összes – a legtágabb értelemben vett – munkavállalót a közfeladatot ellátó személy kategóriájába sorolja. Ugyanakkor ez a besorolás feltételes, s nem állapítható meg, hogy az érintettek fokozott védelme milyen esetekre terjed ki.

3. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában rögzítette, hogy az államnak a büntetőhatalom gyakorlására vonatkozó kereteit előre, törvényben kell rögzíteni. „A nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát. Ilyen szabály a bűncselekmény – fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. A bűncselekmény fogalom ugyanúgy, mint a büntetés fogalma, az egyén büntetőjogi felelőssége és felelősségre vonása szempontjából döntő. Az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nemcsak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetéskiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere. A büntetőjogi felelősség minden szabályának módosulása, alapvetően és közvetlenül érinti az egyéni szabadságot és az egyén alkotmányos helyzetét.” (ABH 1992, 77, 86.)

Az 54/2002. (XII. 13.) AB határozat megállapította, hogy az „alkotmányos büntetőjog magában foglalja a büntetőjogi felelősségre vonás jogszerűségének a büntetési rendszer alakításának törvényességére vonatkozó tartományát is. [...] A bűncselekmény megítélésére és a büntetés mértékére megkerülhetetlenül kihatnak a büntető törvény általános részében definiált, anyagi jogi fogalmak, s ezek alkalmazása tekintetében „az egyén nem tartható az eseti megítélés következtében előálló bizonytalan jogi helyzetben.” Ez ugyanis a büntetőjogi jogalkalmazás során a felelősségre vonás szempontjai közötti önkényes válogatást jelent, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik (részletesen: ABH 2004, 690, 740–741.).

A jogszabályok megalkotásával és változtatásával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában általános követelményként, elvi éllel állapította meg: „A jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent [...], mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartását. Jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.” (ABH 2003, 74, 86.)

A büntetőjogi jogalkotásra vonatkozó határozataiban az Alkotmánybíróság következetesen rámutatott arra is, hogy „a büntetőjogi szankcióval fenyegetett magatartások meghatározása során a törvényhozó nem járhat el önkényesen, adott magatartás büntetendővé nyilvánításának ki kell állnia a szükségesség-arányosság tesztjét. A büntetőjogi diszpozíciók megalkotása kapcsán a jogalkotóval szemben követelmény továbbá a normavilágosság és az önké-

nyes jogértelmezés lehetőségének kizárása. [részletesen: pl. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 352.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 130, 131.; 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 377, 380.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABK 2001. május 226, 238.]” [13/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 85, 90.]

4. Az Mnykk. támadott rendelkezése a Btk.-nak a közfeladatot ellátó személy fogalmára vonatkozó taxatív felsorolását „kívülről módosítja”, anélkül, hogy a módosításnak a Btk. 137. § 2. pontjába történő beiktatását elrendelte volna. A módosító rendelkezés ellentétes a jogszabályok alkotmányosságához tartozó normavilágosság és egyértelműség követelményével. Az Mnykk.-ból az nem derül ki, hogy milyen körülmények adnak okot a fokozott büntetőjogi védelemre vagy ellenkezőleg, a fokozott felelősség megállapítására. A törvény 94. § (7) bekezdése ugyanis a hatálya alá tartozó valamennyi foglalkoztatottra (köztisztviselő, közalkalmazott, munkavállaló), függetlenül az általa ellátott feladattól, kiterjeszhetővé teszi a közfeladatot ellátó személy büntetőjogi kategóriáját.

Amennyiben a „közfeladatot ellátó személy” az ügy sértettjeként jelenik meg, ez a bűncselekmény elkövetője oldalán súlyosabb felelősséget eredményezhet, ám az előbbieknél fogva esetlegesen. A szabályozás módjából következően az elkövető nem ismerheti meg előzetesen és biztosan, hogy a súlyosabb következményekért mikor felel, a sértett pedig nem tudhatja, hogy a fokozott védelem mely esetekben terjed rá ki. Az Mnykk.-ban a közfeladatot ellátó személy fogalom kiterjesztése ugyanis a szövegezésben használt feltételes mód folytán lehetőségként jelenik meg. Sem az Mnykk., sem más jogszabály nem állapítja meg azonban, hogy a közfeladatot ellátó személlyel történő minősítés (akár csak büntetőjogon kívüli kategóriáként) milyen keretek között lehetséges, annak során a jogalkalmazónak milyen szempontokat kellene figyelembe vennie. Ez önmagában is sérti a jogbiztonság követelményét, de szemben áll a büntetőjogra irányadó alkotmányi követelményekkel is.

A büntetőjog egyik alapelve ugyanis az analógiára épülő jogalkalmazás tilalma. Ez kiterjed a büntethetőségi feltételekre, a büntetőjogi jogkövetkezményekre, a törvényi tényállás valamennyi elemére, az elkövetők és esetenként a sértettek – jelesül a közfeladatot ellátó személyek – körének meghatározására is. Törvényi eligazítás híján azonban a különböző jogalkalmazók eltérő módon ítélik meg a körülményeket, s állapíthatnak meg analógiát a törvényben szabályozott, s az adott, ám közvetlenül nem szabályozott tényállás között. Mindez pedig az érintettek szempontjából kiszámíthatatlan eredményre vezet. Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban kimondta, hogy a jogbiztonság követelménye a normavilágosság, a kiszámíthatóság és az előreláthatóság. Ez utóbbi két elvből „a büntetőjogban közvetlenül is levezethető a visszamenőleges hatály tilalma,

de különösen az ex post facto jogi rendezés, valamint az analógia alkalmazási tilalma.” (ABH 1992, 77, 85.)

A jelen esetben a büntetőjogi következmények és konkrétan a büntetőjogi felelősség mértékének előreláthatósága szempontjából van annak jelentősége, hogy a cselekmény sértette közfeladatot ellátó személynek minősül-e. Mint-hogy pedig a „közfeladatot ellátó személy” minőség, mint büntetőjogilag értékelendő státusz, az elkövető büntetőjogi felelősségére közvetlen és konkrét kihatással van, e kategória kapcsán is követelmény a kiszámíthatóság és előreláthatóság. A vizsgált rendelkezés a megengedő fogalmazás miatt nem biztosítja az alkotmányból fakadó ezen elvárások teljesülését. Az egyedi jogalkalmazói döntést engedő szabály az Mnykk. hatálya alá eső személyek „státusát” bizonytalanná, ezáltal az elkövetői magatartás minősítését, s így a várható jogkövetkezményeket is esetlegessé teszi.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az említett, közvetlenül az Alkotmányra alapozott elvárások nem zárják ki a Btk.-t kiegészítő, esetleg attól eltérő rendelkezéseket tartalmazó „külön” törvények létezését. A jogbiztonság azonban megköveteli, hogy ezek a Btk. szabályozási módjához illeszkedjenek, s fogalomrendszerük és tartalmuk a Btk. alapján közvetlenül – analógia nélkül – értelmezhető legyen. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatában leszögezte, hogy a büntetendő cselekmények fő tényállási elemeire vonatkozó szabályokat közvetlenül a Btk. rendszerébe illeszthető normáknak egyértelműen kell tartalmazniuk [ABH 2004, 690, 769.]. Az alkotmányos büntetőjog formai kritériumai ugyanis szorosan összefüggenek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból levezett jogbiztonság követelményeivel. A bűncselekmény-fogalom egyes elemeinek bizonytalansága, előreláthatóságának kétséges volta ugyanis a büntethetőségi feltételeket esetlegessé, a jogalkalmazói gyakorlatot kiszámíthatatlanná, akár önkényessé is teszi. Ebben az esetben pedig a bűncselekmény elkövetője és sértette egyaránt – alkotmányjogilag megengedhetetlen módon – bizonytalan helyzetben van.

A Btk.-ban az Mnykk. hatálya alá tartozó személyösszességre, sőt magára a törvényre sem történik utalás. Így a támadott rendelkezés a büntetőjogi jogalkalmazás során csak analógia útján lenne alkalmazható. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Mnykk. 94. § (7) bekezdése, annak tartalmi bizonytalansága, a Büntető Törvénykönyvvel való kollíziója folytán közvetlenül sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az Mnykk. személyi hatályát megállapító 5–6/A. §-ai alapján a számbajöhető sértetti körre figyelemmel rendkívül tág határok között mozoghat azon ügyek száma, amelyek esetében a jogalkalmazó előre kiszámíthatatlan, önkényes mérlegelésétől függ a szigorúbb vagy enyhébb büntető anyagi jogszabály alkalmazása. Az alkalmazható jogkövetkezményekre is közvetlenül kiható, a fokozott büntetőjogi védelem alá eső sértetti minőség konstitutív megállapítása pedig egyetlen esetben sem lehet eseti jogal-

kalmazói kompetencia. Ez ugyanis közvetlenül az Alkotmány 57. (1) bekezdésében megszabott, a büntető anyagi jogban feltétlen parancsként érvényesülő nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege követelményének sérelméhez vezet. Ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést megsemmisítette.

5. Az indítványozó a támadott rendelkezés kapcsán hivatkozott a bíróság előtti egyenlőséget garantáló, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelmére is.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében „ez a szabály a bírói útra tartozó ügyek tekintetében eljárási alapelvet fogalmaz meg. A bíróság előtti egyenlőség a személyek általános jogegyenlőségének a bírói eljárásra való vonatkoztatása. Az eljárási törvények ezt az alkotmányos jogot a perbeli pozíciók egyenjogúságának, mellérendeltségének és a kétoldalú meghallgatás elvének eljárási garanciáival valóstítják meg.” [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 382.]

Az Mnykk. vizsgált rendelkezése nem a jogérvényesítés tekintetében teremt egyenlőtlenséget az eljárásban részt vevő személyek között, nem az eljárási jogban, hanem az anyagi jogban rejlő problémát vet fel: az elkövető és cselekménye büntetőjogi minősítése szempontjából eredményez bizonytalanságot. Ennek folytán a 94. § (7) bekezdése nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Minthogy azonban az Alkotmánybíróság a támadott szabályt más alkotmányi rendelkezésekre hivatkozással megsemmisítette az 57. § (1) bekezdése tekintetében – az összefüggés hiányának megállapítása mellett – az elutasító rendelkezés meghozatalát mellőzte.

6. A határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételére vonatkozó rendelkezés az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapszik.

Budapest, 2006. május 29.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1125/B/2001.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 65. számában.

19/2006. (V. 31.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – dr. Balogh Elemér, dr. Bihari Mihály, dr. Erdei Árpád, dr. Harmathy Attila alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 114. § (5) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2007. május 31. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 114. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés a jubileumi jutalomra való jogosultság megállapításakor indokolatlanul tesz különbséget azok között a bírák között, akik munkájuk egy részét ügyvédi tagsági viszonyban töltötték el, azokkal a bírákkal szemben, akik korábban közszolgálati jogviszonyban, szolgálati jogviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban, illetve munkaviszony keretében is végeztek munkát. Az indítványozó a Bjt. 114. § (5) bekezdésének szabályozását azért véli diszkriminatívnak, mert az a jogosultság megállapításakor „lényegében majdnem mindent”, így a jogi munkakörhöz nem kötött (példája szerint a kazánfűtőként eltöltött) munkaviszonyt is figyelembe engedi venni a bírói jubileumi jutalomra való jogosultság megállapításakor, ugyanakkor a jogi pályán, ügyvédi tagsági viszonyban eltöltött időtartamot nem tartja beszámíthatónak. Ezzel véleménye szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdését.

Álláspontja szerint az lenne a megfelelő szabályozás, azaz a jubileumi jutalom csak akkor nem lenne indokolatlanul „különbséget bíró és bíró között”, ha a jubileumi jutalomra való jogosultság alapja egyedül a bírói szolgálati viszonyban eltöltött idő lenne.

II.

1. Az Alkotmány rendelkezése szerint:

„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. A Bjt. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„114. § (1) A bíró 25, 30, 35, illetve 40 év bírói szolgálati viszony után jubileumi jutalomra jogosult.

(...)

(5) A jubileumi jutalomra való jogosultság szempontjából a bírói szolgálati viszony idejébe be kell számítani a közszolgálati jogviszonyban, a szolgálati jogviszonyban, a közalkalmazotti jogviszonyban és a munkaviszonyban töltött időt.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A Bjt. 114. § (1) bekezdése értelmében a bírák 25, 30, 35, illetve 40 év bírói szolgálati viszony után jubileumi jutalomra válnak jogosulttá. Ugyanakkor a jogalkotó a jubileumi jutalomra való jogosultság megállapítását nem köti a Bjt. 106. §-ában szabályozott bírói szolgálati időhöz. Az indítványozó által támadott rendelkezés, a Bjt. 114. §-ának (5) bekezdése, arra vonatkozóan tartalmaz részletszabályokat, hogy a bírák jubileumi jutalomra való jogosultsága szempontjából mely jogviszonyok vehetők figyelembe bírói szolgálati viszonyként. Ennek keretében a kifogásolt rendelkezés megállapítja, hogy a közszolgálati jogviszonyban, szolgálati jogviszonyban, a közalkalmazotti jogviszonyban és a munkaviszonyban töltött időt a jubileumi jutalomra vonatkozó jogosultság szempontjából a bírói szolgálati viszony idejébe be kell számítani.

Az indítványozó a támadott rendelkezést azért véli diszkriminatívnak, mert álláspontja szerint a kifogásolt szabályozás hátrányosan különbözteti meg a korábban ügyvédi tagsági jogviszonyban is állt bírakat a jubileumi jutalomra való jogosultság szempontjából azokkal a bírakkal szemben, akik korábban közszolgálati, szolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban vagy munkaviszonyban is álltak, miután a jogalkotó csak az utóbbi jogviszonyok időtartamát teszi beszámíthatóvá – a jubileumi jutalomra való jogosultság szempontjából – a bírói szolgálati viszonyba. Érvelése szerint a törvényhozónak nincs ésszerű indoka arra, hogy a Bjt. támadott rendelkezése miatt éppen a felsorolt jogviszonyokat engedi beszámítani.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során azt vizsgálta, hogy a Bjt. 114. § (5) bekezdése hátrányosan különbözteti-e meg a bírakat a jubileumi jutalomra való jogosultság alapjául szolgáló bírói szolgálati viszony megállapításakor azzal, hogy a korábban ügyvédi tagsági viszonyban állást – a beszámítás szempontjából – nem, míg a közszolgálati,

szolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban és a munkaviszonyban eltöltött időt figyelembe engedi venni.

Először röviden a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó gyakorlatát tekintette át.

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is összefüggésben. Megállapította, 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” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.].

Az Alkotmánybíróság ezeket a megállapításokat a jelen ügy elbírálásánál is irányadónak tekintette.

A jubileumi jutalom intézményéről az Alkotmánybíróság a 495/B/2001. AB határozatában – a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) rendelkezéseivel összefüggésben – kifejtette, hogy: „[a] jubileumi jutalom (...) a közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött hosszabb, folyamatos munkavégzést, a közszférában eltöltött pályautat méltányolja” (ABH 2003, 1382, 1389.). Hangsúlyozta továbbá, hogy a jubileumi jutalom – függetlenül attól, hogy egyúttal megfelelő színvonalú munkavégzéssel párosul – alapvetően nem a közalkalmazott által végzett munka ellenértéke. Ezért nem hozható kapcsolatba az Alkotmány 70/B. §-ával. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak a jubileumi jutalom rendelkezéseinek kialakításakor ne kellene figyelemmel lenni az Alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezéseire (ABH 2003, 1382, 1389.). A fentiek alapján a jubileumi jutalom intézményére nézve megállapítható, hogy az nem „bér jellegű” juttatás, azaz nem a végzett munka ellenértékéért kerül kifizetésre, hanem valójában külön juttatás (ezt a jelleget nem befolyásolja önmagában az, hogy a Bjt. külön juttatásként csupán a „külön egyhavi illetményt” nevesíti, továbbá, hogy a jutalom mértékét a bérhoz kapcsolja).

Az Alkotmánybíróság a 32/2005. (IX. 15.) AB határozatában – a „tizenharmadik vagy nulladik havi bér” szabályozásának alkotmányossági vizsgálata során, azzal összefüggésben – megállapította: az, hogy a törvényhozó a béren kívül milyen juttatásokat szabályoz, általában alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozik, ekként általánosságban a törvényhozó szabadságába tartozó kérdés. A szabályozás tartalmi korlátját jelenti viszont a diszkri-

mináció-tilalom (és az emberi méltósághoz való jog,) az egyenlő méltóságú személyként való kezelés alkotmányos követelménye (ABH 2005, 329, 338.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti alkotmányos 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 csak 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.).

3. Az Alkotmánybíróság először arra kereste a választ, hogy a bírák, akik korábban közszolgálati, szolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban vagy munkaviszonyban álltak, összehasonlíthatóak-e – a jubileumi jutalomra való jogosultság szempontjából – azokkal a bírákkal, akik a bírói szolgálati jogviszonyukat megelőzően ezektől eltérő, más jellegű jogviszonyokban álltak.

Az Alkotmánybíróság a korábbiakban már kifejtette, hogy a jubileumi jutalom intézményének lényege – függetlenül a Kjt., a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.), és a Bjt. részletszabályainak különbözőségétől –, hogy a jogalkotó ezzel a külön juttatással a munkavállalónak valamilyen, egy meghatározott fajta életpályán, huzamosabb időn át, folyamatosan eltöltött munkavégzését méltányolja. Ez a huzamosabb életpálya – a jogalkotó célja alapján – kötődhet akár a közszolgálatban való folyamatos munkavégzéshez, vagy az alkalmazottként való huzamosabb jogviszonyban álláshoz, sőt a jogalkotó ezzel akár az igazságszolgáltatásban, vagy a jogi pályán eltöltött időt (nemcsak a munkaviszony jellegű jogviszonyokat értve alatta), vagy akár az adott státus eléréséhez szükséges, annak elérését elősegítő tevékenységeket, illetve az ahhoz szükséges szakképzettséget, szakmai tudást is honorálhatja. Ez a juttatási forma béren kívüli, „ex gratia” juttatás, amelyre senkinek nincs Alkotmányból fakadó alanyi joga, ezért önmagában az sem jelent alkotmányossági problémát, ha a törvényhozó a juttatást teljes egészében elvonja. [Lásd: a tizenharmadik havi bér alkotmányosságának vizsgálata az Alkotmány 70/B. § (2)–(3) bekezdésével összefüggésben 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 338.] A jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés a döntés arról, hogy megteremt-e a munkavállalók részére a juttatást, és az is, hogy milyen feltételekkel. Mindezek megállapítására a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ugyanakkor a szabályozás tartalmi korlátját jelenti az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49.] Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő

kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.]

A fenti elveket a bírakra alkalmazva, az Alkotmánybíróság megállapította: a bírói kinevezéssel a bírói kar tagjává váló, bírói státusban lévőkre azonos, egységes szabályok vonatkoznak mind jogállásuk, mind javadalmazásuk, továbbá a szolgálati jogviszonyból eredő jogaik és kötelezettségeik tekintetében. Ezért a jubileumi jutalom (mint különleges juttatás) vonatkozásában is a jelenleg bíróként működő valamennyi bírót, tehát a teljes bírói kart kell homogén csoportnak tekinteni. Ugyanakkor az indítvánnyal támadott szabályozás különbséget tesz az adott csoporton belül, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy ezen különbségtételnek van-e ésszerű indoka.

Jelen esetben a Bjt. 114. § (5) bekezdésében foglalt szabályozás alapján a jogalkotó valamennyi munkaviszony időtartamát figyelembe veszi (tehát nem kizárólag a közszférában eltöltött időt ismeri el). A jogalkotó egyrészt jogszerző időnek minősíti az 1992. július 1-jét megelőzően munkaviszonyban töltött időt, melynek sajátossága, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény nem tett különbséget az állam tevékenységét ellátó, a köz szolgálatában munkát végző alkalmazottak és a gazdálkodó szervek alkalmazottainak jogállása között. Az állam tevékenységét végző alkalmazottak (ma köztisztviselők, közalkalmazottak, bírák, ügyészek) a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkaviszony keretében látták el feladataikat. Ugyanakkor a rendszerváltozásig a gazdaság túlnyomó része is állami tulajdonban volt, ezért a gazdálkodó szervek munkavállalóit is állami alkalmazottként kezelte a jogi szabályozás (632/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1620, 1625–1626.). Míg az 1992. július 1-je után a – Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.), a Ktv., a Kjt. megalkotását, illetve ezen jogviszonyok szétválását követően keletkezett jogviszonyok – vonatkozásában az Mt. hatálya főszabályként a magánszféra munkavállalóira terjed ki. Kivéve az Mt. XII. fejezete alapján 2001. július 1-jétől a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott ügykezelőket és fizikai alkalmazottakat, akiknek a közszolgálati jogviszonyát a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény 85. §-a munkaviszonyra alakította, majd a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 127. § (1) bekezdés d) pontja 2003. július 1-jével az ügykezelők visszaszervezéséről, ismét azok Ktv. hatálya alá tartozásáról rendelkezett. Ugyanakkor a jogalkotó jubileumi jutalom szempontjából munkaviszonyban jogszerző időként töltött idő mellett a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyokban töltött időt – így pl.: a bedolgozói munkaviszonyt és a munkavég-

zési kötelezettséget magában foglaló szövetkezeti tagsági viszonyt, a szakcsoport tagi viszonyt, a vállalkozási és megbízási szerződésen alapuló, valamint a személyes közreműködéssel járó gazdasági és polgári jogi társasági, ügyvédi és az egyéni vállalkozói tevékenységet – nem veszi figyelembe. Kivétel, ha a munkavégzésre irányuló jogviszonyban állást követően a munkavállaló közszolgálati jogviszonyt létesített, mert ez esetben a Ktv. 72. § (1) bekezdése alapján a besorolását ezen idők figyelembevételével kell megállapítani, így pedig a Bjt. 114. § (5) bekezdésének „közszolgálati jogviszonyban” fordulata alapján már a teljes időtartam jogszerző időnek minősül.

Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó nem önmagában a jogi pályán huzamosabb ideig fennálló tevékenységet kívánta méltányolni, mivel a nem jogi munkakörben eltöltött munkaviszonyt, valamint a közszolgálati, közalkalmazotti, szolgálati viszonyban állás idejét is beszámítani engedi, akár jogi végzettséghez kötött, akár nem. Egyedül az „alkalmazottként való jogviszonyban állás” írja le teljes egészében a jogalkotó által beszámítani engedett valamennyi jogviszonyt. A jogalkotó valamennyi foglalkoztatottként való (beleértve a nem jogi munkakörben eltöltött és jogi végzettséghez nem kötött) jogviszonyban állást tekinti a csoportképzés ismérvének.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a fentiekben idézett korábbi, a köztisztviselői jubileumi jutalommal kapcsolatos és az itt vizsgálthoz hasonló kérdéssel foglalkozó határozatát (632/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1620, 1626.), bár megállapításait figyelembe vette, ebben az ügyben nem tekintette döntését meghatározó precedensnek. Ennek két oka van. Egyrészt a bírák és a köztisztviselők jogi, különösen alkotmányos helyzetében a meglévő számos hasonlóság ellenére még lényegesebb különbségek vannak. A legfontosabb a bírák alkotmányos funkciója – a jogrendszer védelme, a jog pártatlan és szakszerű alkalmazása az egyes jogviták eldöntésében (Alkotmány 50. §) – és ennek szolgálatában a bírói függetlenség. Ebből következik a hivatásos bírók elszakíthatatlan kapcsolata a jogászai szakképzettséggel, tevékenységgel és életpályával. Ezzel szemben nincs ennyire szoros kapcsolat a köztisztviselői minőség és a jogászság között: a köztisztviselői életpályán – a közigazgatásban ellátandó feladatok sokrétűségének megfelelően – nagyon sokféle szakképzettségre egyaránt szükség van, a jogászai ezek közül az egyik, bár nélkülözhetetlen.

A másik ok, az előbbtől függetlenül, a köztisztviselőket és a bírákat megillető jubileumi jutalom eltérő szabályozása. A Ktv. 49/E. § (3) bekezdése szerint a jubileumi jutalomra jogosító időtartam a köztisztviselő besorolásakor figyelembe vett szolgálati idő alapján állapítandó meg. A köztisztviselőknél a szolgálati idő és a jubileumi jutalom számításának módja tehát azonos. A bíráltnál a törvényhozó, alkotmányosan nem kifogásolható módon, más megoldást választott: itt a jubileumi jutalom számítása részben független a bírói szolgálati idő számításától, a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idő és a bírói szolgálati idejének számítása különböző szabályok alapján törté-

nik. E szabályokra is áll azonban, hogy a törvényhozó alkotmányos indok nélkül nem tehet különbséget az egyes, eltérő életpályát befutott bírák között.

A jubileumi jutalom célja valamilyen „életpályán eltöltött idő” külön juttatással való honorálása; ennek megfelelően a bírák jubileumi jutalmának, mint külön juttatásnak a célja is egyfajta, mégpedig a bírói működés, mint a közszféra egyik speciális területén végzett tevékenység honorálása, mintegy „kötelező jutalmazása” lehet. A szabályozás azzal, hogy a homogén csoporton belül eltérő szabályozást alkalmaz a bírói karba történt kinevezést megelőzően foglalkoztatási jogviszonyban eltöltött idő alapján, ésszerű indok nélkül különbözteti meg az egységes bírói kar azonos képzettségű tagjait. Az ésszerű indok hiányát bizonyítja a törvényjavaslat indokolása is, amely szerint csupán „szűk kör” számára kívánja lehetővé tenni a bírói szolgálati idő mellett a jubileumi jutalom szempontjából a más munkavégzési jogviszonyok keretében eltöltött idő beszámítását.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Bjt. 114. § (5) bekezdése a bírói jubileumi jutalomra való jogosultság feltételének megállapításánál a bírói kar tagjait hátrányosan különbözteti meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a megkülönböztetés önkényessége abban áll, hogy a szabályozás a homogén bírói karból egyeseket ésszerű indok nélkül eltérő szabályozás alá vont. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Bjt. 114. § (5) bekezdése – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme folytán – alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja hangsúlyozni, hogy határozatával nem a jubileumi jutalom, mint jogintézmény alkotmányellenességét állapította meg; csak azt vizsgálta, hogy a jogalkotó által választott szabályozás hátrányos megkülönböztetést jelent-e a szabályozásban érintett jogalanyok között. Ennek eredményeként a konkrét szabályozás alkotmányellenességét abban látja, hogy az egységes bírói kar egyes tagjai között ésszerű indok nélkül tesz különbséget a jubileumi jutalomra való jogosultság szempontjából. Szükségesnek tartja kiemelni továbbá, hogy a jogintézmény lehetséges szabályozási módjai közötti választás (így pl.: a jogalanyi kör terjedelme vagy a jogosultsági feltételek meghatározása), a teljes szabályozás kialakítása a jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés. Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, hogy valamely jogszabály helyébe egy attól eltérő, esetleg célszerűbb vagy helyesebb jogi megoldást alkosson, vagy ilyen megoldásra konkrétan rámutasson (830/B/1998. AB határozat, ABH 2003, 1072.), illetve arra vonatkozó javaslatot tegyen.

Az Alkotmánybíróság a Bjt. 114. § (5) bekezdése „pro futuro” megsemmisítésénél azt vette figyelembe, hogy a rendelkezés azonnali megsemmisítése jogbizonytalanságot okozna, ezért a megsemmisítés időpontját 2007. május 31. napjában határozta meg, hogy a jogalkotónak elegendő idő álljon rendelkezésre az alkotmányos szabályozás kialakításához.

Az Alkotmánybíróság határozatának Magyar Közlönyben való közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. május 29.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Erdei Árpád alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és az ahhoz kapcsolódó indokolás jelentős részével. Az Alkotmánybíróságnak az indítványt el kellett volna utasítania.

1. Az indítványozó a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 114. § (5) bekezdésének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert álláspontja szerint az sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Úgy véli, hogy a támadott rendelkezés, amely szerint a Bjt. 114. § (1) bekezdésében meghatározott jubileumi jutalomra való jogosultság megállapításához a bírói szolgálati viszonyban töltött időként az ügyvédi pályán eltöltött idő nem számítható be, alkotmányellenes megkülönböztetést jelent a bírák között.

2. A bírák jubileumi jutalmára vonatkozó szabályozás alkotmányellenességének vizsgálata során elengedhetetlen e külön juttatási forma zárt kialakulási rendjének és a jogosulti kör létrejöttének a többségi határozat idevonatkozó indokolását meghaladó bemutatása. Ez teszi világossá és egyértelművé, hogy a jubileumi jutalom alapjául számításba vehető idő megállapításakor a törvényalkotó mely tényezőknek tulajdonított meghatározó jelentőséget, vagyis azt, hogy ki és miért válhat a jubileumi jutalomra jogosulttá. Ennek viszont az alkotmányellenes diszkrimináció fennállása vagy hiánya megállapításánál közvetlen jelentősége van.

a) A bírák, az ügyészek, a bírósági és az ügyészségi dolgozók előmeneteléről és javadalmazásáról szóló 1990. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: első Bjt.) már a rendszerváltás évében – a munkaviszonytól eltérő – spe-

ciális szabályokat állapított meg az igazságszolgáltatásban dolgozókra. A törvényjavaslat indokolásában foglaltak szerint a bírói, ügyészi fizetések reálértékének csökkenése következtében tömegessé váló pályaelhagyás már az igazságszolgáltatás működőképességét veszélyeztette. Elengethetetlenné vált ezért a bírák, ügyészek, a bírósági, ügyészségi dolgozók javadalmazásának rendezése az általuk végzett felelősségteljes munkához igazítása, a garantált előmeneteli rendszer bevezetése. Ez a törvény ugyan még nem hozta létre a sui generis bírói jogállást, ám az igazságszolgáltatást élethivatásul választó bírák, ügyészek és más igazságszolgáltatási dolgozók részére egzisztenciális biztonságot, előre belátható életpályát garantált.

b) A versenyszféra és a közsféra elválasztására a munkajogban 1992-ben került sor [július 1-jén lépett hatályba az új Munka Törvénykönyve, a Köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) és a Közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.)]. Ekkor jelent meg az első Bjt-t módosító 1992. évi LXV. törvény, amely szerint – főszabályként – a szolgálati időt a kinevezés napjától kellett számítani. Ugyanakkor részben vagy egészben szolgálati időként lehetett figyelembe venni a jogi szakvizsga megszerzésének napjától a bírói, az ügyészi, a bírósági és ügyészségi titkári kinevezésig a jogi képesítéshez kötött más munkakörben eltöltött időt. Ezen túlmenően kiváló munkavégzés esetén a főszabályként figyelembe nem vett egyéb időt vagy annak egy részét a szolgálati időbe be lehetett számítani. Mindeközben a bírák változatlanul munkaviszonyban álló személyek maradtak. E státusukon csak a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény módosításáról szóló 1993. évi XCI. törvény változtatott, létrehozva 1993. november 3. napjával a bírói szolgálati viszonyt.

Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény (Üszt.) ugyancsak a jubileumi jutalomra való jogosultság alapjául szolgáló jogszerző időnek tekinti a szolgálati viszonyt, ide értve a közsolgálati illetőleg munkaviszonyt [megjelölve további foglalkoztatás jellegű viszonyokat is – 96. § (1) bekezdés]. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) közvetve ugyancsak elismeri a munkaviszonyt a jubileumi jutalomra jogosultságot megalapozó szolgálati idő részeként [328. § (4) bekezdés]. Hasonló megoldást tartalmaz a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XLV. törvény (Kszt.) [259. § (5) bekezdés].

Az Üszt. 1995. január 1. napján lépett hatályba. A törvény hatálybalépésekor a Magyar Köztársaság ügyészségénél fennállott munkaviszony ügyészségi szolgálati viszonyra alakult át; az ügyészségi munkaviszonyban töltött időt ügyészségi szolgálati viszonyban töltött időnek kellett tekinteni.

A Hszt. 1996. szeptember 1-jével váltotta fel a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendeletet. A törvény hatálybalépése előtt a törvényerejű

rendelet hatálya alá tartozó hivatásos katonák, határőrök, rendőrök és büntetés-végrehajtási alkalmazottak foglalkoztatása munkaviszonyban történt.

c) Az első Bjt. nem tartalmazta a jubileumi jutalom intézményét. Ezt a juttatási formát a már fentebb hivatkozott, a bírósági szervezeti törvényt módosító törvény vezette be 1993. november 3. napjával.

A szabályozást az 1997. október 1-jén hatályba lépő a Bjt. szinte szó szerint (tartalmilag teljesen azonosan) átvette.

d) A hatályos Bjt. a bírói szolgálati viszonyban töltött idő számítására vonatkozóan több – egymástól eltérő – szabályt tartalmaz. A 2. § (1) bekezdés szerint a bírói szolgálati viszonya kinevezéssel jön létre, a szolgálati viszony kezdete a kinevezési okiratban meghatározott időpont. A bírói alapilletményéről szóló egyik rendelkezés (106. §) szerint a szolgálati időt ugyancsak a bírói kinevezés napjától kell számítani. Kimondja azt is, hogy – az alapilletmény megállapítása szempontjából – szolgálati időként kell figyelembe venni a kinevezés előtt bírói és ügyészi szolgálati viszonyban töltött időt, továbbá: a bírói kinevezés előtt a jogi szakvizsgához kötött egyéb jogviszonyban vagy tevékenységgel eltöltött idő a szolgálati időbe részben vagy egészben beszámítható.

3. Megjegyzendő, hogy a közszféra más területein is előfordul eltérés a különböző jogszerző idők számításában. Így pl. a Ktv. más-más időtartamokat tekint relevánsnak attól függően, hogy a közszolgálati jogviszonyban töltött időről (ez a legtágabb) jubileumi jutalomról vagy épenséggel végkielégítésről (ez utóbbi kettő különböző mérce alapján ugyan, de szűkebben határozza meg a beszámítható jogszerző időt) van szó.

Kétségtelen, hogy a Bjt. 114. § (5) bekezdése meglehetősen tágan vonja meg a bírói szolgálati viszonyba beszámítható időtartam határait, mert minden „alkalmazotti” foglalkoztatásra valaha is irányult jogviszony időtartamát beszámítani rendeli. Am lényegileg hasonló, csupán egyes részletekben eltérő szabályozást tartalmaznak a közszféra más szegmenseiben foglalkoztatottak jubileumi jutalomra jogosító idejének számítását meghatározó egyéb törvények (Ktv., Kjt., Üszt., Hszt., Kszt.) is.

Ennek magyarázatát a jubileumi jutalom célja adja: ez a juttatási forma a köz szolgálatában eltöltött hosszú idő honorálására szolgál (495/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1382, 1389.; 632/B/2002. AB határozat ABH 2004, 1620, 1625.). Minthogy pedig a korábban már írtak szerint [2. c) pont] a bírókra irányadó szabályozás 1993. november 3-ától hatályos, s mind ezt megelőzően, mind pedig utóbb születettek hasonló tartalmú rendelkezések, a jogalkotói cél és szándék következetessége nyilvánvaló.

A hatályos szabályozás vázolt előzményeire is tekintettel az állapítható meg, hogy a jogalkotó csoportképző ismerve a valamely foglalkoztatási jogviszonyban állás ténye (az alkalmazás) volt. Egyetértek ennél fogva a többségi határozat azon megállapításaival, melyek szerint a jogalkotó az alkalmazotti foglalkoztatottságot tekinti beszámíthatónak a jubileumi jutalom jogszerző idejébe, s nem önmagában a jogi pályán huzamosabb ideig fennálló tevékenységet kívánta méltányolni.

Egyetértek azzal a megállapítással is, hogy a jubileumi jutalom olyan juttatás, amelyre senkinek nincs az Alkotmányból fakadó alanyi joga, ezért a jogalkotó mérlegelési joga igen széles abban a kérdésben, hogy teremt-e ilyen juttatási formát és milyen feltételekkel. Ugyancsak egyetértek azzal, hogy e mérlegelésnek a korlátját az Alkotmányban meghatározott alapjogok védelme, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalma adja. Önmagában az sem jelent alkotmányossági problémát, ha a törvényhozó a jubileumi jutalmat megszünteti. E kérdésekről az Alkotmánybíróságnak a többségi határozat által idézett döntései hasonlóan szólnak. A többségi határozatnak az említett megállapításokból most levont következtetéseivel azonban nem értek egyet.

4. A többségi határozat szerint a bírói kinevezéssel a bírói kar tagjává váló személyekre egységes szabályok vonatkoznak, ideértve javadalmazásukat is. Ebből következően a jubileumi jutalom jogszerző idejének megállapításához a korábbi foglalkoztatási idők beszámítását előíró rendelkezést a jelenleg bíróként működő valamennyi bíróra, mint homogén csoportra vonatkoztatva kell vizsgálni abból a szempontból, hogy sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A jubileumi jutalomnak a többségi határozat által is elismert célját figyelembe véve álláspontom szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalma megsértésének, illetőleg az ilyen sérelem hiányának megállapítására irányuló vizsgálat során végzett csoportképzésnek (a homogén csoport meghatározásának) ez esetben nem lehet az alapja kizárólag a jelenlegi „bírói minőség”. A jubileumi jutalom szempontjából a meghatározó elem a közszférában „alkalmazotti” viszonyban (közszolgálati jogviszony, szolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony és munkaviszony) folytatott tevékenység. Figyelemmel arra, hogy a közszférában foglalkoztatottakra irányadó, korábban már említett jogszabályok – így a Bjt. is – ugyanazon elv alapján szabályozzák a jubileumi jutalom jogszerző idejének számítását, a „homogén csoportba” a közszférában foglalkoztatottak összessége tartozik.

E homogén csoport különböző szakképzettségű, sokféle szakértelemmel rendelkező és a közszférában igen eltérő feladatokat ellátó személyekből áll. E személyek különböző kritériumok alapján számtalan s azok szempontjából homogén csoportba tartozhatnak (ilyen lehet a szakértelem, az iskolai végzettség szintje, a végzett munka jellege stb.). A jogalkotó a legszélesebb értelemben vett csoportképző kritériumot választotta a jubileumi jutalomra jogosultak meghatározásánál: a közszférában végzett „alkalmazotti” munkát s ennek időtartamát tekinti a jogszerző időbe beszámítandónak.

Ilyen módon természetesen maradnak ki a jubileumi jutalom jogszerző idejének számításakor azok az időszakok, amelyekben az immár a közszférában működő sze-

mély (pl. bíró, köztisztviselő) tevékenysége, ha esetleg kapcsolódhatott is a közsférához, nem „munkaviszony-szerű” (alkalmazotti) foglalkoztatáson alapult (pl. az indítványban felhozott ügyvédi tevékenység). Minthogy pedig a közsférában foglalkoztatottak kategóriáit, a specifikus foglalkoztatási csoportokba tartozók státusát csak 1992-ben, illetőleg az azt követő években teremtették meg a jogszabályok, s korábbi foglalkoztatási viszonyuk egy ségesen a munkaviszony volt, az ekként munkaviszonyban töltött idő ugyancsak természetesen számít be a jubileumi jutalom alapjául szolgáló jogszerező időbe. A többségi határozat szerint sem alkotmányellenes, ha a jogalkotó a jubileumi jutalomra való jogosultságot a közszolgáltatásban teljesített folyamatos munkavégzéshez köti, mint ahogyan más kritériumokat is alkalmazhatna. Mindebből az következik, hogy ezen igen tág, ám a fentiek szerint mégis homogén csoportban nem állapítható meg hátrányos megkülönböztetés azokkal szemben, akik más természetű tevékenység folytatása után léptek át a közsférába.

A fentiekből következően a Bjt. 114. § (5) bekezdésének a diszkrimináció tilalma megsértését megvalósító alkotmányellenessége nem állapítható meg, s ezért az indítvány elutasításának lett volna helye.

Budapest, 2006. május 29.

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bihari Mihály s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 365/B/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 65. számában.

20/2006. (V. 31.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 366. § (1) bekezdésének „vagy riasztó hírt terjeszt,” szövegrésze

alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 366. § (1) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„366. § (1) Aki háború idején a katonák között elégedetlenséget szít, kishitűséget kelt, büntetett követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

2. Az Alkotmánybíróság elrendeli a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 366. § (1) bekezdés harmadik fordulója (riasztó hírt terjeszt) alapján lefolytatott és jogerős határozattal lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát, amennyiben az elítélt még nem mentesült a hátrányos jogkövetkezmények alól.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. IV. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) a harci szellem bomlasztása büntetett szankcionáló 366. § (1) bekezdése egyik fordulatának alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatban. Az indítványozó álláspontja szerint a törvényi tényállás „riasztó hírt terjeszt” fordulója alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdése által védett jogbiztonság követelményét, az alapvető jogok korlátozásának tilalmát kimondó 8. § (1) és (2) bekezdését, valamint a véleménynyilvánítás szabadságát oltalmazó 61. § (1) bekezdését.

Részletes indokolásában kifejtette, hogy „a ‘riasztó hír’ fogalma elvont, viszonylagos, nehezen értelmezhető”, mi több a katonák között ellentétes hatás kiváltására is alkalmas, mint amelyet a jogalkotó büntetni szándékozott. Ugyanakkor a következmények szempontjából a támadott jogszabály nem tesz különbséget sem a riasztó hír valóság-tartalma, hiteles információként történő terjesztése, sem a riasztó hír terjesztésének eredményessége vagy eredménytelensége között. [Az „eredményes” magatartást a (2) bekezdés rendeli súlyosabban büntetni.] Az ebből fakadó jogbizonytalanság ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

A továbbiakban az indítványozó utalt arra, hogy bár az Alkotmány 8. § (4) bekezdése rendkívüli állapot, vagy szükségállapot esetén megengedi egyes alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztését vagy korlátozását, a törvényi tényállás vitatott fordulója általánosságban, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a 61. § (1) bekezdésébe foglalt véleménynyilvánítás szabadságát. A harci szellem bomlasztásának büntetése nemcsak az Alkotmány 8. § (4) bekezdése szerinti kivételes helyzetben büntetendő, hanem – közelebbi megjelölés nélkül – mindenféle háború idején. Ugyanakkor a háború fogalma nem azonos a

rendkívüli állapot fogalmával, a kettő ugyanis nem feltétele egymásnak. Magyar katonát részt vehet háborúban az ország határain kívül akkor is, ha az országban nincs rendkívüli állapot. Álláspontja szerint: „Továbbá a rendkívüli állapot idején történő alapjogi korlátozásnak is vannak határai. [...] a katonák véleménynyilvánításának [a támadott tényállásban foglalt] mértékű korlátozása még háború idején, a rendkívüli állapot kihirdetésével együtt sem fogadható el.”

Érveire figyelemmel az indítványozó kérte a Btk. 366. § (1) bekezdése támadott fordulata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

Az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezések a következők:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus jogállam.”

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sért-
hetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszte-
letben 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 korlá-
tozhatja.

[...]

(4) Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszély-
helyzet idején az alapvető jogok gyakorlása – az
54–56. §-ban, az 57. § (2)–(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a
66–69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jog-
ok kivételével – felfüggeszthető vagy korlátozható.”

„40/A. § (1) A Magyar Honvédség alapvető kötelessége
a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő
kollektív védelmi feladatok ellátása.

(2) A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a
belső rend védelme.

(3) A Határőrség alapvető feladata az államhatár őrzése,
rendjének fenntartása.

[...]

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga
van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a
közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

[...]

„70/H. § (1) A haza védelme a Magyar Köztársaság
minden állampolgárának kötelessége.

(2) Rendkívüli állapot idején vagy ha arról megelőző
védelmi helyzetben az Országgyűlés a jelenlévő képviselők
kétharmadának szavazatával határoz, a Magyar Köz-
társaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú ma-
gyar állampolgár férfiakat – törvényben meghatározottak
szerint – hadkötelezettség terheli. Akinek lelkiismereti
meggyőződése a katonai szolgálat teljesítésével össze-
egyeztethetetlen, polgári szolgálatot teljesít.

[...]

2. A Btk. rendelkezése:

„Harci szellem bomlasztása

366. § (1) Aki háború idején a katonák között elégedet-
lenséget szít, kishitúséget kelt, vagy riasztó hírt terjeszt,
bűntettet követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadság-
vesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés öt évtől tizenöt évig terjedő szabadság-
vesztés, ha a bűncselekmény

a) harchelyzetben katonák elégedetlenségét vagy egyéb
kötelességszegését váltja ki,

b) a szolgálatra más jelentős hátránnyal jár.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 18/2000. (VI. 6.) AB határo-
zatában (a továbbiakban: Abh.) alkotmányellenesnek mi-
nősítette, s így megsemmisítette – a támadott jogszabály-
ban foglalt rendelkezéshez tartalmilag közel álló elköveté-
si magatartást mutató – a Btk. 270. §-ába ütköző rémhírter-
jesztés törvényi tényállását (ABH 2000, 119–133).

1.1. Az Abh. II. fejezet 1. pontjában az Alkotmánybíró-
ság elvégezte a rémhírterjesztés (a régies terminológia sze-
rint vészír) szabályozástörténeti feldolgozását, és nem-
zetközi összefüggések tükrében is vizsgálta a számba jö-
hető elkövetési magatartásokat, a tényállással védett jogi
és elkövetési tárgyakat (ABH 2000, 117, 119, 124–127.).
A határozatban kifejtett elemzését az Alkotmánybíróság a
jelen ügy kapcsán – a támadott jogszabályi rendelkezés
specialitásaira figyelemmel – az alábbiak szerint tartja
fenn, illetve egészíti ki:

Az Abh. megállapította, hogy a rémhírterjesztés tényál-
lása által védett jogi tárgyak köre a bűncselekménynek az
1879. évi XL. törvénycikkbe iktatott kihágási büntetőtör-
vénykönyvbe (a továbbiakban: Kbt.) történő bevezetése
után fokozatosan bővült. Ennek során a védett jogi tárgyak
közé a honvédelem, a hadviselés érdekei is bekerültek.

A honvédelem érdekeit is sértő vészírterjesztés tényál-
lása mellett részben a Kbt.-t megelőző, részben az annak
hatálybalépését követően megszülető katonai büntetőtör-
vénykönyvek speciális tényállások keretében is szankcio-
náltak a vészírterjesztés elkövetési magatartásaival jelen-
tős hasonlóságot mutató (esetenként tartalmilag megegye-
ző), ám más jogi és elkövetési tárgyakat veszélyeztető
tényállásokat. A változó megfogalmazású rendelkezések
közös lényege az volt, hogy büntetni rendelték speciális
katonai körülmények között vagy hadihelyzetben tanúsi-
tott olyan cselekményeket, amelyek a katonáktól elvárha-
tó, a katonai esküjük szerint tanúsítandó magatartásra, s
ezen keresztül a hadi események alakulására közvetlenül
kedvezőtlen kihatással voltak. Tényállási elemként rend-
szerint szerepelt még célzat vagy eredmény is, ennek hiá-
nyában pedig az elkövetési tárgyak és magatartások szűki-
tése határolta be a tényállás alkalmazhatóságát. A számba
jöheto szankciók – a katonai életviszonyok sajátosságai-

hoz is igazodva – a cselekmény tényleges tárgyi súlyát és következményeit figyelembe véve differenciált büntetés kiszabását tették lehetővé.

1.2. Az osztrák hadsereg első katonai büntetőtvénycsoknyvét 25 éves előkészület és folyamatos érdemi munka után elismert jogtudósok által kibocsátott „alkalmassági vélemény” birtokában I. Ferenc József császár 1855. január 15-én szentesítette. A közös hadseregbe vonatkozóan ez a jogszabályi szöveg került kihirdetésre az 1868. évi XL. törvénycikkkel (a továbbiakban: Ktbtk.1.). Hatályát az 1868. évi XLI., illetve az 1881. évi III., továbbá az 1886. évi XX. törvénycikk kiterjesztették a magyar királyi honvédségre, a csendőrségre, s a népfelkelésre.

A Ktbtk.1. 7. pontja gyávaság címszó alatt harci helyzettől függetlenül rendelte büntetni „azon harcász állománybeli egyént” magatartását „aki bár csak szavak vagy jelek által is oly érzületet tanúsított, mely másokban bátortalanságnak előidézésre alkalmas”. Az „alkalmas magatartásokat” a 7. pont IX. alpontja, pontosan körülírta.

A katonai büntető törvénycsoknyvról szóló 1930. évi II. törvénycikk (a továbbiakban: Ktbtk.2.) szankcionálta a gyávaság büntetését. A bűncselekményt elkövette: „aki ellenségeskedés alkalmával csüggeteg szavakat ejt vagy kedvezőtlen hadihíreket terjeszt, s e cselekmények valamelyikével másnak bátortalanságát vagy ennek veszélyét idézi elő.” A cselekmény gondatlan változata is büntetendőnek számított (107. § 3. pont, 108. § 3. pont, 109. §, 110. §).

A katonai büntető törvénycsoknyv (sic!) életbeléptetéséről és annak a közönséges büntető törvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. törvénycikk 80. §-a a Ktbtk.2.-ben foglalt magatartáson túl, szubszidiárius cselekményként büntetni rendelte a háború idején a hadviseléssel kapcsolatban elkövetett vészír terjesztését is.

A katonai büntető törvénycsoknyvról szóló 1948. évi LXII. törvény 39. §-a már félelelemkeltés címen szankcionálta annak az elkövetőnek a cselekményét, aki háború idején – de csak a hadihellyel kapcsolatban – félelelemkeltésre alkalmas hírt terjesztett.

A hadiérdeket is veszélyeztető rémhírterjesztés a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénycsoknyvról szóló 1961. évi V. törvény hatálybalépéséig politikai, ezen belül pedig az állam belső biztonsága elleni bűncselekmények számított. Az 1961. évi V. törvény megszüntette a cselekmény politikai jellegét, s rendszertani, dogmatikai változtatásokat hajtott végre. Ennek során önálló fejezetben szabályozta a katonai bűncselekményeket, az elkövetői minőséghez (katona és nem katona), illetve további speciális feltételekhez, más jogi és elkövetési tárgyakhoz kapcsolódóan tartalmilag részben hasonló magatartásokra is eltérő törvényi tényállást és jogkövetkezményeket állapított meg. A szerkezeti és tartalmi átalakítás következtében a bárki által elkövethető, a 218. §-ban büntetni rendelt rémhírterjesztés bűncselekményének védett jogi tárgyaként csak a köznyugalom és a gazdasági helyzet szerepelt. A csak katona által megvalósítható 333. §-ban harci szel-

lem bomlasztása címen a harchelyzetben elkövetett rémisztő hír terjesztését szankcionálta. Ennek közvetlen védett jogi tárgya a személyi állomány töretlen harci készsége, közvetett jogi tárgya a hadsereg harcképessége volt.

1.3. A szabályozási módot illetően ezt a megoldást követte a Btk. is, amely a 270. §-ban – az Abh. következtében – ma már csak a közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt, bárki által elkövethető rémhírterjesztés védett jogi tárgyának a köznyugalom tekinteti. A katonai bűncselekmények között, a Btk. 366. §-a ma is ugyanazon elkövetési magatartásokat szankcionálja, mint az 1961. évi V. törvény 333. §-a. További tényállási elemként azonban nem harchelyzetben, hanem a cselekmény háború idején történő elkövetését jelöli meg. A bűncselekmény védett jogi tárgya a katonák harci szelleme, amely annak feltétele, hogy a katona szervezett harci feladatokat eredményesen hajtsa végre.

2.1. A Btk. XX. fejezetében szabályozott katonai bűncselekmények tettese (esetenként közvetlen sértettje) csak katona lehet. A támadott tényállás a bujtogatás vétségéhez (357. §) hasonlóan – a fejezetben szereplő más bűncselekményekhez képest – annyiban speciális, hogy megvalósulása feltételezi további – a cselekményben vétlen – katonák „közreműködését”, minthogy az elkövetési magatartás címzettje is csak ilyen státusú személy lehet.

A bűncselekmény személyi hatályát a Btk. 3–4. §-i, valamint a katona fogalmát körülíró 122–122/B. §-ai, illetve a 137. § 18. pontja együttesen határozzák meg. E rendelkezésekből kitűnően a katona fogalma két szinten vizsgálható: egyrészt a Btk. 122. §-a alá eső, a nemzetközi kötelezettségen alapuló jogszabályok, másrészt a Btk. 122/A–122/B. §-ai szerint figyelembe veendő, törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződések tükrében.

Az első csoportba a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 21. §-a, a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 29. §-a, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. §-a, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 85. §-a, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 332. § (5) bekezdése tartozik. Ezek szerint a honvédség tényleges állományú, a Határőrség hivatásos és szerződéses állományú tagja, a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja minősül katonának, s lehet a cselekmény tettese.

A második csoportra döntően az 1999. évi CXVII. törvénnyel kihirdetett, az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erőik jogállásáról szóló Megállapodáshoz történő csatlakozásról, a Megállapodás kihirdetéséről, valamint a Megállapodáshoz kapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról szóló nemzetközi szerződés (a nemzetközi megnevezésre tekintettel a továbbiakban: NATO SOFA) I. cikkének a) pontja vonatkozik. Figyelembe veendő továbbá az 1995. évi CII. törvénnyel kihirdetett, az Észak-atlanti Szerződés részes államai és a „Békepartnerség” más résztvevő államai közötti, fegyver-

res erők jogállásáról szóló Megállapodás és annak Kiegészítő Jegyzőkönyve megerősítéséről és kihirdetéséről szóló egyezmény (a továbbiakban: Békepartnerség egyezmény) melléklete I. cikkének *a*) pontja is. Ezek alapján – meghatározott körülmények között – a szolgálati feladat közös ellátásakor a szövetséges és a békepartnerségben résztvevő fegyveres erő szárazföldi, haditengerészeti vagy légierejéhez tartozó, a szövetséges fegyveres erő állama rendőrségének, illetve polgári védelmi szolgálatának tagja, más állam katonája, a más állam rendőrségének, illetve polgári védelmi szolgálatának tagja is katonának tekintendő.

A bűncselekmény tetteseként (főszabályként) azonban – a 122. § (4) bekezdésének, továbbá a szövetséges haderők együttműködését szabályozó két- és többoldalú szerződéseknek is mintául szolgáló, az 1999. évi CXVI. törvénnyel kihirdetett, az Észak-atlanti Szerződés alapján felállított nemzetközi katonai parancsnokságok jogállásáról, Párizsban, 1952. augusztus 28-án készült Jegyzőkönyvhöz történő csatlakozásról és a Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló nemzetközi szerződés III. Cikk. 1. pontjának *a*) pontjának, a IV. cikk *a*) pontjának, továbbá a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló, az 1996. évi XXXVIII. törvény 5. § (1) bekezdés *b*) pontjának az egybevetéséből következően – a szövetséges fegyveres erő katonája mégsem jöhet számításba. Ez alól a fentebb kifejtettek szerint kivételt teremt a NATO SOFA és a Békepartnerség egyezmény. A szövetséges fegyveres erő tagja – mindenki máséhoz, így a Btk. alapján katonának nem minősülő személyhez hasonlóan – lehet viszont részese a cselekménynek.

2.2. A támadott tényállásban szereplő háború fogalma – összhangban az Alkotmány rendelkezéseivel – a Btk. alapján egyrészt sem térben, sem időben nem szűkül a Magyar Köztársaság területén zajló eseményekre, másrészt a külföldi hadműveleti területen a magyar katona harci tevékenységbe történő bevetés nélkül is háborúban résztvevőnek minősül [Alkotmány 19. § (3) bekezdés *g*) és *h*) pontja, valamint *i*) pontjának első és második fordulata, 19. § (3) bekezdés *j*) pontja, Btk. 137. § 10. és 19. pontja]. Ugyanakkor a Btk. – a konkrét bűncselekmények elkövetésének szempontjából – körülírással szűkíti is az Alkotmányban szereplő rendkívüli állapot, szükségállapot fogalmát, s meg sem említi az Alkotmány 8. § (4) bekezdésében mindezekkel egyenrangúként meghatározott veszélyhelyzet kategóriát.

2.3. A riasztó hír fogalmát, „minőségi” kritériumait a Btk. nem határozza meg. Ebbe a körbe tartozik minden olyan közlés, amely alkalmas lehet arra, hogy a katonák között a riadalom különböző fokozatait: a nyugtalanságot, az ijedtséget, a félelmet, a rémületet, a rettenetet kiváltsa, vagy baljós következtetések levonásának, a kilátástalanság érzésének táptalajává váljék. A minden megszorítás nélkül alkalmazott „riasztó” jelző folytán az ilyen hír bármire vonatkozhat. Így pl. utalhat közvetve vagy közvetlenül a hadihelyzetre, az alakulatok harcászultságára, a fegyverzet minőségére, a felkészültség szintjére, az utánpótlásra, az ellenséges csapatok magatartására, lehetősé-

geire, illetve más hasonló, a katonák helyzetét, állapotát, harci morálját, kitartását közvetlenül érintő körülményre. Éppenígy szólhat a hazai, vagy nemzetközi politikai, társadalmi, gazdasági eseményekről, a civil lakosság állapotáról, katonai akciók vagy a csapatok állapotának külső megítéléséről is.

A bűnösség megállapíthatósága szempontjából viszont érdektelen, ha a riasztó hír a tényeket illetően megfelel a valóságnak, tárgyyszerű közlést, tájékoztatást, tartalmilag valótlan állítást, alaptalan híresztelést vagy akár a való tények elferdítését foglalja magában. Az is csupán a támadott tényállás címéből – és nem szövegezéséből – állapítható meg, hogy a riasztó hír közlése és a katonák harci szellemének állapota között kell fennállnia valamilyen okozatossági kapcsolatnak. Az önmagában is értelmezést igénylő harci szellem fogalmát sem a Btk., sem a joggyakorlat, sem pedig az oktatást célzó irodalom nem határozza meg. Ez a körülmény a riasztó hír meghatározhatatlanságát tovább fokozza.

2.4. A riasztó hír közlésének módja ugyancsak indifferens, erre nézve a Btk. szintén nem tartalmaz semmilyen iránymutatást. Így történhet szóban, írásban, ráutaló magatartással, közvetlenül vagy hírközlési eszköz igénybevételel.

A törvény nem kívánja meg azt sem, hogy a riasztó hírről nagyobb létszámú katona szerezzen tudomást. A támadott tényállás szóhasználatából és további feltételeket jelentő tényállási elemek hiányából következően a cselekmény megvalósul, ha mindössze két katona előtt ismertté válik az állítás. A tudomásszerzésnek nem kell egyidejűleg történnie és a katonáknak nem kell azonos harci egységhez sem tartozniuk. A 2.1. pontban kifejtettek (a katona fogalma) figyelemmel a hír címzettjének a magyar haderő állományába sem kell tartoznia és a közös kontingensen belül sem kell azonos parancsnokság alatt szolgálnia.

2.5. A bűncselekmény ugyan csak szándékosan követhető el, ám megvalósításához az eshetőleges szándék is elegendő. A célzat nem tényállási elem. Amennyiben a magatartás célzatos, az elkövető a Btk. 146. §-ában meghatározott ellenség támogatásának büntette címén vonandó felelősségre. A tettes motívuma (elkeseredettség, reménytelenség, kétségbeesés, harag, düh, kollaboráns indíttatás, saját vagy mások biztonságának féltése stb.) ugyancsak közömbös. Tekintve, hogy a riasztó hír terjesztése veszélyeztetési bűncselekmény, alapesetben ugyancsak nincs jelentősége annak, hogy a tettes cselekedete ténylegesen kifejtett-e valamilyen hatást akár az alakulat, akár a riasztó hírről értesült katonák magatartására, vagy valamilyen szinten befolyásolta-e a feladatok elvégzésének eredményességét.

IV.

1. A Btk. 366. § (1) bekezdésének támadott fordulata az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási szabadságnak a jogrendszer leg súlyo-

sabb eszközeivel, a büntetőjogi szankcióval történő korlátozását jelenti.

Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos tartalmát a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában foglalta össze. E szerint: „Az Alkotmány a véleménynyilvánítási szabadság megfogalmazásánál nem tesz kifejezett különbséget tényközlés és értékítélet között. [...] A véleménynyilvánítás szabadsága ezért általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, mégpedig függetlenül a közlés módjától és értékétől, erkölcsi minőségétől és többnyire valóságtartalmától is. Önmagában valamely tény közlése is véleménynek minősülhet, hiszen magának a közlésnek a körülményei is tükrözhetnek véleményt, azaz a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga nem korlátozódik csupán értékítéletekre.” (ABH 1994, 219, 230.) Az Abh.-ban rámutatott arra is, hogy: „Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és társadalmi folyamatot – biztosítja. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.” (ABH 2000, 117, 121.)

1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjog korlátozása alkotmányosságának megítélése minden esetben a szükségesség-arányosság tesztje alapján történik. Ennek során az Alkotmánybíróság esetről esetre állapítja meg, hogy a támadott jogszabály meghozatala során a törvényhozónak volt-e alkotmányosan elismerhető kényszerű oka az alapjog korlátozására, annak súlya arányban áll-e az elérni kívánt céllal, illetve a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazta-e a jogalkotó [pl. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 228.; 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 112.; Abh., ABH 2000, 117, 129.].

A korlátozhatóság feltételeit az Abh.-ban kifejtettek szerint a magyar államra kötelező egyezmények, így az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány), valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) határozzák meg. A határozat összefoglalóan rámutatott, hogy e feltételek között a közrend, a közbiztonság védelme, a zavargás megelőzése szerepel. Mindkét nemzetközi dokumentum figyelmeztet továbbá arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága kötelezettségekkel és felelősséggel jár, így azt a nemzeti törvényhozás a demokratikus társadalomban elismert és szükséges alakszerűségeknek, feltételeknek és korlátozhatóságnak vetheti alá. A korlátozás lehetséges okai és céljai között említi nemzetbiztonsági érdeket, a területi integritást, a közbiztonságot, a zavargást, a bűncselekmények megelőzését, a közegészség és az erkölcsök, valamint mások jó hírnevének vagy jogai védelmét, a bizalmas információ közlésének megakadályozását, a

bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartását (részletesen: Abh., ABH 2000, 117, 125–127.).

Az Abh. elemezte az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát is. Összegzésében megállapította, hogy a Bíróság a korlátozhatóság alapjául három együttes feltételt követel meg. A megszorításokat kellő pontossággal olyan megfogalmazásban kell törvénybe foglalni, hogy minden állampolgárnak módja legyen ésszerű mértékben előrelátania magatartása következményeit. Ezen túlmenően a korlátozásnak valamilyen, demokratikus társadalomban szükséges intézkedésnek kell minősülnie és törvényes célt kell szolgálnia. Mindazonáltal a Bíróság a korlátozó intézkedések szükségességének megítélésében széles mozgásteret biztosít az államoknak (részletesen: Abh., ABH 2000, 117, 125–127.).

1.2. A véleménynyilvánítás szabadságának büntetőjogi eszközökkel történő korlátozhatóságáról az Alkotmánybíróság szintén számos esetben kifejtette álláspontját.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat általános érvénnyel leszögezte, hogy a véleménynyilvánítási szabadságnak a büntetőjog eszközeivel történő korlátozása alkotmányosságának megítélésénél „érvényesülnie kell a büntetőjog egész rendszerére vonatkozó alkotmányos követelményeknek is”. A vizsgálat tárgya az, hogy az adott tényállásban leírt magatartás esetén elkerülhetetlenül szükséges-e a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása, s annak mértéke megfelel-e az arányosság követelményeinek. Ez utóbbi körben értékelendő, hogy az elérni kívánt célhoz a büntetőjog szükségképpen súlyosan jogkorlátozó eszközrendszerének igénybevétele általában, ezen belül a konkrét tényállás esetén, szükséges és megfelelő-e (részletesen: ABH 1992, 167, 172.).

Az ide vonatkozó határozatok tartalmazzák továbbá, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog olyan alapjog, amely a véleményt érték- és igazságtartalmára tekintett nélkül védi. Nem csupán alanyi jog, hanem a szabad véleménynyilvánítás garanciája is, amely magát a véleménynyilvánítás lehetőségét oltalmazza. Következésképpen e szabadságnak csak külső korlátai vannak, s csak „kevés joggal szemben kell engednie”. A korlátozhatóság megítélésére vonatkozó szükségességi-arányossági teszt alapján eltérő mércé érvényesül azonban, ha a véleménynyilvánítás szabadsága az emberi méltósággal, mint általános személyiségi jogként meghatározott anyajoggal ütközik, mintha további alapjogokkal kerül sor kollíziójára. Ezen túlmenően a véleménynyilvánítási szabadságot „korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely ‘intézmény’ közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya.” [Részletesen: pl. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 223.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 111.; 13/2000. (V. 12.) ABH 2000, 61, 66–67.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 90, 94.; 18/2004. (V. 25.) AB hatá-

rozat, ABH 2004, 303, 308–309.; valamint az Abh., ABH 2000, 117, 121–123, 127.]

2. A szükségességi-arányossági teszt kiindulópontja az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, amely az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozhatatlanságát mondja ki. Ugyanakkor az Alkotmány 8. § (4) bekezdése az ott nevesített esetekben, a felsorolt alapjogok kivételével lehetővé teszi az alapvető jogok gyakorlásának korlátozását vagy felfüggesztését. Ilyen tartalmú intézkedésre rendkívüli állapotban, szükségállapotban (azaz a Btk. által körülírt háborús helyzet idején) s ezen felül a csak az Alkotmányban nevesített veszélyhelyzetben kerülhet sor.

A már hivatkozott Egyezségokmány 19. cikkének b) pontja a szabad véleménynyilvánítás jogát – a jelen fejezet 1.1. pontjában felsoroltakon kívül – az állambiztonság okán is korlátozhatónak ítéli. A háborúval összefüggésben a 20. cikk a háborús propaganda törvényi tilalmának kötelezettségét írja elő a szerződő felek számára. A 4. cikk a nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idejére engedi meg, hogy az államok eltérjenek az Egyezségokmányban vállalt kötelezettségeiktől. Hangsúlyozza azonban, hogy az eltérés csak az adott helyzet által szigorúan megkövetelt mértékű intézkedésekben állhat, s az adott állam haladéktalanul köteles erről tájékoztatni az Egyesült Nemzetek Szervezetének főtitkára útján az egyezményben részes államokat.

A kifejtettekhez hasonlóan az Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikke háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén biztosítja az állam számára az Egyezménytől történő eltérés lehetőségét. Kimondja azonban, hogy intézkedések megtételére csak akkor van lehetőség, ha ezek nem ellentétesek az állam egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel, s a megtett lépések csak olyan mértékűek lehetnek, amelyeket a helyzet feltétlenül megkíván. A jogok korlátozásáról és ennek okairól az Európa Tanács főtitkárát teljes körűen kell tájékoztatni. A 18. cikk tartalmazza, hogy a jogok és szabadságok korlátozásait nem lehet más célra alkalmazni, mint amelyet az Egyezmény megenged.

3.1. A törvényhozót az Alkotmány nem zárja el attól, hogy kivételes helyzetekre (mint amilyen a rendkívüli és a szükségállapot vagy veszélyhelyzet) felkészülve az alapvető jogok gyakorlását érintő előzetes szabályokat alkosson. Ezeknek az absztrakt tényállásoknak is meg kell azonban felelniük az Alkotmány további rendelkezésének.

A korlátozás szükségességéről és arányosságáról szóló döntés mindig a körülményektől függ. A megítélésben a korlátozás társadalmilag elismert célja mellett – többek között – szerepe van annak, hogy a korlátozás alá eső alapjoggal szemben áll-e más alapjog, s ha igen ez utóbbi érvényesüléséhez mennyiben elengedhetetlen a lényeges tartalom érintése. A gyakorlat következetes abban is, hogy más a mérce akkor, ha a korlátozásra kevésbé szigorú eszközök alkalmazását lehetővé tévő jogágak rendelkezései útján kerül sor, mintha a jogalkotó az ultima ratiót jelentő bünte-

tőjog súlyos korlátozó és szankcionáló eszközrendszerét veszi igénybe. A korlátozás nem jelentheti az alapjog gyakorlásának teljes ellehetetlenítését, ugyanakkor az egyébként még a szigorú alkotmányos védelem alatt álló alapjogok (pl. személyi szabadsághoz való jog) büntetőjogi eszközökkel történő korlátozása sem kizárt.

3.2. A kifejtettekre figyelemmel a Btk. 366. § (1) bekezdése III. fordulatának vizsgálatakor az Alkotmánybírósnak elsőként abban kellett állást foglalnia, hogy a 8. § (4) bekezdésére alapítva a jogalkotónak az alapvető jog lényegére vonatkozó korlátozó érvényű döntésekor megvolt-e a kellő alkotmányos alapja, vagyis az szükséges-e.

A támadott tényállás vitatott rendelkezése a közlés szabadságának korlátozását az Alkotmány 8. § (4) bekezdésében foglalt egyes esetekben, illetve a Btk. 137. § 10. pontja, illetve 122/B. §-a által ezzel egyenértékűvé avatott helyzetekben teszi lehetővé.

A korlátozás szoros összefüggésben áll az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésében és 70/H. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos feladatokkal és kötelezettségekkel. Az előbbi a haza katonai védelmét és a nemzetközi kötelezettségből eredő védelmi feladatok ellátását a Magyar Honvédség feladatává teszi. Az utóbbi a haza védelmét minden állampolgárt terhelő alkotmányi kötelezettségként határozza meg.

Az alapjog gyakorlásának korlátozhatósága sőt felfüggesztése tekintetében az Alkotmány 8. § (4) bekezdésében körülírt helyzetek mindenképpen alkotmányosan elismert szükségességi okok. A korlátozás alkotmányos célját pedig az Alkotmány további rendelkezései, így a 40/A. § (1) bekezdése és a 70/H. § (1) bekezdései adják meg. Az Abh.-ban az Alkotmánybírósnak leszögezte, hogy az ott vizsgált magatartás kapcsán is előfordulhatnak olyan esetek, amikor – a jobbiztonság követelményét is kielégítő megfogalmazásban törvénybe iktatott diszpozícióval – a rémhírterjesztés egyes típusainak büntetendővé nyilvánítása lehetséges. Ezek között említette a háborút, mint az Alkotmány 8. § (4) bekezdésének megítélése alá tartozó esetet (ABH 2000, 117, 130.).

A Btk. által körülírt, de az Alkotmány 8. § (4) bekezdésének hatálya alá is eső helyzetekben az alkotmányos védelem alatt álló feladat és kötelezettség kikényszerítése meggyőzően igazolja, hogy ennek érdekében nem feltétlenül szükségtelen és aránytalan a büntetőjogi eszközök igénybevétele sem. Következésképpen az, hogy háború idejére a harci szellem bomlasztására alkalmas magatartásokra, köztük bizonyos híreknek a katonák között történő terjesztésére a jogalkotó büntetőjogi tilalmakat állít fel, a háború természetéből és a katonáknak a háborúban játszott szerepéből következően szükségtelennek semmiképpen nem minősíthető.

4.1. Mindez azonban még nem teszi indokolatlanná az arányosság kérdésének vizsgálatát.

Az Alkotmánybírósnak az alkotmányos védelem alatt álló véleménynyilvánítás alapjogának korlátozhatóságára az arányosság tekintetében önálló rendszert dolgozott ki. Az alapjog lényeges tartalmát érintő törvények rendelke-

zéseit mindig megszorítóan kell értelmezni. Ezen belül is – különös tekintettel egy magatartás büntetendővé nyilvánítására – minden esetben vizsgálni kell, hogy a „kommunikációs anyajogot” korlátozó törvény másik alapjogot közvetlenül vagy csupán valamely intézmény közvetítésével véd, s legkisebb a súlya akkor, ha csupán valamely elvont érték (pl. köznyugalom) a védelem tárgya [részletesen pl. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171, 176, 178.; 37/1992. (V. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229, 231.; Abh., ABH 2000, 177, 121–123.]. Ennél fogva a büntetőjogi eszközök igénybevételére csak a büntetőjogi dogmatika szempontjából is kellően határozott és konkrét, a jogbiztonság alkotmányi követelményét kielégítő törvényi tényállás mellett van mód.

4.2. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy a rémhírterjesztés – a hír „minőségi jellemzői” tekintetében a jelenleg vizsgált rendelkezésnél a megsemmisítése előtt is jóval részletesebben kidolgozott – diszpozíciója nem felelt meg az alkotmányos büntetőjog formai követelményeinek. Rámutatott, hogy: „Az alkotmányos büntetőjog formai kritériumai szorosan összefüggnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében normatívan meghatározott jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményeivel [v. ö.: 11/1992 (III. 5.) AB határozat – ABH 1992, 77, 84, 91–92.]” (ABH 117, 130–131.). „Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vizsgálni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.].

Szemben az Abh.-ban megsemmisített, a hétköznapi értelemben is egyértelműen negatív értéktartamú elnevezést viselő rémhírterjesztés diszpozíciójának egyes elemeivel, a támadott tényállásban szereplő, a közfelfogás szerint is tág határok között megítélhető „riasztó hír” fogalma mind a jogalkalmazói gyakorlatban, mind az oktatást célzó vagy tudományos szakirodalomban kidolgozatlan. A szabályozás gyakori változásai miatt a támadott rendelkezésnek nincs, nem is lehet olyan másfél évszázadra visszatekintő, egységes ítélkezési gyakorlata, mint az Abh.-ban vizsgált rémhírterjesztésnek volt. Az Abh.-ból világosan kitűnik, hogy az elnevezésbeli különbözőségek ellenére a rémhírterjesztés és a vész hírterjesztés fogalmi elemei, dogmatikai sajátosságai – leszámítva a védett jogi tárgyak körét – a szabályozás kezdetétől fogva jelentős tartalmi azonosságot mutattak.

A harci szellem bomlasztása elnevezésű tényállás a jelenlegi formájában csak a Btk. hatálybalépése óta létezik. A korábbi szabályozás lényegesen eltérő fogalmi rend-

szert alkalmazott. A tényállásban szereplő és támadott „riasztó hír” fogalma a Btk. más tényállásaiban nem szerepel, így tartalma áttételesen sem meghatározott. A katonai ügyekre vonatkozó ítélkezésben hosszú időn át követett publicitás hiánya miatt a cselekmény ítélkezési gyakorlatára vonatkozó adatok is meglehetősen hézagosak.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából következően a jogbiztonság, s ezen belül a normavilágosság, a norma alkalmazásának kiszámíthatósága, az önkényes értelmezés lehetőségének kizárása a személyes szabadságjogokat mindenkor erőteljesen érintő büntetőjogi következmények alkalmazhatósága szempontjából abszolút érték és nem relativizálható [pl. részletesen: 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 2004, 41, 55.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 353.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.; 54/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 736–742.]. A vitatott rendelkezésben szereplő riasztó hír fogalma ezzel szemben – további ismervek nélkül – szubjektív megítéléstől, személyes beállítódástól, konkrét helyzetek értékelésére vonatkozó képességektől és készségektől, élettapasztalattól, s a jogalkalmazó utólagos értékelését befolyásoló számos további körülménytől függő, relatív fogalom.

A hír jellegének értékelése a jogbiztonság szempontjából különösen aggályos a tényállásban szereplő háború és a kifejezetten immateriális fogalomnak számító harci szellem összefüggésében. A háború csupán önmagában, még az erre felkészített katonák esetén is a híreket, információkat sajátos szűrőn keresztül láttató, olyan feszült helyzetet jelent, amely a hír értékelésekor nem feltétlenül támogatja a higgadt megközelítést. Mindemellett a háború természetével együtt jár, hogy az abban részt vevők kedvezőtlen, nyugtalanító hírek sorozatával szembesülnek, amelyek riasztó voltának megítélése nem független sem a hír hozójának, sem a közléssel érintetteknek a lelki állapotától. A támadhatatlanul igaz hírek jelentős része is ijesztő vagy aggasztó, a közlésnek pedig előre behatárolhatatlan, az aktuális körülményektől és eseményektől függően kiszámíthatatlan következménye lehet a cselekmény védett jogi tárgyaként szereplő – az arányosság kérdésre vonatkozó alkotmányossági vizsgálatban immateriális értéként megjelenő – harci morálra. Ugyanakkor tény az is, hogy más esetekben a mindenki számára egyértelműen riasztó hír megismerése – sokszor csak a higgadt közlési módnak köszönhetően – semmilyen, vagy csak utólagos értékelés alapján és nehezen kimutatható kapcsolatban áll a harci szellem, méginkább a következmények alakulásával.

Nem téveszthető szem elől az sem, hogy napjainkban a háború nemcsak hagyományos eszközökkel folyik. A gerilla módszereket, kamikaze akciókat alkalmazó háborúra, illetve a terrorizmus elleni harcra a katona az elfogadott szakmai álláspontok és jogi dokumentumok szerint is csak korlátozott mértékben – a büntetőjogi értelemben vett részesként szóba jöhető civil lakosság pedig ennél még kevésbé – készíthető fel.

Ennél fogva a hír értékének megítélésénél még a „harcodzott” katona szakmai és pszichés felkészítése, korábbi

harcis helyzetben szerzett tapasztalata is leértékelődik. Így a magasan kvalifikált hivatásos állomány tagjai esetében is egyre keskenyebbé válik a mezsgye a szervezett harci feladat eredményes teljesítéséhez, a katonák és a civil lakosság életének, biztonságának megóvásához szükséges, valamint az információcserére vonatkozó nemzetközi szerződések alapján teljesítendő objektív tájékoztatás kötelezettsége és a különböző fokú, de szubjektíve sok esetben igaznak vélt túlzó, vagy egyszerűen téves, szakmailag hibás értékítélet és az abból levont következtetések közvetítése között.

Mindebből következően annak megítélése, hogy adott „riasztó” hír alkalmas-e a harci szellem bomlasztására, s így veszélyezteti-e a szervezett katonai feladatok ellátását, könnyen ad lehetőséget önkényes értelmezésre és jogalkalmazásra. A közlés harci szellem bomlasztására való objektív alkalmasságának, az elkövető büntetőjogi felelősségének megítélése számos, a cselekmény időpontjának, előzményeinek, a riasztó hírral összefüggő adatoknak és tényeknek, az elkövető és a közléssel érintettek személyében rejlő sajátosságoknak, a hadi helyzetből fakadó specialitásoknak a függvénye. A törvényi tényállás megfogalmazása azonban ennek vizsgálatát közvetlenül nem, legfeljebb a cselekmény elemzése által tagoltan igényli. Ennek során viszont a jogalkalmazónak – végső soron a bíróságnak – igen nagy számú olyan körülményre (a háború típusától a nyelvi nehézségekig) kell figyelemmel lennie, amelyet sem a törvény, sem az ítélezési gyakorlat vagy a jogirodalom nem határol körül, mert jelentős részük előre nem is kalkulálható. A jogalkalmazói mérlegelés szempontjai további kötöttséget, pontosítást tartalmazó tényállási elem (pl. motívum, eredmény) hiányában túlságosan tág határok között mozognak. Következésképpen ezek valamelyike a leggondosabb ügyfelderítés és mérlegelés esetén is figyelmen kívül maradhat. Mindez az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző jogbizonytalanságot jelent.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban foglaltakhoz hasonlóan ezúttal is hangsúlyozza, miszerint az Alkotmányból nem következik, hogy a büntetőjog csak a büntetőjogilag is értékelhető káros eredményekre reagálhat, és az immateriális veszélyeztető tényállások konstruálása általában véve szükségtelen és aránytalan jogkorlátozást testesít meg (Abh., 117, 131.). A jogbiztonság szempontjából azonban a speciális jogi tárgyat védő, a Btk. XX. fejezetében szabályozott katonai bűncselekmények esetében is érvényesülnie kell az általános alkotmányossági mércének.

5.1. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság összefoglalóan megállapította, hogy: „[a]z alkotmányos büntetőjog formai kritériumai szorosan összefüggnek, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében normatívan meghatározott jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményeivel. [...] [A] büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogi tárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartal-

maznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazó részéről. Vizsgálni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendővé nyilvánított magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e.” (2000, 117, 130–131.)

A Btk. 366. §-a által védett közvetett jogi tárgy: a szervezett harci feladat ellátása és a közvetlen jogi tárgy: a harci szellem kétségtelenül pozitív értéktartalmat is hordoznak. Ám ez utóbbi egyébként is parttalan fogalom és a szintén meghatározhatatlanul tág tartományban mozgó riasztó hír terjesztése, mint elkövetési magatartás között – a jogalkalmazó számára adott objektív eligazítás hiányában – a tényállás formulázása alapján is nehezen ismerhető fel objektív összefüggés. Ily módon a tényállás hiányos és pontatlan megfogalmazásának eredményeképpen a támadott az elkövetési magatartást meghatározó fogalom (riasztó hír terjesztése) és a védett jogi tárgy között sem állapítható meg közvetlen kapcsolat.

Az Alkotmánybíróság a 144/B/2003. AB határozatban megállapította, hogy „a bűncselekmény jogi tárgya fogalmilag az a társadalmi viszony, érték, érdek, amelyet a büntetőjog véd, illetőleg a bűncselekmény támad”. A Btk. különös részének tagolása, fejezetekkel, címekkel történő elkülönítése ugyan jelentőséggel bírhat a jogbiztonság követelménye szempontjából, ám a szerkezet kialakítása – s ezen belül a tényállás megnevezésére szolgáló megjelölés – „a büntetendőség szempontjából nem rendelkezik önálló normatív tartalommal” (ABK 2005, november, 741, 743.). A támadott tényállás esetében a védett jogi tárgy, az egyébként is nehezen meghatározható harci szellem, nem a normatív tartalommal bíró tényállásból, csupán – a fentiek értelmében alkotmányossági szempontból irreleváns módon – annak címéből következtethető ki. Mindez összességében azt eredményezi, hogy a büntetőjogi normából sem az elkövetési magatartás, sem a veszélyeztetett jogi tárgy nem állapítható meg.

Végeredményben tehát a Btk. támadott rendelkezésének vitatott fordulata – a jogbiztonsági korlátokat teljes mértékben figyelmen kívül hagyva – előzetesen és általában teszi lehetővé az Alkotmány 61. § (1) bekezdése által védett véleménynyilvánítás jogának korlátozását. A Btk. megfogalmazása szerinti tilalomból ugyanis az következik, hogy – valóságtartalomra tekintet nélkül – háború idején, katonák előtt csak (a szintén bizonytalan megítélést feltételező) „jó hírt” lehet terjeszteni. Ez pedig túl azon, hogy a háború természetével ellentétes követelmény, kizárhatja még az objektív tájékoztatás, tárgyyszerű közlés lehetőségét is, melyre pedig éppen a katona és mások életének védelme érdekében van szükség. Ez utóbbiak minden helyzetben kiemelten védendő alkotmányos jogok és értékek, amelyet nemcsak más alapjogok gyakorlása nem, de más alapjogok gyakorlásának korlátozásából fakadó következmények sem veszélyeztethetnek.

5.2. A korlátozás mértéke ugyanakkor – a jogbizonytalansági tényezőkre visszavezethetően – lényegében az alkotmányos alapjog gyakorlásának felfüggesztésével

egyenértékű. Minderre nem csupán az Alkotmány 8. § (4) bekezdésében nevesített körben, hanem a Btk. által ezzel egyenértékűvé avatott körülmények esetén (a haderő külföldi alkalmazása) is mód van. E jog gyakorlásának felfüggesztése a Btk. további rendelkezései folytán az Alkotmány 40/A. §-ában meghatározott – köztük nemzetközi kötelezettségből eredő – feladatok ellátására köteles, a magyar honvédség állományába tartozó jogalanyokon kívül velük azonos módon és mértékben érint eltérő szervezetekhez (rendőrség, büntetés-végrehajtás szervezete stb.) tartozó személyeket, s a büntetőjogi dogmatikából következően „civil” állampolgárokat is.

A Btk. 366. § (1) bekezdés harmadik fordulatában nem jut kifejezésre, hogy a Btk. XX. fejezetének hatálya, s így a támadott rendelkezés súlyos következményei nem csupán az Alkotmány 40/A. §-ban foglaltak szerint a haza fegyveres védelmére hivatott katonai szervezet tagjaira terjednek ki. Differenciálás nélkül, velük egyenértékű szigorú alapjogi korlátozás alá esnek a még háború idején is eltérő feladatok megoldásával megbízott intézmények állományába tartozó és civil személyek is. A törvényhozó sem a korlátozás mértékének, sem az alkalmazható jogkövetkezményeknek a megállapításakor nem volt tekintettel továbbá arra, hogy ez az alapjogi sérelem nemcsak a haza védelmére irányuló alkotmányos kötelezettség teljesítésével összefüggésben, hanem a széles értelemben vett külföldi katonai akció idején is fennáll. Márpedig ez utóbbi esetben az Alkotmány 40/A. §-ának hatálya alá nem tartozó szervezetek tagjainak és más érintett személyeknek nincs olyan alkotmányos kötelezettsége, amely megalapozhatná a közlés szabadságára vonatkozó alkotmányos jog gyakorlásának de facto felfüggesztését.

5.3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az állam akkor folyamodhat az alapjogi korlátozás eszközeihez, ha más alapjogok, alkotmányos értékek védelme más módon nem érhető el. [Részletesen pl. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.; Abh., ABH 2000, 117, 123.] A jogbiztonság fentiekben részletezett sérelmével a véleménynyilvánítás alapjoga gyakorlásának sem kizárására, sem korlátozására még háború idején, s még a tényleges katonák tekintetében sem kerülhet sor. Mindemellett különbséget kell tenni a tényleges katonák valamint a büntetőjogi szempontból katonának minősülő személyek, illetve azon állampolgárok között, akik a katonai büntető anyagi jog hatálya alá a büntetőjog dogmatikájából és tételes rendelkezéseiből következően tartoznak. A korlátozás nem feltétlenül mindenkiel szemben és nem feltétlenül azonos mértékben indokolt.

A kifejtettek közül következően a Btk. jelenlegi megoldása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében védett jogbiztonság követelményét és erre figyelemmel aránytalanul korlátozza az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében védett alapjogot. Ezért alkotmányellenes.

4. Az indokolásban kifejtett érvekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Btk. 366. § (1) bekezdésének harma-

dik fordulatát megsemmisítette. A részbeni megsemmisítésre figyelemmel megállapította a Btk. ezt követőleg hatályban maradó szövegét is. A jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelésére az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (3) bekezdése szerint került sor.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 41. §-án alapszik.

Budapest, 2006. május 29.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 925/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 65. számában.

21/2006. (V. 31.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 52. § (3) bekezdésének második mondata alkotmányellenes, ezért azt 2006. december 31-i hatállyal megsemmisíti.

Az 52. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„52. § (3) Foglalkozási betegség az a betegség, amely a biztosított foglalkozásának a különös veszélye folytán keletkezett.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 83. § (2) bekezdése *i*) pontjának „a baleseti ellátásra jogosító foglalkozási betegségek, illetve” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt 2006. december 31-i hatállyal megsemmisíti.

A 83. § (2) bekezdésének *i*) pontja a következő szöveggel marad hatályban:

„83. § (2) Felhatalmazást kap a Kormány

(...)

i) a kizárólag baleseti egészségügyi szolgáltatás igénybevételére jogosultságot megalapozó üzemi balesetek,

(...)

meghatározására.”

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 32. §-ának (3) bekezdése, valamint az 1. sz. melléklete alkotmányellenes, ezért azt 2006. december 31-i hatállyal megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 52. §-a (3) bekezdésének második mondata, továbbá 83. § (2) bekezdése *i*) pontjának „a baleseti ellátásra jogosító foglalkozási betegségek, illetve” szövegrésze, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 32. §-ának (3) bekezdése és az 1. sz. melléklete a Legfelsőbb Bíróság előtt MfvK.IV.10.314/2004. számon folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közönlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Legfelsőbb Bíróság a MfvK.IV.10314/2004. szám alatt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 52. §-a (3) bekezdésének második mondata, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ebkr.) 32. §-ának (3) bekezdése és 1. sz. melléklete alkotmányellenességét, továbbá zárja ki ezeknek a jogszabályoknak az adott perben való alkalmazását. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések sértik a jogbiztonság, a szociális biztonsághoz való alapjog és a hátrányos megkülönböztetés tilalma Alkotmányban meghatározott szabályait.

Az indítvánnyal kapcsolatban kifejtette álláspontját az egészségügyi miniszter.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának a meghozatalánál a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„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, özvegység, 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 Ebtv. rendelkezései:

„51. § (1) Baleseti ellátás üzemi baleset vagy foglalkozási betegség esetén jár.

(2) Baleseti ellátásként a sérültet baleseti egészségügyi szolgáltatás, baleseti táppénz és baleseti járadék illeti meg.”

„52. § (3) Foglalkozási betegség az a betegség, amely a biztosított foglalkozásának a különös veszélye folytán keletkezett. A baleseti ellátásra jogot adó foglalkozási betegségek körét a Kormány rendeletben állapítja meg.”

„83. § (2) Felhatalmazást kap a Kormány

(...)

i) a baleseti ellátásra jogosító foglalkozási betegségek, illetve a kizárólag baleseti egészségügyi szolgáltatás igénybevételére jogosultságot megalapozó üzemi balesetek,

(...)

meghatározására.”

3. Az Ebkr. rendelkezése, illetve melléklete:

„32. § (3) A baleseti ellátásra jogot adó foglalkozási betegségek jegyzékét az *1. számú melléklet* tartalmazza.”

„1. számú melléklet

a 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelethez

A baleseti ellátásra jogot adó foglalkozási betegségek jegyzéke

Sorszám	A foglalkozási betegség megnevezése	Munkakör (munkahely)
...		

...”

III.

A bírói kezdeményezés megalapozott.

1. Az indítványozó az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésével ellentétesnek tartja a foglalkozási betegségek meghatározási módját. Álláspontja szerint ugyanis az Ebtv. 51. §-a általános jelleggel kimondja, hogy foglalkozási betegség esetén baleseti ellátásként baleseti táppénz és baleseti járadék jár. Az 52. § (3) bekezdése foglalkozási betegségnek minősíti azt a betegséget, amely a biztosított foglalkozásának különös veszélye folytán keletkezett, majd a Kormányra bízta a foglalkozási betegségek körének rendeletben történő szabályozását. Az Ebkr. a foglalkozási betegségek taxatív felsorolását adja, és további szűkítést ír elő azoknak a munkaköröknek a meghatározásával, amelyekben dolgozó biztosítottaknak a baleseti ellátás jár. Az indítvány ebben a vonatkozásban a kifogást a következőkben fogalmazza meg: „A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint normatív módon nem szabható meg az, hogy adott megbetegedés milyen súlyú, az életminőséget mennyiben korlátozza, milyen fokú munkaképesség-csökkenést okoz. A Korm. r. sem utal arra, hogy a mellékletben felsorolt megbetegedéseket súlyosságuk emeli olyan minőségre, amely a baleseti ellátásra való jogosultságot megalapozza. A jelenlegi szabályozási logika utólagos, ki nem kényszeríthető jogszabály-módosítástól teszi függővé a Korm. r. mellékletébe foglalandó, vagy újonnan feltűnő foglalkozási megbetegedések ellátási rendszerbe illesztését.”

2. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A demokratikus jogállam követelményei meghatározzák az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, a közhatalom gyakorlásának a kereteit és a korlátait. A közhatalom gyakorlásának körébe tartozik – egyebek mellett – a jogalkotás, valamint a jogérvényesítés meghatározása is [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.].

Az Ebtv. 52. §-ának (3) bekezdése az első mondatban meghatározza, hogy milyen esetben állapítható meg foglalkozási betegség, aminek megléte esetében az 51. § (2) bekezdése alapján baleseti ellátásra való jogosultság áll fenn. Ezt a fogalom-meghatározást követi az 52. § (3) bekezdésének az a) támadott mondata, amely szerint a Kormány rendeletben határozza meg a baleseti ellátásra jogot adó foglalkozási betegségek körét. A Kormánynak a rendeletalkotásra adott ez a felhatalmazás semmilyen korlátozást nem tartalmaz, a jogalkotás kereteit nem határozza meg. Ennek a megfogalmazásnak megfelel az Ebtv. 83. §-a (2) bekezdésében az i) pont első fele, amely szintén keretek és korlátok megállapítása nélkül ad felhatalmazást a Kormánynak „a baleseti ellátásra jogosító foglalkozási betegségek” meghatározására.

Az Ebtv. 52. §-ának (3) bekezdése ugyanazt a szöveget tartalmazza, mint – a kérdéskört korábban szabályozó – a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény

77. §-ának (2) bekezdése. Ez a törvény korábban keletkezett, mint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, amely a 15. § (1) bekezdésében már előírta, hogy a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

Az Alkotmánybíróság már 1990-ben kimondta a társadalombiztosításról szóló 1975. II. évi törvény végrehajtási szabályairól, hogy „a végrehajtás során hozott szabályok a fogalmat kitölthetik, az időtartamot meghatározhatják, de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik”, és az ettől az elvtől eltérő szabályt megsemmisítette [17/1990. (VII. 31.) AB határozat, ABH 1990, 173, 176.]. Ugyanígy rendelkezett a 13/1993. (III. 9.) AB határozat (ABH 1993, 425, 426.).

A jogállamiság elve alapján az Alkotmánybíróság azt is kimondta, ha törvény valamely alkotmányos vagy törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét és annak korlátait is [6/1999. (IV. 21.) ABH 1999, 90, 94. hasonló a 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353.].

Az Ebtv. 52. §-a (3) bekezdésének második mondata a fogalom-meghatározást tartalmazó első mondat után minden korlátozás nélkül ad felhatalmazást a foglalkozási betegségek körének meghatározására, ami az 51. § és az 52. § (3) bekezdésben megadott fogalom alapján fennálló jogosultság rendelettel történő szűkítésére is lehetőséget biztosított. Ez a szabályozási mód ellentétes az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvével.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Ebtv. 52. §-a (3) bekezdésének második mondatát megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az Ebtv. 83. §-a (2) bekezdésének i) pontja „a baleseti ellátásra jogosító foglalkozási betegségek, illetve” szövegrészt – a szoros tartalmi összefüggés alapján [a vonatkozó állandó gyakorlatra példaként említve 3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABK 2006, február, 68, 75.] – szintén megsemmisítette, mert ebben a szövegrészben az Ebtv. megismétli az 52. § (3) bekezdésében található felhatalmazást.

3. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését sértő felhatalmazáson alapul az Ebkr. 32. §-ának utalást tartalmazó (3) bekezdése és a foglalkozási betegségek felsorolását tartalmazó 1. sz. melléklete. A jelen határozat meghozatalának időpontjában hatályos szövegű melléklet el is tér a felhatalmazástól, mert nemcsak a betegségek listáját tartalmazza, hanem azoknak a munkaköröknek a meghatározását is megjelöli, amelyekben dolgozóknál elismeri a baleseti ellátásra való jogosultságot.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ebkr. 32. §-ának (3) bekezdését és az Ebkr. 1. sz. mellékletét megsemmisítette.

4. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésével és 70/E. §-ával is ellentétesnek tartotta a támadott rendelkezéseket, és ezekre tekintettel is kérte alkotmányellenességük megállapítását. Az Alkotmánybíróság – a fentiek szerint – az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése alapján megállapította a támadott szabályok alkotmányellenességét, ezért – állandó gyakorlatának megfelelően [például 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 20/2001. (VI. 11.) AB határozat, ABH 2001, 612, 618.; 52/2004. (XII. 10.) AB határozat, ABH 2004, 969, 975.] – a további okok alapján fennálló alkotmányellenesség vizsgálatát mellőzte.

5. Az indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki, a támadott szabályok nem alkalmazhatók a folyamatban lévő, felfüggesztett eljárásban.

Az Abtv. 43. §-ának (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt határozatának a hivatalos közlönyben való közzététele napjával semmisíti meg. A 43. § (4) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály konkrét ügyben történő alkalmazhatóságáról a 43. § (1) bekezdésében meghatározottól eltérően rendelkezhet, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. A bírói kezdeményezésre olyan folyamatban lévő eljárásban került sor, amelyben az vitatott, hogy a felperes – az Ebkr. 1. sz. mellékletében nem szereplő – betegsége alapján részesülhet-e baleseti ellátásban. Erre tekintettel, az Abtv. 43. §-ának (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a támadott szabályokat a Legfelsőbb Bíróság előtt MfvK.IV.10.314/2004. számon folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban nem lehet alkalmazni. A táma-

dott szabályok tekintetében – a Legfelsőbb Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásától függetlenül – a megsemmisítést az Alkotmánybíróság, a jogbiztonság szempontjait figyelembe véve, 2006. december 31-i hatállyal mondta ki, mert lehetővé kívánta tenni a jogalkotónak, hogy az új szabály megalkotásához szükséges idő rendelkezésre álljon.

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

Budapest, 2006. május 29.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 457/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 65. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

13/2006. (V. 5.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet 5/A. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet (a továbbiakban: R.) – 99/2004. (VII. 24.) GKM rendelet 2. §-ával megállapított – 5/A. § (1)–(2) bekezdésének vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte.

Az indítványozó álláspontja szerint a R.-nek ez a rendelkezése ellentétes a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 7. § (4) bekezdésével, 39. § (1) bekezdésének c) pontjával, a tájvédelmi szakhatósági hatáskörbe tartozó engedélyezési eljárásokról szóló 166/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban:

Korm. r.) 1. § a) pontjával és mellékletének 10. a) pontjával, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 29. § (1) bekezdésével (a továbbiakban: Közl. tv.), valamint a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi úthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Gyút. tv.) 12. § (2) bekezdésével. Az indítványozó állítása szerint e magasabb szintű jogszabályi rendelkezések szakhatósági jogkört biztosítanak a természetvédelmi hatóságoknak az útépitési engedélyezési eljárásokban, ezért a vitatott rendelkezés, – amely kimondja, hogy a természet- és tájvédelmi hatóságot nem szakhatósággént kell bevonni az útépitésének engedélyezésére irányuló eljárásokba – magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes „megsértve ezzel az Alkotmány jogbiztonságot garantáló 2. § (1) bek.-ben foglalt garanciális szabályt”.

Az indítványozó szerint a természetvédelmi és a tájvédelmi hatóság szakhatósággént való közreműködésének kizárása sérti az Alkotmány 18. §-ában megállapított egészséges környezethez való jogot. Hivatkozik az indítvány az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozat azon megállapítására, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti.

Az indítványozó álláspontja szerint a vitatott rendelkezés sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jogot, mert elvonja természetvédelmi hatóságtól a szakhatóságot a közigazgatási eljárás általános szabályai alapján megillető felügyeleti eljárás kezdeményezésére irányuló jogot.

II.

Az indítványban hivatkozott és az Alkotmánybíróság által az eljárása során figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

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

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslással 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.”

„37. § (3) A Kormány tagjai feladatuk ellátása körében rendeleteket adhatnak ki. Ezek azonban törvénnyel vagy a Kormány rendeletével és határozatával nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

2. A Tvt.-nek az indítványozó által felhívott szabályai:
„7. § (4) A tájvédelemre vonatkozó előírások érvényesítése érdekében a Kormány által rendeletben meghatározott és a (2) bekezdésben foglalt tevékenységekkel, valamint az egyedi tájértékekkel kapcsolatos eljárásokban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség (a továbbiakban: felügyelőség) szakhatósággént működik közre.”

„39. § (1) Országos jelentőségű védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő más hatósági eljárás során a felügyelőség szakhatósággént működik közre, így különösen:

(...)

c) nyomvonalas létesítmény és földmű építése;

(...)

engedélyezésekor.”

3. A Korm. r. hivatkozott szabályait az indítvány benyújtását követően módosította a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó szervek hatáskörének felülvizsgálatáról szóló 340/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet 17. §-a, az indítványozó által felhívott rendelkezést a melléklet hatályos szövegének 8. a) pontja tartalmazza:

„1. § A táj jellege, a természeti értékek, az egyedi tájértékek és az esztétikai adottságok megóvása érdekében az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség (a továbbiakban: felügyelőség) tájvédelmi szakhatósággént működik közre

a) a települések külterületén és

b) a települések belterületén egyedi tájérték [Tvt. 6. § (3) bekezdés], természeti terület [Tvt. 15. § (2) bekezdés] és az országos jelentőségű védett természeti terület esetén az e rendelet *mellékletében* meghatározott tevékenységek hatósági engedélyezési eljárásaiban.”

Melléklet: „8. Közlekedési hatósági engedélyezési eljárásban, az alábbi esetekben:

a) autópálya, autótűt, közút vagy magánút létesítése, megszüntetése, (...)”

4. A Közl. tv. hivatkozott rendelkezése:

„29. § (1) Utat létesíteni, korszerűsíteni (a továbbiakban együtt: építeni), a forgalom részére átadni, megszüntetni, elbontani a közlekedési hatóság engedélye alapján szabad.”

5. A Gyút. tv. felhívott szabálya:

„12. § (1) A KKF az építési engedélyezési eljárás során együttműködik a környezetvédelmi hatósággal. Az együttműködés keretében az engedély kiadása szempontjából lényeges minden kérdéstről tájékoztatják egymást.

(2) A külön jogszabályban meghatározott szakhatóságok állásfoglalását az eljáró hatóságok szerzik be.”

6. A R. vitatott 5/A. §-ával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azt az indítvány benyújtását követően módosította az egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 45/2005. (X. 21.) EüM–FVM–

GKM–IHM–KvVM–NKÖM–TNM együttes rendelet 9. § (1) bekezdése.

Az R. 5/A. §-ának az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„5/A. § (1) A külön jogszabály alapján környezetvédelmi engedélyhez kötött utak építése esetén – a környezetvédelmi engedélyben, valamint a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény 12. §-ának (1) bekezdésében foglalt együttműködési kötelezettségre is figyelemmel – a környezet-, a természet- és a tájvédelmi, valamint a vízügyi hatóságokat nem szakhatóságként kell az e rendeletben meghatározott eljárásokba bevonni.

(2) A közlekedési hatóság eljárása során jogosult a környezetvédelmi engedélyben foglaltak végrehajtásával kapcsolatban az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőségtől szakvéleményt kérni. A közlekedési hatóság megkeresésére az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség szakvéleményét 15 napon belül adja meg.”

Az R. 5/A. §-ának az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„5/A. § (1) A külön jogszabály alapján környezetvédelmi engedélyhez kötött utak építése esetén – a környezetvédelmi engedélyben, valamint a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény 12. §-ának (1) bekezdésében foglalt együttműködési kötelezettségre is figyelemmel – a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági szervet nem szakhatóságként kell az e rendeletben meghatározott eljárásokba bevonni.

(2) A közlekedési hatóság eljárása során jogosult a környezetvédelmi engedélyben foglaltak végrehajtásával kapcsolatban az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségtől (a továbbiakban: Főfelügyelőség) szakvéleményt kérni. A közlekedési hatóság megkeresésére a Főfelügyelőség szakvéleményét 15 napon belül adja meg.”

Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a vitatott szabályozás hatályos szövegével kapcsolatosan változatlanul fennáll, az Alkotmánybíróság eljárása során az R. 5/A. § hatályos szövegére nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

III.

Az indítvány megalapozott.

Az Alkotmánybíróság eljárása során azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a vitatott rendelkezés alkotmányellenessége magasabb szintű jogszabályba ütközése miatt.

Az indítványozó jogi álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a jogállamiságot sérti a miniszteri rendeletnek magasabb szintű jogszabályba ütközése. A miniszter rendeletalkotási jogkörének terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alkotmány tételes szabálya, a 37. § (3) bekezdése szabályozza, ezért az Al-

kotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot e tekintetben nem a jogállami klauzula, hanem az Alkotmány 37. § (3) bekezdése alapján folytatta le.

A Tvt. 39. §-a a védett természeti értékek védelme érdekében szakhatósági jogkörrel ruházta fel a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget minden országos jelentőségű védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő hatósági eljárásban. Ezek közül az eljárások közül külön nevesíti a nyomvonalas létesítmény és földmű építésével kapcsolatos hatósági eljárásokat.

A tájvédelmi előírások érvényesítése érdekében a Tvt. 7. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy kormányrendeletben meghatározott eljárásokban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség szakhatóságként jár el. A Tvt. e felhatalmazása alapján a Korm. r. 1. §-a, valamint mellékletének 8. a) pontja kimondja, hogy a felügyelőség tájvédelmi szakhatóságként jár el a közlekedési hatósági engedélyezési eljárásokban autópálya, autótűt, közút vagy magánút létesítése, megszüntetése esetén.

A Tvt., valamint a Korm. r. e rendelkezései hatáskört alapítanak meg a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségnek, szakhatósági jogkörrel ruházzák fel az utak építésével kapcsolatos engedélyezési eljárásban. E hatáskört megállapító szabályok – az anyagi jogi feltételek fennállása esetén – attól függetlenül biztosítják a természetvédelmi és tájvédelmi szakhatósági jogkör gyakorlását a felügyelőségek számára, hogy az út építésére irányuló engedélyezési eljárást megelőzően sor került-e környezetvédelmi engedélyezési eljárásra, vagy sem.

A vitatott szabálynak az az előírása, mely kimondja, hogy a környezetvédelmi engedélyhez kötött utak építése esetén a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatóságot nem kell szakhatóságként bevonni az eljárásba, ellentétes a Tvt. 39. § (1) bekezdés c) pontjában, valamint a Korm. r. 1. § (1) bekezdésében és mellékletének 8. a) pontjában foglalt rendelkezésekkel, ezekben az ügyekben elvonja a felügyelőség törvényben, illetőleg kormányrendeletben megállapított természetvédelmi és tájvédelmi szakhatósági hatáskörét.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 8. § (1) bekezdése alapján a miniszter feladatkörében és törvény, valamint kormányrendelet felhatalmazása alapján alkothat rendeletet. Sem a Tvt., sem a Korm. r. nem hatalmazza fel a minisztert arra, hogy rendelettel a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség szakhatósági jogkörét korlátozza. Az építési engedélyezési eljárásban a közlekedési és a környezetvédelmi hatóságok közötti együttműködésnek a Gyút. 12. § (1) bekezdésében előírt kötelezettsége sem ad alapot arra, hogy miniszteri rendelet magasabb szintű jogszabályban biztosított szakhatósági jogkörök gyakorlását kizárja.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó az R. 5/A. §-ának megállapítása során túllépte az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében szabályozott rendeletalkotási hatáskörét, így az alkotmányellenes.

Ezért az R. 5/A. §-át az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Mivel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe ütközése miatt megállapította az R. 5/A. §-ának alkotmányellenességét és megsemmisítette azt – állandó gyakorlatát követve – nem vizsgálta, hogy az indítványozó által felhívott további alkotmányi rendelkezések sérelme megállapítható-e a vitatott szabályozással 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. AB határozat, ABK 2005. március, 107, 109.]

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2006. május 2.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 7/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 53. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

964/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 67. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 67. §-ának alkotmányossági vizsgálatát kérte, mert ellentétesnek tartja az Alkotmány több rendelkezésével, így a 8. § (2), 9. § (1), 13. § (1), 70/A. § (1) bekezdésével és a 70/E. §-ával.

Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés sérti a tulajdoni formák egyenrangúságának elvét, a tulajdonhoz való jogot, az alapjog lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tilalmat, illetve hátrányos megkülönböztetést valósít meg, mivel üzemi baleset és foglalkozási megbetegedés (a továbbiakban együtt: üzemi baleset) esetén az Egészségbiztosítási Pénztár jogosult lesz az egészségbiztosítási ellátás költségeinek foglalkoztatóval szembeni ér-

vényesítésére, abban az esetben, ha a foglalkoztató „valamilyen mértékben” közrehatott a baleset bekövetkeztében. Ez az indítványozó szerint több szempontból is aggályos, egyrészt azért, mert a munkáltató – és a munkavállaló is – fizeti a munkaviszony fennállása alatt a különféle járulékokat, azaz a munkáltató adott esetben az üzemi baleset folytán kétszeresen fizeti meg az egészségbiztosítási ellátás költségeit az Egészségbiztosítási Pénztárnak. Megítélése szerint az üzemi baleset esetén az ellátáshoz való jogot a járulékfizetés biztosítja, így a megtérítési kötelezettséggel indokolatlanul korlátozódik a munkáltató tulajdonhoz való joga. Sérelmesnek tartja másrészt az Ebtv. 67. §-át az indítványozó a 68. § (1) bekezdésével összevetve is, mert utóbbi értelmében a megtérítési kötelezettség csak olyan mértékben áll fenn, amilyen mértékben a felelősség megállapítható. Az indítványozó ezt – az objektív és felróhatósági alapú felelősség közti – különbségtételt diszkriminatívnek tartja, és azt a megoldást tartaná alkotmányosnak, ha a 68. § (1) bekezdéshez hasonlóan üzemi baleset esetén is a közrehatás arányában állna fenn a munkáltató megtérítési kötelezettsége a felmerült egészségügyi ellátások költségeinek megfizetésére. Ellentétesnek tartja az indítványozó az Ebtv. 67. §-át az Alkotmány 70/E. §-ával is, mivel szerinte „[...] a járulékfizetési kötelezettség azt a célt szolgálja, hogy az esetlegesen bekövetkező események felmerülésekor (betegség, rokkantság) a szükséges egészségügyi, illetve nyugdíjellátások pénzügyi fedezete biztosított legyen.”

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2001. évi XVI. törvény 38. §-a az Ebtv. 67. §-át (2) bekezdéssel egészítette ki, ezzel egyidejűleg a 67. § korábban hatályos – az indítványozó által támadott – szövege 67. § (1) bekezdésre változott. Mivel a kifogásolt rendelkezésnek csak a számozása mó-

dosult, a tartalma nem, az Alkotmánybíróság a törvény az indítvány elbírálásakor hatályos 67. § (1) bekezdésének az alkotmányosságát vizsgálta.

II.

Az Alkotmánybíróság által vizsgált jogszabályok a következők:

1. Az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezések:

„8. § (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.”

„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/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, 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 Ebtv. hivatkozott rendelkezései:

„Ebtv. 67. § (1) A foglalkoztató köteles megtéríteni az üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedések miatt felmerült egészségbiztosítási ellátást, ha a baleset vagy megbetegedés annak a következménye, hogy ő vagy megbízottja a reá nézve kötelező munkavédelmi szabályokban foglalt kötelezettségének nem tett eleget, illetőleg ha ő vagy alkalmazottja (tagja) a balesetet szándékosan idézte elő.”

„Ebtv. 68. § (1) Aki az egészségbiztosítási ellátásra jogosult betegségéért, keresőképtelenségéért, munkaképesség-csökkenéséért vagy haláláért felelős – kivéve a 67. §-ban meghatározott esetet –, köteles az emiatt nyújtott egészségbiztosítási ellátást megtéríteni. A megtérítési kötelezettség olyan mértékben áll fenn, amilyen mértékben a felelősség megállapítható.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az Ebtv. kifogásolt rendelkezése korlátozza-e a tulajdonhoz

való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdés], és ellentétes-e az Alkotmány 8. § (2), valamint a 9. § (1) bekezdésével.

Az alkotmánybírósági gyakorlat a tulajdonjog védelmét kezdettől úgy értelmezi, hogy a tulajdonhoz való jog az alapjogok közé tartozik annak ellenére, hogy az Alkotmányban nem az alapjogok között került elhelyezésre, egyidejűleg elismeri azt is, hogy a tulajdonjog nem korlátlan, a tulajdonjog alapján fennálló jogosultságokat törvények korlátozzák [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. Az alapjogok tekintetében a korlátozás csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69.].

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével összefüggésben már működése kezdetén arra a következtetésre jutott, hogy: „Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Ez a rendelkezés azonban nem tekinthető a tulajdoni formák felsorolásának, mint amelyek valamelyikébe való besorolhatóság az alkotmányos védelem feltétele. Az Alkotmány nem tulajdonformák között különböztet, hanem el-lenkezőleg; a tulajdon bármely formájára nézve éppen diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg. A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése jogegyenlőségi tételének, valamint a 9. § (2) bekezdésbe foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatott kifejtése. A 9. § (1) bekezdése tehát nincs összefüggésben az Alkotmány 13. §-ával, amely a tulajdonhoz való jogot egyébként is a 9. § (1) bekezdésében foglalt különbségtétel (magán- és köztulajdon) nélkül biztosítja.” [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 81.].

Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy a hatályos társadalombiztosítás vegyes rendszerű, azaz a biztosítási mellett szociális-szolidaritási elemek is fellelhetők benne. A társadalombiztosítás működési módja, a beépített szolidaritási elem, illetve a járulékfizető által hordozott kockázat kizárja a befizetések és a „szolgáltatás” közötti pontos megfelelést – ez nem is alkotmányos követelmény [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 265.].

Az indítványozó azon az állásponton van, hogy a társadalombiztosítási járulék megfizetésével – az Ebtv. terminusával – a foglalkoztató is biztosítottá válik. Bizonyítja ezt indítványának a következő része: „[...] a járulékfizetési kötelezettség azt a célt szolgálja, hogy az esetlegesen bekövetkező események felmerülésekor (betegség, rokkantság) a szükséges egészségügyi, illetve nyugdíjellátások pénzügyi fedezete biztosított legyen.” Állítása igazolására az Alkotmány 70/E. §-ára hivatkozik.

A társadalombiztosítás biztosítottjai azonban az Alkotmány 70/E. § szerint egyedül az állampolgárok, valamint – a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 2. §

(1) bekezdése szerint – bizonyos esetekben „a Magyar Köztársaság területén tartózkodó más természetes személyek”. A társadalombiztosítással az Alkotmány 70/E. §-a szerint kötelezően létrehozott társadalmi kockázatközösségben senki más nem vesz részt: nem tagjai a munkáltatók, a gazdasági társaságok és más társadalombiztosítási járulék fizetésére kötelezettek, így maga az állam és szervei sem. A társadalombiztosításnak az Alkotmánybíróság által hangsúlyozott vegyes rendszere azzal jár, hogy a társadalombiztosításban a járulékfizetésre kötelezettek és biztosítottak köre nem esik egybe, bár a biztosítottak esetén az ellátások igénybevételére való jogosultságot fősabályként a járulékfizetés alapozza meg [Tbj. 2. § (3) bekezdés]. A társadalombiztosítási járulék ezért kettős természetű: egyrészt, a foglalkoztató esetében közteher, amelynek alkotmányjogi alapja az Alkotmány 70/I. §-a, másrészt a társadalombiztosítási ellátások jogosultjai által a kockázatközösség tagjaként fizetett díj.

A foglalkoztatók esetében a társadalombiztosítási járulék fizetése – mint a többi közteheré – ellenszolgáltatásra nem jogosít: ez a közteher fogalmi eleme [pl. 821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481.]. Más a helyzet a biztosított természetes személyek esetében. Az ő társadalombiztosítási járulékaik részben valóban a nekik járó ellátások fedezésére szolgál. Ez utóbbi esetben sincs szó a befizetett társadalombiztosítási járulék és a kapott ellátások (szolgáltatások) közötti egyenlőségről, csak arról, hogy az ellátásra jogosultság feltétele a kockázatközösségben való tényleges részvétel, azaz a díjfizetés.

A társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség tehát nem összeegyeztethetetlen a társadalombiztosító Ebtv. 67. § (1) bekezdése szerinti regressz-igényével. A foglalkoztató ugyanis a társadalombiztosításban nem biztosított, hanem járulékfizető és ez – az előbb kifejtettek szerint – alkotmányosan nem kifogásolható. A társadalombiztosítás regressz-igénye a munkáltató (foglalkoztató) – a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) IX. fejezete (174–187. §-ok) szerint vétkeségre tekintet nélkül fennálló – felelősségén alapul. Az Mt. szabálya szerint a munkáltató által fizetendő kártérítésből le kell vonni „az állami egészségügyi és a társadalombiztosítás keretében járó ellátást” [182. § b) pont]. Az indítványozó által kifogásolt kétszeres fizetésről csak akkor lehetne beszélni, ha ez a szabály nem létezne. A munkáltató ugyanis az Ebtv. 67. §-ában említett esetekben a munkajogi szabályok szerint felelős a biztosított munkavállalót ért kárért, melyet a törvény alapján közvetlenül részben a társadalombiztosítás – természetben vagy pénzben nyújtott – ellátásai térítenek meg a károsultnak. A regressz (visszkereseti) igény tehát a munkáltató külön törvények alapján fennálló kártérítési kötelezettségének érvényesítése, a munkáltató megtérítési kötelezettsége abból fakad, hogy ő (alkalmazottja, vagy tagja) mulasztásával, vagy a baleset szándékos okozásával a társadalombiztosításnak kárt okoz. [Egyébként a kártérítési felelősség alkotmányosságá-

gáról lásd általában: 25/1990. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1990, 184.; 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192.; 800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 420.]

Hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a 2183/B/1991. AB határozatában, amely a korábban hatályos, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: T.) – az Ebtv. 67. § (1) bekezdésével azonos szabályozást tartalmazó – 108. §-át vizsgálta. Ebben a határozatban a következőket mondta ki: „Tévedett az indítványozó, amikor a T. 108. §-ának rendelkezéséből arra következtetett, hogy a társadalombiztosítás a munkáltatóval szembeni megtérítési jogának, az úgynevezett regressz jognak a terjedelme megegyezik a társadalombiztosítás biztosított részére – a társadalombiztosítási jogviszony alapján – fennálló helytállási kötelezettségével. A társadalombiztosítás a biztosítottnak – halála esetén hozzátartozójának – az üzemi baleset, illetve foglalkozási betegség következtében beálló időleges, vagy végleges munkaképesség csökkenés, illetve munkaképtelenség esetére nyújt ellátást. A baleseti ellátások körébe tartozik a baleseti táppénz, a temetési segély, a sajátjogú és a hozzátartozói baleseti nyugellátás. Az ellátások megállapításának feltétele a baleset üzemi jellege, a betegség foglalkozási jellege, továbbá az, hogy a munkaképesség csökkenése, a munkaképtelenség, a halál az üzemi balesettel vagy a foglalkozási betegséggel okozati összefüggésben álljon. A baleseti ellátás megállapításának tehát nem feltétele, hogy a balesetért, a foglalkozási betegséget esetleg fennálló felelősség megállapítást nyerjen. A társadalombiztosítást az azonnali helytállás kötelezettsége terheli a biztosítottal szemben, függetlenül attól, hogy a baleset, vagy a foglalkozási betegség bekövetkezéséért más személy felelőssé tehető. A társadalombiztosítás a biztosított részére a baleseti ellátást a társadalombiztosítási jogviszony alapján mindaddig folyósítani köteles, míg annak jogszabályban meghatározott feltételei fennállnak. E helytállási kötelezettségét nem érinti, hogy a balesetért, foglalkozási betegséget felelőssé tehető személlyel szembeni kártérítési jogát sikerrel tudja-e érvényesíteni, vagy sem.” (ABH 1992, 564, 565.)

Az Alkotmánybíróság szerint az egészségbiztosítónak ez a regressz-igénye nem ellentétes az Alkotmány egyetlen rendelkezésével sem. Az előző érvek alapján megalapozatlan az indítványozó elgondolása, hogy az Ebtv. 67. § (1) bekezdésében foglalt megtérítési kötelezettség kétszeres fizetési kötelezettséget jelent, és így korlátozza a tulajdonjogát. Az alapvető jog korlátozásának hiányában pedig az Alkotmány 8. § (2) bekezdés megsértése sem merülhet fel.

2. A kifogásolt rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével való – az indítványozó szerint fennálló – ellentéte kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat: nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogalkotó eltérő alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert

alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható személyi körben vehető fel. „Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.” [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]

Az indítványozó által sérelmezett esetben sem áll fenn tehát hátrányos megkülönböztetés az Ebtv. 67. § (1) és a 68. § (1) bekezdése tekintetében, hiszen a két rendelkezés más-más személyi körre, más csoportra vonatkozik. Az Ebtv. 67. § (1) bekezdés a foglalkoztatót kötelezi az üzemi baleset miatt felmerült egészségbiztosítási ellátás megtérítésére, abban az esetben, ha valamely kötelező munkavédelmi szabályban foglaltak betartását elmulasztotta, illetve ha az üzemi balesetet ő (alkalmazottja, vagy tagja) szándékosan okozta. A 68. § (1) bekezdés az üzemi baleseten kívüli esetekben az egészségkárosodást, halált okozót a felelőssége arányában kötelezi megtérítésre. A szabályozás által elérni kívánt cél fontossága – azaz az üzemi balesetek elkerülése, amely az élet és testi épség védelmét jelenti – indokolja azt, hogy a jogalkotó a foglalkoztatóra nézve szigorúbb szabályokat állapít meg. Mivel az adott esetben a két rendelkezés eltérő személyi körre állapít meg eltérő – objektív, illetve felróhatósági alapú – felelősségi szabályokat, nincsenek a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, összehasonlítható jogalanyok, így nem állapítható meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelme sem.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. május 15.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád 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

538/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 2. § (1) bekezdés *i*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja, egyebekben az indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó álláspontja szerint a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. § (1) bekezdés *i*) pontja – melynek értelmében a polgármester e tisztsége megszűnik a polgármesternek e tisztségével összefüggő bűncselekménye miatt, a büntetőjogi felelősség jogerős megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával – ellentétes az Alkotmány jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét deklaráló 2. § (1) bekezdésével.

Az indítványozót hivatali visszaélés büntetében marasztalta el a bíróság. A helyi választási bizottság a Tv. alapján időközi választást írt ki a polgármesteri tisztség ellátására, amely döntés ellen az indítványozó kifogással élt. A területi választási bizottság a kifogást elutasította, és a határozatot helybenhagyta. Az indítványozó e határozat ellen benyújtott kifogását a megyei bíróság érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel a kötelező jogi képviselő ellenére ügyvédi meghatalmazást nem csatoltak az iratokhoz. A beadványozó az eljárás megismétlését és érdemi döntés meghozatalát kérte a bíróságtól arra tekintettel, hogy a mulasztás nem őt terhelte, mivel a becsatolt ügyvédi meghatalmazás a helyi választási bizottságnál maradt, azt nem továbbították a bírósághoz. A bíróság ezt a beadványt igazolási kérelemnek tekintette és érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel a választási kifogás elbírálására irányuló nemperes eljárásban a Legfelsőbb Bíróság alkalmazott Kvk. I. 27.225/1999. számú eseti döntése értelmében hiánypótlásnak nincs helye.

Az indítványozó első beadványában alkotmányjogi panasz címén a jogállamiság elvére, valamint a jogérvényesítés lehetőségétől való megfosztásra hivatkozással kéri megsemmisíteni – sürgősségi eljárás keretében – a helyi és területi választási bizottságok határozatait és a megyei bíróság végzéseit.

Utóiratában alkotmányellenesség utólagos megállapítása címen ismételten a helyi és területi választási bizottság határozatainak megsemmisítését kéri, mivel álláspontja szerint azok a választási szervek alkotmány- és törvénysértő jogértelmezésén alapulnak. Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság eseti döntésére hivatkozik, valamint nyelvtani és logikai érveket használ azon véleményének alátámasztására, hogy polgármesteri tisztséggel összefüggő bűncselekménye miatti elítélése folytán – az elkövetés idejére tekintettel – csak a korábbi polgármesteri tisztsége szűnhetett volna meg. Megítélése szerint az 1998. óta fennálló újabb polgármesteri tisztségére az alkalmazott törvényi előírás nem vonatkozatható.

Az indítványozót az Alkotmánybíróság főttkára tájékoztatta arról, hogy a beadványok az alkotmányjogi panasz formai és tartalmi kellékeinek nem felelnek meg. Ezt követően az indítványozó korábbi kérelmeit fenntartotta és utólagos normakontrollra alkalmas indítványt terjesztett elő, amelyben a jogbiztonság sérelmére hivatkozva kéri megsemmisíteni a Tv. azon rendelkezését, mely szerint „e” polgármesteri tisztség megszűnik a polgármesternek „e” tisztségével összefüggő bűncselekménye miatt. Álláspontja szerint nem egyértelmű a jogalkalmazó hatóságok számára, hogy a törvényben szereplő „e” szócska mire vonatkozik. Az indítványozó véleménye az, hogy az „e” szócska a mondatban szereplő mindkét esetben azt jelzi, hogy csak az a polgármesteri mandátum szűnik meg, ami a bűncselekmény elkövetésének idején fennállt, az új, az ítélet hatálybalépésekor élő mandátum azonban már nem. Érvelését alátámasztja a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma által 236. sz. alatt közzétett eseti döntéssel, mely szerint „mivel a polgármesteri tisztség a választással jön létre, a tisztség megszűnésére irányuló eljárásban csak a tisztség létrejött utáni tevékenység vehető figyelembe”.

Az indítványozó utolsó beadványában jelezte, hogy az időközi választásokon őt újraválasztották, így az indítvány fenntartását már csak elvi okokból tartja szükségesnek, azért, hogy „hasonló esetben senkinek ne kelljen (...) a jogbizonytalanság okozta kálváriát végigjárnia, hogy tiszta szabályok mutassanak egyértelmű jogkövetési irányt”.

2. Az Alkotmánybíróság határozatát a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg:

Alkotmány:

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

A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény:

„2. § (1) A polgármester e tisztsége megszűnik:

(...)

i) a polgármesternek e tisztségével összefüggő bűncselekménye miatt, a büntetőjogi felelősség jogerős megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával”.

II.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványt az utolsó beadványban foglaltakra tekintettel jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatára irányuló kérelemként értékelte, és aszerint bírálta el.

A jelen alkotmánybíróági eljárásban vizsgált jogszabály azt mondja ki, hogy a polgármester e tisztsége a polgármesternek e tisztségével összefüggő bűncselekménye miatt, a büntetőjogi felelősség jogerős megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával megszűnik. Az indítványozó álláspontja szerint nem egyértelmű a jogalkalmazó hatóságok számára, hogy a törvényben szereplő „e” szócska mire vonatkozik, ezért a rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét.

Az Alkotmánybíróság legelőször az 1160/B/1992. AB határozatában fejtette ki a későbbi működése során következetesen alkalmazott tételt: „A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmi, kifejezési mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. (...)

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.

A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.” [ABH 1993, 607, 608.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés nem túl elvont, nem túl általános. A jogszabály tartalma egyértelműen megállapítható, ahogy azt az indítványozó esetében született jogalkalmazói döntések is mutatják. Az „e” szócska egyértelműen utal arra, hogy a polgármesternek e sajátos közmegbízgatás formájában megjelenő tisztségével, és nem bármilyen más egyéb tevékenységével vagy feladatával összefüggő bűncselekményéről van szó.

A polgármesteri mandátum megszűnik, ha a polgármestert a polgármesteri tisztségével összefüggő bűncselekmény miatt jogerősen elítélik, akkor is, ha a polgármester ellen a korábbi mandátuma, közmegbízgatása idején elkövetett bűncselekmény gyanúja miatt indul az eljárás. Önmagában pedig az, hogy a tisztség megszűnésére irányuló eljárásban a tisztség létrejött előtti tevékenységet is figyelembe kell venni, nem ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel ezt az indítványban foglalt kérelmet elutasította.

2. Az indítványozó utolsó beadványában korábbi kérelmét is fenntartotta, mely szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését az, hogy az eljárás során a jogérvényesítési lehetőségétől a polgármestert megfosztották, mivel a bíróság érdemi vizsgálat nélkül végzéssel döntött az ügyében a fent ismertetett indokok alapján.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által ismertetett probléma nincs összefüggésben a megjelölt Tv. 2. § (1) bekezdés *i*) pontjával. Az indítványozó nem egy konkrét jogszabályi rendelkezést tart alkotmányellenesnek, hanem azt sérelmezi, hogy ügyében az eljáró bíróság a jogbiztonság sérelmét okozva alkalmazta a vonatkozó jogszabályokat.

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a alapján nincs hatásköre arra, hogy megvizsgálja, hogy az indítványozó esetében jogszerű volt-e az illetékes bíróság eljárása.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatának (ABH 2003, 2065.) 29. § *b*) pontja alapján az indítványt visszautasítja, ha az eljárásra nincs hatásköre.

Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványi kérelmet visszautasította.

Budapest, 2006. május 15.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád 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

357/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:

Az Alkotmánybíróság a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi

CXXXV. törvény 30. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az egyes erőszakos bűncselekmények következtében sérelmet szenvedettek állam általi kárenyhítésének szabályairól szóló 209/2001. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. § (1) bekezdésében az „1999. július 7-e után elkövetett” szövegrész alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése, továbbá az állami kárenyhítés törvényi szintű szabályozásának elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése iránt fordult az Alkotmánybírósághoz.

Álláspontja szerint a törvényi szabályozás elmulasztásával a jogalkotó nem tett eleget az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből (az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak elismerése, tiszteletben tartása és védelme), a 35. § (1) bekezdés *a*) pontjából (a természetes személyek jogainak védelme és biztosítása mint kormányfeladat), az 54. § (1) bekezdéséből (veleszületett jog az élethez és az emberi méltósághoz), valamint a 70/A. § (1) bekezdéséből (hátrányos diszkrimináció tilalma) fakadó kötelezettségének, aminek következtében nincs biztosítva a bűncselekmények áldozatainak alkotmányos alapjoga az élethez és az emberi méltósághoz. Véleménye szerint a Korm. rendelet alapján járó kárenyhítésnek az 1999. július 7-ei kezdő időponthoz kötése sérti a diszkrimináció tilalmát, mert különbséget tesz az állampolgárok között aszerint, hogy mikor váltak bűncselekmény áldozatává, továbbá ellentétes az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésével (jog a szociális biztonsághoz, rokkantság esetén a megélhetéshez szükséges ellátáshoz) is.

2. A 2006. január 1-jén hatályba lépett, a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ást.) a Korm. rendeletet hatályon kívül helyezte [54. § (1) bekezdés *g*) pont]. Az Ást. nem rendelkezik külön arról, hogy mely időpont után elkövetett bűncselekmények áldozatai vehetik igénybe az állami kárenyhítés eszközeit, kaphatnak kárenyhítést egy összegben vagy járadék formájában. A törvény „időbeli hatályát” azonban behatárolja, hogy 30. §-a a kárenyhítési kérelem benyújtására 3 hónapos szubjektív, de a bűncselekmény elkövetésétől számított 5 év objektív határidőt állapít meg. Az átmeneti rendelkezések (45. §) a Korm. rendelet alapján megindult és a hatálybalépéskor még folyamatban lévő eljárások, illetve az Ást. hatálybalépése előtt elkövetett bűncselekményekkel összefüggésben a Korm. rendelet szabályai szerint még benyújtható kérelmek sorsát rendezik, a törvény szabályainak alkalmazását az 1999. július 7-e után, de az Ást. hatálybalépése előtt elkövetett bűncselekményekhez kapcsolo-

lódó kárenyhítésekre is előírják. Az Ást.-vel létrehozott áldozat-támogatási rendszer tehát az 1999. július 7-e előtt elkövetett bűncselekmények áldozatainak állami alapokból történő kárenyhítését nem teszi lehetővé.

A törvény hatálybalépése után az indítványozó az indítványt módosította: az Ást. 30. §-ának utólagos alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kérte. Továbbra is állította, hogy az állami kárenyhítés intézményének létrejötte előtt áldozattá vált személyek kirekesztése diszkriminatív. Véleménye szerint a törvényhozás késedelme nem okozhat megkülönböztetést az állampolgárok között, a véltlen áldozatok megsegítését a jogállamiság kezdete, vagyis 1989/90 óta kellett volna az államnak biztosítania.

3. Az Alkotmánybíróság eljárásában beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét.

II.

Az indítvány elbírálásához az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

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 Ást. rendelkezései:

Preambulum: „Annak érdekében, hogy a bűncselekményt elszennvedett és emiatt életminőségükben veszélybe került személyek társadalmi, erkölcsi és anyagi sérelmei enyhüljenek – a társadalmi szolidaritás és méltányosság elvei alapján –, az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:”

„30. § (1) A kárenyhítési kérelmet – a (2)–(4) bekezdésben, illetve a 45. § (2) bekezdésében foglalt kivételekkel – a bűncselekmény elkövetését követő 3 hónapon belül lehet benyújtani.

(2) Ha a kérelem előterjesztése elháríthatatlan akadályba ütközik, a kérelmet az akadály megszűnését követő 3 hónapon belül lehet előterjeszteni.

(3) Ha egy korábban államigazgatási eljárásban vizsgált cselekményről később derül ki, hogy az bűncselekmény, a

kérelmet a büntetőeljárás megindítását követő 3 hónapon belül lehet előterjeszteni.

(4) Ha a bűncselekmény elkövetését követően később derül ki, hogy az áldozat testi épségének, egészségének súlyos károsodása és a bűncselekmény között ok-okozati összefüggés áll fenn, a kérelmet a tudomásra jutástól számított 3 hónapon belül lehet előterjeszteni.

(5) A (2)–(4) bekezdések esetén a kérelem a bűncselekmény elkövetését követő 5 év elteltével nem nyújtható be. Ha az áldozat a (2)–(4) bekezdések alapján kéri a kárenyhítést, ennek okát megfelelően igazolnia kell.”

„45. § (1) Az egyes erőszakos bűncselekmények következtében sérelmet szenvedettek állam általi kárenyhítésének szabályairól szóló 209/2001. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) alapján 2006. január 1-jén folyamatban levő kárenyhítés iránti kérelmek elbírálására e törvényt kell alkalmazni. A 2006. január 1-jén folyamatban maradt kárenyhítés iránti kérelmek eredeti iratait a Biztonságos Magyarországért Közalapítvány a központi áldozatsegítő szolgálatnak küldi meg.

(2) E törvényt kell alkalmazni a hatálybalépését megelőzően elkövetett bűncselekménnyel összefüggésben, ha a kárenyhítés iránti kérelem benyújtását a Korm. rendelet – mint korábbi jogszabály – lehetővé tette.”

„47. § (1) E törvény a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/80/EK tanácsi irányelvnek való megfelelést szolgálja.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. A bűncselekmények áldozatai helyzetének, a büntetőeljárásán belül és azon kívüli jogainak és lehetőségeinek, az okozott sérelem – az elkövető vagy az állam általi – jóvátételének a kérdései az 1970-es években kerültek a nemzetközi szervezetek érdeklődésének homlokterébe az ún. áldozatorientált kriminológiai irányzat, a viktimológia térnyerése következtében. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásához azokat az európai dokumentumokat tekintette át, amelyek az állam számára meghatározzák az áldozatokat ért károk állami vagy más közösségi alapokból történő enyhítésének szempontjait.

1.1. Az Európa Tanács 1983-ban fogadta el „Az erőszakos bűncselekmények áldozatainak kompenzációjáról” szóló európai egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény célja, hogy a csatlakozó államok számára meghatározza azokat az európai minimumszabályokat, amelyek mindenképpen érvényesítendőek az erőszakos bűncselekmények áldozatainak kompenzációjában. Az Egyezmény 1988-ban már hatályba lépett, Magyarország 2001-ben aláírta, azonban még nem ratifikálta, így az még előzőre nem kötelező.

Az Egyezmény szerint az erőszakos bűncselekmények sérült, illetve egészségben megromlott áldozatai, továbbá az elhunyt áldozatok hozzátartozói helyzetének megoldása, ezen belül az állami kárenyhítés rendszerének kialakítása a méltányosság, igazságosság és a társadalmi szolidaritás elvei alapján elsősorban olyan esetekben szükséges, amikor a bűncselekmény elkövetője ismeretlen marad, avagy vagyoni, jövedelmi, illetve egyéb helyzete miatt nem képes a kár megtérítésére.

Az Egyezmény elismeri, hogy az áldozatok kártalanítására szolgáló közösségi alapok nem korlátlanok. Az államok meghatározhatják a kompenzáció felső határát, illetve azt a minimális kárértéket, amely alatt nem jár állami kompenzáció. A nemzeti államok által kialakított rendszer meghatározhatja az igénybejelentés határidejét.

1.2. Az Európai Unióban az áldozatok állam általi kompenzációjának kérdése a határokon átnyúló bűnözéssel és azzal összefüggésben merült fel, hogy a bűncselekmény áldozatainak igazságos és megfelelő kompenzációt kell kapniuk, tekintet nélkül arra, hogy a bűncselekményt mely tagállamban követték el. Az Európai Unió Tanácsa a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló 2004. április 29-i 2004/80/EK tanácsi irányelvben 2006. január 1-jei határidővel együttműködési rendszert hozott létre a tagállamok között a kompenzációhoz való hozzájárulás megkönnyítése céljából.

Az együttműködési rendszer a szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatainak kárenyhítésével kapcsolatos tagállami szabályozásokon alapul. Ezért valamennyi tagállamnak 2005. július 1. napjáig kellett megoldania, hogy a területükön szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatainak nyújtott kárenyhítés tekintetében a nemzeti jogszabályok garantálják az igazságos és megfelelő kárenyhítést. A nemzeti szabályozás során a tagállamok előírhatják, hogy az irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedések csak azokra a kérelmezőkre vonatkoznak, akiknek sérelmei 2005. június 30-a után elkövetett bűncselekményekből származnak.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ást. 30. §-ában az állami kárenyhítés iránti igény bejelentésének határidőhöz kötése nem jelenti a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésben foglalt tilalom megszegését.

2.1. Az állami kárenyhítés az állami büntető hatalom intézményrendszerének körébe tartozó büntetőpolitikai eszköz. Mindazonáltal az Alkotmányból nem vezethető le az állam helytállási kötelezettsége a bűncselekmények okozta károkért, sem az elkövetők felderítésének sikertelensége, sem az elkövetők jövedelmi, vagyoni helyzetének elégtelensége esetén.

Az állami büntető hatalom monopóliumából egyértelműen következik a társadalom tagjainak és intézményei-

nek személyét, jogait, érdekeit sértő vagy veszélyeztető, társadalmilag károsnak ítélt cselekményekkel szembeni büntetőjogi kontroll-rendszer megteremtésének, a büntető cselekmények elkövetésekor keletkező büntető igény érvényesítésének, a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás alkotmányos feltételek szerinti működtetésének kötelezettsége. Az állam büntető hatalmának tartalmát képező alkotmányos védelmi kötelezettség a bűnözés megelőzésétől az elkövető megbüntetéséig terjed, de az állami büntetőpolitika része a bűncselekmények szélesebb következményeinek feldolgozása is. A törvényhozó ebben a kérdésben akként foglalt állást, hogy az áldozatok részére az állami segítségnyújtás – ezen belül az állami kárenyhítés – a méltányosságon és a társadalmi szolidaritáson alapuló támogatás azoknak, akiket a bűncselekményekkel szemben nem tudott megvédeni.

A büntetőjogi eszközrendszerrel megvédeni szándékolt jogok és érdekek sérülése esetén az államnak azonban – a büntető hatalom keretei között – nincs az Alkotmányból eredő kötelezettsége az állami segítségnyújtás szolgáltatásaira, illetve az állami kárenyhítésre. Ennek következtében a büntetőjogi eszközrendszer kudarca esetén a sérelmet szenvedetteknek nincs az Alkotmányból származtatható alanyi joga az állami segítségnyújtás szolgáltatásaira (érdekérvényesítés elősegítése, azonnali pénzügyi segély és szakjogászai segítségnyújtás) és az okozott károk teljes vagy részleges megtérítésére közvetlenül az állami pénzügyi alapokból.

2.2. A fentiekből következik, hogy az Alkotmánybíróság a jelen esetben nem alkotmányos alapjogok, nem eleve jogosultak tekintetében vizsgálta az áldozatok közötti „egyéb helyzet” szerinti különbségtételt: a meghatározott időpont előtt és a meghatározott időpont után bűncselekmény áldozatává vált személyeknek az állami kárenyhítésre irányuló jogosultságában meglévő megkülönböztetését.

2.2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – a 70/A. § (1) bekezdésének szó szerinti szövegétől eltérően – nem csupán az Alkotmányban biztosított jogokra, hanem az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. Ennek alapja az Alkotmány két rendelkezésének: az emberi jogok, illetve az állampolgári jogok megkülönböztetés nélküli biztosítását előíró 70/A. §-nak, valamint a mindenkit veleszületetten és elidegeníthetetlenül megillető emberi méltósághoz való jogot rögzítő 54. § (1) bekezdésnek egymásra tekintettel történő értelmezése és alkalmazása [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.].

Az Alkotmánybíróság már legelső döntéseinek egyikében megállapította, és azóta következetesen alkalmazza, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát. Az államnak joga van – s az egyben bizonyos körben kötelezettsége is – arra, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat,

ABH 1992, 280, 282.]. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie; azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.].

Az Alkotmánybíróság rámutatott: „Az a kérdés, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e, csakis a mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggéseiben vizsgálható [...]. Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. Ha azonban adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van.” [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.]

A 30/1997. (IV. 29.) AB határozat kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra (a szükségesség/arányosság tesztjét), és más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja (ABH 1997, 130, 140.). Az alapjognak nem minősülő, egyéb jogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs a tárgyilagossá mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis az önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]. Az önkényes, ésszerű indok nélküli megkülönböztetés sérti az emberi méltóság alapját, „mert ilyen esetben a törvényhozó bizonyosan nem kezeli az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékeli valamennyi érintett szempontjait hasonló figyelemmel és méltósággal.” [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 47.] A diszkrimináció tilalma még azonos szabályozási koncepción belül sem jelenti az eltérő szabályozás akadályát, ha az nem önkényes, a megkülönböztetésnek van kellő indoka és objektív ismérveken nyugszik [1406/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 497, 500.]. Annak megítélésénél, hogy a megkülönböztetés indoka ésszerű-e, azaz nem önkényes-e, tekintettel kell lenni a törvény céljára is [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 140.].

2.2.2. Az alkotmánybírósági gyakorlatban kialakult szempontok alapján mérlegelve az állami kárenyhítés intézményét, az Alkotmánybíróság a következőket vette figyelembe:

Mivel az állam kárenyhítési kötelezettsége nem az Alkotmányból következik, a törvényalkotó széles mérlegelési joggal rendelkezik a kedvezményezett személyek és a feltételek kialakításában, amelynek egyrészt oka az ország korlátozott gazdasági lehetősége, másrészt a bűncselekménnyel okozott károk megtérítésére szolgáló egyéb in-

tézmények (elkövető kártérítésre kötelezése, végrehajtás), valamint az egészségügyi-szociális ellátó rendszerek működtetése. Ennek megfelelően az Ást.-ben szabályozott állami kárenyhítési rendszer rászorultsági alapon, időben és összegben behatárolva, a bűncselekménnyel okozott kár kétszeres megtérítésének elkerülését biztosítva nyújtja az áldozatok anyagi támogatását.

Az állami kárenyhítés nem fájdalomdíj, hanem az erre rászorult áldozatok kiegészítő jellegű pénzügyi támogatása arra az esetre, ha a bűncselekmény elkövetőjének személye felderítetlen maradt, vagy nem képes a kártérítésre, s ugyanakkor az állam, illetve egyes közösségei által működtetett szociális, egészségügyi támogató rendszerek még nem kezdték meg a segítségnyújtást. Az állami kárenyhítés mindkét formájának, az egy alkalommal, maximált összegben nyújtott támogatásnak, illetve a maximálisan három évig fizethető járadéknak az a célja, hogy a bűncselekmény elkövetése után a lehető legrövidebb időn belül megtérítse vagy csökkentse a bűncselekmény miatt bekövetkezett vagyoni kárt.

A kárenyhítést az állam – meghatározott feltételek esetén – tulajdonképpen előlegként fizeti. Az egyösszegű pénzben nyújtott támogatást az áldozatnak vissza kell fizetnie, ha a kár más forrásból (pl. elkövetőtől, biztosítótól, munkáltatótól) részben vagy egészben megtérül [Ást. 15. § (1) bekezdés]. A járadék folyósítását pedig meg kell szüntetni, ha a bűncselekményre tekintettel az áldozat rendszeres szociális vagy nyugdíj-biztosítási ellátásra való jogosultságát megállapították, és a folyósítást megkezdték, jogerős bírósági határozat az áldozat részére kártérítésként járadékot állapított meg és annak folyósítását megkezdték, a biztosító az áldozat részére járadék folyósítását megkezdte [Ást. 7. § (5) bekezdés a)–c) pont].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állami kárenyhítésre szolgáló alapok korlátozottságából és az intézmény elveiből ésszerűen következik, hogy a támogatásban részesülő áldozati csoportok meghatározásakor az egyik alapvető ismérv a bűncselekmény elkövetésének az intézményrendszer 1999-ben történt megteremtéséhez kötődő időpontja volt.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem önkényes, így nem alkotmányellenes sem az Ást. 30. §-ában foglalt szubjektív és objektív határidő-meghatározás, sem pedig az Ást. 45. §-ának átmeneti rendelkezéseiből adódó, de csupán a Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés és (6) bekezdése által behatárolt visszamenőleges hatály.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állami kárenyhítés iránti igénynek az Ást. 30. §-ából és 45. §-ból következő korlátozottsága nincs alkotmányosan értékelhető összefüggésben az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében biztosított alkotmányos alapjogokkal. Az áldozatok számára gyors segítségnyújtást szolgáló intézményrendszer elemeként az állami kárenyhítés arra az időre nyújt korlátozott mértékű támogatást, amíg az más forrásból – így többek között a társadalombiztosítás és a szociális ellátás intézményei útján – nem biztosítható.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ást. 30. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. május 30.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

444/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 a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 57. § (1) bekezdése *h*) pontjának „a tanulók fegyelmi ügyeiben való döntés” szövegrésze, valamint 76. § (6) bekezdése második mondata alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 57. § (1) bekezdése *h*) pontjának „a tanulók fegyelmi ügyeiben való döntés” szövegrésze, valamint 76. § (6) bekezdése második mondata nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *b*) pontja alapján a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény

(a továbbiakban: Köot.) 57. § (1) bekezdése *h*) pontjának „a tanulók fegyelmi ügyeiben való döntés” szövegrésze, valamint 76. § (6) bekezdése második mondata alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 44. §-ára történő hivatkozással indítványozta továbbá, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva vizsgálja meg a támadott törvényi rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését.

Az indítványozó érvelése szerint „az a tény, hogy a pedagógusok közössége dönt a tanuló fegyelmi ügyében”, sérti a Magyar Köztársaság Alkotmánya 2. § (1) bekezdését és 54. § (1) bekezdését.

Az indítványozó utalt arra, hogy a Köot.-ben szabályozott fegyelmi eljárás olyan „jogi természetű tanügyigazgatási esemény”, amelynek során az intézmény jogvitát dönt el, a jogsértést a jog szabályai szerint bírálja el. Ezzel összefüggésben azt kifogásolta, hogy a fegyelmi eljárás során a nevelőtestület saját maga állapítja meg a tényállást, „él vaddal a tanulóval szemben és ítélkezik a fegyelmi ügyben.”

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltóság alkotmányos jogából következik, hogy „a tanuló a fegyelmi eljárás során tisztességes és jogi értelemben vett biztonságos körülmények között vonják felelősségre.”

A Köot. támadott rendelkezései ezzel szemben nem biztosítják azt, hogy a fegyelmi eljárás alá vont diák ügyében pártatlan és elfogulatlan döntés születessen.

Az indítványozó szerint a Köot. hatályos szabályozása nem ad megfelelő védelmet az eljárás alá vont és kiszolgáltatott gyermek számára, hiányoznak az ehhez szükséges intézményi garanciák, és ebből következően sérül a tanulók emberi méltósága.

Az indítványozó olyan többlet biztosítékokat tart szükségesnek beépíteni a Köot.-be, amelyek a fegyelmi eljárás során „mindvégig a diák érdekeit szolgálják”. Érvelése szerint a szülő képviselői joga, a meghatalmazott jogi képviselő bevonása az eljárásba, a diákönkormányzat véleményezési joga, a jogorvoslat lehetősége ugyan a tanuló védő garanciális szabályok, azonban ezek nem elégséges garanciák, nem biztosítják azt a különös védelmet, amely – értelmi fejlettségére és életkori sajátosságaira tekintettel – meg kell, hogy illesse az eljárás alá vont kiskorú diákot.

Az indítványozó nézete szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság az ennek részét képező jogbiztonság követelményéből az következik, hogy a jogszabályoknak olyan biztosítékokat és speciális eljárásokat kell tartalmazniuk, amelyek védik a tanulók (kiskorúak) érdekeit és biztosítják a jogaik érvényesülését.

Az Alkotmány 16. §-ában, és 67. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezésekre hivatkozással az indítványozó kifejtette, hogy „az államnak kell megteremtienie azt a biztonságot, amely az eljárás folyamán a gyermek érdekét szolgálja, azt védi és mástól (...) nem teszi függővé.”

Az indítványozó kifogásolta, hogy a tanuló fegyelmi ügyében jogi ismeretekkel nem rendelkező pedagógusok

hoznak döntést. Ez véleménye szerint ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, valamint az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 3. cikkének 3. pontjával.

Az indítványozó – mintegy összegezve álláspontját – rámutatott: „jogilag képzetlen, munkájából eredően elfoglalt, függőségi viszonyban álló pedagógusoktól a körültekintő eljárás nem várható el, és ez sérti a tanulók emberi méltóságát, a jogbiztonság elvét, a gyermek mindenképp fellelt álló érdekét.”

II.

1. Az Alkotmány indítványban megjelölt rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus jogállam.”

„16. § A Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.”

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

„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.”

2. Az Egyezmény indítványban felhívott 3. cikkének 3. pontja:

„3. cikk

3. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.”

3. A Köot. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„57. § (1) A nevelőtestület döntési jogkörébe tartozik (...)

h) a tanulók fegyelmi ügyeiben való döntés, a tanulók osztályozóvizsgára bocsátása; (...)”

„76. § (6) A fegyelmi büntetés megállapításánál a tanuló életkorát, értelmi fejlettségét, az elkövetett cselekmény súlyát figyelembe kell venni. A fegyelmi büntetést a nevelőtestület hozza. Az iskolai, kollégiumi diákönkormányzat véleményét a fegyelmi eljárás során be kell szerezni.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a Köot. 57. § (1) bekezdése *h)* pontjának „a tanulók fegyelmi ügyeiben való

döntés” szövegrésze, valamint 76. § (6) bekezdése második mondata alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére előterjesztett indítványt vette vizsgálat alá.

A Köot. 57. § (1) bekezdése *h)* pontjának támadott szövegrésze a nevelőtestület döntési jogkörébe utalja a tanulók fegyelmi ügyeiben való döntést. A Köot. 76. § (6) bekezdésének második mondata – a Köot. 57. § (1) bekezdése *h)* pontjának első fordulatóban foglalt hatásköri szabályhoz kapcsolódva – kimondja, hogy a fegyelmi büntetést a nevelőtestület hozza meg.

Az indítványozó utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. A Köot.-nek a tanuló fegyelmi felelősségét szabályozó rendelkezései közül kizárólag két – a fentiekben megjelölt – rendelkezése alkotmányellenességének a megállapítására és részleges megsemmisítésére terjesztett elő határozott kérelmet.

Az Abtv. 1. § *b)* pontjában foglalt hatáskörében eljárva, az Alkotmánybíróság kötve van az indítványozó által előterjesztett kérelemhez, ebből következően csak az indítványozó által támadott törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát végezheti el, az indítványozó által megjelölt alkotmányi rendelkezések alapján.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben, abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Köot. indítványozó által támadott két rendelkezése ellentétes-e az Alkotmány indítványozó által felhívott 2. § (1) bekezdésével, 16. §-ával valamint az 54. § (1) és a 67. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezésekkel.

Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Köot. vitatott rendelkezései a pedagógusokból álló nevelőtestület döntési jogkörébe utalják a tanuló fegyelmi ügyében való döntést és a fegyelmi büntetés kiszabását.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott törvényi rendelkezések tartalma – a tanuló fegyelmi ügyében a nevelőtestület eljárását előíró hatásköri szabály, valamint ehhez kapcsolódóan a fegyelmi büntetés megállapítását lehetővé tevő szabály – nem hozható alkotmányjogilag értékelhető és ebből következően érdemi (tartalmi) elbírálást lehetővé tevő kapcsolatba az indítványozó által megjelölt alkotmányi rendelkezések egyikével sem.

Az Alkotmánybíróság már számos korábbi határozatában foglalkozott a jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányos fogalmával, ennek összetevőivel.

A 9/1992. (I. 30.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság megállapította, 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 is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási

garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.” (ABH 1992, 59, 65.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által támadott hatásköri szabály, illetve a nevelőtestület számára a fegyelmi büntetés kiszabását biztosító szabály egyértelmű és világos normatartalmat hordoz, továbbá a két vitatott rendelkezésből a Köot. V. fejezetében szabályozott jogintézmény egészének a kiszámítható működésére, a garanciális szabályok létre és megfelelő működésére semmilyen következtetést nem lehet levonni.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Köot. V. fejezetében foglalt szabályozás – egészében véve is – figyelembe veszi a fegyelmi eljárás alá vont tanulók (kiskorúak) „sajátos élethelyzetét”, adottságait és számos garanciális szabályt tartalmaz az eljárás alá vont tanulók érdekeinek védelme és jogaik biztosítása érdekében (így pl.: a szülő képviselői jogának a biztosítása az eljárásban, meghatalmazott jogi képviselő eljárásba történő bevonásának a lehetősége, diákönkormányzat véleményének a beszerzése az eljárás során, a fegyelmi határozattal szemben igénybe vehető jogorvoslatok etc.)

Ez utóbbi garanciális szabály, melyet a Köot. 83. §-a fejt ki, biztosítja a szülő, illetve a tanuló számára, hogy a tanuló fegyelmi ügyében meghozott döntéssel szemben felülbírálati kérelemmel forduljon a fenntartó képviselőjéhez [Köot. 83. § (2) és (3) bekezdés]. A fenntartó képviselőjének a felülbírálati kérelem alapján meghozott másodfokú döntésével szemben – szűk körű kivétellel – a szülő, illetve a tanuló további jogorvoslattal élhet, kérheti annak a bíróság általi felülvizsgálatát [Köot. 83. § (8) bekezdés].

A hivatkozott garanciális szabályok mellett a Köot. 76. § (6) bekezdésének első mondata kifejezetten előírja, hogy a fegyelmi büntetés megállapításánál figyelembe kell venni a tanuló életkorát, értelmi fejlettségét, az elkövetett cselekmény súlyát.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való alapjoggal összefüggésben a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában kiemelte:

„Ezt a jogot az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az alapvető jogok és kötelesek című fejezet élén, minden ember veleszületett jogaként deklarálja. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére,

ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” (ABH 1990, 44–45.)

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a tanulók fegyelmi ügyeiben is maradéktalanul biztosítani kell a valamennyi eljárás alá vont tanuló egyaránt és egyenlően megillető emberi méltóság alapjogának érvényesülését. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor pusztán abból, hogy a tanulók fegyelmi ügyeiben a nevelőtestület jár el, és a fegyelmi büntetés kiszabására is ez a testület jogosult, nem következik az, hogy sérül az eljárás alá vont tanuló emberi méltóságának alkotmányos alapjoga. Az indítványozó által támadott törvényi rendelkezések tehát önmagukban – a konkrét fegyelmi ügy tényállásától elvonatkoztatva – nem vetik fel az eljárás alá vont tanuló emberi méltósághoz való alkotmányos alapjogának a sérelmét.

Az Alkotmány 16. §-a állami kötelezettséget állapít meg az ifjúság létbiztonsága, oktatása és nevelése, valamint érdekeinek védelme vonatkozásában. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogáról szól, és megfogalmazza a gyermek védelmével és gondoskodásával kapcsolatos általános követelményeket és állami feladatokat.

Az Alkotmánybíróság az 1091/B/1999. AB határozatában – az Alkotmány 67. §-ának és 16. §-ának együttes értelmezése során – rámutatott arra, hogy „a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat” amelynek a megvalósításában az államnak az Alkotmány 16. §-a alapján jelentős kötelezettségei vannak. Az ifjúságról való gondoskodás az Alkotmányban megfogalmazott államm cél, amely folyamatosan megkívánja az ifjúság létbiztonságára és érdekeire irányuló különös figyelmet. Az „állam a gyermekek 67. § (1) bekezdésében biztosított jogainak érvényesülését a 16. §-ban előírt kötelezettségeinek teljesítésével tudja hatékonyan szolgálni. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg [...]. [A]z Alkotmányban megfogalmazott elvek mentén mindenekelőtt a jogalkotó feladata az egyes jogágak intézmény- és eszközrendszerének olyan alakítása, amely lehetővé teszi a fent megjelölt államm cél és a jogok biztosításának összehangolását.” (ABH 2002, 1081, 1085, 1086.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által támadott két törvényi rendelkezés alkotmányellenességhez vezető tartalmi összefüggést sem az Alkotmány 16. §-ával, sem pedig a 67. § (1) bekezdésével nem mutat. Abból következően, hogy a törvényalkotó a tanulók fegyelmi eljárásának lefolytatását a nevelőtestület hatáskörébe utalta, s lehetővé tette számára fegyelmi büntetés kiszabását, nem lehet következtetést levonni sem a gyermekek Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított jogainak érvényesülésére (ennek sérelmére), sem pedig az Alkotmány 16. §-ban előírt, az államot terhelő kötelezettség teljesítésének az elmaradására.

A fent kifejtetteken túlmenően az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá azt is, hogy az indítványozó elsősorban

olyan indokokat hozott fel az indítványa alátámasztására, amelyek nem a kifogásolt törvényi rendelkezések indítványban felhívott alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétét támasztják alá, hanem azt, hogy a Köot. fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályozásának egésze milyen szakmai (pedagógiai) okokból és indokokkal nem fogadható el az indítványozó számára, illetve, hogy milyen, számára elfogadható követelményekhez kellene „igazítani” a Köot. vitatott szabályozását.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések és az indítványban megjelölt alkotmányi szabályok közötti érdemi (tartalmi) alkotmányossági kapcsolat (összefüggés) hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. (698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716, 717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.)

Az Alkotmánybíróság – a fent kifejtettekre tekintettel – a Köot. 57. § (1) bekezdése *h*) pontjának „a tanulók fegyelmi ügyeiben való döntés” szövegrésze, valamint 76. § (6) bekezdése második mondata alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére előterjesztett indítványt elutasította.

2. Az indítványozó indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva vizsgálja meg a támadott törvényi rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését is, az Egyezmény felhívott rendelkezései alapján.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § *c*) pontjában és 44. §-ában foglalt nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát hivatalból, illetve kizárólag az Abtv. 21. § (3) bekezdésében megjelölt szervek, vagy személyek indítványára végezheti el.

Az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában, a fenti hatáskörben hivatalból történő eljárással kapcsolatban az alábbiakra mutatott rá:

„Az Abtv. 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az eljárás hivatalbóli kezdeményezése az Alkotmánybíróság kivételes hatásköre és a törvény 21. § (7) bekezdése alapján az 1. § *c*) és *e*) pontja szerinti eljárásokra vonatkozik. Eszerint az Alkotmánybíróság hivatalból indíthat eljárást jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére. Az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárási jogosultságának kötelező volta viszont sem az Alkotmány 2. §-ából, sem a 7. §-ából, sem 32/A. §-ából nem vezethető le, egyik alkotmánybírósi eljárás vonatkozásában sem.” (ABH 1997, 41, 47.)

A fentiekre, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó nem tartozik az Abtv. 21. § (3) bekezdésében megjelölt szervek, illetve személyek közé az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezet-

be foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *c*) pontja alapján, a nem jogosulttól származó indítványt visszautasította.

Budapest, 2006. május 2.

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

Dr. Bagi István s. k.,
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

1074/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Bihari Mihály* és *dr. Bragyova András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a lakások bérletéről szóló 68/1995. (XII. 5.) sz. rendelete 5. § (3) bekezdés [Nem nyújthat be pályázatot:] „aki öt éven belül önkényes lakásfoglaló volt,”... „valamint a korábbi rendelkezések alapján rossz-hiszemű jogcím nélküli lakáshasználó volt” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó álláspontja szerint alkotmányellenes Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a lakások bérletéről szóló, többször módosított, 68/1995. (XII. 5.) sz.

rendelete (a továbbiakban: Ör.) 5. § (3) bekezdése, amely a szociális bérlakás pályázat útján történő bérbeadása kapcsán kimondja, hogy „nem nyújthat be pályázatot, aki öt éven belül önkényes lakásfoglaló, vagy a korábbi rendelkezések alapján rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó volt.” A rendelkezés alkotmányellenességét arra hivatkozással állítja, hogy az Ör. rendelkezései az Ör. hatálybalépését megelőző időben tanúsított magatartáshoz fűznek szankciót, hátrányos jogkövetkezményt, tehát visszamenőleges hatályúak, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköznek.

Az indítványozó alkotmányellenesnek véli azt is, hogy az Ör. támadott rendelkezései „a szociális tárgyú bérbeadásra vonatkozóan a szociális, jövedelmi, vagyoni körülmények (szociális rászorultság) körébe nem tartozó feltételek értékelnek, túllépve ezzel az Ltv.-ben, illetőleg az Ötv.-ben meghatározott rendeletalkotási hatáskörüket.”

A támadott rendelkezések normatartalmát (önkéntes lakásfoglaló, rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó) bizonytalannak gondolja az indítványozó, ami ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a normavilágosság követelményével, emiatt önkényes jogalkalmazáshoz vezet, amelynek következtében sérül az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalom, végső soron az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt emberi méltósághoz való jog is.

Az indítványozó állítása szerint a támadott rendelkezések különösen hátrányosan érintik a romákat, akik a társadalom legszegényebb rétegéhez tartoznak, a lakáshoz jutás terén folyamatosan diszkrimináció éri őket. E rendelkezések – írja – ellentétesek az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Et.) 26. § (1) bekezdés *b*) pontjával, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus jogállam.”

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sért-
hetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszte-
letben 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 korlá-
tozhatja.”

„44/A. § (1) A helyi képviselő-testület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és
igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgál-
ható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a
tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételei-
vel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,
(...)

(2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rende-
letet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű
jogszabállyal.”

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek
veleszületett joga van az élethez és az emberi méltóság-
hoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosz-
tani.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a terüle-
tén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve
az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, ne-
vezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más
vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni,
születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nél-
kül.”

2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXV. tör-
vény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezései:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem sza-
bályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá
törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására ön-
kormányzati rendeletet alkot.”

„78. § (1) A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából
és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jo-
gokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítá-
sát szolgálják.”

„80. § (1) A helyi önkormányzatot – e törvényben meg-
határozott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és
terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdo-
nost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető
jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.”

3. A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elide-
genítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi
LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) rendelkezései:

„3. § (1) A helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakás-
ra (a továbbiakban: önkormányzati lakás) a tulajdonos ön-
kormányzat – e törvény keretei között alkotott – rendeleté-
ben (a továbbiakban: önkormányzati rendelet) meghatáro-
zott feltételekkel lehet szerződést kötni. Az önkormány-
zati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati
lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a la-
kás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körü-
lményekhez igazodó feltételeit. Az önkormányzati rendelet
a nem szociális helyzet alapján történő bérbeadás esetén
szabályozhatja a Ptk. rendelkezéseinek megfelelő óvadék
kikötésének lehetőségét és feltételeit.”

4. Az Et. rendelkezései:

„8. § Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minő-
sül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy
személy vagy csoport valós vagy vélt

- a) neme,
- b) faji hovatartozása,

- c) bőrszíne,
- d) nemzetisége,
- e) nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása,
- f) anyanyelve,
- g) fogyatékosága,
- h) egészségi állapota,
- i) vallási vagy világnézeti meggyőződése,
- j) politikai vagy más véleménye,
- k) családi állapota,
- l) anyasága (terhessége) vagy apasága,
- m) szexuális irányultsága,
- n) nemi identitása,
- o) életkora,
- p) társadalmi származása,
- q) vagyoni helyzete,
- r) foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama,
- s) érdekképviselőihez való tartozása,
- t) egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője (a továbbiakban együtt: tulajdonsága)

miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban.

9. § Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”

„26. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen a 8. §-ban meghatározott tulajdonságok szerint egyes személyeket

a) közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetéssel sújtani a lakhatást segítő állami vagy önkormányzati támogatások, kedvezmények vagy kamattámogatás nyújtásával kapcsolatosan,

b) hátrányos helyzetbe hozni az állami vagy önkormányzati tulajdonú lakások és építési telkek értékesítése vagy bérbeadása feltételeinek meghatározása során.

(2) A használatbavételi és egyéb építési hatósági engedély kiadásának megtagadása, illetve feltételhez kötése sem közvetlenül, sem közvetve nem alapulhat a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokon.

(3) A lakáshoz jutási feltételek meghatározása nem irányulhat arra, hogy a 8. §-ban meghatározott tulajdonságok szerint egyes csoportok valamely településen, illetve településrészen mesterségesen, nem a csoport önkéntes elhatározása alapján elkülönüljenek.”

5. Az Ör. rendelkezései:

„5. § (3) Nem nyújthat be pályázatot

– akinek a bérleti jogviszonyát a bérbeadó öt éven belül felmondással megszüntette,

– aki öt éven belül önkényes lakásfoglaló volt, kivéve a 2004. június 30-i állapot szerint nyilvántartott önkényes lakásfoglalókat abban az esetben, ha az önkényesen elfoglalt lakást e rendelet hatálybalépését követő 3 hónapon belül önként visszaadják és ugyanezen határidő alatt használati díj, valamint az önkormányzati tulajdonú társaságok felé fennálló közüzemi díjtartozásukat maradéktalanul rendezik, valamint a korábbi rendelkezések alapján rosszhiszemű jogcímnélküli lakáshasználó volt – a Családok Átmeneti Otthonában élők kivételével”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A helyi önkormányzatok jogalkotási hatáskörének terjedelmét az Alkotmány és az Ötv. határozza meg. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, a b) pont alapján pedig gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkot, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat önkormányzati rendeletet.

A lakásbérleti jogviszonyról a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 434. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a lakásbérleti jogviszony létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, továbbá a lakásbérlet megszűnésére vonatkozó szabályokat külön törvény tartalmazza. Ez a külön törvény az Ltv.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése az Ör.-t törvény, az Ltv. felhatalmazása alapján alkotta meg. A lakásbérleti jogviszony ugyanis törvény által szabályozott társadalmi viszony, a lakásbérletet elsősorban az Ltv. szabályozza, amelynek 1. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Ltv.-ben nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyv rendelkezései az irányadók.

Az önkormányzati bérlakások tulajdonosa az önkormányzat, tulajdonosi jogait a törvények keretei között a képviselő-testület önállóan gyakorolhatja. Az önkormányzat tulajdona köztulajdon, amely a magántulajdonnal egyenjogú és egyenlő védelemben részesül az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján.

A Ptk. 434. § (4) bekezdése kimondja, hogy jogszabály – az említett törvény keretei között – a lakásbérlet létrejöttének, megszűnésének, a lakásbérleti jog folytatásának, a lakások elidegenítésének további feltételeit is megállapíthatja. E rendelkezés alkalmazásában a Ptk. 685. § a) pontja alapján az önkormányzati rendelet is jogszabály.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatásköre a lakásbérleti viszonyok szabályozásában a Ptk. és az Ltv. fel-

hatalmazásán alapul, azok keretei között érvényesül, azok rendelkezéseivel nem lehet ellentétes.

Az Ltv. szabályozási módszerére az a jellemző, hogy nem általános felhatalmazást ad a helyi önkormányzatok tulajdonában álló lakásokkal kapcsolatos lakásbérleti jogviszonyok tartalmának szabályozására, hanem konkrétan meghatározza azokat a lakásbérleti jogviszonyokkal kapcsolatos szabályozási tárgyakat, amelyekre nézve az önkormányzat rendeletben rendelkezhet.

2. Az indítványozó azt állítja, hogy az Ör. 5. § (3) bekezdése, amely szerint nem nyújthat be pályázatot az, „aki öt éven belül önkényes lakásfoglaló, a korábbi rendelkezések alapján rosszsziszemű jogcím nélküli lakáshasználó volt” alkotmányellenes. Az alkotmányellenességet abban jelöli meg, hogy ezek a rendelkezések a szociális tárgyú bérbeadásra vonatkozóan a szociális, jövedelmi, vagyoni körülmények (szociális rászorultság) körébe nem tartozó feltételt értékelnek, túllépve az Ltv.-ben, illetőleg az Ötv.-ben meghatározott rendeletalkotási hatáskört.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Ltv. alapján az önkormányzati bérlakás tekintetében az önkormányzat milyen tartalmú rendeletalkotási hatáskörrel rendelkezik.

Az Ltv. 3. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati bérlakás bérbeadásának feltételeit a tulajdonos önkormányzat – rendeletében – szabályozza, az önkormányzati lakásra a rendeletben meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni. Az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit. Ez a felhatalmazás két elemet tartalmaz. Egyrészt felhatalmazást arra, hogy a helyi önkormányzat a tulajdonában lévő lakásra tulajdonosként rendeletben meghatározza azokat a feltételeket, amelyek szerint az önkormányzati lakásra bérleti szerződést lehet kötni, másrészt pedig egy kötelezést.

Az első tárgykörben – az önkormányzati bérlakás bérbeadási feltételei tárgykörében – a tulajdonos önkormányzat szabályozási felhatalmazása – a törvény keretei között – átfogó. A bérbeadás feltételeinek önkormányzati rendeleti szabályozása magában foglalja annak normatív szabályozását is, hogy az önkormányzati bérlakás milyen feltételek esetén, kinek nem adható bérbe. Ezek az általános feltételek a piaci alapon és a szociális alapon történő bérbeadásra egyaránt vonatkozhatnak. Az ilyen tartalmú normatív szabályozás azonban nem lehet ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel, nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Az Ltv. 3. § (1) bekezdésének második mondata pedig kötelezést tartalmaz. Azt a kötelezettséget, hogy az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a feltételeit. Az Ltv.-nek az elbíráláskor hatályos, 2006. március 31-én hatályba lépett szövege ezt a második fordulatot a korábbiaknál részletesebben fogalmazza meg: az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és

vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit kell a rendeletben meghatározni.

Az Ör. II. fejezete a szociális bérlakás pályázat útján történő bérbeadásáról szól. A támadott 5. § (3) bekezdés érintett része nem a szociális bérbeadás szociális feltételeiről rendelkezik, hanem a pályázat általános feltételeiről, több kizáró feltételt állapít meg, s ezek között szerepelnek a támadott feltételek.

Az Ör. támadott rendelkezései pontosan meghatározott jogellenes magatartás (önkéntes lakásfoglalás, jogcím nélküli lakáshasználat) esetére zárják ki a pályázat benyújtását. Mindkét esetben az önkormányzat tulajdonában álló bérlakásra elkövetett, tanúsított, a bérlakással kapcsolatos jogellenesség zárja ki a tulajdonos önkormányzat jogainak sérelme miatt a pályázat benyújtását. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem ütközik magasabb szintű jogszabályba, sem a Ptk., sem az Ltv. rendelkezésébe az olyan önkormányzati szabályozás, amely kizárja a pályázat benyújtását – ezzel lényegében a bérleti szerződés megkötését – azzal, aki a bérlakással összefüggésben, a tulajdonos jogainak sérelmére jogellenes tevékenységet követ el, jogellenes magatartást tanúsít.

Az Ltv. alkotmányosságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőkre mutatott rá a 71/2002. (XII. 17.) AB határozatában: „A kilakoltatott önkényes lakásfoglalók szállásának biztosítására akkor köteles az állam, ha azok életét közvetlen veszélyhelyzet fenyegeti. Annak eldöntése azonban, hogy a szállást hogyan kívánja biztosítani a számukra, az állam mérlegelési szabadsága körébe esik. A mérlegelési szabadságnak természetesen határt szabnak az Alkotmány rendelkezései. Ez azt is jelenti, hogy a szállás biztosításával kapcsolatos kötelezettségét az állam nem enyhítheti úgy, hogy mások tulajdonjogát korlátozza azáltal, hogy az önkényes lakásfoglalók kilakoltatásához nem biztosít hatékony eljárési formát. Ugyanígy a lakás nélkül maradt személyek sem oldhatják meg lakhatási gondjaikat mások tulajdonának a megsértésével. Az államnak ilyen jellegű veszélyekkel szemben is kötelezettsége a tulajdonjog védelme.” (ABH 2002, 417, 431.) Az Alkotmánybíróság ismételten rámutat arra, hogy a lakás nélkül maradt személy nem oldhatja meg a lakásgondját az önkormányzat tulajdonának a sérelmére sem. Az önkormányzati tulajdon nem azonos a magántulajdonnal, mivel köztulajdon, az önkormányzati tulajdonjog védelme azonban a tulajdonos önkormányzatot is megilleti az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján.

Az indítványozó kezdeményezésének alátámasztásaként hivatkozik a 47/1996. (X. 22.) AB határozatra, amely Békés Város Önkormányzatának az önkormányzati lakások bérletéről szóló 3/1994. (II. 11.) rendelete 8. § (8) bekezdését megsemmisítette, mert az „olyan körülményeket is megjelölt a szociális helyzet alapján történő bérbeadás feltételeként (10 éves munkaviszony, vagy legalább 10 éves állandó, illetve ideiglenes bejelentés és tényleges ottlakás a városban), amelyek vizsgálatából a leendő bérlő szociális bérlakásra való rászorultsága nem ítélt meg, illetve nem a szociális helyzet összetevői, ezzel túlterjeszt-

kedett az Ltv.-ben foglalt felhatalmazáson, mivel a szociális helyzet alapján bérbeadásra kerülő lakás bérbeadási feltételeként nem a szociális helyzet körébe tartozó körülményeket is megjelölt.” (ABH 1996, 328–331.)

Az Alkotmánybíróságnak az indítványozó által hivatkozott határozata törvényértelmezést, az akkor hatályos Ltv. értelmezését adta, nem szolgál alapul a jelen ügy elbírálásához. E határozatában az Alkotmánybíróság a támadott feltételeket (10 éves munkaviszony, 10 éves helyben lakás) érdemben, tartalmában nem bírálta el, hanem formai okból történt a megsemmisítés, mivel a támadott rendelkezés szociális feltételként nem szociális körülmények feltételként való meghatározásának törvényellenességét állapította meg. Ez a korábbi határozat az Ltv. 2006. március 31-én hatályba lépett módosítása – különösen az Ltv. 3. § (1) bekezdésének új rendelkezése – miatt sem vehető alapul az Ör. támadott rendelkezései elbírálásánál.

Az Alkotmánybíróság korábban hozott több fővárosi kerületi önkormányzat olyan rendeleteit is megvizsgálta már, amelyek az önkényes lakásfoglalót szociális bérlakás bérbeadásánál szociális feltételként megfogalmazva kizárták a pályázatból, illetőleg a bérbeadás lehetőségéből. [pl. 20/2000. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2000, 434, 437.; 5/2005. (III. 3.) AB határozat, ABH 2005, 59–61.; 10/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 129–131.] Az Alkotmánybíróság e határozataiban a támadott rendelkezést (önkéntes lakásfoglalás) tartalmában, érdemben nem vizsgálta, annak törvényessége, alkotmányellenessége tárgyában ott nem foglalt állást. Az érintett rendelkezéseket azért semmisítette meg, mert megállapította, hogy azok meghatározására – olyan módon ahogyan az történt – a kerületi önkormányzatok képviselő-testületeinek nem volt hatásköre. E rendelkezéseket a szociális bérlakás bérbeadásának szociális feltételeként állapították meg, vagyis „összecsúsztak”, nem váltak el egyértelműen a bérbeadás általános és szociális feltételei. E rendelkezések ellentétbe kerültek az Ltv. 86. § (1) bekezdésében foglaltakkal, amely szerint a fővárosban a bérbeadás során érvényesítendő szociális, jövedelmi, vagyoni feltételek meghatározása a fővárosi közgyűlés – nem pedig a kerületi önkormányzatok – hatáskörébe tartozik. Az Ltv. módosítása azonban 2006. március 31. napjától alapvetően új helyzetet teremtett a fővárosi közgyűlés, illetőleg a fővárosi kerületi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre tekintetében. Az Ltv. módosításával a fővárosi közgyűlés hatásköréből a fővárosi kerületi önkormányzatok képviselő-testületeinek hatáskörébe került a szociális helyzet alapján történő bérbeadás feltételeinek a meghatározása. Az Ltv. új 86. § (1) bekezdése szerint a fővárosi közgyűlés rendeletben határozza meg a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő, szociális helyzet alapján bérbe adott lakásokra vonatkozóan az Ötv. 63/A. §-ának *b)* pontjában említett lakbér-megállapítás elveit, míg a tételes rendelkezések megállapításának a joga átkerült a kerületi önkormányzatok hatáskörébe. Mindezek következtében az említett határozatok nem vehetők alapul az Ör. támadott rendelkezéseinek az elbírálásánál.

Az önkényes lakásfoglaló kizárása a szociális bérlakásra irányuló pályázatból ugyanakkor nem jelenti egyidejűleg azt is, hogy az önkormányzat egyéb módon (szükséglaakás, átmeneti elhelyezés) nem segítheti az érintettek lakhatásának a megoldását.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

3. Az indítványozó úgy véli, hogy a támadott rendelkezések ütköznek a visszaható hatály tilalmába. Az Ör. 5. § (3) bekezdése szerint nem nyújthat be pályázatot az, aki öt éven belül önkényes lakásfoglaló, valamint a korábbi rendelkezések alapján rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó volt. Az indítványozó azzal érvel, hogy az Ör. a kihirdetését megelőző időszakban tanúsított magatartáshoz fűz hátrányos jogkövetkezményt, ezért visszaható hatályú és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Következetes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324–325.]

Az Ör. támadott rendelkezése öt éven belüli önkényes lakásfoglalóra, illetve a korábbi rendelkezések alapján rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználóra vonatkozik. Ennek ellenére ez a rendelkezés nem tekinthető visszamenőleges hatályúnak, mivel nem utóbb nyilvánít valamely tevékenységet, magatartást jogellenesnek, ugyanis a lakás önkényes elfoglalása már a lakás elfoglalásakor önkényes, jogellenes; a rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználat a jogcím nélküli használat kialakulásakor már jogellenes, tehát nem az Ör. rendelkezése folytán válik az visszamenőleges hatállyal jogellenessé, következésképpen az indítványt ebben a tekintetben is megalapozatlan.

4. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezések sértik-e a jogbiztonság követelményét.

Az indítványozói álláspont szerint a támadott rendelkezés „normatartalma bizonytalan, nem világos, hogy milyen eljárásban, milyen szerv, milyen normatív döntéshozatali szempontok alapján állapítja meg, hogy ki minősül („rosszhiszemű”) jogcím nélküli lakáshasználónak és önkényes lakásfoglalónak, ezért a szabályozás nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő normavilágosság követelményének, önkényes jogalkalmazáshoz ve-

zet, amivel sérül az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt diszkriminációttilalom.”

Az Alkotmánybíróság a 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.)

A támadott rendelkezésben szereplő fogalmak – önkényes lakásfoglaló, a korábbi rendelkezések alapján rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó – azonban világosak, egyértelműek. Az önkényes lakásfoglalás fogalmát a hatályos jogban a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXVIII. törvény 139/A. § (1) bekezdése a következőként határozza meg: „Aki a lakásbérletre vagy a helyiség-gazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó üres lakást vagy nem lakás céljára szolgáló üres helyiséget elfoglal, vagy abba önkényesen beköltözik anélkül, hogy arra a bérleti jogviszony létesítésére jogosult szerv vagy személy, illetőleg az elhelyezésre jogosult szerv jognyilatkozatával vagy intézkedésével feljogosította volna, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik.”

A jogcím nélküli lakáshasználat fogalmát az Ltv. meghatározza. Az Ltv. 2. számú melléklete tartalmazza az értelmező rendelkezéseket, a 13. pont szerint e törvény alkalmazásában jogcím nélküli lakáshasználó az, aki a lakását a bérbeadó hozzájárulása vagy a vele való megállapodás nélkül használja.

Az Alkotmánybíróság a 71/2002. (XII. 17.) AB határozatában rámutatott arra, hogy: „A jogbiztonságból nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon. Ha a jogrendszer valamelyik eleme már tartalmaz egy adott fogalomra vonatkozó meghatározást, akkor az – eltérő rendelkezés hiányában – más jogszabályok alkalmazása során is érvényesül.” (ABH 2002, 417, 424.)

Az Ör. 5. § (3) bekezdése szerint nem nyújthat be pályázatot az, aki „a korábbi rendelkezések alapján rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó volt.” Ennek a fogalomnak a tartalma is egyértelműen megállapítható. A jelzett korábbi rendelkezés a lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet végrehajtására kiadott 1/1971. (II. 8.) ÉVM rendeletben található meg, amelynek 90. § (2) bekezdése a)–i) pontjai tételesen határozzák meg, hogy ki tekinthető a lakásban jogcím nélküli lakó rosszhiszemű személynek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott fogalmak tartalma nem bizonytalan, e fogalmak tartalma egyértelműen megállapítható és azoknak nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggése az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, 70/A. § (1) bekezdésével.

Az indítvány e tekintetben is megalapozatlan, a támadott rendelkezések normatartalma világos, egyértelmű,

azok nem ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

5. Az indítványozó azt is állítja, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek az Et. 26. § (1) bekezdés b) pontjával, emiatt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

Az Et. 26. § (1) bekezdés b) pontja szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen a 8. §-ban meghatározott tulajdonságok szerint egyes személyeket hátrányos helyzetbe hozni az állami vagy önkormányzati tulajdonú lakások és építési telkek értékesítése vagy bérbeadása feltételeinek meghatározása során.

Az Ör. támadott rendelkezései azonban nem különböztetnek az Et. 8. §-ában meghatározott tulajdonságok szerint egyes személyek között, minden személy tekintetében azonosak, ezért nem ellentétesek az Et. hivatkozott rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417–432.] Az Ör. rendelkezései minden személyre azonosan vonatkoznak, a rendelkezések nem tesznek különbséget személyek között sem az Et. 8. §-ában, sem az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint, azok nem alkotmányellenesek. Az Ör. 5. § (3) bekezdésének támadott rendelkezései nem tartalmaznak az Et. 8. §-ában megfogalmazott közvetlen hátrányos megkülönböztetést. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat: nem feladata a támadott rendelkezések társadalmi hatásainak vizsgálata, e rendelkezések gyakorlati alkalmazásánál az önkormányzat kötelezettsége biztosítani, hogy azok ne eredményezzenek az Et. 9. §-a szerinti közvetett hátrányos megkülönböztetést sem.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. május 2.

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

Dr. Bagi István s. k.,
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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részében foglalt döntéssel, azaz Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a lakások bérletéről szóló 68/1995. (XII. 5.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 5. § (3) bekezdésének [Nem nyújthat be pályázatot:] „aki öt éven belül önkényes lakásfoglaló volt”, illetve „valamint a korábbi rendelkezések alapján rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó volt” szövegrészei alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításával. Nézetem szerint a kifogásolt szövegrészek alkotmányellenesek, ezért azokat az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Álláspontom szerint az Ör. kifogásolt szabályozása elentétes a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdésében foglalt szabályozással, és – kellő súlyú alkotmányos indok nélkül – eltér az Alkotmánybíróság korábbi, az érintett tárgykörben kialakított gyakorlatától, így különösen a precedensértékűnek tekinthető 47/1996. (X. 22.) AB határozattól. Az alkotmányelleneséget az alapozza meg, hogy az Ör. normatív jelleggel, az egyediesítés és a méltányosság gyakorlásának lehetősége nélkül eleve kizárja a szociális bérlakás megpályázásának a lehetőségéből azokat, akik korábban (öt éven belül) önkényes lakásfoglalók, illetve rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználók voltak. A többségi határozat álláspontja szerint erre az önkormányzatnak a saját tulajdonjogának védelme céljából lehetősége van. Az önkormányzatnak tulajdonjoga védelmére azonban több más eszköz is rendelkezésre áll (így pl. a birtokvédelmi vagy a szabálysértési eljárás kezdeményezése). Ezzel szemben álláspontom szerint az Ör. kifogásolt szabályozása éppen azokat zárja ki a pályázat benyújtásának lehetőségéből, akik a leginkább rászorulnak arra, hogy lakhatásukat szociális bérlakások bérbévitelével biztosítsák, mivel jövedelmi viszonyaik miatt piaci alapon nem tudnak lakást bérbé venni. Az, hogy a jogellenes cselekményre (pl. önkényes lakásfoglalás) a szociális helyzet kényszerítő ereje, vagy más miatt került sor, csak egyedi mérlegeléssel dönthető el. A pályázók részéről korábban elkövetett, és más jogszabályok által önállóan is szankcionált/szankcionálható jogellenes magatartások (önkényes lakásfoglalás, rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználat) nem szüntetik meg azt a pályázók lakáshoz jutása terén eleve fennálló szociális esélyegyenlőtlenségi helyzetet, amelynek csökkentésére – a szociális szempontokon nyugvó rendeleti szabályozás előírásával – az Ltv. fentebb már hivatkozott 3. § (1) bekezdése maga is törekszik. Nem alkotmányellenes tehát, ha a konkrét pályázat elbírálásakor – egyik tényezőként – figyelembe veszik a korábbi jogsértést és ennek következtében a szociális bérlakás bérleti jogát más rászoruló nyeri el (a pályázatban való részvétel lehetősége nem jelenti azt, hogy az önkormányzat köteles szerződést kötni mindegyik pályázóval), az azonban alkotmányellenes, hogy a fentiek szerint meghatározott személyeket ma-

gának a konkrét pályázat benyújtásának a lehetőségéből is kizárja az Ör.

Álláspontom szerint az Ör. szabályozása egyben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-ában meghatározott közvetett hátrányos megkülönböztetést is megvalósít [így ellentétben áll a törvény 26. § (1) bekezdés b) pontjával is], mivel azokat zárja ki a pályázat benyújtásának lehetőségéből, akik vagyoni és szociális helyzetük miatt (jellemzően munkanélküli, szakképzetlen, nagycsaládos személyek és családjuk) kényszerültek jogsértő cselekmények elkövetésére, és akik egyébként a leginkább rászorulóknak a szociális bérlakások igénybevételére. A megfelelő lakhatási lehetőség nélkül társadalmi-szociális helyzetük tovább romlik (pl. a munkába állásuk tovább nehezül), és a társadalomba való be/visszailleszkedési lehetőségük is tovább csökken.

Mindezek alapján az Ör. kifogásolt rendelkezései ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével („A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”), ezért azokat az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2006. május 2.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

A többségi határozattal nem értek egyet. A többségi határozattal ellentétben véleményem szerint Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a lakások bérletéről szóló 68/1995. (XII. 5.) sz. rendelete 5. § (3) bekezdésének [Nem nyújthat be pályázatot:] „aki öt éven belül önkényes lakásfoglaló volt,”... „valamint a korábbi rendelkezések alapján rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó volt” szövegrésze alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos egyenlőség követelményét. Az önkormányzati rendelet alkotmányellenes megkülönböztetést tartalmaz, mert alkotmányos indok nélkül eltérő jogi helyzetbe hozza a jogalanyok két, azonos helyzetben lévő csoportját, hátrányosan különböztetve meg ezzel az egyiket a másikkal szemben.

Indokaim a következők:

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is összefüggésben. Eszerint „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 szempont-

jait meghatározni” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]. Ennek alapján az önkormányzati rendelet alkotmányellenes, mert önkényes.

Az indítvánnyal támadott önkormányzati rendelet szerint ki vannak zárva az önkormányzati lakásokra pályázásra jogosultak közül azok, akik önkényes lakásfoglalók voltak. Álláspontom szerint a rendelet kifogásolt szabályozásába foglalt megkülönböztetés alkotmányellenessége abban áll, hogy az önkormányzati lakásra szociális okokból rászorultak között a rendeletalkotó annak alapján tesz különbséget, hogy elkövette-e egyetlen a rendeletben meghatározott jogellenes cselekményt vagy sem. Ugyanakkor semmilyen más jogellenes cselekmény elkövetése – akár súlyos bűncselekményé sem – kizáró ok, csak egyetlen szabálysértés, nevezetesen a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabálysértési törvény) 139/A. §-ába ütköző „önkéntes beköltözés”. Az önkormányzati rendelet szerint tehát semmilyen más bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetése sem zár ki senkit a szociális bérlakásra való pályázás lehetőségéből, egyedül az önkényes beköltözés. Ezt a különbségtételt szerintem semmiképpen nem lehet ésszerűen – objektíve elfogadható és belátható érvekkel – megindokolni.

A többségi állásponttal szemben két fő érv hozható fel. Először is, az önkormányzati tulajdon védelme nem indokolhatja az önkényes lakásfoglalók kizárását, ahogyan ezt a határozat teszi. Másodsor, ettől függetlenül is, az önkormányzati rendelet alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szociális bérlakásra objektíve rászorultak között, egyedül azon az alapon, hogy egyetlen – a rászorultságtól motivált – szabálysértést elkövettek-e vagy sem. Ugyanezen érvelés hozható fel a rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó vonatkozásában is. A különbség annyi, hogy ő nem önkényes beköltözéssel, hanem más módon – pl.: szíveségi lakáshasználattal, vagy családtagként – került a lakásba.

1. A többségi vélemény szerint az önkormányzati tulajdon védelme kellően igazolja az önkényes lakásfoglalók hátrányos megkülönböztetését. Ez az érv nem meggyőző. Ha a rendeletalkotó célja valóban az önkormányzati tulajdon védelme lett volna, akkor minden, az önkormányzati tulajdon sérelmére elkövetett szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetőjét ki kellett volna zárni – a rongálástól a sikkasztáson és a lopáson át a hűtlen kezelésig. De ki kellett volna zárni a pályázók közül az önkormányzat vagyoni érdekei sérelmére elkövetett más jogellenes cselekmények (pl.: helyi adótartozás) elkövetőit is – vagy például a tö-

megközlekedésben sorozatosan jegy nélküli utazókat is, ez azonban a rendeletben nem történt meg.

2. A Szabálysértési törvény idézett tényállása „a lakásbérletre vagy a helyiséggazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó üres lakást vagy nem lakás céljára szolgáló üres helyiség” elfoglalását tiltja. A tilalmazott magatartás maga a „bérleti jogviszony létesítésére jogosult szerv vagy személy” engedélye (feljogosítása) nélküli (önkéntes) beköltözés. Az önkényes lakásfoglalás jogsértő magatartás, ezért a vele szemben alkalmazható jogi szankciók indokoltak. Ilyen jogkövetkezmény az elfoglalt lakás vagy helyiség gyors kiürítését (vagyis a lakásfoglaló eltávolítását) lehetővé tévő, a lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény – a 2000. évi XLI. törvény 2. §-ával beiktatott – 90/A. §-ában szabályozott különleges közigazgatási eljárás, valamint az említett szabálysértési tényállás.

Az alkotmányjogi kérdés ebben az ügyben azonban nem ez, hanem az, hogy az önkormányzati rendeletalkotó e cselekmény elkövetéséhez fűzhet-e további jogkövetkezményt, nevezetesen: az önkényes lakásfoglaló kizárását a szociális bérlakásra pályázók közül. Véleményem szerint a válasz: egyértelműen nem. A támadott önkormányzati rendelet alkotmányellenesen különböztet a szociálisan rászorult személyek között: aki nem volt önkényes lakásfoglaló, de más – esetleg jóval súlyosabb – jogellenes cselekményt (bűncselekményt vagy szabálysértést) követett el, nincs kizárva a pályázók közül, míg az önkényes lakásfoglaló igen. Aki (csak a szabálysértések között maradván) például a garázdaság (Szabálysértési törvény 142/A. §), magánlaksértés (Szabálysértési törvény 139. §), tiltott kéjelgés (Szabálysértési törvény 143. §), rendzavarás (Szabálysértési törvény 142. §), gyermekkel koldulás (Szabálysértési törvény 146. §) stb. szabálysértését követi el, nincs kizárva – az önkényes lakásfoglaló viszont igen.

Ez annál különösebb, mert az önkényes lakásfoglalást nyilván a lakásra szociálisan rászorultak követik el, egyedül nekik van erre motívumuk. Az önkényes beköltözés szabálysértése kifejezetten a lakáselosztás igazgatási rendjét védő szabály: azt rendeli büntetni, aki engedély nélkül költözik be valamilyen a lakásbérletre vagy a helyiséggazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó – nyilván egyébként nem lakott, mások által nem használt, birtokolt – lakásba vagy helyiségbe. Az önkényes lakásfoglalás szabálysértése tehát a beköltözés engedély nélküliségét szankcionálja, egyben feltételezve az elkövető rászorultságát. Nem tekinthető tehát alkotmányosan igazolhatónak éppen azon szabálysértés elkövetőinek kizárása a szociális bérlakásokra pályázók közül, amelyet egyedül csak szociális lakásra rászorultak követhetnek el.

A határozatban vizsgált szabályozás egyébként sem ad alanyi jogot a szociális bérlakások odaítélésére: csak arról van szó, ki vehet részt a szociális bérlakások elosztására kiírt pályázaton. A pusztán esély elosztásában való megkülönböztetés még kevésbé teszi elfogadhatóvá az önkor-

mányzati rendelet megkülönböztető rendelkezését, mivel a végső döntés amúgy is az egyes pályázók körülményeinek figyelembevételével születik. A támadott rendelkezés azonban akkor sem teszi lehetővé az önkényes lakásfoglaló szociális bérlakáshoz jutását, ha van az önkormányzat tulajdonában elosztható és mások által nem igényelt szociális lakás.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az önkormányzati rendeletet.

Budapest, 2006. május 2.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

1075/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Bihari Mihály* és *dr. Bragyova András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérbeadásáról és a lakhatással kapcsolatos szociális feladatokról szóló 7/2001. (III. 6.) Kr. rendelete 9/A. §-a „– önkényes lakásfoglalónak,–” valamint a „jogcím nélküli lakáshasználónak minősül,–” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó álláspontja szerint Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének (a továbbiakban: Közgyűlés) az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérbeadásáról és a lakhatással kapcsolatos szociális feladatokról szóló 7/2001. (III. 6.) Kr. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 9/A. §-a alkotmányellenes, ezért indítványozza annak megsemmisítését. Az indítvány további részéből azonban megállapítható, hogy nem az Ör. 9/A. § egészét tekinti alkotmányellenesnek, hanem csak azt a rendelkezését (szövegrészt), amely szerint: „önkormányzati bérlakásra nem köthető bérleti szerződés azzal, aki önkényes lakásfoglalónak, jogcím nélküli lakáshasználónak minősül”.

Az indítványozó úgy véli, hogy ez a rendelkezés a jóhiszemű jogcím nélküli lakáshasználókat is kizárja a pályázati lehetőségéből, így a diszkrimináció-tilalom alkotmányjogi „ésszerűségi tesztjének” nem felel meg, ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe. Az Ör. támadott rendelkezése kizárja a bérlakás megszerzéséből azokat, akik jogalap nélkül költöztek be az Ör. hatálya alá tartozó lakásba, akár az Ör. hatálybalépése előtt, emiatt visszaható hatályú, ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe. Az indítványozó a támadott rendelkezések normatartalmát is bizonytalannak gondolja, ami ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a normavilágosság követelményével, emiatt önkényes jogalkalmazáshoz vezet, ami ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, továbbá 54. § (1) bekezdésével. Azt is állítja, hogy a támadott rendelkezések különösen hátrányosan érintik a romákat, akik a társadalom legszegényebb rétegéhez tartoznak, a lakáshoz jutás terén folyamatosan diszkrimináció éri őket. Az indítványozói álláspont szerint e rendelkezések ellentétesek az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Et.) 26. § (1) bekezdés *b)* pontjával, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„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.”

„44/A. § (1) A helyi képviselő-testület:

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 képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az ál-

lampolgári 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. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezései:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

„78. § (1) A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják.”

„80. § (1) A helyi önkormányzatot – e törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.”

3. A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) rendelkezései:

„3. § (1) A helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra (a továbbiakban: önkormányzati lakás) a tulajdonos önkormányzat – e törvény keretei között alkotott – rendeletében (a továbbiakban: önkormányzati rendelet) meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni. Az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit. Az önkormányzati rendelet a nem szociális helyzet alapján történő bérbeadás esetén szabályozhatja a Ptk. rendelkezéseinek megfelelő óvadék kikötésének lehetőségét és feltételeit.”

4. Az Et. rendelkezései:

„8. § Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt

- a) neme,
- b) faji hovatartozása,
- c) bőrszíne,
- d) nemzetisége,
- e) nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása,
- f) anyanyelve,
- g) fogyatékosága,
- h) egészségi állapota,
- i) vallási vagy világnézeti meggyőződése,
- j) politikai vagy más véleménye,
- k) családi állapota,
- l) anyasága (terhessége) vagy apasága,
- m) szexuális irányultsága,
- n) nemi identitása,
- o) életkora,
- p) társadalmi származása,

q) vagyoni helyzete,

r) foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának rész munkaidős jellege, illetve határozott időtartama,

s) érdekképviselőhöz való tartozása,

t) egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője (a továbbiakban együtt: tulajdonsága)

miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban.

9. § Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”

„26. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen a 8. §-ban meghatározott tulajdonságok szerint egyes személyeket

a) közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetéssel sújtani a lakhatást segítő állami vagy önkormányzati támogatások, kedvezmények vagy kamattámogatás nyújtásával kapcsolatosan,

b) hátrányos helyzetbe hozni az állami vagy önkormányzati tulajdonú lakások és építési telkek értékesítése vagy bérbeadása feltételeinek meghatározása során.

(2) A használatbavételi és egyéb építési hatósági engedély kiadásának megtagadása, illetve feltételhez kötése sem közvetlenül, sem közvetve nem alapulhat a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokon.

(3) A lakáshoz jutási feltételek meghatározása nem irányulhat arra, hogy a 8. §-ban meghatározott tulajdonságok szerint egyes csoportok valamely településen, illetve településrészen mesterségesen, nem a csoport önkéntes elhatározása alapján elkülönüljenek.”

5. Az Ör. rendelkezései:

„9/A. §

Önkormányzati bérlakásra nem köthető bérleti szerződés azzal, aki

- önkényes lakásfoglalónak,
- jogcím nélküli lakáshasználónak minősül,
- az önkormányzat felé lakbér vagy lakáshasználati díj tartozással rendelkezik,
- bérlakása leadásakor az önkormányzattól térítési díjat kapott,
- önkormányzati lakásra vonatkozó bérleti szerződése együttélés együttélési szabályok megszegése vagy a bérlemény rongálása miatt szűnt meg.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A helyi önkormányzatok jogalkotási hatáskörének terjedelmét az Alkotmány és az Ötv. határozza meg. Az

Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján a képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, a *b*) pont alapján pedig gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkot, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat önkormányzati rendeletet.

A lakásbérleti jogviszonyról a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 434. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a lakásbérleti jogviszony létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, továbbá a lakásbérlet megszűnésére vonatkozó szabályokat külön törvény tartalmazza. Ez a külön törvény az Ltv.

A Közgyűlés az Ör-t törvény, az Ltv. felhatalmazása alapján alkotta meg. A lakásbérleti jogviszony ugyanis törvény által szabályozott társadalmi viszony, a lakásbérletet elsősorban az Ltv. szabályozza, amelynek 1. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Ltv.-ben nem szabályozott kérdésekben a Ptk. rendelkezései az irányadók.

Az önkormányzati bérlakások tulajdonosa az önkormányzat, tulajdonosi jogait a törvények keretei között a képviselő-testület önállóan gyakorolhatja. Az önkormányzat tulajdona köztulajdon, amely a magántulajdonnal egyenjogú és egyenlő védelemben részesül az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján.

A Ptk. 434. § (4) bekezdése azt is kimondja, hogy jogszabály – az említett törvény keretei között – a lakásbérlet létrejöttének, megszűnésének, a lakásbérleti jog folytatásának, a lakások elidegenítésének további feltételeit is megállapíthatja. E rendelkezés alkalmazásában a Ptk. 685. § *a*) pontja alapján az önkormányzati rendelet is jogszabály.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatásköre a lakásbérleti viszonyok szabályozásában a Ptk. és az Ltv. felhatalmazásán alapul, azok keretei között érvényesül, azok rendelkezéseivel nem lehet ellentétes.

Az Ltv. szabályozási módszerére az a jellemző, hogy nem általános felhatalmazást ad a helyi önkormányzatok tulajdonában álló lakásokkal kapcsolatos lakásbérleti jogviszonyok tartalmának szabályozására, hanem konkrétan meghatározza azokat a lakásbérleti jogviszonyokkal kapcsolatos szabályozási tárgyakat, amelyekre nézve az önkormányzat rendeletben rendelkezhet.

2. Az Ltv. 3. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati bérlakás bérbeadásának feltételeit a tulajdonos önkormányzat – rendeletében – szabályozza, az önkormányzati lakásra a rendeletben meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni. Az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit. Ebben a tárgykörben – az önkormányzati bérlakás bérbeadási feltételei tárgykörében – a tulajdonos önkormányzat szabályozási felhatal-

mazása – a törvény keretei között – átfogó. A bérbeadás feltételeinek önkormányzati rendeleti szabályozása magában foglalja annak normatív szabályozását is, hogy az önkormányzati bérlakás milyen feltételek esetén, kinek nem adható bérbe. Az ilyen tartalmú normatív szabályozás azonban nem lehet ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel, nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Az első tárgykörben – az önkormányzati bérlakás bérbeadási feltételei tárgykörében – a tulajdonos önkormányzat szabályozási felhatalmazása – a törvény keretei között – átfogó. A bérbeadás feltételeinek önkormányzati rendeleti szabályozása magában foglalja annak normatív szabályozását is, hogy az önkormányzati bérlakás milyen feltételek esetén, kinek nem adható bérbe. Ezek az általános feltételek a piaci alapon és a szociális alapon történő bérbeadásra egyaránt vonatkozhatnak. Az ilyen tartalmú normatív szabályozás azonban nem lehet ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel, nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Az Ör. támadott rendelkezései minden önkormányzati bérlakásra vonatkozóan pontosan meghatározott jogellenes magatartás – önkényes lakásfoglalás, jogcím nélküli lakáshasználat – esetére zárják ki a bérleti szerződés megkötését. Mindkét esetben az önkormányzat tulajdonában álló bérlakásra elkövetett, a bérlakással kapcsolatos jogellenesség zárja ki a tulajdonos önkormányzat jogainak sérelme miatt a bérleti szerződés megkötését. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem ütközik magasabb szintű jogszabályba, sem a Ptk., sem az Ltv. rendelkezésébe az olyan önkormányzati szabályozás, amely kizárja a bérleti szerződés megkötését azzal, aki a bérlakással összefüggésben, a tulajdonos – tehát az önkormányzat – jogainak sérelmére jogellenes tevékenységet követ el, jogellenes magatartást tanúsít.

Az Ltv. alkotmányosságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőkre mutatott rá a 71/2002. (XII. 17.) AB határozatában: „A kilakoltatott önkényes lakásfoglalók szállásának biztosítására akkor köteles az állam, ha azok életét közvetlen veszélyhelyzet fenyegeti. Annak eldöntése azonban, hogy a szállást hogyan kívánja biztosítani a számukra, az állam mérlegelési szabadsága körébe esik. A mérlegelési szabadságnak természetesen határt szabnak az Alkotmány rendelkezései. Ez azt is jelenti, hogy a szállás biztosításával kapcsolatos kötelezettségét az állam nem enyhítheti úgy, hogy mások tulajdonjogát korlátozza azáltal, hogy az önkényes lakásfoglalók kilakoltatásához nem biztosít hatékony eljárási formát. Ugyanígy a lakás nélkül maradt személyek sem oldhatják meg lakhatási gondjaikat mások tulajdonának a megsértésével. Az államnak ilyen jellegű veszélyekkel szemben is kötelezettsége a tulajdonjog védelme.” (ABH 2002, 417, 431.) Az Alkotmánybíróság ismételtén rámutat arra, hogy a lakás nélkül maradt személy nem oldhatja meg lakhatási gondját az önkormányzat tulajdonának a sérelmére sem. Az önkormányzati tulajdon nem azonos a magántulajdonnal, mivel köztulajdon, az önkormányzati tulajdonjog védelme azonban a tulajdonos önkormányzatot is megilleti

az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján. Az önkényes lakásfoglalónak a kizárása az önkormányzati lakás bérbeadásából nem ütközik magasabb szintű jogszabályba, nem alkotmányellenes, az indítvány ebben a tekintetben megalapozatlan. Nem jelenti egyidejűleg azt is, hogy az önkormányzat egyéb módon (szükséglakással, átmeneti elhelyezéssel) nem segítheti az érintettek lakhatásának megoldását.

3. Az indítvány azt állítja, hogy diszkriminatív a támadott szabályozás, mert nem tesz különbséget a jóhiszemű és a rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó között. Álláspontja szerint mivel a rendelet a jóhiszemű jogcím nélküli lakáshasználókat is kizárja az önkormányzati lakás bérletének a lehetőségéből, ezért az a diszkrimináció-tilalom alkotmányjogi „ésszerűségi tesztjének” nem felel meg és így az az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogegyenlőség általános elvébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte 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. 5.) AB határozat, ABH 1990, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 203.]

Az Ör. támadott rendelkezése azonos szabályozási körbe tartozónak a jogcím nélküli lakáshasználókat tekinti. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.]. Az Ör. nem tesz különbséget a jogcím nélküli lakáshasználók között, szabályozása azonos az Ltv. szabályozásával, nem tartalmaz hátrányos megkülönböztetést. Az Ltv. 2. számú mellékletének 13. pontja szerint jogcím nélküli lakáshasználó az, aki a lakását a bérbeadó hozzájárulása vagy a vele való megállapodás nélkül használja.

Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy az Ltv. hatálybalépésével – 1994. január 1. napjával – megszűnt a jóhiszemű, rosszhiszemű lakáshasználat fogalma, az arra vonatkozó korábbi rendelkezéseket az Ltv. hatályon kívül helyezte. Az Ltv. nem különböztet jóhiszemű, illetőleg rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználó között és ilyen különbségtételre nem kötelezi az önkormányzatot sem, így fel sem merül a

hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközése az Ör. támadott rendelkezéseinek. Megjegyzi az Alkotmánybíróság: az Ör. 16. §-a alapján a jogcím nélküli lakáshasználóval hátrányos szociális körülményeket figyelembe véve köthető bérleti szerződés.

Az Ör. támadott rendelkezései és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét állító indítványt elutasította.

4. Az indítványozó úgy véli, hogy a támadott rendelkezések ütköznek a visszaható hatály tilalmába. Az Ör. 9/A. §-a szerint önkormányzati bérlakásra nem köthető bérleti szerződés azzal, aki önkényes lakásfoglalónak, jogcím nélküli lakáshasználónak minősül. Az indítványozó azzal érvel, hogy az Ör. a kihirdetését megelőző időszakban tanúsított magatartáshoz fűz hátrányos jogkövetkezményt, ezért visszaható hatályú és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Következetes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezései – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324–325.]

Az Ör. támadott rendelkezése mind a rendelet kihirdetését megelőzően, mind a rendelet kihirdetésekor vagy azt követően önkényes lakásfoglalónak, illetve jogcím nélküli lakáshasználónak minősülőre vonatkozik. Ennek ellenére ez a rendelkezés nem tekinthető visszamenőleges hatályúnak, mivel nem utóbb nyilvánít valamely tevékenységet, magatartást jogellenesnek, ugyanis a lakás önkényes elfoglalása már a lakás elfoglalásakor önkényes, jogellenes, a jogcím nélküli lakáshasználat a jogcím nélküli használat kialakulásakor már jogellenes, tehát nem az Ör. rendelkezése folytán válik visszamenőleges hatállyal jogellenessé, következésképpen az indítvány ebben a tekintetben is megalapozatlan.

5. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezések sértik-e a jogbiztonság követelményét.

Az indítványozói álláspont szerint a támadott rendelkezés „normatartalma bizonytalan, nem világos, hogy milyen eljárásban, milyen szerv, milyen normatív döntéshozatali szempontok alapján állapítja meg, hogy ki minősül

jogcím nélküli lakáshasználónak és önkényes lakásfoglalónak, ezért a szabályozás nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő normavilágosság követelményének, önkényes jogalkalmazáshoz vezet, amivel sériül az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt diszkriminációtilalom.”

Az Alkotmánybíróság a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi élel 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.)

A támadott rendelkezésben szereplő fogalmak – önkényes lakásfoglaló, jogcím nélküli lakáshasználat – azonban világosak, egyértelműek. Az önkényes lakásfoglalás fogalmát a hatályos jogban a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXVIII. törvény 139/A. § (1) bekezdése a következőként határozza meg: „Aki a lakásbérletre vagy a helyiséggazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó üres lakást vagy nem lakás céljára szolgáló üres helyiséget elfoglal, vagy abba önkényesen beköltözik anélkül, hogy arra a bérleti jogviszony létesítésére jogosult szerv vagy személy, illetőleg az elhelyezésre jogosult szerv jognyilatkozatával vagy intézkedésével feljogosított volna, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik.”

A jogcím nélküli lakáshasználó fogalmát az Ltv. meghatározza. Az Ltv. 2. számú melléklete tartalmazza az értelmező rendelkezéseket, a 13. pont szerint e törvény alkalmazásában jogcím nélküli lakáshasználó az, aki a lakását a bérbeadó hozzájárulása vagy a vele való megállapodás nélkül használja.

Az Alkotmánybíróság a 71/2002. (XII. 17.) AB határozatában rámutatott arra, hogy: „A jogbiztonságból nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon. Ha a jogrendszer valamelyik eleme már tartalmaz egy adott fogalomra vonatkozó meghatározást, akkor az – eltérő rendelkezés hiányában – más jogszabályok alkalmazása során is érvényesül.” (ABH 2002, 417, 424.)

Az indítvány e tekintetben is megalapozatlan, a támadott rendelkezések normatartalma világos, egyértelmű, azok nem ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

6. Az indítványozó azt is állítja, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek az Et. 26. § (1) bekezdés *b*) pontjával, emiatt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

Az Et. 26. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen az, ha a 8. §-ban meghatározott tulajdonságok szerint egyes személyeket hátrányos helyzetbe hoznak az állami vagy önkormányzati tulajdonú lakások és építési telkek ér-

tékesítése vagy bérbeadása feltételeinek meghatározása során.

Az Ör. támadott rendelkezései azonban nem különböznek az Et. 8. §-ában meghatározott tulajdonságok szerint egyes személyek között, minden jogalany tekintetében azonosak, ezért nem ellentétesek az Et. hivatkozott rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417–432.] Az Ör. rendelkezései minden személyre egyformán vonatkoznak, e rendelkezések nem tesznek különbséget személyek között sem az Et. 8. §-ában, sem az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint, ezért azok nem alkotmányellenesek. Az Ör. 5. § (3) bekezdésének támadott rendelkezései nem tartalmazzak az Et. 8. §-ában megfogalmazott közvetlen hátrányos megkülönböztetést. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat: nem feladata a támadott rendelkezések társadalmi hatásainak vizsgálata, ezen önkormányzati rendelkezések gyakorlati alkalmazásánál az önkormányzat kötelezettsége biztosítani, hogy azok ne eredményezzenek az Et. 9. §-a szerinti közvetett hátrányos megkülönböztetést sem.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. május 2.

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

Dr. Bagi István s. k.,
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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részében foglalt döntéssel, azaz Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérbeadásáról és a lakhatással kapcsolatos szociális feladatokról szóló 7/2001. (III. 6.) Kr. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 9/A. §-a [Önkormányzati bérlakásra nem köthető bérleti szerződés azzal, aki:] „– önké-

nyes lakásfoglalónak”, illetve „– jogcím nélküli lakáshasználónak minősül” szövegrészei alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításával. Nézetem szerint a kifogásolt szövegrészek alkotmányellenesek, ezért azokat az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Álláspontom szerint az Ör. kifogásolt szabályozása ellentétes a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdésében foglalt szabályozással, és – kellő súlyú alkotmányos indok nélkül – eltér az Alkotmánybíróság korábbi, az érintett tárgykörben kialakított gyakorlatától, így különösen a precedensértékűnek tekinthető 47/1996. (X. 22.) AB határozattól. Az alkotmányellenességet az alapozza meg, hogy az Ör. normatív jelleggel, az egyediesítés és a méltányosság gyakorlásának lehetősége nélkül eleve kizárja a szociális bérlakásra vonatkozó bérleti szerződés megkötésének a lehetőségéből azokat, akik önkényes lakásfoglalónak, illetve jogcím nélküli lakáshasználónak minősülnek. A többségi határozat álláspontja szerint erre az önkormányzatnak a saját tulajdonjogának védelme céljából lehetősége van. Az önkormányzatnak tulajdonjoga védelmére azonban több más eszköz is rendelkezésre áll (így pl. a birtokvédelmi vagy a szabálysértési eljárás kezdeményezése). Ezzel szemben álláspontom szerint az Ör. kifogásolt szabályozása éppen azokat zárja ki a szerződéskötés lehetőségéből, akik a leginkább rászorulnak arra, hogy lakhatásukat szociális bérlakások bérbérvételével biztosítsák, mivel jövedelmi viszonyaik miatt piaci alapon nem tudnak lakást bérebe venni. Az, hogy a jogellenes cselekményre (pl. önkényes lakásfoglalás) a szociális helyzet kényszerítő ereje, vagy más miatt került sor, csak egyedi mérlegeléssel dönthető el. A pályázók részéről korábban elkövetett, és más jogszabályok által önállóan is szankcionált/szankcionálható jogellenes magatartások (önkéntes lakásfoglalás, rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználat) nem szüntetik meg azt a pályázók lakáshoz jutása terén eleve fennálló szociális esélyegyenlőtlenségi helyzetet, amelynek csökkentésére – a szociális szempontokon nyugvó rendeleti szabályozás előírásával – az Ltv. fentebb már hivatkozott 3. § (1) bekezdése maga is törekszik. Nem alkotmányellenes tehát, ha a konkrét pályázat elbírálásakor – egyik tényezőként – figyelembe veszik a korábbi jogsértést és ennek következtében a szociális bérlakás bérleti jogát más rászoruló nyeri el, az azonban alkotmányellenes, hogy a fentiek szerint meghatározott személyeket az Ör. eleve, általánosságban kizárja a szerződéskötés lehetőségéből.

Álláspontom szerint az Ör. szabályozása egyben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-ában meghatározott közvetett hátrányos megkülönböztetést is megvalósít [így ellentétben áll a törvény 26. § (1) bekezdés b) pontjával is], mivel azokat zárja ki a szerződéskötés lehetőségéből, akik vagyoni és szociális helyzetük miatt (jellemzően munkanélküli, szakképzetlen, nagycsaládos személyek és családjuk) kényszerültek jogsértő cselekmények elköveté-

sére, és akik egyébként a leginkább rászorulnának a szociális bérlakások igénybevételére. A megfelelő lakhatási lehetőség nélkül társadalmi-szociális helyzetük tovább romlik (pl. a munkába állásuk tovább nehezül), és a társadalomba való be/visszailleszkedési lehetőségük is tovább csökken.

Mindezek alapján az Ör. kifogásolt rendelkezései ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével („A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”), ezért azokat az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2006. május 2.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

A többségi határozattal nem értek egyet. A többségi határozattal ellentétben véleményem szerint Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérbeadásáról és a lakhatással kapcsolatos szociális feladatokról szóló 7/2001. (III. 6.) Kr. rendelete 9/A. §-a „– önkényes lakásfoglalónak, – jogcím nélküli lakáshasználónak minősül,” szövegrésze alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos egyenlőség követelményét. Az önkormányzati rendelet alkotmányellenes megkülönböztetést tartalmaz, mert alkotmányos indok nélkül eltérő jogi helyzetbe hozza a jogalanyok két, azonos helyzetben lévő csoportját, hátrányosan megkülönböztetve meg ezzel az egyiket a másikkal szemben.

Indokaim a következők:

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is összefüggésben. Eszerint „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” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagossággal mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.].

Ennek alapján az önkormányzati rendelet alkotmányellenes, mert önkényes.

Az indítvánnyal támadott önkormányzati rendelet szerint ki vannak zárva az önkormányzati lakásokra pályázásra jogosultak közül azok, akik önkényes lakásfoglalók voltak. Álláspontom szerint a rendelet kifogásolt szabályozásába foglalt megkülönböztetés alkotmányellenessége abban áll, hogy az önkormányzati lakásra szociális okokból rászorultak között a rendeletalkotó annak alapján tesz különbséget, hogy elkövettek-e egyetlen a rendeletben meghatározott jogellenes cselekményt vagy sem. Ugyanakkor semmilyen más jogellenes cselekmény elkövetése – akár súlyos bűncselekményé sem – kizáró ok, csak egyetlen szabálysértés, nevezetesen a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabálysértési törvény) 139/A. §-ába ütköző „önkéntes beköltözés”. Az önkormányzati rendelet szerint tehát semmilyen más bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetése sem zár ki senkit a szociális bérlakásra való pályázás lehetőségéből, egyedül az önkényes beköltözés. Ezt a különbségtételt szerintem semmiképpen nem lehet ésszerűen – objektíve elfogadható és belátható érvekkel – megindokolni.

A többségi állásponttal szemben két fő érv hozható fel. Először is, az önkormányzati tulajdon védelme nem indokolhatja az önkényes lakásfoglalók kizárását, ahogyan ezt a határozat teszi. Másodsor, ettől függetlenül is, az önkormányzati rendelet alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szociális bérlakásra objektíve rászorulóknak között, egyedül azon az alapon, hogy egyetlen – a rászorultságtól motivált – szabálysértést elkövettek-e vagy sem. Ugyanezen érvelés hozható fel a jogcím nélküli lakáshasználó vonatkozásában is. A különbség annyi, hogy ő nem önkényes beköltözéssel, hanem más módon – pl.: szívességi lakáshasználattal, vagy családtagként – került a lakásba.

1. A többségi vélemény szerint az önkormányzati tulajdon védelme kellően igazolja az önkényes lakásfoglalók hátrányos megkülönböztetését. Ez az érv nem meggyőző. Ha a rendeletalkotó célja valóban az önkormányzati tulajdon védelme lett volna, akkor minden, az önkormányzati tulajdon sérelmére elkövetett szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetőjét ki kellett volna zárni – a rongálástól a sikkasztáson és a lopáson át a hűtlen kezelésig. De ki kellett volna zárni a pályázók közül az önkormányzat vagyoni érdekei sérelmére elkövetett más jogellenes cselekmények (pl.: helyi adótartozás) elkövetőit is – vagy például a tömegközlekedésben sorozatosan jegy nélküli utazókat is, ez azonban a rendeletben nem történt meg.

2. A Szabálysértési törvény idézett tényállása „a lakásbérlésre vagy a helyiséggazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó üres lakást vagy nem lakás céljára szolgáló üres helyiség” elfoglalását tiltja. A tilalmazott magatartás maga a „bérlési jogviszony létesítésére jogosult szerv vagy személy” engedélye (feljegyzése) nélküli (ön-

kényes) beköltözés. Az önkényes lakásfoglalás jogsértő magatartás, ezért a vele szemben alkalmazható jogi szankciók indokoltak. Ilyen jogkövetkezmény az elfoglalt lakás vagy helyiség gyors kiürítését (vagyis a lakásfoglaló eltávolítását) lehetővé tévő, a lakások és helyiségek bérlétéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény – a 2000. évi XLI. törvény 2. §-ával beiktatott – 90/A. §-ában szabályozott különleges közigazgatási eljárás, valamint az említett szabálysértési tényállás.

Az alkotmányjogi kérdés ebben az ügyben azonban nem ez, hanem az, hogy az önkormányzati rendeletalkotó e cselekmény elkövetéséhez fűzhet-e további jogkövetkezményt, nevezetesen: az önkényes lakásfoglaló kizárását a szociális bérlakásra pályázók közül. Véleményem szerint a válasz: egyértelműen nem. A támadott önkormányzati rendelet alkotmányellenesen megkülönböztet a szociálisan rászorult személyek között: aki nem volt önkényes lakásfoglaló, de más – esetleg jóval súlyosabb – jogellenes cselekményt (bűncselekményt vagy szabálysértést) követett el, nincs kizárva a pályázók közül, míg az önkényes lakásfoglaló igen. Aki (csak a szabálysértések között maradva) például a garázdaság (Szabálysértési törvény 142/A. §), magánlaksértés (Szabálysértési törvény 139. §), tiltott kéjelgés (Szabálysértési törvény 143. §), rendzavarás (Szabálysértési törvény 142. §), gyermekkel koldulás (Szabálysértési törvény 146. §) stb. szabálysértését követi el, nincs kizárva – az önkényes lakásfoglaló viszont igen.

Ez annál különösebb, mert az önkényes lakásfoglalást nyilván a lakásra szociálisan rászorultak követik el, egyedül nekik van erre motívumuk. Az önkényes beköltözés szabálysértése kifejezetten a lakáselosztás igazgatási rendjét védő szabály: azt rendeli büntetni, aki engedély nélkül költözik be valamilyen a lakásbérlésre vagy a helyiséggazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó – nyilván egyébként nem lakott, mások által nem használt, birtokolt – lakásba vagy helyiségbe. Az önkényes lakásfoglalás szabálysértése tehát a beköltözés engedély nélküliségét szankcionálja, egyben feltételezve az elkövető rászorultságát. Nem tekinthető tehát alkotmányosan igazolhatónak éppen azon szabálysértés elkövetőinek kizárása a szociális bérlakásokra pályázók közül, amelyet egyedül csak szociális lakásra rászorultak követhetnek el.

A határozatban vizsgált szabályozás egyébként sem ad alanyi jogot a szociális bérlakások odaítélésére: csak arról van szó, ki vehet részt a szociális bérlakások elosztására kiírt pályázaton. A pusztán esély elosztásában való megkülönböztetés még kevésbé teszi elfogadhatóvá az önkormányzati rendelet megkülönböztető rendelkezését, mivel a végső döntés amúgy is az egyes pályázók körülményeinek figyelembevételével születik. A támadott rendelkezés azonban akkor sem teszi lehetővé az önkényes lakásfoglaló szociális bérlakáshoz jutását, ha van az önkormányzat tulajdonában elosztható és mások által nem igényelt szociális lakás.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az önkormányzati rendeletet.

Budapest, 2006. május 2.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

373/D/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 52. § *d)*, *f)* pontja, 54. § (1) bekezdésének *d)*, *f)* pontja, valamint (2) bekezdése alkotmányellenességnek utólagos megállapítása és megsemmisítése tárgyában előterjesztett indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 47. § (1) bekezdése „szükség esetén” szövegrészének alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére, továbbá e rendelkezésnek a Békés Megyei Bíróság 2. Pkf. 26.141/2004/2. számú határozatával jogerősen befejezett ügyben való alkalmazásának megtiltására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 47. § (2) bekezdésével, 52. § *a)* pontjával, 54. § (1) bekezdés *a)* pontjával, valamint 217. §-ával összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt, valamint e rendelkezéseknek a Békés Megyei Bíróság 2. Pkf. 26.141/2004/2. számú határozatával jogerősen befejezett ügyben való alkalmazhatósága kizárása iránt előterjesztett kérelmet visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 217. §-a, 52. § *a)* pontja, 54. § (1) bekezdés *a)* pontja, továbbá 47. § (1) bekezdéséből a „szükség ese-

tén” szövegrész alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, továbbá e rendelkezésnek a konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárását kérte.

Egyben utólagos normakontroll keretében a Vht. 52. § *d)* és *f)* pontja, valamint az 54. § (1) bekezdésének *d)* és *f)* pontja és (2) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését is indítványozta.

Álláspontja szerint a Vht. 217. §-a azáltal, hogy nem határozta meg milyen mértékben változtathatja meg a bíróság a végrehajtó döntését, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, illetőleg a szabályozás hiányossága jogbizonytalanságot idéz elő.

Az indítványozó a Vht. 52. § *a)*, *d)* és *f)* pontjával, 54. § (1) bekezdés *a)*, *d)* és *f)* pontjával, valamint 54. § (2) bekezdésével összefüggésben kifejtette, hogy a szünetelés jogintézménye – a követelések behajtásának elvével ellentétben – akadályozza, hogy a végrehajtó eljárási cselekményeket folytasson, információt szerezzen az adós vagyoni helyzetéről, így a szünetelés ideje alatt követelés akár el is évülhet. Ezért e rendelkezések – megítélése szerint – az Alkotmány tulajdonhoz való jogot deklaráló 13. § (1) bekezdésébe ütköznek. A Vht. 54. § (2) bekezdése pedig, amely a végrehajtási költség előlegezésének elmulasztásához egy év után a végrehajtás megszűnését fűzi, a jogbizonytalanságot sérti.

A Vht. 47. § (1) bekezdését az indítványozó azért támadja, mert úgy véli, hogy a „szükség esetén” kitétel lehetőséget ad a végrehajtónak az adós vagyoni viszonyainak felderítésére vonatkozó kötelezettsége mellőzésére, ezért sérül a tulajdon alkotmányos védelmének elve, míg a 47. § (2) bekezdése tekintetében a kogens rendelkezések hiánya jogbizonytalansághoz vezet.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló végrehajtási ügyben az indítványozó a végrehajtó intézkedése ellen végrehajtási kifogással élt, amelyben sérelmezte, hogy a végrehajtó az adós vagyona felkutatása érdekében tett intézkedéseinek dokumentumait nem ismerhette meg, az eljárás szünetelésének megállapítása és a díjjegyzék kiállítására jogszabálysértő.

A Békéscsabai Városi Bíróság 0403–17. Vh. 234/2004/6. szám alatt a végrehajtási kifogást a Vht. 217. §-ában írt hatáskörében elutasította. Megállapította, hogy az adós jövedelmi viszonyainak tisztázására irányuló megkeresések kiadása során a végrehajtó a Vht. 47. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően járt el. A jegyzőkönyvek tartalma a Vht.-ban írt formai feltételeknek megfelelt, az iratok megküldése megtörtént. Az eljárás szünetelésének megállapítása a Vht. 52. § *d)* pontja alapján helytállóan történt. A másodfokon eljáró Békés Megyei Bíróság 2. Pkf. 26.141/2004/2. számú határozatával az elsőfokú bíróság végzését – helyes indokaira figyelemmel – helyben hagyta. Utalt arra, hogy a Vht. 47. § (1) és (2) bekezdése az adós vagyoni helyzetének tisztázása érdekében teendő intézkedéseknek nem taxatív felsorolását tartalmazza, a jogalkotó a végrehajtó mérlegelésére bizza, milyen eszközökkel él. Ennek a végrehajtó eleget tett.

A jogerős végzést az indítványozó 2005. február 10-én vette kézhez, az alkotmányjogi panasz 2005. április 11-én érkezett az Alkotmánybírósághoz.

II.

Az Alkotmány felhívott rendelkezései szerint:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus jogállam.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdon-
hoz való jogot.”

A Vht. kifogásolt szabályai:

„47. § (1) A végrehajtási eljárás eredményes lefolyatá-
sa érdekében a végrehajtó szükség esetén beszerzi az adós
lakóhelyére (tartózkodási helyére), székhelyére, telephe-
lyére, munkahelyére (egyéni vállalkozására), jövedelmére
és a végrehajtás alá vonható vagyontárgyaira (ingó, ingat-
lan vagyon, bankszámla, betét, értékpapír, érdekelttség
gazdasági társaságban stb.) vonatkozó adatokat.

(2) A végrehajtó az (1) bekezdésben megjelölt eljárása
során megkeresheti az adósra és vagyonára vonatkozó
adatokat kezelő hatóságokat, szervezeteket, így különösen
a rendőrséget, a gépjárműveket nyilvántartó hatóságot, a
személyiadat- és lakcímnnyilvántartó szerveket, okmány-
irodát, társadalombiztosítási szerveket, illetékhivatalt,
adóhatóságot, cégbíróságot, pénzügyi intézményeket, be-
fektetési szolgáltatókat, földhivatalt, a vízi és légi jármű-
vek lajstromát, illetve nyilvántartását vezető szerveket, a
távközlési szervezeteket, az ingó jelzálogjogi nyilvántar-
tást (a továbbiakban: zálogjogi nyilvántartás), a közjegy-
zőket, továbbá a kamarát az adós gazdálkodó szervezetek-
ről vezetett nyilvántartásba történő betekintés céljából.”

„52. § A végrehajtás szünetel, ha

a) az adós személyazonossága a szükséges adatok hiá-
nyában nem állapítható meg,

[...]

d) az adósnak nincs lefoglalható vagyontárgya, illető-
leg a lefoglalt vagyontárgy értékesítése sikertelen volt,

[...]

f) az adós a teljesítésre halasztást kapott, vagy a részle-
tekben való teljesítést engedélyezték neki,

F...”

„54. § (1) A végrehajtást akkor lehet folytatni, ha az
52. §

a) pontja esetén a személyazonosság megállapításához
szükséges adatok pótlására került sor,

[...]

d) pontja esetén valószínűsítették, hogy az adósnak van
olyan vagyontárgya, amely lefoglalható, illetőleg értéke-
síthető,

[...]

f) pontja esetén a halasztás időtartama eltelt, illetőleg
az adós a részlet teljesítését elmulasztotta,

[...]

(2) Az (1) bekezdés e) pontjában írt esetben – ide nem
értve azokat az eseteket, amelyekben költségmentesség
folytán az állam köteles a végrehajtási költség előlegezé-
sére – nincs helye az eljárás folytatásának, ha a szünetelés
megállapításától számított 1 éven belül a költséget nem
előlegezték; ebben az esetben a végrehajtás megszűnik.”

„217. § (1) A végrehajtó törvénysértő intézkedése, ille-
tőleg intézkedésének elmulasztása (a továbbiakban együtt:
intézkedése) ellen a fél vagy más érdekelt végrehajtási ki-
fogást terjeszthet elő a végrehajtást foganatosító bíróság-
hoz.

(2) A végrehajtási kifogást a végrehajtó intézkedésétől
számított 15 napon belül kell előterjeszteni. Ha az intézke-
dés később jutott a kifogást előterjesztő tudomására, vagy
ez a kifogás előterjesztésében a végrehajtó intézkedésétől
számított 15 napon túl is akadályozva volt, a végrehajtási
kifogás előterjesztésének határidejét a tudomásszerzéstől,
illetőleg az akadály megszűnésétől kell számítani.

(3) A végrehajtó intézkedésétől számított 6 hónap eltel-
te után nem lehet végrehajtási kifogást előterjeszteni. E ha-
táridő elmulasztása miatt nincs helye igazolásnak.

(4) A végrehajtási kifogásról a bíróság – szükség esetén
a felek meghallgatása után – végzéssel határoz.”

III.

Az indítványok megalapozatlanok.

Az indítványozó a Vht.-nek – a perében nem alkalmaz-
zott – szünetelésre, illetőleg a végrehajtási eljárás szünetel-
és követő folytatására vonatkozó 52. § d), f) pontja, vala-
mint 54. § (1) bekezdésének d), f) pontja és (2) bekezdése
utólagos normakontrollját kérte.

Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése kimondja a tu-
lajdonjog védelmét. A tulajdonhoz való jog az alapvető jo-
gok közé tartozik és alkotmányos védelme eszerint áll
fenn. [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]
A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme nem korláto-
zódik a polgári jog értelmében fennálló tulajdonjogra, ha-
nem kiterjed mindenféle vagyoni jogosítványokra is.
[17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.;
64/1993. (XII. 22.) AB határozat, 1993, 373, 380.]

A Vht. szüneteléssel kapcsolatos rendelkezései olyan
eljárási jellegű szabályok, amelyek akkor alkalmazandók,
amikor az adós vagyoni helyzetéből eredő körülmények
– a végrehajtónak fel nem róható okból – időlegesen aka-
dályozzák a végrehajtás folytatását. A Vht. 54. § (1) be-
kezdése azonban éppen azt célozza, hogy amint a követe-
lés behajthatóságára reális lehetőség van, a végrehajtó új-
ból foganatosítsa a végrehajtási cselekményeket.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Vht. kifogá-
solt szabályai és az Alkotmánynak a tulajdon védelmére
vonatkozó rendelkezése között nem állapítható meg alkot-
mányjogilag értékelhető összefüggés, ezért e tekintetben
az indítványt elutasította.

IV.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz törvényes határidőn belül érkezett, és az indítványozó a számára nyitva álló valamennyi rendes jogorvoslati lehetőséget kimerítette, így az Abtv. 48. §-ában meghatározott törvényi feltételek a Békés Megyei Bíróság jogerős, másodfokú határozata tekintetében fennállnak. A jogerős határozat meghozatala során a bíróság a Vht. 47. § (1) és (2) bekezdését, valamint az 52. § *d*) pontját alkalmazta az indítványozó által támadott rendelkezések közül.

Az Alkotmánybíróság a Vht. 47. § (1) bekezdés támadott szövegrésze tekintetében érdemben vizsgálta az alkotmányjogi panaszt, amelyben foglaltak szerint az alkotmányos tulajdonvédelem azáltal sérül, hogy e rendelkezés lehetőséget ad a végrehajtó kötelezettségességére.

A Vht.-nek az adásra vonatkozó adatok beszerzését tartalmazó, kifogásolt rendelkezése a Vht. III. Fejezetében szereplő, a végrehajtás foganatosítására vonatkozó közös szabályok egyike, amelyek összességükben szolgálják a végrehajtás eredményességét. E rendelkezések meghatározzák a végrehajtó mozgásterét, biztosítják számára azt a lehetőséget, hogy az adott ügy sajátosságaihoz képest válassza meg a végrehajtási cselekményeket, azokkal a magatartási korlátokkal, amelyeket a Vht. XV. Fejezetében írt általános előírások, illetőleg a fegyelmi felelősséget tartalmazó XIX. Fejezetben foglalt szabályok tartalmaznak. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezen eljárási rendelkezések az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglaltakkal nem hozhatók alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatba.

Ezért ebben a vonatkozásban az alkotmányjogi panaszt és a konkrét ügyben való alkalmazhatóság kizárására irányuló kérelmet elutasította.

V.

1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz,

akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint alkotmányjogi panasz esetében követelmény a jogséremlé és a támadott norma közötti közvetlen összefüggés. [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 72–73.; 104/D/1994. AB határozat, ABH 1994, 693, 694.; 382/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 810, 813.]

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panaszban megjelölt ügydöntő határozat meghozatala során a bíróság a bíróság a Vht. 52. § *a*) pontját és 54. § (1) bekezdés *a*) pontját nem alkalmazta, így az alkotmányjogi panasz előterjesztésének e jogszabályi rendelkezések vonatkozásában nincs meg a törvényben előírt feltétele. Ezért az Alkotmánybíróság 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. § *e*) pontjára is figyelemmel e rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó tartalmilag a Vht. 47. § (2) bekezdése, valamint 217. §-a tekintetében valójában mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állít, amikor a szabályozás hiányosságára vezet vissza az alkotmányos jogok sérelmét.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz (a konkrét normakontroll kérelmek), valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség hatáskörei együttes gyakorlására vonatkozó álláspontját a 1105/D/2004. AB határozatban összegezte. (ABH 2005, 1316–1332.) Megállapította, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz és a bírói kezdeményezés azonoságára helyezve a hangsúlyt, több esetben következetesen kizárta, hogy alkotmányjogi panasz hatáskörben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABK 2005. április, 229, 234.)

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következzen be. Ennél fogva a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.)

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt és a támadott rendelkezések konkrét ügyben történő alkalmazhatóságának ki-

zárására irányuló kérelmet az Ügyrend 29. § e) pontjára alapján visszautasította.

Budapest, 2006. május 29.

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

Dr. Bagi István s. k.,
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

954/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 26. § (1) bekezdés f) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Indítványozó az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvénynek (a továbbiakban: Itv.) az egyik illetékmentesség megállapító szabálya, nevezetesen a vállalkozó által értékesítés céljára újonnan épített vagy épített, meghatározott mértékű (15 millió forintot) meg nem haladó értékű új lakás tulajdonjogának megszerzéséhez kapcsolódó visszerthes vagyonszerzési illeték megfizetése alóli mentességet megteremtő Itv. 26. § (1) bekezdés f) pontja alkotmányellenességének megállapítására és a törvényi rendelkezés megsemmisítésére nyújtott be kérelmet.

Állítása szerint ez a szabály az Alkotmány több rendelkezésébe, így a házasság és a család intézményének védelméről rendelkező 15. §-ba, a diszkrimináció tilalmát megállapító 70/A. §-ba és a közterhekhez való hozzájárulásról rendelkező 70/I. §-ba ütközik.

Az indítványozó véleménye szerint az illetékmentességet megállapító szabály elsősorban azért ellentétes a felsorolt alkotmánybeli rendelkezésekkel, mert az illetékmentesség biztosításában közvetetten megkülönbözteti egymástól az egyedülállókat és a házastársakat. Az Itv. rendelkezése – álláspontja szerint – a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha egy személy rendelkezik saját felhalmozott jövedelméből származóan 15 millió forinttal és ezen összegből megvásárol egy újonnan épített ingatlant, melynek 1/1 arányban (tehát kizárólagosan) tulajdonosává válik, akkor nem kell illetéket fizetnie. Ha ugyanezen személy házasságot köt és ugyanezen felhalmozott jövedelméből származó 15 millió forintjáért úgy vásárol ingatlant, hogy annak csak 1/2 arányban válik tulajdonosává, akkor az illetékmentesség teljes egészében már nem illeti meg, hanem csak a megszerzett tulajdoni hányadához igazodó, vagyis 7,5 millió forint mértékben. Az e fölötti rész után az általános szabályok szerint illetéket kell fizetnie. Ez alapján – állapítja meg az indítványozó – ha két független ember összeházasodik és az önállóan megszerzett jövedelmüket fele-fele arányban lakás megvásárlására fordítják, már nem részesülnek abban az illetékmentességben, amiben akkor részesültek volna, ha nem házasodnak össze. Mindezt, véleménye szerint, a kedvezményen belüli diszkriminációt megvalósító szabályozás, mellyel az Itv. a családi otthonteremtést hátrányosabban ítéli meg, mint az egyedülálló személy tulajdonszerzését. Ez a szabályozás álláspontja szerint azonos szabályozási kör alá vont személyek közötti önkényes és ésszerű indok nélküli különbségtételnek minősül, mely az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján alkotmányellenes.

További okfejtéséből kiderül az is, hogy az immár házastársakként, közösen tulajdont szerzők esetében azt kifogásolja, hogy az illetékmentesség nem „adódik össze”, azaz a házastársak esetén nem 30 millió forintban, hanem ott is csak 15 millió forintban állapítja meg a szabály a mentességi értékhatárt.

Érveit összegezve megállapítja, hogy az Itv. vizsgált szabálya alkotmányellenes, mert sérti a házasság és család védelmét, diszkriminatív a házastársként ingatlant szerzők hátrányára és az arányos közteherviselés elvébe is ütközik.

Az indítványozó felveti még azt is, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet alkotmányos követelmény meghatározásával is orvosolhatná.

II.

Az Alkotmány indítványban megjelölt rendelkezései:
„15. § A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.”

„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 embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

„70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

Az Itv. vizsgált rendelkezése:

„26. § (1) Mentés a visszerhes vagyónátruházási illeték alól: [...]

f) a vállalkozó által értékesítés céljára újonnan épített, építetett – ideértve az ingatlan-nyilvántartásban nem lakóház vagy lakás megnevezéssel nyilvántartott és ténylegesen sem lakás céljára használt épület átalakításával, továbbá a lakóépület bővítésével (pl. tetőtér-beépítéssel) létesített – 15 millió forintot meg nem haladó forgalmi értékű új lakás tulajdonjogának, ilyen lakás tulajdoni hányadának megvásárlása. Amennyiben az új lakás forgalmi értéke nem haladja meg a 30 millió forintot és a vagyonszerző másik lakástulajdon eladását nem igazolja, akkor a 21. § (1) bekezdés szerint megállapított illetékből nem kell megfizetni azt az összeget, amely akkor járna, ha a lakás forgalmi értéke 15 millió forint lenne. Ilyen lakás tulajdoni hányada esetén a kedvezmény a 15 millió forintnak a szerzett tulajdoni hányaddal arányos részére illeti meg a vagyonszerzőt;”

„26. § (13) Az (1) bekezdés *f)* pontjában meghatározott mentesség, illetve kedvezmény feltételeinek teljesülését – amennyiben az az adásvételi szerződésből nem állapítható meg – a vagyonszerzőnek kell az illetékhivatalnál a vállalkozó e feltételek teljesüléséről szóló nyilatkozatával igazolni legkésőbb a fizetési meghagyás jogerőre emelkedéséig.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat lefolytatása előtt először is azt a kérdést tisztázta, hogy az Itv. 26. § (1) bekezdés *f)* pontja alkotmányellenességének vizsgálata nem érint-e „ítélt dolgot”, s így nincs-e helye az eljárás megszüntetésének. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § *c)* pontja alapján

az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, 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”. (ABH 2003, 2065.)

Az Alkotmánybíróság a 207/B/2001. AB határozatában foglalkozott az Itv. jelen határozatban is vizsgált rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában az Ügyrend 31. § *a)* pontja alapján az Itv. 26. § (1) bekezdése *f)* pontja vonatkozásában az eljárást megszüntette, vagyis annak érdemi alkotmányossági vizsgálatát nem végezte el. (ABH 2005, 981.)

Mivel az Itv. most vizsgált rendelkezése alkotmányossági felülvizsgálatát a korábbi határozat nem végezte el, ezért nem állnak fenn az eljárás megszüntetésének az Ügyrend 31. § *c)* pontja szerinti feltételei. Az Alkotmánybíróság tehát az indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozott.

2. Az indítvány érdemi vizsgálata során elsőként azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az Itv. kérdéses rendelkezése, az illetékmentesség megállapítása során valóban tartalmaz-e személyeket megkülönböztető szabályt. Csak ha fennáll a megkülönböztetés, akkor vizsgálható annak jellege és az indítványban megjelölt alkotmányos rendelkezésekkel összefüggésben az alkotmányossága.

Az Itv. többfajta illeték (vagyonszerzési, ezen belül öröklési, ajándékozási, visszerhes vagyónátruházási, továbbá eljárási, ezen belül államigazgatási és bírósági eljárási illeték) megfizetésére tartalmaz rendelkezéseket, a kérdéses mentességi szabály az Itv. visszerhes vagyónátruházási illetékre vonatkozó III. Fejezetében található.

2.1. Az illetékek alkotmányossági megítélésének kérdésével az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában foglalkozott, legutóbb a 17/2005. (IV. 28.) AB határozat tekintette át a legfontosabb megállapításokat. Eszerint:

„1. Az illetékfizetési kötelezettség előírásának alkotmányos alapját az Alkotmány 70/I. §-a teremti meg. [...]

Az illetékfizetési kötelezettség az egyén számára a közteherviselés része, amely közjövédelmet, az állami funkciók teljesítésének anyagi fedezeteként állami bevétel biztosít. Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította: az Alkotmány 70/I. §-a nem rendelkezik arról, hogy az állam milyen jogcímen írhat elő fizetési kötelezettséget; ezért a törvényalkotó nagy szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy a közteherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának. A 70/I. §-ból csak az következik, hogy a közterhekhez való hozzájárulást arányosan, a jövedelem és a vagyon mértékéhez viszonyítva lehet megállapítani. Az arányosság általános követelménye, az arányos közteherviselés elve azonban nem zárja ki, hogy a jogalkotó adott esetben az illeték mértékét tételesen, egy összegben határozza meg. [61/1992.

(XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 487.; 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 540–541.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 306–307.; 522/D/1992. AB határozat, ABH 2001, 755, 758.]

Mivel a jogalkotónak a közbefizetések szabályozásában meglehetősen tág a mérlegelési lehetősége, így széles körű szabadsága van az illetékeket előírni, az illeték tárgyát, alapját és mértékét megállapítani. Az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés, és ennek megfelelően a törvényi szabályozás pénzügyi, jogi, gazdaságpolitikai alapjainak célszerűségi szempontú felülvizsgálatára; hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. A jogalkotás szabadságának határait természetesen ezen a területen is megszabják az alkotmányos alapjogokból adódó korlátok. (574/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 628, 629.; 1106/B/1997. AB határozat, ABH 2003, 1018, 1021.)” [ABK 2005, 222.]

Az Alkotmánybíróság az itt idézett megállapításokat a jelen ügyben is irányadónak tekintette.

2.2. A vagyonszerzési illetékek közé tartozó visszterhes vagyonszerzési illeték tárgya ingatlanok, valamint a törvényben meghatározott ingó dolognak vagy vagyoni értékű jognak visszterhes mellett történő megszerzése [Itv. 18. § (1) bekezdés]. Egy korábbi határozatában a visszterhes vagyonszerzési illetékekre nézve az Alkotmánybíróság megállapította:

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelent a jogbiztonságot veszélyeztető értelmezési nehézséget az, hogy az Itv. 1. §-a vagyonszerzési illetékről rendelkezik, míg az Itv. III. Fejezete vagyonátruházási illetékeket határoz meg. Az Itv. szóhasználatában a vagyonszerzés gyűjtőfogalom, mely a vagyon mozgását jelöli, felölelve mind az ingyenes szerzést (öröklés, ajándékozás), mind a visszterhes vagyonátruházást. Az illeték minden esetben, így a visszterhes vagyonátruházás esetén is a szerzőt terhelő kötelezettség.” (ABH 2004, 1523, 1525.)

A visszterhes vagyonátruházás (tehát az olyan szerződés, amelynél a feleket egymással szemben szolgáltatás, illetve ellenszolgáltatás terheli) során fizetendő illeték egyik fajtája a lakástulajdon és a hozzá kapcsolódó jogok megszerzésére alapított illeték, melyről az Itv. külön címben rendelkezik (Itv. 21–23. §-ai).

Az Itv. jelen ügyben vizsgált rendelkezése a visszterhes vagyonszerzés tárgyához, azaz a lakás tulajdonjogának megszerzéséhez kapcsolódik és ezzel összefüggésben állapít meg illetékfizetési kedvezményt. A kedvezményt biztosító szabályozási megoldás egyrészt a lakás meghatározott jellemzőihez, másrészt annak értékéhez igazítja a kedvezmény mértékét, illetve az értékhatár alatti lakás esetén illetékmentességet. Mivel a mentesség 15 millió forint alatti értékű lakásnál, illetve a kedvezmény a 15 millió forint feletti, de 30 millió forint alatti értékű lakásnál magá-

nak a lakásnak a megszerzéséhez kapcsolódik, a szabály alkalmazása szempontjából közömbös, hogy a tulajdonjogot hányan szerzik meg. Ha többen szerzik meg, akkor az illetékmentes összeg, illetve a kedvezmény összege a szerzéssel összefüggő hányad alapján oszlik meg közöttük, függetlenül attól, hogy a több szerző házasságban vagy azon kívül áll egymással. A mentesség, illetve a kedvezmény azonban mindenképpen fennáll és méghozzá azonos mértékben. A norma tehát nem tesz különbséget egyedül és együttesen szerzők között, ellentétben azzal, amit az indítványozó állít. Mindezek alapján az alkotmányellenes megkülönböztetésre vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

3. Az a norma szövegéből ugyanakkor egyértelmű, hogy együttes szerzők (így házastársak esetén is) a mentesség vagy a kedvezmény összege (15 millió forint), mivel az egy meghatározott tulajdonsággal rendelkező lakáshoz és nem a lakást megszerző személyekhez kapcsolódik, nem adódik össze (nem lesz 30 millió forint). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ilyen, a mentességek összeadódására vonatkozó követelmény az Alkotmány 70/I. §-ából nem vezethető le. Az Alkotmánybíróság mindezt az alábbi, a közterherviseléssel összefüggő mentességek és kedvezmények kapcsán irányadó, korábbi határozatára hivatkozással támasztja alá.

„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 címzettjeinek meghatározott köre számára, illetőleg bizonyos tevékenységfajtákra vagy árucikkekre. 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. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra – de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után.

A kifejtettekből következik, hogy a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági fe-

lülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik: a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, s az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – pl. gazdaságpolitikai – szempontú felülbírálatára.” [61/1992. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1992, 281.]

Annak felülbírálata, hogy a jogalkotó a lakásszerzési illeték alóli mentességet, illetve kedvezményt miért a lakáshoz, mint vagyontárgyhoz és miért nem a vagyont szerző jogalanyokhoz kötötte, nem képezi az alkotmányosság felülvizsgálat tárgyát.

4. Az indítványozó által hivatkozott további alkotmányos rendelkezés a házasság és család intézményének védelme. Az indítványban felvetett alkotmányossági probléma teljes körű elbírálásához annak megítélése is hozzátartozik, vajon nem következik-e az Alkotmány 15. §-ából annak követelménye, hogy a házaselekként lakás tulajdonát megszerző állampolgárok esetén az a lakásszerzési illetékmentességi érték összeadódjék, melyet külön-külön szerezve élvezhetnének. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a házasság kötelékében élő állampolgárokat az Alkotmány alapján vajon meg kell, hogy illesse kétszer akkora értékű mentesség, mint az ilyen kötelékben nem élőket vagy nem. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 15. §-ával összefüggő eddigi gyakorlatát [4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH, 1990, 30.; 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122.; 2291/B/1991 AB határozat, ABH 1992, 570.; 22/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 173.] áttekintve megállapította, hogy a házasság és a család intézményének védelmét kimondó alkotmányos rendelkezés és az Itv. vizsgált rendelkezése között nincsen értékelhető alkotmányos összefüggés, így abból semmilyen következtetés nem vonható le egy meghatározott mértékű illeték- vagy más adómentességre, pusztán az Alkotmány e rendelkezése alapján.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. május 23.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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

1186/E/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint törvényi rendelkezés értelmezésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt az indítványt, mely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet okoz az, hogy a rendes bíróságok az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § g) pontja szerinti eljárást nem indítványozhatják.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ának értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (2) bekezdés alkalmazására irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.

Indítványában azt kifogásolta, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (6) bekezdése túlságosan szűken határozza meg az alkotmányértelmezés indítványozására jogosultak körét. Ez a rendelkezés ugyanis a rendes bíróságok számára nem teszi lehetővé, hogy az Alkotmány absztrakt értelmezése végett az Alkotmánybírósághoz forduljanak; arra az Abtv. 21. § (6) bekezdés e) pontja alapján csak a Legfelsőbb Bíróság elnöke jogosult. Ezért az indítványozó szerint: „A jelenlegi szabályozással az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bsz.) 3. §-ában, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 2. §-ának (1) bekezdésében írt elvek sérülnek, mivel a bíróságok nem rendelkeznek az alkotmányértelmezés önálló kezdeményezésének lehetőségével.”

Az indítványozó elsődlegesen tehát mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, mivel a Pp. nem szabályozza a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményeinek megfelelően azon

esetek körét, amikor a bíróságok közvetlenül kérhetnek alkotmányértelmezést az Alkotmánybíróságtól.

Másodlagosan pedig azt kérte az indítványozó, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 38. § (1) bekezdését értelmezze úgy, hogy az Alkotmány absztrakt értelmezése bírói kezdeményezésben is indítványozható legyen.

Harmadlagosan kérte, hogy indítványa visszautasítása esetén azt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 23. § (2) bekezdésének alkalmazásával – „az arra hatáskörrel rendelkező jogalkotó szervhez (...) áttenni szíveskedjék”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„50. § (3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

2. A Pp. érintett rendelkezései

„2. § (1) A bíróságnak az a feladata, hogy – összhangban az 1. §-ban foglaltakkal – a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.”

3. Az Abtv. érintett rendelkezései:

„1. § Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik: (...) g) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése; (...)”
„21. § (6) Az 1. § g) pontja szerinti eljárást indítványozhatják:

- a) az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága,
- b) a köztársasági elnök,
- c) a Kormány vagy annak tagja,
- d) az Állami Számvevőszék elnöke,
- e) a Legfelsőbb Bíróság elnöke,
- f) a legfőbb ügyész.”

„23. § (2) Az Alkotmánybíróság a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó indítványt az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi.”

„38. § (1) A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli.

(2) Kérelemben a bíró (1) bekezdés szerinti eljárását kezdeményezheti az, aki szerint a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes.”

4. A Bsz. érintett rendelkezései:

„3. § A bírák függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevé-

kenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság akkor állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor is megállapítható, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát ugyan teljesítette, azonban ennek során olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek alkotmányellenes helyzetet idéztek elő. [22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 196.]

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 50. § (3) bekezdésére, a Pp. 2. § (1) bekezdésére, illetve a Bsz. 3. §-ára hivatkozással kezdeményezte.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította: „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 is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] Az indítványozó által megjelölt további rendelkezések pedig a bírák függetlenségét, befolyástól mentességét és törvénynek való alárendeltségét, valamint a tisztességes eljárást garantálják. Ezek a rendelkezések nem állapítanak meg olyan feladatot, amelynek alapján a jogalkotó köteles lenne az indítványozó által hiányolt szabály megalkotására, vagyis arra, hogy a rendes bíróságok is indítványozhassák az Alkotmány rendelkezései értelmezésére irányuló alkotmánybírósági eljárást.

Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy az indítványozó által megjelölt jogalkotói feladat az Alkotmány 50. § (3) bekezdéséből nem vezethető le. Ezért nincs olyan jogalkotói feladat, amelynek elmulasztása megállapítható lenne. Ennek hiányában pedig a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség sem állapítható meg. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt.

2. Az indítványozó az Abtv. 38. §-ának értelmezését is kérte. Az Alkotmánybíróság már a 35/1991. (VI. 20.) AB

határozatában rámutatott arra, hogy a törvényi rendelkezések önálló értelmezése, esetleges ellentmondásaik feloldása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe (ABH 1991, 175, 176.). Ezért az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványt visszautasította.

3. Az indítványozó kérte továbbá, hogy amennyiben indítványát visszautasítaná az Alkotmánybíróság, akkor az indítványt az Abtv. 23. § (2) bekezdésének alkalmazásával tegye át a hatáskörrel rendelkező jogalkotó szervhez.

Az indítványozó kérelme tehát tartalmilag arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság az indítvány megküldésével az Országgyűlésnél törvényalkotást kezdeményezzen. Az Alkotmánybíróság azonban törvényalkotás kezdeményezésére nem jogosult, arra nincs hatásköre. 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. § b) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2006. május 22.

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

Dr. Bagi István s. k.,
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

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

1114/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságának utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a 196/1992. (III. 12.) Föv. Kgy. h., az 587/1994. (V. 26.) Föv. Kgy. h. és a 602–606/1994. (VI. 9.) Föv. Kgy. határozatok hatályon kívül helyezéséről szóló 980/1996. (VI. 27.) Föv. Kgy. határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozók a 196/1992. (III. 12.) Föv. Kgy. h., az 587/1994. (V. 26.) Föv. Kgy. h. és a 602–606/1994. (VI. 9.) Föv. Kgy. határozatok hatályon kívül helyezéséről szóló 980/1996. (VI. 27.) Föv. Kgy. határozat (a továbbiakban: Föv. Kgyh.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Az indít-

ványban kifejtett álláspont szerint az 587/1994. (V. 26.) és a 604/1994. (VI. 9.) Föv. Kgy. határozatok hatályon kívül helyezésével a közgyűlés csökkentette a környezet védelmének jogszabályokkal biztosított szintjét, és ezzel megsértette az Alkotmány 18. §-át, valamint 70/D. §-át.

Az 587/1994. (V. 26.) és a 604/1994. (VI. 9.) Föv. Kgy. határozatok a zöldterületek védelme érdekében megfelelő csereterület biztosításának feltételéhez kötötték a főváros területén található közparkok és erdők övezeti besorolásának megváltoztatását. Az indítványozók érvelése szerint e határozatok hatályon kívül helyezése megkönnyítette a zöldterületek átsorolását, beépítését, felszámolását, s ezzel sérelmet szenvedett az Alkotmánybíróság által a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban a környezethez való joggal kapcsolatban megállapított azon alkotmányos követelmény, mely szerint az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét csak akkor csökkentheti, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a fővárosi önkormányzat főpolgármesterét és a környezetvédelmi és vízügyi minisztert.

2. Az eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Föv. Kgyh. elfogadását az indokolta, hogy a

közgyűlés időközben megalkotta a főváros általános rendezési terve, a kerületi alaptervek és a részletes rendezési tervek összhangjához szükséges követelményekről szóló – azóta már hatályát veszített – 46/1996. (VII. 22.) Főv. Kgy. rendeletét, amelynek 6. §-a szabályozta az általános rendezési terv módosításának eljárását, e körben rendeleti szabályozást nyertek a korábbi közgyűlési határozatokba foglalt előírások. A Főv. Kgyh. elfogadását követően rövid időn belül megváltozott a településrendezési jog egész szabályrendszere. Az Országgyűlés megalkotta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Ét.), amelynek felhatalmazása alapján a Kormány elfogadta az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletet. Az új településrendezési követelmények alapján megváltoztak a főváros területére korábban elkészített településrendezési tervek, építési szabályzatok is. A Fővárosi Közgyűlés a 46/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletével új Fővárosi Szabályozási Kerettervet fogadott el, a 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletével új Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatot alkotott, és 48/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendeletével új szabályokat állapított meg a Budapest Település-szerkezeti Terve, a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat (BVKSZ), valamint a Fővárosi Szabályozási Keret (FSZKT), illetve a Kerületi Szabályozási Tervek (KSZT), Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatok (KVSZ) összhangjához szükséges követelményekről. Ezek a jogszabályok elfogadásuk óta is már több alkalommal módosultak.

Legutóbb az Országgyűlés elfogadta a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvényt (a továbbiakban: BATT).

Az új szabályozás új alapokra helyezte a településrendezés – és ennek keretében a zöldterületek védelmének – szabályozását. Az alapjaiban megváltozott jogi környezetben a Főv. Kgyh.-nak az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ában szabályozott egészséges környezethez való jog érvényesülésére a korábbi szabályozás alapján elfogadott közgyűlési határozatok hatályon kívül helyezése által gyakorolt – és az indítványozók által állított – hatása nem értékelhető. Az Főv. Kgyh. elfogadását követően megalkotott, a fővárost, illetőleg a fővárost is érintő terület- és településrendezési jogszabályok mindegyike – a korábbi szabályozásnál szélesebb körben – tartalmaz olyan szabályokat, amelyeknek célja a zöldterületek védelme, a zöldterületek növelése, illetve csökkentésének korlátozása. [Pl.: a BATT 6. § (2) bekezdése kimondja, hogy az egyes településeken az erdőterület nagysága a település közigazgatási területére vetítve összességében nem csökkenhet.] Ebben az új szabályozási környezetben, a jogi eszköztrendszer, a viszonyítási alapok megváltozása miatt, nem bizonyítható, hogy a Főv. Kgyh. által hatályon kívül helyezett szabályok hiánya ténylegesen a környezetvédelem jog által biztosított szintjének csökkenését eredményezi.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Főv. Kgyh. alkotmányellenessége nem állapítható meg, ezért a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. május 2.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

123/F/2005. B határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság hatásköri összeütközés megszüntetése iránt benyújtott indítvány alapján meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Vagyonátadó Bizottság és a Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztérium között keletkezett hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A Fővárosi Vagyonátadó Bizottság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 50. §-a alapján hatásköri összeütközés megállapítását és megszüntetését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás a következő:

Az 1171/1989. (XII. 31.) Mt. határozat 1989. december 31-ével megszüntette a VOLÁN Vállalatok Központját azzal, hogy a határozat végrehajtására a közlekedési, hírközlési és építésügyi minisztert hatalmazta fel. Az Mt. határozat felhatalmazás alapján a Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztérium (a továbbiakban: KHÉM) államtitkára 1990. január 2-án kelt 975 450/1990. számú határozatában úgy rendelkezett, hogy a VOLÁN Vállalatok Központjának jogutódja – a vagyonához tapadó jogok és kötelezettségek tekintetében – a VOLÁN Egyesülés. E határozat alapján a VOLÁN Egyesülés rendelkezése alá került az ingatlan-nyilvántartásba Budapest XV. kerület 90242/2. hrsz. alatt felvett, természetben a XV. kerület Beller u. 1. számú 12 lakásos ingatlan is, amely ingatlanra a VOLÁN Egyesülés tulajdonjogát a földhivatal

51128/2/1990. /03.12./ számú határozatával – apport jogcímén – bejegyezte.

1992.-ben a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 107. § (1) bekezdése alapján a Fővárosi Vagyonátadó Bizottság (a továbbiakban: FVÁB) összeállította az állami tulajdonból önkormányzati tulajdonba került ingatlanok listáját, amely listára 122-es sorszámmal – mint a helyi tanács által alapított ingatlankezelő vállalat által kezelt ingatlant – felvették az érintett ingatlant is.

A FVÁB lista alapján a Palota Holding Rt. a Fővárosi kerületek Földhivatalától kérte az ingatlanra a XV. kerületi önkormányzat tulajdonjogának bejegyzését. A földhivatal 2000. március 30-án kelt 157319/1/1998. számú határozatával a kérelmet elutasította.

Ezt követően a XV. kerületi önkormányzat pert indított a tulajdonjog megállapítása iránt. A Fővárosi Bíróság 2.P.29.446/2000/17. számú ítéletében a VOLÁN Egyesülés tulajdonjogát állapította meg, a Legfelsőbb Bíróság mint másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet helybenhagyta, a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság az önkormányzat felülvizsgálati kérelmét elutasította.

Ezt követően fordult a FVÁB képviselője az Alkotmánybírósághoz. Az indítványban arra hivatkozik, hogy csak a jogerős bírói ítélet alapján vált nyilvánvalóvá, hogy a kérdéses ingatlanon a KHÉM államtitkárának 975.450/1990. számú határozatával a VOLÁN Egyesülés tulajdonjogot szerzett. Az indítványozó álláspontja szerint az államtitkárnak a határozat meghozatalának időpontjában hatályos jogszabályok alapján nem volt hatásköre lakóházigatlan tulajdonjogát a Volán Egyesülésre átruházni.

Tekintettel arra, hogy az érintett ingatlan a tulajdonba adáskor a XV. Kerületi Tanács VB. Házkezelési Igazgatóságának kezelésében állt, és a Házkezelési Igazgatóság jogutódjának kezelésében áll ma is az ingatlan, az ingatlan az önkormányzat tulajdonába adása a FVÁB kizárólagos hatáskörébe tartozott.

Mindezekre tekintettel az indítványozó azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az Abtv. 50. §-a alapján a KHÉM államtitkára és a FVÁB között létrejött pozitív hatásköri összeütközést szüntesse meg és eljáró szervként a FVÁB-ot jelölje ki.

II.

Az Alkotmánybíróság a határozatát az alábbi jogszabályi rendelkezésekre alapította:

Az Ötv. vonatkozó rendelkezései:

„107. § (1) Az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyontárgyak köre a következő:

a) az önkormányzat közigazgatási területén levő ingatlanok, erdők és vizek törvényben meghatározott köre;

b) a tanácsok által alapított és a tanácsok felügyelete alatt álló közüzemi célra alapított állami gazdálkodó szer-

vezetek – ideértve a fővárosi és megyei gyógyszerári központokat is –, továbbá a költségvetési üzemek vagyona és az e szervezetekből átalakuló gazdasági társaságokban az államot megillető vagyonrész;

c) a lakossági szükségleteket kielégítő közművek építményei, vonalas létesítményei, berendezései a település belterületi határán belül, az állam kizárólagos tulajdonába tartozó létesítmények kivételével;

d) a tanácsok kezelésében, illetőleg tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport és egyéb intézmények vagyona;

e) a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében levő állami bérlakások;

f) a középületek és a hozzájuk tartozó földek, a központi állami feladatokat szolgáló épületek kivételével;

g) a tanács valamennyi pénzvagyona, értékpapírja és más vagyoni joga.

(2) A tanács és szervei, valamint intézményei kezelésében levő állami ingatlanok, erdők, vizek, – kivéve a védett természetvédelmi területeket és a műemlékileg védett épületeket, építményeket, területeket – pénz és értékpapírok, a törvény hatálybalépésének napján e törvény erejénél fogva a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek.

(3) A külön törvényben meghatározott, állami tulajdonban levő földek, erdők, más ingatlanok, vizek, valamint az összes természetvédelem alatt álló területek és műemlékileg védett épületek, építmények, területek, továbbá a közművek létesítményei, az (1) bekezdés b) pontjában említett szervezetek vagyonának önkormányzati tulajdonába adására, az önkormányzatok és a vállalatok közötti megosztására a kormány megyei (fővárosi) vagyonátadó bizottságokat hoz létre, amelyek döntenek e dolgok önkormányzati tulajdonba adásáról és a vagyoni terhek rendezéséről. A vagyonátadó bizottságban részt vesznek az épített és a természeti környezetvédelemért felelős országos szervezetek képviselői is.

(4) A vagyonátadásig a (3) bekezdésben említett vagyontárgyak csak a vagyonátadó bizottság, illetve a természeti vagy műemléki értékük miatt védett, az illetékes országos főhatóság hozzájárulásával forgalomképesek.

(5) A vagyonátadó bizottság döntésével a helyi önkormányzat tulajdonába kerül az e törvény kihirdetése napján az önkormányzat belterületéhez tartozó állami tulajdonban levő föld, a kizárólag állami tulajdonba kerülő földek kivételével.

(6) A több helyi önkormányzat szükségletét kielégítő közüzemi és kommunális vállalatok, továbbá a közművek települések közötti építményei, vonalas létesítményei, berendezései és a települések közötti helyi közutak – ha az érintett helyi önkormányzatok másként nem állapodnak meg – a vagyonátadó bizottság döntése alapján a megyei önkormányzat tulajdonába vagy az érintett települési önkormányzatok közös tulajdonába kerülnek.

(7) A helyi önkormányzat tulajdoni igényét a vagyonátadó bizottságnál 1995. március 31-ig terjesztheti elő, e határidő után az önkormányzat tulajdoni igénye bírósági eljárásban érvényesíthető.”

Az egyes állami tulajdonban levő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (Vátv.) alkalmazott rendelkezései:

„1. § (1) A megszűnt tanács által alapított ingatlankezelő, és a város- (község) gazdálkodási vállalat (a továbbiakban együtt: ingatlankezelő szerv) kezelésében álló lakóépület, valamint vegyes rendeltetésű és nem lakás céljára szolgáló épület, a bennük lévő állami bérlakások és állami tulajdonú nem lakás céljára szolgáló helyiségek, a hozzájuk tartozó állami tulajdonú földdel (a továbbiakban együtt: épület) – a más állami szerv által kezelt épületrész kivételével – a települési önkormányzat tulajdonába kerülnek.

(2) Az épület e törvény erejénél fogva, a törvény hatálybalépésének napján a fekvése szerinti községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi önkormányzat tulajdonába kerül, az e törvényben meghatározott épületek (épületrészek) kivételével.

(3) A (2) bekezdés megfelelően irányadó a társasháznak és a vegyes tulajdonban, valamint a más állami szerv kezelésében álló épületnek az ingatlankezelő szerv által kezelt hányadára is.

(4) A megyei (fővárosi) vagyonátadó bizottság (a továbbiakban: bizottság) a speciális ellátásra szolgáló otthonházzal (nyugdíjasházzal, szobabérlők házával) az alapító tanács jogutódjának minősülő önkormányzat tulajdonába adja.”

Az Abtv.-nek az indítványozó által felhívott rendelkezése:

„50. § (1) 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.

(2) Az Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül – dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezetten.”

III.

Az indítvány alaptalan.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint hatásköri vita a KHÉM és a FVÁB között nem keletkezett.

Az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása egy jogalkotási folyamat eredménye, amely folyamatot az Ötv. indította el. Az Ötv. 107. §-a rendelkezett az állami tulajdonban lévő vagyontárgyaknak arról a köréről, amelyek az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerültek.

Az Ötv. 107. § (1) bekezdésének e) pontja alapján ilyen vagyontárgynak minősültek a tanácsok, illetőleg tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében levő állami bérlakások. A tanácsi kezelésben lévő bérlakások közül a tanács és szervei kezelésében lévő ingatlanok az Ötv. erejénél fogva, az Ötv. hatálybalépésének napján (1990. szeptem-

ber 30.) az önkormányzatok tulajdonába kerültek. A tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében álló lakóépületek tulajdonjogának az önkormányzatok által történő megszerzéséről külön törvény, a Vátv. rendelkezett. A Vátv. 1. § (2) bekezdése szerint a Vátv. erejénél fogva a Vátv. hatálybalépésének napján (1991. szeptember 1-jén) kerültek az önkormányzat tulajdonába. Ennek megfelelően az ilyen ingatlanok önkormányzati tulajdonjogának megszerzésére olyan időpontban nyílt meg a lehetőség, amely időpontban az ügy tárgyát képező ingatlan már a Volán Egyesülés tulajdonában volt, nem tartozott a Vátv. 1. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat tulajdonába került vagyron körébe. Másrészt a Vátv. rendelkezéseit figyelembe véve a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében lévő lakóépületeken az önkormányzatok a törvény erejénél fogva (ex lege) szereztek tulajdont, az önkormányzat tulajdon-szerzése tehát törvényen és nem a vagyonátadó bizottság határozatán alapult. Azaz a Vátv. alapján a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében álló lakóépületek önkormányzati tulajdonba adása nem tartozott a vagyonátadó bizottságok hatáskörébe. Így a FVÁB sem rendelkezett hatáskörrel az ügy tárgyát képező ingatlan önkormányzati tulajdonba adására.

Mindezeket figyelembe véve hatásköri vita nem keletkezett, mert a törvényi szabályozás alapján nem merülhetett fel pozitív hatásköri összeütközés a MHÉM államtitkára és a FVÁB között.

Az indítvány – érvelését tekintve – valójában nem hatásköri vita eldöntésére, hanem burkoltan az önkormányzat tulajdonjogának megállapítására irányul. Az Alkotmánybíróságnak sem annak vizsgálatára, hogy az ügy tárgyát képező ingatlan jogszerűen került-e a VOLÁN Egyesülés tulajdonába, sem a jogerős bírói ítélet felülvizsgálatára nincs hatásköre.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló kérelmet elutasította.

Budapest, 2006. május 2.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

798/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilván-

nuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet melléklete „1.8. Sellye Okmányiroda” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet megalkotásával, valamint az azt módosító 38/2005. (II. 10.) Korm. rendelet megalkotásával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Sellye Város Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: indítványozó) az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) és az azt módosító 38/2005. (III. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.m.) 5. §-ának és a Korm.r. melléklete „1.8. Sellye Okmányiroda” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 43. § (1) bekezdésével, 44/A. § (1) bekezdés c) pontjával. Kérte továbbá: az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a tekintetben, hogy a Kormány a Korm.r. és a Korm.r.m. 5. § megalkotásakor, „vagyis a 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításakor elmulasztotta kialakítani azokat a garanciális szabályokat, amelyek a Sellye Város Önkormányzatának adott többletfeladatok mellé a többletfinanszírozást is biztosították volna.”

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbi jogszabályokra alapozta.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„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,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül.”

2. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény rendelkezései:

„7/A. § (1) A kormányrendeletben kijelölt – körzetközponti feladatokat ellátó – települési (fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzője a polgármesteri hivatal részeként okmányirodát működtet, amelynek a folyamatos és a szakmai szabályoknak megfelelő működését a települési (fővárosi kerületi) önkormányzat biztosítja. A jegyző

a) ellenőrzi a személyazonosító igazolvány iránti kérelem adatait, intézkedik az okmány kitöltéséről és gondoskodik a polgár részére történő átadásáról;

b) végzi a személyi azonosítóról és a lakcímről szóló hatósági igazolvány kitöltésével, nyilvántartásával és a polgár részére történő kézbesítésével kapcsolatos feladatokat;

c) ellátja a személyazonosítás céljára szolgáló, illetőleg jogosultságot igazoló okmányok kiadásával kapcsolatosan hatáskörébe utalt, törvényben meghatározott adatkezelési feladatokat.”

„47. § (1) A Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendeletben állapítsa meg

a) a személyi adat- és lakcímnyilvántartási, lakcím-megállapítási és lakcímbejelentési eljárásnak, a nyilvántartás vezetésének és az adatszolgáltatásnak részletes, valamint a személyi igazolvány kiadásának és nyilvántartásának szabályait;

b) az okmányirodák illetékességi területét és működésük szabályait;

c) a nyilvántartásból kiadott okiratok, valamint a nyilvántartás adatforrásául szolgáló alapiratok kezelésének szabályait;”

3. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény rendelkezései:

„3. számú melléklet

(...)

5. Körzeti igazgatási feladatok

a) FAJLAGOS 3 500 000 forint/körzetközpont

ÖSSZEG:

b) FAJLAGOS 504 forint, az egyes okmányirodák

ÖSSZEG: 2003. október 1-je és 2004. szeptember

30-a közötti egyévi ügyiratszama után,

de okmányirodát fenntartó önkormányzatoként legalább 6 000 000 forint

c) FAJLAGOS 473 forint/lakos

ÖSSZEG:

d) FAJLAGOS 147 forint/lakos

ÖSSZEG:

Az a)–d) pontban szereplő hozzájárulás a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (a továbbiakban: Szocvtv.), a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 106. §-ának (2) bekezdésében, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 52. §-ának (2) bekezdésében hivatkozott kormányrendeletben kijelölt önkormányzatok elsőfokú gyámügyi, egyes gyermekvédelmi, szociális, valamint építésügyi igazgatási feladataihoz, továbbá a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló az 1992. évi LXVI. törvény 7/A. §-ában meghatározottak szerint az okmányirodák működéséhez kapcsolódik.

A b) pontban szereplő hozzájárulás a helyi önkormányzatokat az okmányirodák működési kiadásaihoz a feldolgozott ügyeknek a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal által rendelkezésre bocsátott száma szerint illeti meg.

A c) pontban szereplő hozzájárulás a kormányrendeletek által kijelölt városi, fővárosi, kerületi önkormányzatot az ellátási körzet lakosság száma szerint a gyám- és építésügyi igazgatási feladataihoz illeti meg. Ez a pont tartalmazza az ellátási körzetben a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt álló személyek törvényes képviselőjét ellátó hivatásos gondnokok foglalkoztatásához kapcsolódó hozzájárulást is. A hozzájárulás összegét az érintett körzetre vonatkozóan csökkenti a d) pontban megjelölt önkormányzatokat megillető állami hozzájárulás.

A d) pontban szereplő hozzájárulás – lakosság szám szerint – azon nem körzetközpont önkormányzatokat illeti meg, amelyeket a kormányrendelet az Étv. 52. § (2) bekezdése alapján kijelölt a kiemelt építésügyi hatósági feladatok ellátására. Ezeket az önkormányzatokat az a) és c) pontokban foglalt állami hozzájárulások nem illetik meg.

Azon városokat – a 2004. január 1-jét követően városossá nyilvánított települések kivételével –, amelyek csak közigazgatási területükön bejelentett állandó lakosokra vonatkozóan, kizárólag gyám- és építésügyi igazgatási feladatokat látnak el, az a) és a c) pont szerinti támogatás illeti meg.”

4. A Korm.r. rendelkezései:

„1. § (1) Ha a jogszabály eltérően nem rendelkezik, az e rendelet mellékletében kijelölt, körzetközponti feladatokat ellátó települési (fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzője a polgármesteri hivatal részeként működtetett okmányiroda (a továbbiakban: okmányiroda) útján, az ország területére kiterjedő illetékességgel látja el – a (2)–(3) bekezdésben meghatározott kivétellel – a külön jogszabályban hatáskörébe utalt feladatait.”

„Melléklet a 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelethez

1. BARANYA MEGYE

(...)

„1.8. Sellye Okmányiroda

Adorjás

Baranyahidvég

Besence

Bogádmindszent

Bogdása

Csányoszró

Drávafok

Drávaiványi

Drávakeresztúr

Drávasztára

Felsőszentmárton

Gilvánfa

Hegyszentmárton

Hirics

Kákics

Kemse

Kisasszonyfa

Kisszentmárton

Körös

Lúzsok

Magyarmecske

Magyartelek

Markóc

Marócsa

Nagycsány

Okorág

Ózdfalu

Páprád

Piskó

Sámod

Sellye

Sósvertike

Vajszló

Vejtő”

5. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) rendelkezései:

„119. §

(...)

(4) A normatív hozzájárulások és támogatások, valamint az átengedett személyi jövedelemadó évközi folyósítása nem követi a helyi önkormányzatok szétválását, egyesülését, az egymás közötti év közbeni feladatátadást. Az ezekkel kapcsolatos finanszírozást a helyi önkormányzatok egymás közötti megállapodás útján kötelesek rendezni.

(5) Év közben történő önkormányzati körön belüli feladatátadás-átvételből adódó normatíva változások lemondással, pótigényléssel is rendezhetők, amelyeket kamatfizetési kötelezettség nem terhel. Év végén a tényleges helyzetnek megfelelően az az önkormányzat számol el a normatív hozzájárulással és támogatással, amelyik számára a folyósítás történt.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó a Korm.r.m. 5. §-ának és a Korm.r. melléklete „1.8. Sellye Okmányiroda” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A Korm.r.m. 5. §-a a Korm.r. melléklete helyébe új mellékletet iktatott be. Ennek a Baranya megyét érintő „1.8. Sellye Okmányiroda” szövegrésze azt jelentette, hogy a Kormány a sellyei okmányiroda illetékességi területét a korábbiakhoz képest 11 településsel kibővítette. Az indítvány a megfogalmazása szerint ugyan a Korm.r.m. 5. §-át és a Korm.r. melléklete „1.8. Sellye Okmányiroda” szövegrészét támadja, tartalmából, kifejtéséből azonban egyértelműen megállapítható: kizárólag a sellyei okmányiroda illetékességi területének 11 településsel való kibővítését sérelmezi. A Korm.r. új melléklete valamennyi okmányiroda illetékességi területét tartalmazza, az indítvány tartalma szerint azonban nem terjed ki az összes okmányiroda illetékességi területére, vagyis nem a melléklet egészének alkotmányellenességét állítja. Továbbá az indítvány a sellyei okmányiroda korábbi illetékességi területét sem vitatja, tehát a Korm.r. melléklete „1.8. Sellye Okmányiroda” szövegrészének sem az egészét támadja, hanem azon részét, amely az illetékességi terület kibővítését eredményezi. Az Alkotmánybíróság az indítványt annak tartalma szerint bírálta el.

2. Az indítványozó azt állítja, hogy a támadott rendelkezés – a sellyei okmányiroda illetékességi területének kibővítése – ellentétes az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjával, amely szerint az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. Az indítvány szerint: „Sellye Önkormányzata tekintetében megalapozottan lehet beszélni arról, hogy az Országgyűlés nem biztosított saját bevételeket és állami támogatást a törvényben meghatározott feladatok ellátásához.”

Ez az álláspont a következők miatt nem megalapozott. Az Országgyűlés normatív módon és nem az egyes önkormányzatokra állapítja meg a normatív állami támogatásokat. Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 3. számú mellékletében minden érintett körzetközpont önkormányzata számára normatív módon állapította meg a körzeti igazgatási feladatok ellátásához az állami támogatásokat. Ez Sellye Város Önkormányzatára is vonatkozik. Az Országgyűlés 2005. évre minden körzeti igazgatási feladat ellátásához biztosított állami támogatást. Következésképpen az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozó kezdeményezés megalapozatlan.

Az indítvány valójában azt sérelmezi, hogy a sellyei okmányiroda illetékességi területét a Kormány év közben, 2005. március 18. napjával megnövelte. Ezen időponttól lényegesen megnöttek az okmányiroda feladatai és ezzel egyidejűleg nem történt intézkedés az állami támogatásoknak az új feladatokkal arányos növelésére.

A Kormány az okmányiroda illetékességi területének meghatározásakor, kibővítésekor törvényben biztosított hatáskörében járt el. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 47. § (1) bekezdésében hatalmazta fel a Kormányt arra, hogy rendeletben állapítsa meg az okmányirodák illetékességi területét és működésük szabályait. A Kormánynak – többek között – a sellyei okmányiroda illetékességi területének megállapítására, módosítására törvényen alapuló hatásköre van. Következésképpen a Korm.r.m. 5. §-ának, a Korm.r. melléklete „1.8. Sellye Okmányiroda” szövegrészének alkotmányellenessége nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

3. Az indítványozó úgy véli „sérül az önkormányzatok alapjogainak egyenlőségére vonatkozó alkotmányi rendelkezés is.” Ezzel az Alkotmány 43. § (1) bekezdésének a sérelmére utal. Indokolása szerint „azok az önkormányzatok, melyek okmányirodájának illetékességi területe megnövekedett és egyidejűleg a korábbi év alapján kiszámított, alacsonyabb összegű finanszírozásból kell az okmányirodát működtetni, hátrányba kerülnek azokkal szemben, amelyek illetékességi területe csökkent, s így a magasabb ügyszámra kialakított korábbi finanszírozás alapján kell a csökkent feladat mennyiséget ellátniuk.”

Az Alkotmány 43. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. Az okmányirodák illetékességi területének, az illetékességi terület kibővítésének nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggése a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőségével, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

4. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte arra alapozva, hogy a Korm.r.m. „5. §-ának megalkotásakor, vagyis a 256/2000. (XII. 26.) Korm rendelet módosításakor is el-

mulasztotta kialakítani azokat a garanciális szabályokat, amelyek a Sellye Város Önkormányzatának adott többlet-feladatok mellé a többletfinanszírozást is biztosították volna.”

A Korm.r.m. a sellyei okmányiroda illetékességi területét 2005. március 18. napjától 11 településsel növelte, ezzel az okmányiroda feladatköre a korábbi 11 739 lakosról 15 079 lakosra terjed ki. Ez jelentős feladat növekedés, amelynek ellátásához Sellye Város Önkormányzata többlettámogatást nem kapott. (2006. január 1. napjától már az új illetékességi területnek a figyelembevételével illeti meg Sellye Város Önkormányzatát a körzeti igazgatási feladatok állami támogatása.) Az indítvány részletezi, hogy – véleménye szerint – már az okmányirodák kialakításakor sem kapták meg az általuk szükségesnek vélt központi támogatást, a városi önkormányzat forráshiányos, a belügy-minisztériumi vizsgálat is hiányosnak értékelte az okmányiroda működési feltételeit. Mindezek miatt különösen sérelmesnek tekinti az indítványozó azt, hogy az illetékességi terület növelését nem követte az állami támogatás emelése.

Az Országgyűlés a 2005. évre szóló költségvetési törvényben az érintett önkormányzatok egészére normatív módon biztosította a körzeti igazgatási feladatok ellátásához az állami támogatást. A Kormány év közben döntött egyes okmányirodák illetékességi területének a módosításáról, ahol növelte az illetékességi területet, ott támogatási többlet igény keletkezett, ahol csökkentett, ott többlettámogatás maradt. Az R. 119. § (4) bekezdése alapján az indítványozónak a többletforrásra való igénye azzal az önkormányzattal szemben van, amely önkormányzat okmányirodájának illetékességi területéből került át a sellyei okmányiroda illetékességi területébe a 11 település. Az indítványozó azonban az igénye érvényesítését meg sem kísérelte a másik önkormányzatnál: az indítvány szerint „nem tett ilyen jellegű »megegyezési« ajánlatot.”

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján akkor állapít meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatot elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kormánynak az indítványozó által vélelmezett olyan jogalko-

tási feladata nem volt, amelynek a teljesítését elmulasztottnak volna. A 22/1990. (X. 16.) AB határozat „elvi jelentőséggel mutat rá, hogy a jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel.” (ABH 1990, 83, 86.)

Az R. 119. § (4) bekezdés alapján 2001. január 1. napjától a főszabály az, hogy a normatív hozzájárulások és támogatások, valamint az átengedett személyi jövedelemadó évközi folyósítása nem követi a helyi önkormányzatok szétválását, egyesülését, az egymás közötti év közbeni feladatátadást. Az év közben történő feladatátadással kapcsolatos finanszírozást az érintett helyi önkormányzatok egymás közötti megállapodás útján kötelesek rendezni. Jogszabályban rendezett 2001. január 1. napja óta a helyi önkormányzatok közötti feladatátadás finanszírozási rendje, ha a feladatátadás év közben történik. Nem állapítható meg tehát a jogszabály alkotási kötelezettség elmulasztása. Ezen túl a fő szabályt a Kormány további részlet szabállyal egészítette ki az R. módosításáról szóló 318/2005. (XII. 26.) Korm. rendelettel: az R. 119. § (5) bekezdése szerint év közben történő önkormányzati körön belüli feladatátadás-átvételtől adódó normatíva változások lemondással, pótigénnyel is rendezhetők, amelyeket kamatfizetési kötelezettség nem terhel. Év végén a tényleges helyzetnek megfelelően az az önkormányzat számol el a normatív hozzájárulással és támogatással, amelyik számára a folyósítás történt. Megállapodás hiányában – mivel ilyen megállapodást az indítványozó még csak nem is kezdeményezett – e rendelkezés alapján rendezhető az indítványozónak az okmányiroda illetékességi területének növelésén alapuló állami támogatási többlet igénye.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2006. május 2.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

524/B/1998. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó kérte a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint ezen törvények, amelyek jelentősen átalakították a nyugdíj- és egészségbiztosítás rendszerét, áttekinthetetlenek és alkalmatlanok a jogok és kötelezettségek megismerésére, sértik a jogbiztonság és jogállamiság követelményét, ezért ellentések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Sértik az Alkotmány 13. §-ában megfogalmazott tulajdonvédelem elvét is, valamint ellentétben állnak az Alkotmány 9. §-ában deklarált szerződési szabadsággal és a vállalkozás jogával, végül az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköznek.

A támadott jogszabályok az indítvány benyújtása óta oly mértékben megváltoztak, hogy az indítványozó felhívása vált szükségessé, nyilatkozzék: az indítványban foglaltakat fenntartja-e. Az indítványozó országgyűlési képviselő volt. Köztudomású tény az, hogy elhalálozott. Ennek folytán a felhívás nem vezetett volna eredményre. Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt

3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § e) pontja (ABH 2003, 2065.) alapján megszüntette.

Budapest, 2006. május 30.

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

Dr. Bagi István s. k.,
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

914/B/1998. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó beadványában az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdése alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során észlelte, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezést a 7/2001. (III. 14.) AB határozat alapján az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról szóló 2001. évi XC. törvénnyel 2001. december 20. napjával módosította és ehhez kapcsolódóan új (2) bekezdést iktatott be.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkot-

mányellenességét főszabály szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.] vizsgálja. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő szabályozás tekintetében továbbá akkor is lefolytatja, ha az tartalmilag a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.; 931/B/1996. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.). Ez az indítványozó által kifogásolt 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdése esetében nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót arra, hogy nyilatkozzék, a korábbi indítványát fenntartja-e. Az indítványozó az Alkotmánybíróság felhívására nem válaszolt.

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 az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezés hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. Az Alkotmánybíróság az eljárást erre figyelemmel megszüntette.

Budapest, 2006. május 30.

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

Dr. Bagi István s. k.,
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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

35/E/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság azt az eljárást, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irá-

nyul, mert az Országgyűlés nem biztosította a bírósági határozatok megismerhetőségének jogszabályi feltételeit, megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló kérelmet terjesztett elő. Indítványában előadta, hogy míg a jogszabályok (a jog) megismerhetősége a jogállamiságból fakadó alkotmányos követelmény, addig a jogot alakító bírói gyakorlat – a bírósági döntések jogi lényegének nyilvánosságra hozatala – ennek a követelménynek nem felel meg. A bírósági határozatoknak a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény által elrendelt közzététele a határozatoknak csak egy szűk szelét érinti, holott az ítélkezési gyakorlatot nemcsak ezek a döntések alakítják. Az indítványozó szerint kérdés, hogy a bírósági határozatok ismerete nélkül, pusztán a jogszabálysöveg alapján egyáltalán megismerhető-e a jog? A bíróságok jogfejlesztő, illetve joghézagokat betöltő szerepe vitathatatlan, így a jog megismerése csak a bírósági határozatokon (a jogeseteket eldöntő konkrét ítéleteken) keresztül lehetséges. Az indítványozó kifejtette, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság számos követelményt közvetít, így a jog előreláthatóságát, kiszámíthatóságát, kellő időben való megismerhetőségét. Azzal, hogy a bírósági határozatok nagy részének „döntési tartalma” nem hozzáférhető, sérül a jogbiztonság alkotmányi tétele. Mindezek alapján az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy „a Magyar Köztársaság Országgyűlése jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, miszerint nem teremtette meg a Magyar Köztársaság bíróságai által hozott határozatok megismerhetőségének jogszabályi feltételeit.”

2. Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés megalkotta az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt, amelynek – 2007. július 1-jén hatályba lépő – negyedik része külön rendelkezéseket tartalmaz a bírósági határozatok nyilvánosságáról. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmét fenntartja-e.

Az indítványozó kérelmét visszavonta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. 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 szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó indítványát vissza-

vonta. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. május 9.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

926/E/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

Az indítványozó arra hivatkozik, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 20. § (2) bekezdése határozza meg azt, hogy a képviselő-testület kikének állapíthat meg tiszteletdíjat és természetbeni juttatást, azonban nem dönthető el egyértelműen: megállapítható-e tiszteletdíj a nemzeti és etnikai kisebbség képviselőjének. A mulasztást nem pótolta az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) megalkotásakor sem, mert annak 41. § (2) bekezdése csak a helyi kisebbségek szószólójáról rendelkezett. Egyértelmű szabályozás hiányában viszont a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok is különböző módon értelmezik a szabályokat, ami jogbizonytalanságot teremt, a hiányos szabályozás

sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság elvét.

Az indítvány benyújtását követően a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 39. §-a a Nektv.-be új rendelkezést iktatott. A Nektv. 30/Q. § (1) bekezdése egyértelművé tette, hogy a települési kisebbségi önkormányzat testülete az elnökének, elnökhelyettesének, tagjának, valamint az általa létrehozott bizottság elnökének és tagjának – a települési kisebbségi önkormányzat költségvetése terhére – tiszteletdíjat állapíthat meg, továbbá a (2)–(5) bekezdés rendelkezik a tiszteletdíjak mértékének felső határáról, a megállapítás módjáról is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az új törvényi szabályozással megszűnt az indítványozó által felvetett jogbizonytalanság, a szabályozási hiány, ezzel az indítvány oka fogyottá vált. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § e) pontja (ABH 2003, 2065, 2076.) alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. május 2.

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

Dr. Bagi István s. k.,
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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

991/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 közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény 65. §-a alkotmány-

ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az Alkotmánybíróság Főtitkárától kapott tájékoztatást követően módosított indítványában a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény 65. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet. Álláspontja szerint a támadott szakasz sérti az Alkotmány 70/A. §-át.

2. Az indítvány benyújtását követően az adókról, járulékokról, és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény 311. §-a 2005. január 1-jével hatályon kívül helyezte az indítványozó által támadott rendelkezést.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossága iránti vizsgálatot két esetben folytat le, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. (a továbbiakban: Abtv.) törvény 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében. Jelen ügyben az indítvány az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos normakontrollra irányult, ezért 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 az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. május 22.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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

1105/D/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény – korábban hatályban volt – 273. §-ában szabályozott egyesbírói eljárással kapcsolatos

mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló, 2005. július 12-én kelt 1105/D/2004. AB határozat 3. pontjában felfüggesztett eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amelyben az indítványozó konkrét ügyében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítást kéri, visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybíróság a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.1.) a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) felülvizsgálatot érintő egyes rendelkezései alkotmányellenességét állapította meg, s azokat a határozat kihirdetése napjával megsemmisítette (ABH 2004, 551.). Az Abh.1. meghozatalát követően az Alkotmánybírósághoz számos alkotmányjogi panasz érkezett, amelyekben az indítványozók részben saját ügyükre is kiterjedő alkalmazási tilalom kimondását kezdeményezték, részben – az Abh.1.-et követő bírói gyakorlatot sérelmezve – azt kifogásolták, hogy a szabályozás hiányos voltából eredően a felülvizsgálati kérelem befogadhatóságáról szóló egyesbírói döntés ellen továbbra sincs jogorvoslati lehetőség. Ez utóbbi körbe tartozó alkotmányjogi panaszok mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság az 1105/D/2004. AB határozatban (a továbbiakban: Abh.2.) 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 – csakúgy, mint az alkalmazási tilalom újabb ügyekre kiterjedő megállapítását kérő indítványokat – visszautasította. (ABK 2005, július-augusztus, 471, 475–476.)

2. Az Abh.2.-ben az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszoktól független mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség iránti kérelmeket is elbírált. Így döntött azon indítvány tárgyában is, amely azt sérelmezte, hogy az Abh.1.-et követően a törvényhozás nem alkotott szabályt a felülvizsgálat során az egyesbírói döntés elleni jogorvoslat eljárási rendjéről. Ezzel kapcsolatban az Abh.2.-ben megállapítást nyert: „Az Abh.[1.]-ban tehát az Alkotmánybíróság több lehetőség alkotmányosságát is elismerte az egyesbírói „szűrőszerep” fenntartására, de a felülvizsgálati eljárást illetően egyéb megoldások alkotmányosságának lehetőségét sem zárta ki. Az Alkotmánybíróságnak hivatalos tudomása van arról, hogy az Abh. [1.]-t követően (s a bírói gyakorlat ismeretében) elindult a Pp. – Abh.[1.]-ra tekintettel való – módosításának folyamata, a jogalkotási eljárás. A Kormány – az igazságügyminiszter tájékoztató-

sa szerint – a törvénytervezet 2005. novemberében nyújtja be az Országgyűléshez. (...) Az adott ügyben – a ‘folyamatban levő eljárás’ alatt a jogalkotási eljárást is értve – a folyamatban levő jogalkotási eljárásra tekintettel az Alkotmánybíróság, a Pp. 273. §-ában szabályozott egyesbírói döntéssel szembeni jogorvoslat hiánya miatt, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló eljárását 2005. december 31-éig felfüggeszti.” (ABK 2005, július–augusztus, 471, 477–478.)

3. Az Abh.2. meghozatalát követően az Országgyűlés megalkotta a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: Pp.mód.), amelynek 1. §-a és 14. §-a (a Pp. XIV., „Felülvizsgálat” címet viselő fejezete helyébe) új szabályokat alkotott. A Pp.mód. a korábbi egyesbírói szűrőszerep (egyesbírói döntés) helyett más koncepciót választott a felülvizsgálati kérelmek alkalmaságának Legfelsőbb Bíróság általi elbírálására. Az új szabályozás – a Pp. 273. §-át érintő, az Abh.2.-ben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata tárgyává tett – egyesbírói szűrőszerepet nem tartalmazza. A Pp. – Pp.mód. által megállapított – 273. § a szerint a felülvizsgálati kérelmeket a Legfelsőbb Bíróság utasítja el hivatalból (a korábbi 273. § a „Legfelsőbb Bíróság hivatásos bírója” szövegrészt tartalmazta). A Pp. újonnan megállapított 270. § (1) bekezdése szerint „Ha törvény másként nem rendelkezik, a felülvizsgálati eljárás során a Legfelsőbb Bíróság az általános szabályok megfelelő alkalmazásával jár el.” A Pp.mód. által szintén módosított – az általános szabályok között szereplő – 11. § (5) bekezdés kimondja: „A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárás során három hivatásos bíróból álló tanácsban ítélezik. Ha az ügy különös bonyolultsága indokolja, a Legfelsőbb Bíróság elrendelheti, hogy az ügyben öt hivatásos bíróból álló tanácsban járjon el.”

A Pp. mód szabályai alapján megállapítható, hogy az indítvány okafogyottá vált, ezért a felfüggesztett eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) – a továbbiakban: Ügyrend – 31. § e) pontja alapján megszüntette.

4. Az Abh.2. meghozatalát követően – az Abh.2. alapjául szolgáló eljárás egyik indítványozója – újabb kérelmet terjesztett elő, amelyben indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság „a Gfv.E.30.033/2004/3. számú konkrét ügyben ...is rendelje el ... a felülvizsgálati kérelmeket elutasító egyes bírói döntéseivel szemben jogorvoslat” benyújthatóságát a Legfelsőbb Bírósághoz. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte újabb konkrét ügyében (a Pp.mód. előtti szabályokat érintően).

Az Alkotmánybíróság az Abh.2.ben rámutatott: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jelen ügyben lezárt (s más hasonló tartalmú) alkotmányjogi panaszokra a fel-

függesztett eljárás későbbi folytatása nem hat ki.” (ABK 2005, július–augusztus, 471, 478.) Az Abh.2.-ben felfüggesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló eljárás ugyanis az alkotmányjogi panaszoktól független mulasztás vizsgálatára vonatkozott [az Abh.2. az alkotmányjogi panaszokat visszautasította]. Jelen ügyben az indítványozó alkotmányjogi panasz keretében kéri konkrét ügyére vonatkozó mulasztásos alkotmánysértés megállapítását, amely kérelem azért nem lehet érdemi alkotmánybírói eljárás tárgya, mert mint az Abh.2. rögzítette: a mulasztás vizsgálata és az alkotmányjogi panasz két külön hatáskör, együttesen főszabályként nem alkalmazható (ABK 2005, július–augusztus 471, 475–476.), másrészt azért sem, mert jelen indítvány kizárólag alkalmazási tilalom kimondását kéri, amely – az Abh.2.-ben is kifejtettek szerint – nem lehet önálló alkotmányossági vizsgálat tárgya (ABK 2005, július–augusztus 471, 474–475). Ezért az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 29. § e) pontjára is tekintettel – visszautasította azt az újabb indítványt, amely a konkrét ügyet érintő jogorvoslati lehetőség biztosítása érdekében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte.

Budapest, 2006. május 9.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

128/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 50. § (24) bekezdése, valamint a többciklusú felsőoktatási kép-

zési szerkezet bevezetésének egyes szabályairól szóló 381/2004. (XII. 28.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Kgtv.) 50. § (24) bekezdése, valamint a többszörös felsőoktatási képzési szerkezet bevezetésének egyes szabályairól szóló 381/2004. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

A Kgtv. rendelkezését azért támadta az indítványozó, mert szerinte a felsőoktatás képzési szerkezetét alapvetően befolyásoló szabályokat nem a költségvetési, hanem a felsőoktatási törvénybe kellett volna foglalni. Az indítványozó ezzel összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy a kialakult helyzet párhuzamos jogalkotást és párhuzamos jogalkalmazást, s ebből fakadóan eltérő fogalomrendszert eredményezett, ami ellentétes a jogbiztonság követelményével.

Az R.-rel kapcsolatban azt kifogásolta az indítványozó, hogy a végrehajtási rendelet nem lehet egyidejűleg kompatibilis két – egymástól eltérő – törvénnyel. Arra külön is utalt indítványában, hogy az R.-nek nem egy előkészítés alatt álló jogszabálynak (az új felsőoktatási törvénynek), hanem az elfogadásakor hatályos törvényeknek kellett volna megfelelnie. Arra is rámutatott, hogy a végrehajtási jogszabály minden olyan esetben alkotmányellenes, ha a jogalkotási felhatalmazás alkotmányellenesnek minősült.

Az indítványozó szerint a támadott jogszabályok ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményével, továbbá – tekintettel az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére – sértik az Alkotmány 70/F. §-ában és 70/G. §-ában foglalt művelődéshez, illetve a tanszabadsághoz való jogot.

2. Az indítvány benyújtását követően a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CVI. törvény 7. § (2) bekezdése 2005. október 28. napjával hatályon kívül helyezte a Kgtv. 50. § (24) bekezdését, megszüntetve ezáltal az indítványozó által kifogásolt párhuzamos jogi szabályozást. Úgyszintén az indítvány benyújtását követően a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés b) pontja 2005. december 30. napjával az R.-t hatályon kívül helyezte. 2006. március 1-jén pedig hatályba lépett a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény, amely tartalmazza a többszörös képzésre vonatkozó törvényi szintű szabályozást.

Mivel a megváltozott jogszabályi környezetben az indítványozó által a korábbi helyzetre vonatkozóan előterjesztett kérelem tartalmilag is tárgyalanná vált, az Alkotmánybíróság végzésben hívta fel az indítványozót, hogy

nyilatkozzék, kívánja-e indítványát módosítani. Az indítványozó a megadott határidőig nem válaszolt.

3. Az Alkotmánybíróság – főszabályként – 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 a 48. § 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 (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.) Ez a konkrét esetben – a 2. pontban részletezettek szerint – nem állapítható meg.

Mivel az indítvány tárgyalanná vált, az Alkotmánybíróság a Kgtv. 50. § (24) bekezdése, valamint az R. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást – 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 – megszüntette.

Budapest, 2006. május 9.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád 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

955/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 72. § s) pontja és a 129. § (4) bekezdése

alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 72. § *s*) pontja és a 129. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az Ftv. 72. § *s*) pontját azért támadta az indítványozó, mert szerinte az törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozást (többciklusú képzés rendjének meghatározása) utal kormányrendeleti szintre, ami sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, a 35. § (1) bekezdésének *b*) pontját, továbbá a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 15. § (2) bekezdését.

Az Ftv. 129. § (4) bekezdésével kapcsolatban azt kifogásolta az indítványozó, hogy nem biztosít megfelelő átmeneti szabályozást az új felsőoktatási rendszer szerinti átálláshoz. Azok a hallgatók ugyanis, akik nem fejezik be tanulmányaikat az adott szak képesítési követelményében meghatározott képzési idő alatt, kénytelenek lesznek az új többciklusú képzési rendszer keretében meghirdetett szakok valamelyikén tanulmányaikat továbbfolytatni. Az indítványozó szerint ezzel sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelménye, mert a szabályozással érintett jogalanyok nem tudják elhatározásaikat előzetesen a jog előírásához igazítani.

2. Az indítvány benyújtását követően a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ftv.) 151. § (3) bekezdése 2006. március 1. napjával hatályon kívül helyezte az Ftv.-t.

2.1. Az új Ftv. 153. § (1) bekezdés 5. pontja úgyszintén felhatalmazza a Kormányt arra, hogy a többciklusú képzés rendjét rendeletben szabályozza. Ugyanakkor az új Ftv. vonatkozó szabályozása („A felsőoktatásban folyó képzés rendszere” című 32–33. §-ok) nem mindenben egyezik meg az Ftv. már nem hatályos rendelkezéseivel („A többciklusú képzés” című 21/A fejezet). További különbség az is, hogy az új Ftv. 153. § (3) bekezdés *a*) pontja értelmében a felhatalmazás feltételhez kötött, mert a többciklusú képzés tekintetében a Kormány szabályozási jogkörét csak a Magyar Rektori Konferencia egyetértésével gyakorolhatja.

2.2. Az új képzési rendre való átállást az új Ftv. is szabályozza (158–159. §-ok), közel azonos szöveggel, mint az indítvánnyal támadott rendelkezés. Lényegi különbséget jelent azonban a két szabályozás között az új Ftv. 158. § (3) bekezdésének a 154. § (4) bekezdésére utaló előírása, amely szerint a felsőoktatási intézményeknek meg kell ha-

tározniuk a korábbi képzési rendszerben megkezdett tanulmányok befejezéséhez szükséges átmeneti szabályokat. Ilyen elemet az Ftv. egyáltalán nem tartalmazott.

2.3. A fentiekben ismertetett jogszabályi változásra tekintettel az Alkotmánybíróság végzésben hívta fel az indítványozót, hogy nyilatkozzék, kívánja-e indítványát módosítani. Az indítványozó a megadott határidőig nem választott.

3. Az Alkotmánybíróság – főszabályként – 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 a 48. § 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 (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.) Ez a konkrét esetben – a 2.1. és 2.2. pontokban részletezettek szerint – nem állapítható meg.

Mivel a támadott jogszabály hatályát veszítette, az indítvány tárgytalanná vált, ezért az Alkotmánybíróság az Ftv. 72. § *s*) pontja és a 129. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást – 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 – megszüntette.

Budapest, 2006. május 2.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK VÉGZÉSEI

659/B/1999. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Rimóc Község Tanácsának a község rendezési tervéről szóló 1/1989. számú tanácsrendelete 12. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában Rimóc Község Tanácsának a község rendezési tervéről szóló 1/1989. számú tanácsrendelete (a továbbiakban: Tr.) 12. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

A kifogásolt rendelkezés – amelyet Rimóc község Önkormányzata Képviselő-testületének a rendezési terv módosításáról szóló 14/1997. (XI. 28.) számú rendelete iktatott be a Tr. 12. §-ába – szerint a község területén a telefonellátás kizárólag vezetékes hálózat építésével oldható meg. Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabályozás ellentétes a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvénnyel, illetve az ágazati miniszter rendeleteivel, így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, amely kimondja, hogy a helyi képviselő-testület rendelete nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Tr.-t 2003. augusztus 17-ével hatályon kívül helyezte Rimóc Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 8/2003. (VII. 18.) számú rendelete. E rendelet az indítványozó által kifogásolt rendelkezést nem tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét csak a konkrét normakontroll eseteiben, így az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában 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 31. § a) pontja (ABH 2003, 2065, 2076.) alapján megszüntette.

Budapest, 2006. május 9.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

677/H/2000. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet rendelkezéseinek utólagos törvényességi és alkotmányossági vizsgálata iránt benyújtott indítványok alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése által a közterület-használat rendjéről alkotott 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendelet 2. § (3) bekezdése, 7. § (2)–(4) bekezdése, valamint 22. §-a törvény- és alkotmányellenességének 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 – két indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése által a közterület-használat rendjéről alkotott 57/1999. (XII. 23.) Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgyr.) egyes rendelkezéseinek törvényességi és alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Mivel a két indítvány ugyanazon önkormányzati rendelet előírásait vitatta, az Alkotmánybíróság egyesítette és egy eljárásban bírálta el azokat.

Az egyik indítvány a Kgyr. 7. §-a azon rendelkezéseinek megsemmisítését kezdeményezte, amelyek a közterület-használati engedélyben óvadékfizetési kötelezettség előírását szabályozták. Az indítványozó álláspontja szerint a Kgyr.-nek ezek a szabályai ellentétesek voltak a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 270. §-ában, valamint a 685. §-ában foglalt rendelkezésekkel.

A másik indítványában az indítványozó a Kgyr. 2. § (3) bekezdésének, illetőleg 22. §-ának megsemmisítését kezdeményezte. A Kgyr. ezen szabályai kivették a rendelet hatálya alól a Szegedi Nemzetközi Vásár- és Piacszervező Kft. számára, rendezvény és reklámtevékenység céljára szerződésben biztosított közterület-használatot, valamint a rendezvény és reklámtevékenységgel összefüggő, közterület-használatot érintő ügyekben az eljárást a Szegedi Nemzetközi Vásár- és Piacszervező Kft. hatáskörébe utalták. Az indítványozó álláspontja ezekkel az előírásokkal kapcsolatban az volt, hogy a szabályozás sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményét, valamint az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző diszkriminatív helyzetet teremt a jogalanyok számára.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a közgyűlés a Kgyr.-t több alkalommal módosította, amely módosítások az indítványban vitatott szabályokat is érintették. Ezért felhívta az indítványozót, nyilatkozzon arról, hogy a módosított szabályokkal szemben is fenntartja-e az indítványát. Az indítványozó a vitatott szabályok hatályon kívül helyezésére, illetőleg módosítására tekintettel az indítványait 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. május 2.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

620/B/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Kazincbarcika Város Önkormányzatának az ivóvíz, a szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és -kezelés díjának megállapításáról és a díjalkalmazás feltételeiről szóló 48/2000. (XII. 22.) számú rendelete 6. § (3) bekezdése a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Kazincbarcika Város Önkormányzatának az ivóvíz, a szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és -kezelés díjának megállapításáról és a díjalkalmazás feltételeiről szóló 48/2000. (XII. 22.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.1.) 4. § (3) bekezdése – a 28/2004. (XI. 3.) számú rendelettel történő módosítását követően 6. § (3) bekezdése – alkotmányellenességének megállapítását és „megalkotására” visszamenőleges hatályú megsemmi-

sítését kéri. Az indítványozó szerint az Ör.1. 6. § (3) bekezdése magasabb szintű jogszabályokba ütközik, ezáltal sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 44/A. § (2) bekezdését.

Az indítványozó elsőként a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 24. § (4) bekezdésének d) pontjára hivatkozik. E rendelkezés szerint a szennyvíz mennyiségének meghatározásánál nem vehető figyelembe az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) felhatalmazása alapján kihirdetett jogszabályok szerint az év meghatározott időszakában locsolási célú felhasználásra figyelembe vett ivóvíz-mennyiség, amely nem lehet kevesebb, mint az adott időszakhoz tartozó vízhasználat 10%-a. Álláspontja szerint a locsolási kedvezmény bevezetésének oka az volt, hogy a közüzemi szolgáltató a csatornadíjat a vízfogyasztás alapján állapította meg, figyelmen kívül hagyva, hogy a felhasznált ivóvíz egy része nem a szennyvíz-elvezető csatornába folyt, hanem a fogyasztó más módon használta fel. Álláspontja szerint a locsolási kedvezmény biztosítása a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 201. §-ában meghatározott szerződéses szinallagma-védelem követelményét fejezi ki, ez azonban nem érvényesül teljes körűen, mivel az Ör.1. nem rendelkezik ama fogyasztókról, akik átalánymennyiség alapján fizetik vízfogyasztásuk ellenértékét.

Az indítványozó szerint az Ör.1. 6. § (3) bekezdése az R.-ben megfogalmazott „jogalkotói szándékot” is figyelmen kívül hagyja, mert „szubjektív ismérvek” alapján kizárja a locsolási kedvezmény igénybeviteléből ama lakossági fogyasztókat, akik átalánymennyiség szerint fizetik vízfogyasztásuk ellenértékét.

2. Az indítványozó azt is kéri az Alkotmánybíróságtól, kötelezze Kazincbarcika Város Önkormányzatának Képviselő-testületét, mint ármegállapító hatáskörrel rendelkező szervezetet, hogy rendeletalkotással tegye lehetővé az R. 17. § (5) bekezdésének alkalmazását. Mivel az Ör.1. nem rendelkezik az átalányszámítás szabályairól sem, így az indítványozó szerint az R. 17. § (5) bekezdése sem alkalmazható, amely szerint a házi vízvezeték – a fogyasztó által nem ellenőrizhető vagy nem karbantartható helyen történő – rejtett meghibásodása esetén a vízfogyasztást az árjogszabályok szerinti átalány alapján kell megállapítani.

3. Az Alkotmánybíróság eljárása során – figyelemmel a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. § (2) bekezdésének a) pontjára, (3) bekezdésének b) pontjára, valamint 99. §-ára – megkereste a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét (a továbbiakban: hivatalvezető) törvényességi ellenőrzés lefolytatásának megfontolása és állásfoglalásának megküldése céljából. A hivatalvezető törvényességi észrevételében kifejtette, hogy az Ör.1. 6. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány – az indítványozó által nem hivatkozott – 70/A. § (1) bekezdését, „mivel a locsolási kedvezményből

kizárja azokat a lakossági fogyasztókat, akik az árjogszabályok szerint szerinti átalány alapján fizetik az ivóvíz díját”, és ezzel alkotmányosan indokolatlan különbségtételt valósít meg. A hivatalvezető álláspontja szerint az R. 17. § (5) bekezdése alkalmazhatatlan, mivel Kazincbarcika Város Önkormányzatának Képviselő-testülete nem szabályozta a vízfogyasztásnál figyelembe vehető átalánymennyiséget, ami „mulasztásban megnyilvánuló jogszabálysértés”. A hivatalvezető felhívta Kazincbarcika Város Képviselő-testületét, hogy módosítsa az Ör.1. 6. § (3) bekezdését, továbbá rendelkezzen a vízfogyasztás átalánymennyiségének meghatározásáról.

4. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy Kazincbarcika Város Önkormányzatának Képviselő-testülete – a hivatalvezető törvényességi észrevételében foglaltakat alapul véve – 34/2005. (IX. 2.) számú rendeletével módosította az Ör.1. 6. § (3) bekezdését, aminek következtében az indítványozó által támadott rendelkezés az Ör.1. 6. § (3) bekezdésének *a*) pontjába került. A módosított szabály alapján locsolási kedvezményre jogosult az a lakossági fogyasztó is, aki a csatornadíjat Kazincbarcika Város Önkormányzatának a víziközműből történő ivóvíz szolgáltatásról és a szolgáltatás igénybevételéről szóló 11/1999. (IV. 23.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör. 2.) 6. § (6) bekezdése szerinti átalány alapján fizeti. Az Ör.2. 6. § (6) bekezdéséről – ugyancsak a hivatalvezető törvényességi észrevétele alapján módosított – Kazincbarcika Város Önkormányzatának 33/2005. (IX. 2.) sz. rendelete állapította meg. E rendelkezés szerint „ha a díjelszámolás alapjául szolgáló bekötési vízmérő nem mér, rendellenesen vagy hibásan működik, illetőleg nem olvasható le, a fogyasztott víz mennyiségét a megelőző 365 nap összes fogyasztásából egy napra számított átlagfogyasztás és a

meghibásodás napjának elfogadott határnapot megelőző legutolsó leolvasás napjától eltelt napok számának szorzataként kell megállapítani (arányosítás). Ha az arányosításra nincs lehetőség a fogyasztást átalány alapján kell meghatározni.” Az Ör.2. 6. § (6) bekezdésének harmadik mondata az átalány számításánál az Ártv. 7. § (1) bekezdésében és mellékletének I. B) *Szolgáltatások* pontjában foglalt felhatalmazás alapján kiadott, az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról szóló 47/1999. (XII. 28.) KHVM rendelet 3. számú mellékletét rendeli alkalmazni.

5. A támadott rendelkezés módosítására tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, nyilatkozzon arról, hogy fenntartja-e az indítványát.

Az indítványozó 2006. március 23-án 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. május 10.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

1153/II/2005. 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 panaszt terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó – alkotmányjogi panasa érdemét tekintve – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 99. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, valamint annak kimondását, hogy a rendelkezés a Fővárosi Ítéltábla 15.Fpkf.43.082/2005. számú ügyében nem alkalmazható. A Pp. 99. § (1) bekezdésével kapcsolatosan, mely a bírósági iratok postai kézbesítéséről rendelkezik, azt sérelmezte, hogy „a Magyar Köztársaságban bizonyítottan nem kézbesített, sőt a Magyar Posta által elveszettnek minősített bírósági irat kézbesítésének jogszerűvé nyilvánításához semmi más nem szükséges, csak a hivatali vesztegetés formájában megjelenő bírósági korrupció”. Ez – megítélése

szerint – sérti a jogbiztonság elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a bírósághoz való fordulás jogát [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], a jogorvoslathoz való jogot [Alkotmány 57. § (5) bekezdés], a diszkrimináció tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés], s az alapvető jog korlátozásának tilalmát [Alkotmány 8. § (2) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság főtárgya 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 a Pp. 99. § (2) bekezdésének alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság 46/2003. (X. 16.) AB határozatában már vizsgálta. Az indítványozó azonban továbbra is fenntartotta kérelmét a Pp. 99. § (1) bekezdése vonatkozásában.

Az indítványozó – eredeti kérelmében, illetve a főtárgyi tájékoztatásra adott válaszában is – pártfogó ügyvéd kirendelését kérte az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 19. és 28. §-ára, valamint a Pp. 84. § (1) bekezdés d) pontjára hivatkozva.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

1. A Pp.-nek az alkotmányjogi panasszal támadott 99. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy „A bírósági iratokat – ha a jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik – postai szolgáltató útján kell kézbesíteni. A kézbesítés a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó külön jogszabályok szerint történik.”

A bírósági iratok postai kézbesítésére vonatkozó fenti rendelkezés nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményével, sem az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, mely a bírósághoz fordulás, a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvét rögzíti, s nincs kapcsolatban az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti diszkrimináció tilalmával, valamint az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal sem. Mivel egyetlen felhívott alapvető joggal sem áll értékelhető összefüggésben a támadott szabály, értelemszerűen nem sérülhetett az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének alapjogvédelmi rendelkezése sem. Ezért az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján a Pp. 99. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a vizsgált rendelkezés konkrét perben történő alkalmazási tilalmának kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt, mint nyilvánvalóan alaptalant elutasítom.

2. Az indítványozó – az Abtv. 19. és 28. §-ára, valamint a Pp. 84. § (1) bekezdés d) pontjára hivatkozva – pártfogó ügyvéd kirendelését is kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Abtv. 19. §-a értelmében az Alkotmánybíróság eljárása során a jogi képviselőt, az anyanyelv használatának biztosítása, illetve a bírák kizárása tekintetében a Pp. ren-

delkezéseit megfelelően kell alkalmazni. Az Abtv. 19. §-a ugyanakkor az alkotmánybírósági eljárásban a Pp.-nek a pártfogó ügyvéd kirendelésére vonatkozó rendelkezéseit nem rendeli alkalmazni. A pártfogó ügyvéd kirendelésének lehetőségéről ugyanis a Pp. 84. § (1) bekezdés d) pontja, illetve 87. §-a a költségmentesség (84–88. §) keretében rendelkezik. Megállapítható tehát, hogy a hivatkozott törvényhelyek alapján az Alkotmánybíróság eljárásában nem lehet pártfogó ügyvédet kirendelni. Az Alkotmánybíróság előtti eljárásban a pártfogó ügyvéd kirendelésére vonatkozó szabályok alkalmazása azért sem lehetséges, mert a Pp. 87. §-a szerint a pártfogó ügyvéd kirendelésére költségmentesség esetén kerülhet sor, ugyanakkor az Abtv. 28. §-a szerint az Alkotmánybíróság előtti eljárás illeték- és költségmentes. Az Abtv. 28. §-a ugyanis az Abtv. 19. §-ától nem tér el, s a Pp. 87. §-a alkalmazását nem rendeli el az Alkotmánybíróság előtti eljárásban. Mindezekre tekintettel az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján a pártfogó ügyvéd kirendelésére irányuló kérelmet, mint nyilvánvalóan alaptalant elutasítom.

Budapest, 2006. május 30.

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

248/II/2006. 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 indítványozó a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban Gt.) 14–15. §-ainak megsemmisítését kérte, mert – álláspontja szerint – az előtársaság intézménye alkotmányellenes, és annak fenntartása indokolatlan, hiszen a társaságok bejegyzésének ideje mára lerövidült. Kérte továbbá megsemmisíteni a Gt. 10. § (3) bekezdését is, amely szerint csak az új társaságot alapító gazdasági társaság jogtanácsosa ellenjegyezheti az újonnan létrejövő társaság alapító okiratát, azonban az újonnan létrejövő társaság jogtanácsosa nem. Alkotmányellenesnek tartotta a Gt. 16. § (2) bekezdését is, amely szerint a gazdasági társaság a cégjegyzékbe való bejegyzéssel, a bejegyzés napjával jön létre. Álláspontja szerint a

társaság az alapító okirat aláírásával jön létre, a bírósági bejegyzés csak deklaratív aktus. Ezzel összefüggésben alkotmányellenesnek tartotta a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 28. §-át is, amely a bejegyzés konstitutív hatályáról rendelkezik. Megsemmisíteni kérte a Ctv. 26. §-át is, mivel – álláspontja szerint – a hiánypótlás nélküli elutasítás helyett célszerűbb lenne adminisztratív szankciók alkalmazása a hiányos kérelmet benyújtó cégekkel szemben. Alkotmányellenesnek tartotta a Ctv. 22. § (3) bekezdését, a formanyomtatványok kötelező használatának előírását is. Végül alkotmányellenesnek vélte a Ctv. 54. §-át, amely nem ír elő határidőt a bírósági törvényességi felülvizelési eljárás lefolytatására. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alkotmány 70/C. §-át sértik.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmány 70/C. §-a az érdekvédelmi szervezetek alakításához való jogot, illetve a szátrájkjogot biztosítja. Az

érdekvédelmi szervezetek alakításához való jog nem vonatkozik a gazdasági társaságok alapítására.

Az Alkotmány 70/C. §-a, valamint a Gt. és a Ctv. indítványozó által kifogásolt rendelkezései között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés tehát nem állapítható meg. Az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában az indítványozó által kezdeményezett alkotmánysértés sem állapítható meg.

Erre tekintettel a Gt. 10. § (3) bekezdése, 14–15. §-a, 16. § (2) bekezdése, a Ctv. 22. § (3) bekezdése, 26. §-a, 28. §-a és 54. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – mint nyilvánvalóan alaptalant – az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján elutasítom.

Budapest, 2006. május 31.

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

KÖZLÖNY

§

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó
új sorozatának, a Közlöny Könyveknek első köteteként megjelentette

A SZÖVETKEZETI TÖRVÉNY MAGYARÁZATA

című kiadványt.

Annak a piaci szereplőnek, aki társas tevékenységet kíván folytatni, az egyedi körülmények és feltételek mérlegelésével kell döntenie arról, hogy gazdasági társaságot hoz létre, amelyben a társak bevitt vagyonukat működtetik, vagy szövetkezetet, amelyben a résztvevők személyes együttműködést is megvalósítanak. A szövetkezet sajátossága – szemben a gazdasági társaságokkal, illetve társadalmi szervezetekkel –, hogy képes optimálisan ötvözni a gazdálkodási funkciót a kulturális, szociális, közösségszervező funkcióval. Európai tapasztalatok is bizonyítják, hogy a szövetkezetek, sajátos szerveződési és működési elveik alapján, a foglalkoztatáspolitikai, a regionális, a vidékfejlesztési, az agrár-, a környezetvédelmi politika keretei között felmerülő problémák megoldásának hatékony eszközeit jelenthetik.

A 2006. július 1-jén hatályba lépő új szövetkezeti törvény célja ennek a köztudatban minél teljesebb tükrözése annak érdekében, hogy a gazdasági társaságok és a nonprofit szervezetek reneszánszát kövesse a szövetkezeti mozgalom fellendülése is.

Az aktuális jogszabályszerkezet magyarozatát bőséges iratmintatár teszi még hasznosabbá az érintettek és az érdeklődők számára.

A könyv megrendelhető és személyesen megvásárolható a kiadó közlönnyboltjában (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., tel./fax: 267-2780; internetcím: www.mhk.hu/kozlonnybolt), továbbá a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275).

120 oldal. Ára: 945 Ft áfával.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a **A szövetkezeti törvény magyarozata** című kiadványt példányban, és kérem juttassák el az alábbi címre.

Ára: **945 Ft** + postaköltség.

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. Németh Gabriella és dr. Patyi András

A társasházi törvény magyarázata

című kiadványát.

Hazánkban 1924 óta létezik a társasház intézménye, és a ma hatályos törvény immár a negyedik társasházi törvény.

A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény kommentárja a közös tulajdon ezen speciális formájának szabályait igyekszik megismertetni az olvasókkal. A kiadványt haszonnal forgathatják elsősorban közös képviselők, társasház-tulajdonosok, társasházi ügyekkel napi szinten foglalkozók, de a jogi pályák valamelyikén dolgozó szakemberek is.

A törvénytörvénybe illesztett magyarázatok önálló szöveggént is, de a törvénytörvény szöveg kiegészítéseként is használhatók.

Az egyetemi docens, illetve ügyvéd szerzőpáros könyvében jól ötvözi az elméleti és a gyakorlati megközelítés előnyeit. A szerzők sok helyütt igyekeznek megvilágítani, elmagyarázni nemcsak a konkrét jogszabályszöveget, hanem a társasházi jogviszonyok mögöttes, általános polgári jogi háttérintézményeit, jogelveit is (pl. jóhiszemű joggyakorlás elve, joggal való visszaélés általános tilalma stb.). Sőt, a kommentár szövegében megtalálhatjuk a szavazati arányokkal (pl. egyszerű szótöbbség, minősített többség, abszolút többség) kapcsolatos tudnivalók általános ismertetését is.

A kiadvány függeléke tartalmaz egy társasházi alapító okiratot és egy szervezeti és működési szabályzatot is. E két okirat természetesen mintadokumentum, melyek tartalmát az adott társasház alapítása során a konkrét tulajdoni és működési viszonyok függvényében mindenképpen pontosítani, kiegészíteni, módosítani kell, de mégis támpontul szolgálhat mintaszöveggént mindazok számára, akik tanácstalanok abban, hogyan is induljanak neki egy társasház-alapításnak, immáron az új, negyedik társasházi törvény szabályai alapján.

A kiadvány 144 oldal terjedelmű.

Ára: **1155 Ft** áfával.

A kötet megrendelhető és személyesen megvásárolható a kiadó közlönnyboltjában (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. tel./fax: 267-2780; internetcím: www.mhk.hu/kozlonnybolt/), továbbá a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275).

MEGRENDELÉS

Megrendeljük **A társasházi törvény magyarázata** című kiadványt (ára: **1155 Ft** áfával)
példányban, és kérjük, 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 átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A MAGYAR HIVATALOS KÖZLÖNYKIADÓ

megjelentette a

LEX-ICON § 3.0

kiadványát, amely a

Választójogi Jogszabályok Gyűjteményét

tartalmazza

A **Választójogi Jogszabályok Gyűjteménye** – a *LEX-ICON § 1.0* (Önkormányzati Jogszabályok Gyűjteménye) és a *LEX-ICON § 2.0* (Közigazgatási Eljárások Jogszabályainak Gyűjteménye) korábbi kiadványok nyomdokain haladva és a felsőoktatási képzéshez segítséget nyújtva – a módosításokkal egységes szerkezetben tartalmazza az országgyűlési képviselők és az Európai Parlament tagjainak megválasztásához szükséges hatályos jogszabályokat. A kötet **öt részből** és **függelék**ből áll.

Az **első részben** az országgyűlési képviselők választásával összefüggésben az Alkotmány, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény, az országgyűlési képviselők választásáról, illetve a jogállásukról szóló törvények, az országgyűlési képviselői választásokkal kapcsolatos eljárási szabályok és egyéb jogszabályok, határozatok rendelkezéseit közöljük. A **második rész** az Európai Parlament tagjainak megválasztásáról szóló törvény főbb rendelkezéseit tartalmazza. A **harmadik rész** az Országos Választási Bizottságnak az országgyűlési képviselői választásokkal összefüggésben a Magyar Közlönyben 1998–2006. között közzétett állásfoglalásait, míg a **negyedik rész** az Alkotmánybíróság által 1990–2005. között hozott és a témával összefüggő, a Magyar Közlönyben közzétett elvi jelentőségű határozatait adja közre. Az **ötödik rész** a Legfelsőbb Bíróságnak 1998–2005. között hozott választójogi eseti döntéseit mutatja be. A **Függelék** a 2006. évi országgyűlési választások szempontjából jelentős adatokat (egyéni és területi választókerületi adatok, országgyűlési egyéni választókerületek adatai, területi választási bizottságok és irodák adatai).

A kiadványt nemcsak az egyetemi, főiskolai hallgatók a tanulmányaikhoz, hanem a választási bizottságok tagjai (szavazatszámoló bizottság, helyi választási bizottság, országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, területi választási bizottság, Országos Választási Bizottság) és a választási irodák munkatársai is haszonnal forgathatják választással kapcsolatos munkájukhoz. A tematikusan rendszerezett jogszabálygyűjtemény megfelelő segédesszöveget jelenthet a kutatók, a választójog iránt érdeklődők számára is.

A kötet megrendelhető, illetve személyesen is megvásárolható a Magyar Hivatalos Közlönykiadó közlönnyboltjában, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. címen (postacím: 1394 Budapest, 62. Pf. 357., fax: 267-2780) vagy a Közlönycentrumban, 1072 Budapest, Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán; telefon: 321-5971, fax: 321-5275).

MEGRENDELÉS

Megrendeljük a **LEX-ICON § 3.0 Választójogi Jogszabályok Gyűjteménye** kiadványt (ára: **4950 Ft áfával**) példányban, és kérjük 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 átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

KÖNYVISMERTETŐ

Dr. Holló András és dr. Balogh Zsolt 1994-ben határozták el először, hogy az Alkotmány tételeihez rendelt közreadják az alkotmánybíróági gyakorlat – főként elvi tételeket tartalmazó – vázlatát:

Az értelmezett Alkotmány

című könyvet. Az öt éves ítélezési gyakorlat összefoglalásáról megjelent kötet pozitív szakmai visszhangja bátorította a szerkesztőket, hogy újabb öt év elteltével megjelentették a második kötetet. Ezt a munkát sokan forgatták mindazok, akiknek az alkotmányjogi ismeretek folyamatos frissítése megkerülhetetlen, de azok is, akik csupán érdeklődtek az Alkotmánybíróság tevékenységéről, jogfejlesztő ítélezéséről.

Ismét eltelt öt év. A szerkesztők úgy döntöttek, hogy – immár hagyományként – elkészítik a tizenöt éves gyakorlat összefoglalását. E harmadik kötet megfelelő kiindulópontot jelent annak megismerésében, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései miként hatályosultak a gyakorlatban, az Alkotmány szabályaiból milyen elvi következtetések adódnak az államszervezet, a jogrendszer működését illetően. A tizenöt éves gyakorlat összefoglalása pedig ebben szilárd hátteret jelent.

Ajánljuk e könyvet a jogalkotás szakembereinek, a jogalkalmazóknak, elsősorban a bírának, ügyészeknek, az önkormányzatoknál dolgozó jogászoknak, ügyvédeknek, valamint az egyetemi oktatóknak és hallgatóknak egyaránt. A jelölt szakmai kör mindennapi munkáját elősegítő könyv olyan „kivonat”, amely az alkotmánybíróági gyakorlat ismertetésén keresztül – a szerkesztők reményei szerint – az alkotmányos jogállam működéséhez elengedhetetlen értékrenddel is megismertet.

A kötet megrendelhető és személyesen megvásárolható a kiadó közlönnyboltjában (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. tel./fax: 267-2780; internetcím: www.mhk.hu/kozlonnybolt), továbbá a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275).

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük **Az értelmezett Alkotmány** című kiadványt (ára: **8832 Ft áfával**) példányban, és kérjük, juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

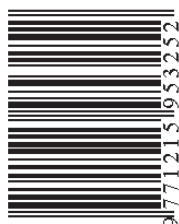
Ügyintéző neve, telefonszáma:

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 átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás



Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6.

Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató,

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadónál,

1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, vagy faxon 318-6668.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a Fama Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.

Információ: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a kiadó Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. szám alatti közlönnyboltjában (tel./fax: 267-2780), vagy a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275), illetve megrendelhető a www.mhk.hu/kozlonnybolt internetcímen.

A 2006. évi előfizetési díj: 17 136 Ft áfával. Egy példány ára: 1771 Ft áfával.

A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 1215—9530

06.1897 Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes.