

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

FELHÍVÁS!

Felhívjuk tisztelt Előfizetőink figyelmét a közlőny utolsó oldalán közzétett tájékoztatóra és a 2008. évi előfizetési árainkra

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
99/2007. (XII. 6.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 162/2007. (VI. 25.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1212
100/2007. (XII. 6.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert a törvényalkotó az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben nem szabályozta az országos népszavazás során az aláírásgyűjtő ív hitelesítését végző szerv eljárását abban az esetben, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően – ugyanazon tartalmú kérdésben – újabb aláírásgyűjtő ívek mintapéldánya kerül benyújtásra (versengő népszavazási kezdeményezések esetköre)	1216
101/2007. (XII. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1223
102/2007. (XII. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 169/2007. (VII. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1230
103/2007. (XII. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 351/2007. (IX. 12.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1236
104/2007. (XII. 13.) AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 245. § (4) bekezdésének „[...]”, a tárgyalásról való kivezetése vagy kiutasítása esetén a rendzavarás napján tartott tárgyalás befejezéséig őrizetbe veheti” szövegrésze alkotmányellenességéről	1242
105/2007. (XII. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1247
106/2007. (XII. 20.) AB határozat	Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény 22. § (2) bekezdés h) és j) pontja alkotmányellenességéről	1251
107/2007. (XII. 22.) AB határozat	Ráckeve Város Képviselő-testületének a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 7/1992. (XII. 9.) rendelete 22. §-a alkotmányellenességéről.....	1255
870/B/1996. AB határozat	A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 14. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	1259

Szám	Tárgy	Oldal
1006/B/2001. AB határozat	A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 3. § (2) bekezdésének első fordulátát követő „a műsorszolgáltató (...) tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére” szövegrésze, valamint a 3. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1263
431/B/2002. AB határozat	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 97. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1268
746/B/2002. AB határozat	A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 6. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1270
610/B/2003. AB határozat	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 16. § (4) bekezdés „– a 20. § (3) bekezdése szerinti eset kivételével –” szövegrésze, 17. § (2) bekezdés b) pontja, 20. § (1) bekezdés „– (3)” szövegrésze, valamint (3)–(5) és (7) bekezdése, 21. §-a, 22. § (1) bekezdés b) és c) pontja, valamint (3)–(4) bekezdése, továbbá a 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének – az Alkotmány 55. §-ával összefüggésében történő – vizsgálatáról.....	1275
788/B/2005. AB határozat	A villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény 95/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	1278
867/B/2005. AB határozat	Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 46. § (4) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1279
168/B/2006. AB határozat	A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 2. § (1) bekezdés a) és d) pontja, 7. § (1) bekezdése, 11. §-a, 26. § (2) bekezdés a) pontja, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 115/B. §, 115/C. §, 115/E. §, 115/F. §, 115/G. §, 115/J. § kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó része alkotmányellenességének vizsgálatáról	1282
483/B/2006. AB határozat	A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1290
1197/B/2006. AB határozat	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 26. § (1) bekezdés f) pontja „a vállalkozó által” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	1293
282/B/2007. AB határozat	A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1296
1246/D/2007. AB határozat	A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 16. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	1300
530/B/2002. AB határozat	A súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése, valamint az 1. számú mellékletének 2. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1303
480/B/2003. AB határozat	A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény végrehajtásáról rendelkező 16/1997. (III. 5.) FM rendelet 22. és 25. §-a, valamint 26. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1308
907/B/2004. AB határozat	A pártfogó ügyvéd és a kirendelt védő részére megállapítható díjról és költségekről szóló 7/2002. (III. 30.) IM rendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1309
42/B/2005. AB határozat	A szarvasmarha-fajok egyedeinek jelöléséről, valamint Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszeréről szóló 99/2002. (XI. 5.) FVM rendelet 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1312

Szám	Tárgy	Oldal
1022/B/2006. AB határozat	A kikötő, komp- és révátkelőhely, továbbá más hajózási létesítmény létesítéséről, használatbavételéről, üzemben tartásáról és megszüntetéséről szóló 50/2002. (XII. 29.) GKM rendelet 1. sz. melléklete 2.2.3.3. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	1315
333/B/2007. AB határozat	Siófok Város Önkormányzatának a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló 15/2001. (V. 25.) rendelete 20. § (1) bekezdése, 23. §-a és 1. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról	1317
411/B/2007. AB határozat	A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról szóló 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet 3. melléklet 19.3. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	1321
460/D/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1323
258/E/2004. AB végzés	Az alkotmánybíróági eljárás megszüntetéséről	1324
712/D/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1325
431/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1328
911/B/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1330
1147/D/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1331
712/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybíróági eljárás megszüntetéséről	1334
1045/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybíróági eljárás megszüntetéséről	1334
191/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1335
1172/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1336
31/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1337
87/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1337
174/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1338
177/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1339
213/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1340
283/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1340
749/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1341
1008/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1341
1082/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1342
1287/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvántalálón alaptalan indítvány elutasításáról.....	1343

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

99/2007. (XII. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában – *dr. Holló András, dr. Kiss László és dr. Trócsányi László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 162/2007. (VI. 25.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 162/2007. (VI. 25.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadja.

Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi-, fogászati- és járóbeteg szakellátásért, valamint a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő január 1-jétől kötelező legyen hálapénzt fizetni?”

Az Országos Választási Bizottság megállapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ában megfogalmazott követelménynek, amely szerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

Az Országos Választási Bizottság szerint a kérdésben szereplő hálapénz-fogalom nem határolható körül pontosan, annak ellenére, hogy a „hálapénz” szó használata a közbeszédben elterjedt. Így nem határozható meg pontosan, hogy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlést milyen jogalkotási kötelezettség terhelné.

Az Országos Választási Bizottság utalt arra is, hogy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek olyan

jogintézményt kellene bevezetnie, amely jelenleg illegitim, a közfelfogás által elítélendő, és semmiképpen sem fér össze a Magyar Köztársaságnak az emberi méltóság tiszteletben tartására és jogállamiságra épülő alkotmányos rendjével.

2. A határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 81. számában, 2007. június 27-i dátummal jelent meg.

A határozat ellen a hitelesítést kezdeményező személy nyújtott be kifogást, 2007. július 10-én. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehetett előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett.

Az Alkotmánybíróság a kifogást – a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – soron kívül bírálta el.

3. A kifogás tartalma szerint az Országos Választási Bizottságnak a kérdés egyértelműségével kapcsolatos érvelése önmagában is ellentmondásos, a hálapénz létezése ténykérdés, s inkább azzal kellene foglalkozni, hogy az hogyan szüntethető meg. Keresni kellene a megfelelő megoldást, hogy a való tény ne sértse az emberi méltóságot, a jogállamiságot és az alkotmányos rendet. A megoldás az is lehetne, hogy az illetékes fórum kötelezze az Országgyűlést, hogy törvényben tiltsa meg a hálapénz adását és elfogadását.

II.

A kifogás elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. (...)

28/C. § (...)

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. (...)

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

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról, (...)

f) a Kormány programjáról,”

2. A Ve. érintett rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírás-gyűjtő 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 Nsztv. érintett rendelkezései:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírás-gyűjtő ív hitelesítését, ha (...)”

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, (...)”

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésakor az Alkotmánybíróságnak e jogorvoslati eljárás során meggyőzően kell értelmeznie a hatáskörét. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni, és a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség [először: 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 402–404.], vagyis a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy ha a népszavazás eredményes, akkor annak eredménye alapján az Országgyűlés a hatályban lévő jogszabályok szerint el tudja-e dönteni, hogy milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.].

Az Országos Választási Bizottság helytállóan állapította meg, hogy a kérdés ez utóbbi követelménynek, a jogalkotói egyértelműség követelményének nem felel meg.

Habár az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt népszavazás kezdeményezőjével szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használja a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározza azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 565, 567.],

a kérdésből mind a választópolgárok, mind az Országgyűlés számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel járhat a népszavazás.

A jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák [26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABK 2007. április, 332, 334.].

A jelen esetben megállapítható, hogy a választópolgárok döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnek tisztában azzal, miről döntenek.

A kérdés – lényeges tartalma szerint – arra irányul, hogy a háziorvosi-, fogászati- és járóbeteg szakellátásért, valamint a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért, vagyis az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaiért „kötelező legyen hálapénzt fizetni”.

A hálapénzzel kapcsolatban a Magyar Orvosi Kamara (MOK) etikai kódexe a következőképpen fogalmaz: „A beteg ember meggyógyítását, életének megmentését, új életek világra segítését kísérő hála kifejezése kényszer nélküli, és szabad elhatározáson alapul. A hálapénz a beteg vagy hozzátartozója által a kezelést követően, utólag az orvosnak önként adott juttatás. ... A hálapénztől élesen el kell különíteni az előre felajánlott, vagy ráutaló magatartással kikényszerített anyagi juttatást, amely már korrupciónak, zsarolásnak minősül.” (64–65., 69. pont)

A nem jogi kötelezettségből, de kényszerből, a kérdésben szereplő ellátások nyújtásával összefüggésben adott juttatás nem minősül hálapénznek az orvosi hivatás gyakorlása szempontjából, a jogi kötelezettséggént jelentkező fizetési kötelezettség pedig már nem hálapénz.

Az ellátások igénybevételeért vagy igénybevételeük mellett, jogi kötelezettséggént jelentkező fizetési kötelezettségeket a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) határozza meg akkor, amikor a térítésmentesen, valamint vizitdíj, illetve kórházi napidíj fizetése mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatásokról, az árhoz nyújtott támogatással igénybe vehető szolgáltatásokról, valamint a biztosított által részleges térítés mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatásokról szól.

A kérdésben szereplő ellátások egy része jelenleg térítésmentes, másokért már most is részleges térítés fizetendő, míg az orvos és beteg között megvalósuló gyógyító vagy diagnosztikai célú találkozásért általában vizitdíjat kell fizetni.

A hatályos jogszabályok keretei között ezért nem állapítható meg, hogy milyen tartalmú jogalkotásra lenne köteles az Országgyűlés eredményes népszavazás esetén, illetve nem állapítható meg az sem, hogy a választópolgároknak a döntésük meghozatalakor miről kellene dönteniük: a részleges térítés mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások körének bővítéséről vagy új, eddig az Ebtv.-ben nem szabályozott fizetési kötelezettség bevezetéséről.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országos Választási Bizottság

megalapozott érdemi döntést hozott, amikor az aláírás-gyűjtő íven megfogalmazott kérdés hitelesítését megtagadta. Ezért a 162/2007. (VI. 25.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2007. december 4.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. Egyetértek a többségi határozat rendelkező részében foglaltakkal, ugyanakkor nem értek egyet a többségi indoklással.

Álláspontom szerint a jelen ügyben benyújtott aláírás-gyűjtő ív mintapéldánya azért nem hitelesíthető, mert az adott népszavazási kezdeményezés a Ve. 3. § d) pontjában rögzített rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét sérthette meg.

2. A népszavazás kezdeményezője, V. K. magánszemély az OVB-hez benyújtott kifogásában egyértelműen kifejtette, hogy a népszavazási kezdeményezés benyújtásával éppen azt kívánta elérni, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel ellentétes helyzet alakuljon ki. Rögzítette, hogy az „abszurd abszurdjával” kísérletezik, kifogását (és kezdeményezését ezúton) olyan javaslatnak tekinti, amelyben egy magánszemély próbálja korrigálni az állam egyes szegmenseinek hibás működését. A kezdeményező kifogásából kitűnik, bár a kezdeményezés arra irányult, hogy a választópolgárok arról szavazzanak, vajon kívánják-e, hogy a hálapénz kötelező legyen, célja valójában az volt, hogy „illetékes fórum kötelezze az Országgyűlést, hogy törvényben tiltsa meg a hálapénz adását és elfogadását.” Az iratokból nyilvánvaló, hogy V. K. eszközül próbálta használni az országos népszavazás Alkotmányban

szabályozott intézményét ahhoz, hogy az Országgyűlést a népen keresztül rábírra egy meghatározott tartalmú jogszabály megalkotására oly módon, hogy a választópolgárokat arra hívja fel, hogy egy másik kérdést (a feltett kérdés inverzét) válaszoljanak meg. A V. K. által kezdeményezett népszavazás mindenképpen ‘alkalmatlan’ kezdeményezés: a kifordítottan, leplezetten elérni próbált célja megvalósítására sem szolgálhat ez a módszer. Ha a feltett a kérdésre nem-mel is szavazna a nép, sem érné el V. K. a célját, hiszen ebben az esetben az Országgyűlésnek nem lenne jogalkotási kötelezettsége, nem alkotná meg a hálapénzt tilalmazó jogszabályt.

Álláspontom szerint a benyújtott kifogásból nyilvánvaló, hogy V. K. magánszemély a népszavazási kezdeményezését nem az intézmény társadalmi céljával, rendeltetésével összhangban nyújtotta be.

Az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában már rögzítette, hogy az országos népszavazásra indítványozott kérdések vizsgálatánál figyelemmel kell lenni a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepére (ABK 2007, április, 332, 334.).

3. A fentiek szerint úgy gondolom, egyetértve dr. Kiss László alkotmánybíró úr 26/2007. (IV. 25.) AB határozatához fűzött párhuzamos indokolásának 3. pontjában kifejtettekkel (ABK 2007, április, 332, 336.), hogy szükséges vizsgálni a rendeltetésszerű joggyakorlással összefüggő kérdéseket is az országos népszavazással kapcsolatosan, különös tekintettel az alábbiakra.

3.1. Az országos népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezések aláírásgyűjtő ívének hitelesítésével összefüggő eljárás (a továbbiakban: hitelesítési eljárás) az országos népszavazásra irányuló eljárás részét képezi. Az országos népszavazásra a Ve. szabályai az irányadóak [Ve. 2. § e) pont], vagyis a hitelesítési eljárás a Ve. hatálya alá eső választási eljárások egyik típusa. A Ve. 3. §-a valamennyi választási eljárástípusra kiterjedő érvennyel határozza meg a választási eljárás alapelveit, így azok a népszavazási eljárásra, és azon belül a hitelesítési eljárásra is kiterjednek. Erre az eljárásra is érvényes a Ve. 3. §-ában meghatározott követelmény, mely szerint a „választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk” a 3. § d) pontba foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét.

3.2. Ez az alapelv szoros összefüggésben van a népszavazás[i eljárás]nak az alkotmányos rendszerben betöltött szerepével is. Az Alkotmány 2. §-ában rögzítettek szerint a Magyar Köztársaság olyan „független, demokratikus jogállam”, melyben „minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. „Az Nsztv. preambuluma szerint a nép a hatalmát az Alkotmány keretei között gyakorolja. A Ve. preambuluma szerint az Országgyűlés a törvényt azért alkotta meg, hogy a választójog gyakorlása, a választási,

népszavazási és népi kezdeményezési eljárás demokratikus és megfelelő biztosítékokkal övezett legyen.” [32/2001. (VII. 11.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), ABH 2001, 287, 294.] Az országos népszavazás intézményében megnyilvánuló, az Alkotmány keretei közötti közvetlen hatalomgyakorlás – szintén az Nsztv. preambuluma értelmében – „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában” való közvetlen, szavazással történő néprészvétellel valósul meg. Sikeres aláírásgyűjtés esetén, az aláírások hitelesítését követően az Országgyűlés köteles elrendelni a népszavazást az aláírásokkal támogatott kérdésben, érvényes és eredményes népszavazás esetén a népszavazáson hozott döntést végrehajtani. Mivel az országos népszavazás rendeltetése, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában a hatalom birtokosa, a nép részt vegyen [v.ö. 52/1997. (X. 14.) AB határozat (Abh2.), ABH 1997, 331, 341.], a hitelesítési eljárás során kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a benyújtott kezdeményezés a népszavazás alkotmányos rendeltetésével összhangban van-e. „[C]sak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével.” [26/2007. (IV. 25.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), ABK 2007. április, 332, 334.]

3.3. Az Abh2. rögzítette, hogy „[a] népszavazáshoz való jog politikai alapjog. [...] A népszavazáshoz való jog mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre.” (ABH 1997, 331, 343–344.; megismétli: Abh1., ABH 2001, 287, 294.)

Az államot az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazás kezdeményezéséhez és támogatásához fűződő alapjog megfelelő érvényesülése érdekében alkotmányos intézményvédelmi kötelezettség terheli. „Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mérceje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkorin intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik.” (Abh2., ABH 1997, 331, 344.). Azonban az intézményvédelmi kötelezettség nem terjed ki mindenféle kezdeményezésre, csak az intézmény rendeltetésével összhangban lévő indítványokra. Ha az állam nem részesít védelemben olyan népszavazási kezdeményezéseket, amelyek ennek a követelménynek nem felelnek meg (rendeltetésellenesek), komolytalanok stb., az nem minősül az intézményvédelmi kötelezettség megsértésének [hivatkozom itt ismét dr. Kiss László alkotmánybíró úr 26/2007. (IV. 25.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklására].

Megítélésem szerint ez az intézményvédelmi kötelezettség magában foglalja azt is, hogy a népszavazási (ezen belül a hitelesítési) eljárás során az eljáró választási szer-

vek figyelemmel legyenek arra, hogy az eljárásban résztvevők érvényre juttatják-e (vagyis betartják-e) a választási eljárás alapelveit, különösen a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. Az alapelvek emellett szoros összefüggésben állnak a jogbiztonság elvével is. A Ve. alapelveit az Alkotmánybíróság szerint tulajdonképpen a jogbiztonság garانتálása érdekében fogalmazta meg az Országgyűlés (Abh1., ABH 2001, 287, 295.). A jogbiztonság érdekében megfogalmazott eljárási alapelvek alkalmazása segíthet eldönteni azokat a helyzeteket, melyekre nézve a törvények kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak. Ez áll összhangban az intézményvédelmi kötelezettség érvényesülésével is.

A kifogást benyújtó által is hivatkozott rendeltetésszerű joggyakorlás elvének a szerepe tehát szorosan összefügg az államot (állami szerveket) terhelő, a népszavazás intézménye megvalósulásának az elősegítésére irányuló kötelezettségével is. Megítélésem szerint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a jogrendszer egészét átható általános alapelv, melynek lényeges tartalma, hogy semmilyen jogosultság gyakorlása nem irányulhat a jogosultság társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra, másként megfogalmazva: a jogosultság gyakorlása csak a jog társadalmi rendeltetésével összeférő célra irányulhat. Az Alkotmánybíróság más megfogalmazásban már korábban rámutatott, hogy a demokratikus jogállamokban ennek az elvnek az érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában az egész jogrendszerben, ezen belül a közjogban is érvényre jut. Ez az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvény közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. [31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 244, 245–246.]

3.4. Álláspontom szerint az itt leírtak a hitelesítési eljárásban résztvevő valamennyi szereplőre, a választási szervekre és a népszavazási kezdeményezést benyújtókra is kiterjednek. Alkotmányos berendezkedésünk szerint a népszavazás intézménye a közhatalom gyakorlásában kivételes szerepet tölt be. Ez a kivételesség fokozottan indokolja a rendeltetésszerű joggyakorlás érvényesülésének vizsgálatát. Ennek az elvnek az ajánlásban résztvevő választópolgárok felé is érvényesülnie kell. Különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az előzőekben említett határozatában előrevetítette, hogy a népszavazási kérdésnek a népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetőségét (a népszavazási kérdés egyértelműsége kapcsán) esetenként vizsgálni fogja (Abh3., ABK 2007, április, 332, 334.), a jelen esetben az ilyen irányú vizsgálattól nem lehetett volna eltekinteni.

3.5. Megjegyzem, a jogalkotó is gondolt azokra az esetekre, amikor a népszavazási kezdeményezéshez való jogát valaki nem annak rendeltetésével összhangban, esetlegesen rosszhiszeműen gyakorolja. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 28. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy ilyen esetekben a testület előtt folyó eljárás költ-

ségei felszámíthatóak az indítványozónak, quasi az intézmény rendeltetésellenes használatának díjaként (részletesebb kifejtését a témának ld. a hivatkozott párhuzamos indokolásban, ABK 2007. április, 332, 336.).

Budapest, 2007. december 4.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 796/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 169. számában.

100/2007. (XII. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *dr. Bragyova András* és *dr. Holló András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával és *dr. Trócsányi László* különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a jogállamiság részét képező jogbiztonság, valamint a népszavazáshoz való jog alkotmányi rendelkezéseit sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mivel a törvényalkotó az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben nem szabályozta az országos népszavazás során az aláírásgyűjtő ív hitelesítését végző szerv eljárását abban az esetben, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően – ugyanazon tartalmú kérdésben – újabb aláírásgyűjtő ívek mintapéldánya kerül benyújtásra (versengő népszavazási kezdeményezések esete).

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet 2008. március 31-ig szüntesse meg.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: indítványozó, illetve OVB) indítványt terjesztett az Alkot-

mánybíróság elé, amelyben azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján – állapítsa meg, hogy a törvényalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő annak következtében, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) nem szabályozta teljes körűen az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítését végző szerv eljárását.

Az indítványozó az alkotmányellenes mulasztást abban látta, hogy nézete szerint a törvényalkotó az Nsztv.-ben „nem szabályozta teljeskörűen, hogy a hitelesítést végző szervnek hogyan kell eljárnia az Nsztv. 12. §-ában szabályozott hasonló, de az ott szabályozott védelmet nem élvező esetkörökben.”

Az Alkotmánybíróság 57/2004. (XII. 14.) AB határozatában foglaltakra hivatkozással az indítványozó kifejtette, hogy az Nsztv. 12. §-a a hitelesített aláírásgyűjtő ívekre, illetve kérdésekre vonatkozik, ebből következően nem tartalmaz rendelkezést a „hitelesítési eljárásban folyamatban lévő, de jogerőre nem emelkedett kezdeményezések elbírálására vonatkozóan.”

Az indítványozó utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában kifejtette, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítése akkor tekinthető befejezettnek, amikor az Országos Választási Iroda vezetője – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (1) bekezdése alapján – hitelesítő záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. A Ve. hivatkozott törvényi rendelkezése értelmében a záradékolásra a Ve. 130. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő napon, míg jogorvoslat esetén az Alkotmánybíróság hitelesítő határozatot helybenhagyó döntésének a Magyar Közlönyben való közzététele napján kerülhet sor.

Mindezekből az indítványozó szerint egyértelműen megállapítható, hogy az említett időpontokat megelőzően „nem beszélhetünk hitelesített aláírásgyűjtő ívről”.

Az indítványozó álláspontja szerint sem az Alkotmány, sem az Nsztv. nem hatalmazza fel a hitelesítést végző jogalkalmazó szervet arra, hogy „a jogerős hitelesítést megelőzően érkezett, azonos tartalmú kezdeményezések esetében” az egyik kérdés hitelesítéséig bármely időrendiségre vagy egyéb más körülményre hivatkozással megtagadja egy másik kérdés hitelesítését.

Az indítványozó érvelése szerint az Nsztv. szabályozási hiányossága miatt „akár szó szerint megegyező kérdéseket is be lehet adni, akár többször is”, illetve „az azonos tárgykörre vonatkozó, de eltérő megfogalmazásban és céllal feltett, egyaránt eredményes népszavazással lezárult kezdeményezés esetében a törvényhozó számára nehezen megállapítható, hogy milyen tartalmú döntést hozzon.”

Az indítványozó a törvényhozói mulasztással összefüggően a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] vala-

mint a népszavazáshoz való politikai jog – mint az állampolgárokat megillető alkotmányos alapjog – sérelmét állította.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

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

2. Az Nsztv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.”

3. A Ve. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„118. § (1) A 130. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő napon, jogorvoslat esetén az Alkotmánybíróság hitelesítő határozatot helybenhagyó döntésének a Magyar Közlönyben való közzététele napján az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni.”

„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.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már számos korábbi határozatában foglalkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, ennek részeként a jogbiztonság alkotmányi rendelkezésének alkotmányos tartalmával.

Az Alkotmánybíróság legutóbb, az Nsztv.-vel összefüggő – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes-

ség vizsgálatára irányuló – indítványok tárgyában meghozott, 27/2007. (V. 17.) AB határozatának indokolásában az országos népszavazást szabályozó törvényi rendelkezéseknek és a jogbiztonság alkotmányi rendelkezésének az alkotmányos kapcsolatát vizsgálva rámutatott:

„Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság alapvető ismérve a jogbiztonság, amely nemcsak »az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is« (ABH 1992, 59, 65.).

A jogintézmények kiszámítható működésének a jogbiztonságból fakadó jogállami követelményét az Alkotmánybíróság más határozataiban is megerősítette [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.; 33/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 352, 358.].

Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy: »a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket« [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság alkotmányi rendelkezése megköveteli, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás kiemelkedően fontos Alkotmányban szabályozott jogintézményének – az országos népszavazásnak – a működése előre látható, kiszámítható és biztonságos legyen. (...) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem az országos népszavazás kezdeményezésére jogosult választópolgárok, sem az országos ügydöntő népszavazáson meghozott döntés végrehajtásáért felelős Országgyűlés oldalán nem merülhet fel olyan bizonytalansági tényező, amely veszélyeztetheti az alkotmányos jogintézmény előre látható, kiszámítható és biztonságos működését.” (ABK 2007. május, 387, 391.)

2. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján abban az alkotmányossági kérdésben kellett állást foglalni, hogy az indítványozó által jelzett szabályozási hiány (mulasztás) fennáll-e, illetve annak fennállása esetén megállapítható-e – az abból előálló – indítványozó által állított alkotmányellenesség.

2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozott hatáskörben történő eljárására – a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására – vonatkozó törvényi szabályozást és az ahhoz kapcsolódó gyakorlatát tekintette át.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza.

Az Abtv. 49. §-a értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az említett törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállni [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.].

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségét konkrét jogszabályi felhatalmazás hiányában is köteles teljesíteni, amennyiben az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak következtében állt elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének a lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.].

Az Alkotmánybíróság akkor is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan egyáltalán nincs szabály [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.].

A szabályozás hiányos tartalmából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán kell, hogy alapuljon [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

2.2. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az Nsztv. szabályozása nem teljes körű (hiányos), mivel nem szabályozza a hitelesítő szerv eljárását a hitelesítési eljárás során „életszerűen” felmerülő azon tényállás esetén, amikor az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének, illetve a kérdésnek a hitelesítését megelőzően ugyanazon tartalmú kérdésben aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldányai, illetve népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezések kerülnek benyújtásra a hitelesítő szervhez.

A hiányzó eljárási szabály – az indítványozó szerint – azért sérti a jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányi rendelkezését, mert egyrészt súlyos jogbizonytalanságot idéz elő a jogalkalmazásban, másrészt „kétségesse teszi a törvényhozói egyértelműséget”.

Utóbbi azért teszi kiszámíthatatlanná az alkotmányos jogintézmény működését, mert a szabályozás hiánya miatt előállhat az, hogy ugyanazon tárgyra vonatkozó ám ellentétesen megfogalmazott kérdésekben több ügydöntő országos népszavazásra kerül sor és ezek eredményei kiszámíthatatlanná teszik a törvényhozás számára azt, hogy az eredményes népszavazások alapján milyen tartalmú döntést kell hozni.

2.3. Az Alkotmánybíróság – áttekintve az Nsztv. szabályozását – az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány tekintetében az alábbiakat állapította meg.

Az Nsztv. indítványozó által felhívott 12. §-a az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a kérdés OVB részéről történő hitelesítéséhez kapcsolja azt a tiltó rendelkezést, hogy ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (Nsztv. 2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (Nsztv. 9. §) az említett törvényi rendelkezésben foglalt határidőkön belül.

Az Alkotmánybíróság – az indítványozó által is hivatkozott – 57/2004. (XII. 14.) AB határozatában az Nsztv. 12. §-ában foglalt „hitelesítés” fogalmát és a hitelesítés záró időpontját az alábbiak szerint értelmezte: „[a]z Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nsztv. hivatkozott rendelkezése egyértelműen csak a hitelesített aláírásgyűjtő ívekre, illetve kérdésre vonatkozik.

Az aláírásgyűjtő ív hitelesítése akkor tekinthető befejezettnek, ha az Országos Választási Iroda vezetője az Nsztv. [helyesen: Ve.] 118. § (1) bekezdése alapján hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, ugyanis csak ez után kerülhet sor az aláírásgyűjtés megkezdésére.” (ABH 2004, 809, 815.)

A Ve. 118. § (1) bekezdése értelmében a Ve. 130. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő napon, – jogorvoslat esetén – az Alkotmánybíróság hitelesítő határozatot helybenhagyó döntésének a Magyar Közlönyben való közzététele napján kerülhet sor az Országos Választási Iroda vezetője részéről a hitelesítési záradék aláírásgyűjtő ív mintapéldányára történő rávezetésére.

A Ve. 118. § (1) bekezdésének utolsó fordulata alapján az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdni.

Az Alkotmánybíróság a fentiekben foglaltak, valamint az Nsztv. és a Ve. rendelkezéseinek az áttekintése alapján megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány fennáll, az Nsztv. nem szabályozza a hitelesítő szerv eljárását abban az esetben, ha az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének, illetve a kérdésnek a hitelesítését megelőzően ugyanazon tartalmú kérdésben nyújtják be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldányait (Nsztv. 2. §), illetőleg nyújtanak be népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezéseket (Nsztv. 9. §).

3. A hiányzó eljárási szabály azt eredményezi, hogy a hitelesítő szerv az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének, illetve a kérdésnek a hitelesítését megelőzően ugyanazon tartalmú kérdésben benyújtott aláírásgyűjtő ívek, illetve népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezések esetében nem tagadhatja meg – sem az időrendiségre, sem más törvényben nem szabályozott körülményre tekintettel – az aláírásgyűjtő ív, illetve kérdés hitelesítését (a továbbiakban: „versengő” népszavazási kezdeményezések esete).

Az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló „versengő” népszavazási kezdeményezések hitelesítése olyan helyzetet is előidézhet, hogy az ugyanazon tárgyra vonatkozó ám ellentétesen megfogalmazott kezdeményezések tárgyában eredményesen lezajlott ügydöntő országos népszavazások alapján az Országgyűlés nem tudja végrehajtani a rá nézve kötelező érvényű ügydöntő országos népszavazásokon meghozott döntéseket.

Az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány a hitelesítést végző jogalkalmazó szerv számára is jogbizonytalanságot teremt, mivel nem egyértelmű, hogy milyen eljárási szabályt (eljárási alapelvet) kell követnie a „versengő” országos népszavazási kezdeményezések elbírálása során.

Ha a hitelesítést végző szerv – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – a „versengő” népszavazási kezdeményezések mindegyikében hitelesíti az aláírásgyűjtő ív mintapéldányait, illetve a kérdéseket és valamennyi hitelesített kérdésben eredményes ügydöntő országos népszavazásra kerül sor, a hitelesítő szerv törvényes eljárása maga idézi/idézheti elő a döntések végrehajtásáért felelős törvényhozó szerv döntésképtelenségét azáltal, hogy tartalmilag ellentétes döntések végrehajtása hárul/hárulhat a törvényhozóra.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány – a fent kifejtettek alapján – az országos népszavazás Alkotmányban szabályozott jogintézményének az előre látható, kiszámítható és biztonságos működését oly mértékben veszélyezteti, hogy az a vizsgált esetben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányi rendelkezésének a sérelmére vezet.

Az Alkotmánybíróság e helyütt ismételten megerősíti a 27/2007. (V. 17.) AB határozatának indokolásában kifejtett azon álláspontját, hogy a jogbiztonság megköveteli, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás kiemelkedően fontos, Alkotmányban szabályozott jogintézményének – az országos népszavazásnak – a működése, előre látható, kiszámítható és biztonságos legyen (ABK 2007. május, 387, 391.). A jogbiztonságból fakadó említett követelményeknek egyaránt érvényesülni kell az országos népszavazásra irányuló eljárásban részt vevő hitelesítő szerv, illetve az ügydöntő országos népszavazási döntés végrehajtására kötelezett törvényhozó szerv eljárásában.

Alkotmányosan nem megengedhetők (a jogbiztonság alkotmányi rendelkezését sértik) az olyan szabályozási hiányok, amelyek az Nsztv.-ben szabályozott hitelesítési eljárásban nem rendezik a hitelesítést végző jogalkalmazó szerv eljárását a „versengő” népszavazási kezdeményezések esetében, illetve megakadályozzák (kiszámíthatatlanná teszik) a „versengő” népszavazási kezdeményezések alapján megtartott eredményes ügydöntő országos népszavazásokon meghozott döntések törvényhozó általi végrehajtását.

Az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában megállapította: „[a] népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére,

támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételtre.

Eme alanyi jog korlátait csak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelő törvény állapíthatja meg, mint ahogy ennek alapján döntött az Alkotmánybíróság már a 987/B/1990/3 AB ügyben. (ABH 1991, 529.)

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint azonban minden alapjog magában foglalja az alanyi védelmi igény mellett az állam objektív kötelességét is a joggyakorlás feltételeinek biztosítására. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302., illetve a 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

Ez az intézményvédelem különösen fontos az olyan, a népszuverenitás gyakorlására szolgáló intézmény esetében, mint a népszavazás.

Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mérceje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkori intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik [lásd a média különböző fajtáival szembeni alkotmányossági követelményeket a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban, ABH 1992, 227.].” (ABH 1997, 331, 344.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, – figyelemmel a fent hivatkozott határozat indokolásában kifejtettek-re is – a vizsgált ügyben a törvényalkotó mulasztása a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog [Alkotmány 2. § (2) bekezdés és 70. § (1) bekezdés] sérelmét is előidézi annyiban, amennyiben az állam (törvényalkotó) nem tett teljes körűen eleget a joggyakorlás feltételeinek a biztosítására vonatkozó objektív kötelezettségének.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a joggyakorlás feltételeinek a biztosítása körébe tartozik az ahhoz szükséges teljes körű szabályozás törvényalkotó általi kialakítása is.

A jelen ügyben a törvényalkotó mulasztása a „versengő” népszavazási kezdeményezések esetében kiszámíthatatlanná teszi az országos népszavazást kezdeményezők számára azt, hogy népszavazási kezdeményezésük eljut-e/eljuthat-e az országos népszavazás megtartásáig.

A törvényalkotó mulasztása (az ebből előálló jogbizonytalanság) tehát a népszavazást kezdeményezők akaratán kívül álló olyan objektív körülmény, amely alapjaiban veszélyeztetheti az alkotmányos jog lényegi tartalmának az érvényesülését, azt hogy a „versengő” népszavazási kezdeményezések esetén a népszavazások a kezdeményezéstől eljuthassanak a megtartásig, illetve, hogy az azokban foglalt döntések a törvényhozó részéről végrehajthatók legyenek.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, azzal, hogy a törvényalkotó számára határidőt tűzött a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy indokoltnak látja az Nsztv. hitelesítési eljárást szabályozó rendelkezéseinek a törvényalkotó általi teljes körű felülvizsgálatát az indítvány által felvetett alkotmányossági kérdés kapcsán annak érdekében, hogy az ügydöntő és véleménynyilvání-

tó országos népszavazások valamint a népi kezdeményezések esetében is a jogbiztonság követelményének megfelelően egyértelmű eljárési rendelkezések szabályozzák a hitelesítő szerv eljárását a „versengő” népszavazási, illetve népi kezdeményezések hitelesítése tekintetében.

E körben a törvényalkotónak egyértelműen meg kell határozni azt is, hogy mi tekinthető azonos tartalmú kérdésnek, és mi a hitelesítő szerv eljárása során követendő szabály az azonos tárgyú, ám ellentétesen megfogalmazott kérdések hitelesítése esetén. A törvényalkotó részéről egyértelmű szabályozást kíván az is, hogy az OVB által már hitelesített kérdés a hitelesítést követően visszavonható-e, vagy sem, illetve, hogy van-e és ha igen, úgy mi a jogkövetkezménye annak, ha az OVB által hitelesített kérdés alapján aláírásgyűjtésre a kezdeményező döntése alapján nem kerül sor. Nem szabályozott továbbá az az esetkör sem, amikor olyan kérdésben kezdeményeznek országos népszavazást, amely nyilvánvalóan „komolytalan”, a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy figyelemmel a 27/2007. (V. 17.) AB határozatában valamint a jelen határozatában megállapított alkotmányellenes mulasztásokra indokoltan látja a népszavazás alkotmányos jogintézményére vonatkozó hatályos joganyag teljes körű felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog érvényesülését biztosítani hivatott szabályozás teljes körűen és a jogállamiság (jogbiztonság) alkotmányos követelményének megfelelően biztosítsa az alkotmányos alapjog érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2007. december 4.

Dr. Bihari Mihály s. k.,

az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András 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. Lenkócs Barnabás s. k., Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek az alkotmányellenes mulasztás megállapításával, de megállapítását az Alkotmány 28/B. § (2) bekezdésére alapoztam volna.

1. A Magyar Köztársaság alkotmányos berendezkedésében a népszavazás (és a népi kezdeményezés) szerepe az, hogy a választópolgárok – a rendszeres időközönként tartandó országgyűlési választásokon túl, amellyel meghatározzák az Országgyűlés összetételét, és ezzel tevékenységének fő irányvonalát a következő választásokig – esetenként közvetlenül is részt vehessenek a törvényhozó hatalom gyakorlásában. A népszavazás történhet az Országgyűlés önálló döntése alapján és kezdeményezheti a választópolgárok egy jelentős kisebbsége is. Mindkét esetben a népszavazás alkotmányos funkciója, hogy a választópolgárok számára lehetővé tegye a közreműködést az Országgyűlés által meghozandó alapvető, a politikai közösség egészét érintő, illetve az állam sorsát befolyásoló döntésekben. A népszavazás alkotmányos szerepe így a képvisleti demokrácia kiegészítése és megerősítése: a népszavazás a választópolgárok és az őket képviselő Országgyűlés közötti együttműködés és párbeszéd eszköze a politikai közösség tagjait érintő alapvető kérdésekről.

A népszavazás ebből következően a magyar alkotmányos rendben, amely az Alkotmány preambuluma szerint „parlamenti demokrácia” a képvisleti demokrácia intézménye, s így nem használható az alkotmányos demokrácia, és így az alkotmányos berendezkedés lényegével ellentétes vagy vele összeegyeztethetetlen célokra. Ennek biztosítéka elsősorban, hogy az Alkotmány módosításáról csak az Országgyűlés rendelhet el megerősítő népszavazást. [25/1999. (VI. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 260.] Az alkotmányozó hatalom [Alkotmány 2. § (2) bekezdés] nem gyakorolható kizárólag népszavazás útján.

2. Az alkotmányellenes mulasztás fő indoka szerintem, hogy a törvényhozó nem szabályozta kimerítően, tehát minden kérdésre kiterjedően, az Alkotmány egészével (ideértve alapelveit is) összhangban a népszavazás intézményét. Az alkotmányos mulasztás megállapításának minden feltétele fennáll.

A népszavazás intézményére vonatkozó szabályokat részben az Alkotmány 28. § – 28/E. §-a és az Nsztv. tartalmazza. Véleményem szerint jelen esetben a törvényhozó alkotmányellenes mulasztása az Alkotmány 28/B § (2) bekezdése alapján állapítható meg, amely kimondja, hogy „[a]z országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”. Az Alkotmány ezzel felhatalmazást ad a törvényhozónak, hogy a népszavazás valamennyi, az Alkotmányban nem szabályozott kérdését törvényben szabályozza. Az Alkotmány 28/B. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás tehát széles körű, kiterjed mindazon szabályokra, amelyek a nép-

szavazás alkotmányos intézménye működéséhez – az Alkotmányban foglaltakkal együtt – szükségesek. Az Alkotmányban adott törvényhozási felhatalmazást az Alkotmánybíróság gyakorlata – ha azok az Alkotmány kiegészítéséhez, vagy az Alkotmány egyes rendelkezései érvényesüléséhez szükségesek – egyben alkotmányos kötelezettségnek is tekinti. [Ild.: 1621/E/1992. AB határozat, ABH 1993, 765, 766.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak az egész Nsztv. tekintetében kellett volna megállapítania mulasztást, és egyúttal kötelezni a törvényhozót a népszavazás intézményének újrászabályozására. A határozatban felsorolt hiányosságok ugyanis összességükben a teljes szabályozás, tehát az Nsztv. egészének alkotmányellenességét idézték elő. Az alkotmányellenességet a népszavazás, mint alkotmányos intézmény rendes működéséhez elengedhetetlenül szükséges szabályok hiánya idézte elő.

A törvényben az alkotmányellenes, ami nincs benne, ez indokolta volna a törvény egészét érintő alkotmányellenes mulasztás megállapítását.

Budapest, 2007. december 4.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével és azzal az elvi megjegyzéssel, hogy az Alkotmánybíróság korábbi [27/2007. (V. 17.) AB határozat] és a jelen határozatában megállapított alkotmánysértő mulasztások megszüntetésén túlmenően indokoltnak látszik a népszavazás, mint alkotmányos intézmény szabályozásának („a hatályos joganyagnak”) „teljeskörű” felülvizsgálata. A határozatban felhozott példák a szabályozás egyéb hiányosságai, amelyet a határozat (hivatalból) nem minősített alkotmánysértést eredményező mulasztásnak, meggyőző érvek az Nsztv. átfogó felülvizsgálata mellett. Az Alkotmány 28/B. §-ában adott felhatalmazáson alapuló felülvizsgálat a törvényalkotó – alkotmányos keretek között garantált – szabadságába tartozik. Ez azt is jelenti, hogy a jogorvoslati pozícióban eljáró Alkotmánybíróságnak jogalkalmazóként megfogalmazott törvényértelmezései – tehát nem alkotmányvédelmi szerepkörében kifejtett alkotmányértelmezései – a joganyag felülvizsgálata során befolyásolhatják ugyan a törvényalkotót, de attól eltérő szabályozást is megfogalmazhat.

Álláspontom szerint a törvényalkotó számára a határozatban megfogalmazott ajánlásoknak erre a szempontra is ki kellett volna térnie. A határozat hivatkozott az indítványozó által is felhívott 57/2004. (XI. 14.) AB határozatra, mint az Nsztv. 12. §-ának irányadó értelmezésére.

Annak az alkotmánysértést eredményező szabályozási hiánynak a pótlása során – amely el kívánja kerülni, hogy a

hitelesítést megelőzően ugyanazon tartalmú kérdésben meginduljon, illetőleg párhuzamosan folyjon a hitelesítési eljárás, – feltehetően el kell térni az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában a hitelesítés fogalmára („záró időpontjára”) adott értelmezéstől. (A hitelesítendő kérdés védelmének és az aláírásgyűjtés megkezdésének kezdő pontja nem szükségszerűen egybeeső eljárási mozzanatok.)

A törvényalkotónak e tekintetben is meglévő szabadságára a határozatban utalni kellett volna.

Budapest, 2007. december 4.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet sem a határozat rendelkező részével, sem az indokolással, mivel az indítványt el kellett volna utasítani tekintettel arra, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség nem áll fent.

1. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban részletesen kidolgozta azokat a szempontokat, amelyek alapján az Abtv. 49. §-a szerinti mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítható. Az Abtv. 49. §-ában szabályozott két feltétel konjunktív, a jogszabályban előírt jogalkotási kötelezettség elmulasztása és az ebből eredő alkotmányellenes helyzet együttesen kell jelentkezzen. Bármely feltétel hiányában a mulasztásos alkotmánysértés nem állapítható meg. Megállapítható a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor is, ha a jogi szabályozás iránti igény annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének gyakorlati lehetőségétől. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.]

Amennyiben valamely alapjog érvényesítéséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak, szintén mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának van helye. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.] Az Abtv. 49. §-ában leírt helyzet akkor is megállapítható, ha van ugyan szabály az adott szabályozási tárgykörre vonatkozóan, azonban az Alkotmányból levezethető normát a meglévő szabály nem tartalmazza [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.]. A szabályozás hiányos tartalmából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő

jogalkotói kötelezettség elmulasztásán kell, hogy alapuljon [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés tehát mindenképpen csak akkor állapítható meg, ha

– a fentiekben írt valamely okból – a szabályozás olyan hiánya állapítható meg, amely eléri az alkotmány sértés szintjét. Az Alkotmány bíróságnak kötelessége ilyenkor a lehető legalaposabb vizsgálatot lefolytatni, annak érdekében, hogy a meglévő szabályozási koncepción belül ‘megtalálja’ a szabályt, alkotmányos követelményeket fogalmazzon meg. Az Alkotmány bíróság nem utalhatja minden, nem teljesen világos szabály esetében a jogalkotóra azt a kötelezettséget, hogy hozzon új, jobban megfogalmazott szabályt. Alapos tartalmi vizsgálatnak kell elsőként alávetni a kérdéses életviszonyra vonatkozó szabályrendszert. Amennyiben az ilyen vizsgálatot követően az állapítható meg, hogy az adott helyzetre valóban nincsen szabály, és a szabály hiányából következő helyzet eléri az alkotmány sértő szintet, kimondható a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség. A testületnek a teljes szabályozási koncepciót és normarendszert kell vizsgálnia, nem csak a konkrét, az életviszonyra direkt módon vonatkozó normákat. Az egész jogrendszert egységben szemlélve szükséges elemezni a szabály megtalálásához, vagy hiányának megállapításához [v.ö. például 40/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABK 2007. június, 539, 549.].

A jelen esetben, mivel a szabályozási koncepción belül megtalálható az adott életviszonyra vonatkozó szabály, a mulasztás megállapítása véleményem szerint indokolatlan volt.

2. A fentiekben kifejtetteket figyelembe véve, megítélésem szerint az Alkotmány bíróság a versengő népszavazási kezdeményezésekre vonatkozó szabályt kutatva több szempontból is vizsgálódhatott volna.

2.1. Álláspontom szerint a versengő kérdések kezeléséhez az Alkotmány bíróság által korábban kimunkált és rendszeresen alkalmazott egyértelműségi tesztet tovább kellett volna fejleszteni, különös tekintettel arra, hogy a testület 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában már kifejezetten utalt az ebbe az irányba történő elmozdulásra. Kimondta ugyanis az Alkotmány bíróság, hogy „[a]z egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie, aminek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltétlenül szükséges, de nem egyetlen feltétele. A népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetőséget az Alkotmány bíróság a népszavazási kérdés egyértelműsége részének tekinti és esetenként vizsgálja. (...) Az egyértelműség részének tekinti az Alkotmány bíróság azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan. Ezért az Alkotmány bíróság a jövőben az egyes népszavazási kérdések alkotmányos megengedhetőségéről szóló döntéseiben e szempontot is figyelembe fogja venni.” (ABK 2007. április, 332, 334.) Napjainkban a népszavazási színtéren új helyzet van, ‘népsza-

vazási dömpinggel’ áll szemben az OVB és az Alkotmány bíróság. Ezért kiemelt figyelmet kell arra fordítani, hogy az egymás után, rövid időközön belül, azonos tárgykörben, azonos, hasonló vagy éppenséggel ellentétes tartalmú kérdésekben benyújtott kezdeményezések mind jogalkotói, mind választópolgári szinten nagy veszélyt jelentenek az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműségi követelményre. Nem kerülhető el megítélésem szerint az, hogy a versengő kérdéseket együtt, egymásra tekintettel vizsgálják az illetékes fórumok, és ebből következően az egyértelműség tesztjét ki kell terjeszteni az együtt vizsgált egyértelműségekre. Bár valamely kérdés önmagában egyértelmű lehet, egy vele egy időben vizsgálandó, ellentétes, vagy azonos tartalmú kérdéssel együttesen nézve már elképzelhető, hogy az egyértelműség törvényi követelményének nem tesz eleget, és ebből következően ilyen esetekben az összes kérdés együtt nem hitelesíthető.

2.2. Az együttes vizsgálat követelményéből következően a versengő népszavazási kezdeményezések esetében kiemelten figyelemmel kell lenni az Nsztv. 12. §-ából fakadó megelőzés elvére. Amennyiben ugyanis a kérdéseket elbíráló fórum megállapítja, hogy azok kizárják egymást a jogalkotói és/vagy választópolgári együttes egyértelműségi teszten, el kell döntenie azt, hogy a két vagy több versengő (amúgy önmagában hitelesíthető) kérdés közül melyik kerüljön hitelesítésre.

Az Nsztv. 12. §-a szerint „[h]a az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya, illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés a) a népszavazás megtartásáig, vagy b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.”

A jogszabályban említett „hitelesítés” egy pillanat. Az Alkotmány bíróság 57/2004. (XII. 14.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint az Nsztv. 12. §-ában említett hitelesítés az a pillanat, amikor az Országos Választási Iroda (a továbbiakban: OVI) hitelesítési záradékkal látja el az OVB, és adott esetben jogorvoslati szakaszban az Alkotmány bíróság által is elbírált aláírásgyűjtő ív mintapéldányát (ABH 2004, 809, 815.). Véleményem szerint az Alkotmány bíróságnak felül kellene vizsgálnia ezt a korábbi határozatát, mint ahogy az Alkotmány bíróság indokolt esetben máskor is eltért már korábbi precedensétől, legutoljára a 27/2007. (V. 17.) határozatban (ABK 2007. május, 387, 393.).

Megítélésem szerint a jogszabály egyértelműen meghatározza azt, hogy melyik a hitelesítés pillanata: az, amikor az „Országos Választási Bizottság hitelesítette” a mintapéldányt. Sem az Nsztv. 12. §-a, sem a törvény más paragrafusa nem enged arra következtetni, hogy a hitelesítés az az időpont lenne, amikor az OVI kiadja a záradékot.

Álláspontom szerint világosan el kell különíteni a hitelesítés pillanatát (az Nsztv. 12. §-ában hivatkozott időpillanatot) és az aláírásgyűjtő ív, valamint az azt hitelesítő határozat további sorsát. Az OVB hitelesítő határozata

ellen a Ve. 130. §-a alapján jogorvoslatnak van helye, a 118. § (1) bekezdése szerint pedig a jogorvoslati határidő eredménytelen lejárta után, vagy a pozitív tartalmú jogorvoslati határozat közzétételét követően az OVI záradékkal látja el az OVB által már hitelesített aláírásgyűjtő ívet. A hitelesítő határozat jogerőre emelkedése nem esik egybe a határozat meghozatalával – a hitelesítés pillanatával –, és nem is azonosítható azzal. Még kevésbé azonosítható a jogerőre emelkedést adminisztratív úton tanúsító záradék elhelyezésének pillanata a hitelesítéssel magával.

Ezek az utólagos események nem változtatnak azon az időpillanaton, amikor az Nsztv. 12. §-a értelmében vett hitelesítés megtörtént, az adott és egyértelműen meghatározható.

2.3. A többségi határozat az indokolásban rámutat arra, hogy nincsen szabály arra vonatkozóan sem, „amikor olyan kérdésben kezdeményeznek országos népszavazást, amely nyilvánvalóan »komolytalan«, a népszavazás intézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes”. Említi a határozat azt is, hogy nem került szabályozásra az az eset sem, amikor az aláírásgyűjtési ív hitelesítését követően a kezdeményezők döntése alapján nem kerül sor aláírásgyűjtésre.

Álláspontom szerint nem feltétlenül szükséges a fellelt problémaköröknek a meglévőnél részletesebb jogalkotói szabályozása, tekintettel arra, hogy a Ve. 3. § d) pontjának vizsgálatával ezek a kérdések megoldhatók.

Az Alkotmánybíróság és az OVB napjainkban, – ahogy fentebb is utaltam rá, – új helyzettel szembesül az országos népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatban. Ilyen sürgetően még nem merült fel a rendeltetésellenes joggyakorlás problematikája, különös tekintettel arra, hogy a rendszerváltás óta mindösszesen öt népszavazás megtartására került sor. Ezidáig nem próbálták tömegesen, társadalmi céljával ellentétesen használni ezt az intézményt, így nem is került sor ezzel kapcsolatos alkotmányossági követelmény kidolgozására. Mindazonáltal az új helyzet véleményem szerint megköveteli azt, hogy a testület foglalkozzon ezzel a problémakörrel is, és alkotmányos követelményeket munkáljon ki ezen a területen.

Tekintettel arra, hogy az OVB által országos népszavazási ügyekben lefolytatott hitelesítési eljárás egyfajta választási eljárás, ugyanúgy vonatkozik rá a Ve., és így annak 3. § d) pontja, mint az egyéb választási eljárásokra [v.ö. Ve. 2. § e) pont]. A rendeltetészerű joggyakorlásra vonatkozó vizsgálat és az ez alapján való döntés egyáltalán nem példa nélküli a választási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárások történetében. Az OVB határozata ellen (kivéve a Ve. 130. §-ában szabályozott esetet) a Legfelsőbb Bírósághoz lehet felülvizsgálati kérelemmel fordulni [Ve. 83. § (7) bek.]. A Legfelsőbb Bíróság az OVB döntéseit jogorvoslati fórumként látja el, az eset körülményeit figyelembe véve, a vonatkozó jogszabályok alapján bírálja felül az alsóbb szintű döntést. A kifogást tevők igen gyakran hivatkoznak a Ve. 3. § d) pontjában foglaltak sérelmére, és a Legfelsőbb Bíróság rendre megvizsgálja az

ezen az alapon benyújtott kérelmeket is (pl. BH2004. 299, BH2006. 230, BH2006. 232).

Az országos népszavazásokkal kapcsolatos esetekben az Alkotmánybíróság kettős funkciót tölt be. Egyfelől jogvédő szerepkörében a népszavazásra vonatkozó jogszabályok alkotmányellenességét vizsgálja, másfelől a Ve. 130. §-a alapján jogorvoslati fórum az OVB hitelesítéssel kapcsolatos határozatait tekintetében. Ezekben az esetekben mindkét feladatát gyakorolnia kell, egyik funkció sem kerülhet a másikhoz képest alárendelt szerepbe. Az Alkotmánybíróság fentiekben jellemzett feladata nagyon hasonló ebben a körben a Legfelsőbb Bíróság funkciójához: az OVB választási eljárás során hozott határozatát kell jogorvoslati fórumként felülbírálnia, különbség pusztán a támasztott határozat tartalmában van. Így az országos népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos döntéseiben mind az OVB-nek, mind az Alkotmánybíróságnak, mint az OVB jogorvoslati fórumának, érvényre kell juttatnia eljárása során a Ve. 3. § d) pontjában foglaltakat. Ez a követelmény következik az Alkotmánybíróság által korábban, a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatban (ABH 2001, 287, 294–295.) és a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatban (ABK 2007. április, 332, 334.) rögzített elvekből is.

Budapest, 2007. december 4.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1036/E/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 169. számában.

101/2007. (XII. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján – *dr. Trócsányi László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatát helyben hagyja.

2. Az Alkotmánybíróság az érdemi indokolást, valamint a határozott kérelmet nem tartalmazó kifogásokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A magánszemély kezdeményező 2007. július 9-én ügydöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be e-mail útján az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Egyetért-e Ön azzal, hogy egyes vény nélkül is kapható gyógyszereket a gyógyszertárakon kívül is lehessen forgalmazni?” Az OVB az aláírásgyűjtő ívet a 2007. július 18-i ülésén hozott, 171/2007. (VII. 18.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette. Az OVB az OVBh. indokolásában rámutatott arra, hogy az OVBh. által vizsgált kezdeménnyel egy időben, megegyező tartalommal egy másik országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívet is benyújtottak. Megállapította: „az Országos Választási Bizottságot sem az Alkotmány, sem a törvény nem hatalmazza fel tehát arra, hogy ugyanazon tartalmú kérdésekben az egyik kérdés – fentiek szerinti – hitelesítése bármiféle időrendiségre hivatkozva megtagadja a másik kérdés hitelesítését. Ennek megfelelően a két, azonos tárgyú kérdést külön-külön kellett megvizsgálnia, hogy megfelelnek-e az Alkotmányban és az Nsztv.-ben meghatározott tartalmi és formai követelményeknek, illetőleg nem ütköznek-e az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt tilalmakba.”

Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2007. július 20-án megjelent, 2007. évi 96. számában került sor.

II.

Az OVB az OVBh. meghozatalának napján még két, ugyanazon kezdeményező által benyújtott, ügydöntő országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítéséről döntött, 172/2007. (VII. 18.) OVB határozat és 173/2007. (VII. 18.) OVB határozat számon. Az Alkotmánybírósághoz – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján – tizennégy kifogás érkezett az OVBh.-hoz kapcsolódóan, melyek közül nyolc egy kifogáson belül mindhárom, fent említett OVB határozat ellen irányult. 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) 28. § (2) bekezdése alapján az egyes OVB határozatokra vonatkozó kifogásokat külön-külön ügyszámon iktatta. Jelen határozatnak az OVBh. ellen benyújtott kifogás a tárgya.

Az OVBh. megsemmisítésére és az OVB új eljárásra utasítására irányuló tizennégy kifogást az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy ugyanazon OVB határozat ellen irányulnak – az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el. A kifogások 2007. július 19-i, 20-i, 23-i, 24-i, 26-i, 27-i, 30-i, 31-i, augusztus 3-i keltezésekkel 2007. július 20-án, 23-án, 25-én, 26-án, 27-én, 30-án, 31-én, augusztus 1-jén, 2-án, 3-án érkeztek az OVB-hez, 2007. július 24-én, 26-án, 27-én, 30-án, 31-én, augusztus 1-jén, 2-án, 6-án pedig az Alkotmánybíróságra. Tekintettel arra, hogy az OVBh. közzétételére 2007. július 20-án került sor, a határidő 2007. augusztus 7-én járt le, így az OVBh. ellen benyújtott kifogások a törvényes határidőn belül érkeztek.

Több kifogás benyújtója amiatt kéri az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását, mivel az OVB nem alkalmazta a megelőzés elvét, és úgy hitelesítette a vizsgált népszavazási kérdést, hogy korábban már egy tartalmilag azzal megegyező kérdést hitelesített. Álláspontjuk szerint az Nsztv. 12. §-a alapján kizárt, hogy azonos tárgykörben, ám ellentétes tartalommal benyújtott kezdeményezésekről egyidőben népszavazást lehessen tartani. „Az esetlegesen ellentétes jogalkotási kötelezettség veszélyezteti a jogbiztonságot, sérti a népszuverenitást, valamint ellentmond a közvetlen hatalomgyakorlás népszavazásban megnyilvánuló kivételes elsődlegességének. [...] Az ellentétes tartalmú kérdések kapcsán az Országgyűlés alkotmányos kötelezettségének eleget tenni nem tudna. Ez [...] a jogállamiság alapvető követelményét, a jogbiztonságot is veszélyezteti”. Egy másik kifogás szerint „az OVB tehát nem a hatályos törvények szerint járt el akkor, amikor az azonos tartalmú kérdéseket egymástól függetlenül vizsgálta, s nem a megelőzés elvét alapul véve a korábban előterjesztett kezdeményezés ügyében határozott, megvárva a később előterjesztett kezdeményezés esetében – akár eljárásának felfüggesztése révén is – az előbbi kezdeményezés sorsának kimenetelét”. Nézete szerint az, hogy az OVB az azonos tárgykörökben benyújtott népszavazási kezdeményezéseket külön-külön vizsgálta, felvetheti a jogalkotói egyértelműség követelményének sérelmét is. Ezért álláspontja szerint az OVBh. – a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozattal együtt és azzal összefüggésben – sérti a Ve. 3. § d) pontját. Többben hivatkoztak arra, hogy az OVB eltért korábbi gyakorlatától akkor, amikor azonos tárgykörben benyújtott több népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát is hitelesítette. Az egyik kifogás – az OVBh.-ban leírtakkal szemben – vitatta azt, hogy az aláírásgyűjtő ív benyújtása valóban egyidejűleg történt-e.

Több kifogás szerint a kérdés megfogalmazása nem felel meg az egyértelműség követelményének, arra nem lehet egyértelmű választ adni. Hivatkoznak arra, hogy a kezdeményezés nem jelöli meg pontosan, hogy mely vény nélküli gyógyszerek gyógyszertáron kívüli forgalmazását kívánják a népszavazással elérni; ezáltal a megfogalmazás túlságosan tág és pontatlan. Nem dönthető el a kérdés alapján az sem, hogy pontosan mit takar a gyógyszer-

tárakon kívüli forgalmazás fogalma. Így – álláspontjuk szerint – akár pl. piacon, kocsmákban vagy oktatási intézményben is lehetne forgalmazni. Más kifogás szerint a kérdés azért megtevesztő és azért nem felel meg az egyértelműség követelményének, mivel egyes vény nélkül is kapható gyógyszereket már a hatályos szabályozás szerint is lehet a gyógyszertárakon kívül forgalmazni, így a valósággal ellentétes látszatot kelt.

Több kifogás szerint azért kellett volna az OVB-nek a kezdeményezést elutasítania, mivel a népszavazás kezdeményezője az aláírásgyűjtő ívet elektronikus levél formájában nyújtotta be az nem tartalmazza az aláírását és így nem hiteles. Álláspontjuk szerint a kezdeményezés emiatt nem felel meg a törvényi feltételeknek.

Az egyik kifogás benyújtója a Ve. 3. § d) pontjának, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének sérelmét látta a kezdeményezésben. Hivatkozott a kezdeményező magánszemély sajtónyilatkozataira, amelyek – állítása szerint – arra utalnak, hogy a kezdeményező „valódi szándéka [... arra irányult], hogy gátat vessen a Fidesz-KDNP által előterjesztett kérdések elé. Így tehát visszaélt a népszavazás kezdeményezéséhez való jogával, hiszen a jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használta fel”. „A népszavazáshoz való jogát olyképpen és a célból gyakorolta, hogy ezzel más választópolgárok népszavazáshoz való jogát ellehetetlenítse, csorbítsa”. Más kifogás szerint a népszavazási kérdés amiatt, hogy azt a Fidesz-KDNP kezdeményezéssel egyidejűleg vetették fel, a szavazók szándékos megzavarását szolgálja, lejárátja a népszavazás intézményét.

A kifogást benyújtó hivatkozik továbbá arra is, hogy a „kérdésben lefolytatott eredményes, a kérdésre igenlő választ adó népszavazás olyan bizonytalan határidejű törvényhozási moratóriumra kötelezné az Országgyűlést, amely csak a hatályos Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatásával kaphat alkotmányos alapot. Ez álláspontom szerint a kérdés burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellege miatt a hitelesítés akadályát képezi”.

Kifogást nyújtott be egy magánszemély amiatt, mert – az e-mail formátum következtében – nem lehet objektíven és egyértelműen megállapítani, hogy a kezdeményezést mikor nyújtották be. Nézete szerint nem bizonyítható, hogy erre nem a „védett” időszakban [2007. július 9-én 16.00 óráig] került sor, ezért az OVB-nek vissza kellett volna utasítania a kezdeményezést. Egy másik kifogás alapján a korábban hitelesített, hasonló témájú kérdésben való aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló négy hónapos határidőre tekintettel újabb kérdést csak a határidő lejártát követő napon lehetett volna benyújtani.

Végül érkeztek az Alkotmánybírósághoz olyan kifogások, amelyek nem tartalmaztak határozott kérelmet az OVBh. megsemmisítésére, vagy nem jelölték meg, hogy az OVBh.-ban szereplő kérdés miért nem felel meg az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Az egyik ilyen kifogás

szerint a kérdés felvetése felesleges és értelmetlen, célja a népszavazás megzavarása és a szavazók elbizonytalanítása. Egy másik kifogás szerint a gyógyszerek gyógyszer-táron kívüli forgalmazására irányuló kérdés „sérti és veszélyezteti a betegek érdekeit, egészségét, csak a forgalmazók profitérdekeit szolgálná igen szavazat esetén”. Hivatkozik pl. a gyógyszerhamisítás, illetve a gyógyszerek szavatossági ideje meghamisításának a lehetőségére. A harmadik magánszemély az OVB-t és annak eljárását, jogértelmezését általánosságban kifogásolta. A negyedik ilyen kifogás szerint mivel az elektronikus levelet egy egyetemi tanszéken található számítógépről küldték, ezért a kezdeményező nem magánszemélyként járt el, hanem egyetemi alkalmazottként tiltott politikai tevékenységet folytatott. Az ötödik ilyen kifogás a következőket tartalmazza: „INDIKÁS! (sic!) Hunnia fővárosa nem Ószöd! Elég volt a sok-sok hazugságokból! Hunnia kirablásából! K.L. Eltárs kérdései ezeket kívánja szentesíteni,- olyan módon, melyet Én nem tudok megtenni,- közvetlenül E-mailt küldeni az OVB-nek!”

III.

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

1. Alkotmány:

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

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

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

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

„28/E. § Országos népszavazás elrendezésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig, országos népi kezdeményezés esetén két hónapig lehet aláírást gyűjteni.”

2. 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.

12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek

újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

- a) a népszavazás megtartásáig, vagy
- b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg
- c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.

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

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

3. Ve.:

„3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

- d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás”

„4. § (3) Az e törvényben meghatározott határidők jogvesztők, azok – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – a határidő utolsó napján 16 órakor járnak le.”

„77. § (1) Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek (3. §) megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással bárki benyújthat. [...]

(2) A kifogásnak tartalmaznia kell

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

d) a kifogás benyújtójának választása szerint telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.

[...]

(5) Ha a kifogás elkészett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. [...]”

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

„118. § (1) A 130. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő napon, jogorvoslat esetén az Alkotmánybíróság hitelesítő határozatot helybenhagyó döntésének a Magyar Közlönyben való közzététel napján az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni.”

„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.”

„149. § E törvény alkalmazásában

i) kezdeményezést benyújtók: népszavazás állampolgári kezdeményezése, valamint népi kezdeményezés esetén azok a szervezetek, illetve magánszemélyek, amelyek, illetve akik a kezdeményezést benyújtották”

IV.

A kifogások nem megalapozottak, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során zárólag azt vizsgálhatja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt, konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi, illetve törvényi feltételeknek, és az OVB eljárása egyébként törvényes volt-e. Az egyik kifogás alapján az OVB azért nem a hatályos törvényeknek megfelelően járt el, mert az azonos tárgykörben benyújtott kezdeményezéseket külön-külön, és nem egymással összefüggésben vizsgálta. Álláspontja szerint az OVB-nek az azonos tárgyú kezdeményezések esetén a megelőzés elvét kellett volna alkalmaznia. Az Alkotmánybíróság 57/2004. (XII. 14.) AB határozatában (ABH 2004, 809, 815.) már rámutatott, hogy az Nsztv. 12. §-ában megfogalmazott tilalom csak arra az esetre vonatkozik, ha az azonos tárgyú népszavazási kérdést már hitelesítették [vagyis a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján azt az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látta el]. A Ve. 117. § (1) bekezdése alapján az OVB a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül köteles hitelesíteni. Sem az Nsztv., sem a Ve. nem

rendelkezik azonban arról az esetről, ha az újabb népszavazási kezdeményezést az előző hitelesítése előtt nyújtották be. Az OVB – csakúgy, mint az Alkotmánybíróság – kizárólag csak azt vizsgálhatja tehát, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Törvényi szabályozás hiányában az OVB az OVBh.-val elbírált kérdés esetében nem alkalmazhatta a megelőzés elvét. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely az OVB eljárásának törvényellenességét amiatt kérte megállapítani, mivel a meg egyező tárgyú kérdések hitelesítésének esetében nem alkalmazta a megelőzés elvét.

3. Több kifogás szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményének. Álláspontjuk szerint nem egyértelmű a jogalkotó számára, hogy milyen jogalkotói kötelezettség terheli akkor, ha az azonos tárgykörben, ám ellentétes megfogalmazással benyújtott népszavazási kezdeményezések mindegyike az igen szavazatok többségével zárul eredményes ügydöntő népszavazással zárulna. Ez egyben a népszavazás intézményének kiüresedésével és a jogállamiság sérelmével is járna, és el-
lentmondana „a közvetlen hatalomgyakorlás népszavazásban megnyilvánuló kivételes elsődlegességének” a kifogásokat benyújtók szerint. Az OVB – csakúgy, mint az Alkotmánybíróság – az Alkotmány és a Ve. alapján kizárólag csak azt vizsgálhatja, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Az azonos tárgykörben benyújtott népszavazási kezdeményezések kezdeményezőinek felelőssége, hogy a népszavazási kampányidőszakban felhívják az állampolgárok figyelmét döntéseik esetleges következményeire.

Több kifogás szerint a kérdés azért sem felel meg az egyértelműség követelményének, mert arra nem lehet egyértelmű választ adni, a megfogalmazás túlságosan tág és pontatlan abban a vonatkozásban, hogy pontosan mely vény nélkül is kapható gyógyszereket kellene a gyógyszer-
tárakon kívül is forgalmazni, és a gyógyszer-
tárakon kívül is, a törvényalkotó jogosult eldönteni.

Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan az alábbiakat állapította meg: „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésakor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyér-

telműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. (...) A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen”. [ABH 2001, 392, 396.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés – fenti értelemben vett, megszorítóan értelmezett – egyértelműségét nem befolyásolja az, hogy nem jelöli meg pontosan a gyógyszer-
tárakon kívül is forgalmazható gyógyszereket, illetve a forgalmazás lehetséges helyszíneit. A kérdés valódi tartalma egyértelműen az, hogy a vény nélküli gyógyszereket gyógyszer-
tárakon kívül is lehessen árusítani. Az, hogy erre már a hatályos szabályozás alapján is van lehetőség ezt a lényegi tartalmat nem érinti, nem változtatja meg, így a kérdésnek csak egyfajta értelmezése van, arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen válaszolni lehet. Eredményes, a felvetett kérdést többségében támogató népszavazás esetén az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e, és ha igen, milyen tartalmú jogalkotói kötelezettség. Azt, hogy konkrétan mely gyógyszereket, milyen feltételek betartása mellett és milyen helyszíneken lehet árusítani a gyógyszer-
tárakon kívül is, a törvényalkotó jogosult eldönteni.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek amiatt kérték az OVBh. megsemmisítését, mert a népszavazási kérdés nem felel meg az egyértelműség Nsztv.-ben foglalt követelményének.

4. Több kifogás hivatkozik arra, hogy a kérdés hitelesítését azért kellett volna az OVB-nek megtagadnia, mert az aláírásgyűjtő ívet elektronikus levél formájában nyújtották be, így az nem tartalmaz aláírást és nem hiteles. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ve., és az ez alapján kiadott BM rendelet csak az aláírásgyűjtő ív tekintetében tartalmaz formai előírásokat. Azt, hogy a kezdeményezést (amelyhez csatolni kell az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát) milyen formában kell benyújtani, vagy hogy tartalmaznia kell-e az aláírásgyűjtő ív hitelesítését kezdeményező személy saját kezű aláírást, nem szabályozza jogszabály. Ebből következően nem kizárt az, hogy az aláírás-

gyűjtő ív hitelesítésének kezdeményezése elektronikus levél formájában történjék. A kezdeményezésnek természetesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek alapján az OVB eldöntheti és kétség esetén ellenőrizheti, hogy a kezdeményező személye megfelel-e a Ve. 149. § i) pontjában foglalt követelményeknek (vagyis létező magánszemély vagy szervezet-e a kezdeményező). Az elektronikus levél, amelyben az OVBh. által elbíralt kezdeményezést benyújtották, tartalmazta a kezdeményező családi és utónevét, valamint lakcímét.

Tekintettel arra, hogy jogszabály nem zárja ki a népszavazás aláírásgyűjtő íve hitelesítésének elektronikus levél formájában való benyújtását, és jogszabály nem írja elő ennek formai feltételeit, és konkrétan a benyújtó levél saját kezű aláírásának a kötelezettségét, az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, melyek azon alapultak, hogy a kezdeményezést elektronikus levél formájában nyújtották be.

5. Az egyik kifogás hivatkozik arra, hogy a kezdeményező megsértette a Ve. 3. § d) pontjában foglalt, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét, mivel a népszavazáshoz való jogát azért gyakorolta, hogy így más választópolgárok népszavazáshoz való jogát ellehetetlenítse. Véleményét a kezdeményező sajtónyilatkozataira alapozta. Szintén ez utóbbiak alapján más kifogások szerint a kérdés felvetése a szavazók szándékos megzavarását, a népszavazás intézményének lejáratását szolgálja.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság jelen határozatának IV. részében már több helyen is rámutatott, az OVB és az Alkotmánybíróság kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja tehát, hogy a kezdeményezőnek mi volt a vélt vagy valós motivációja a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának az OVB-hez hitelesítés céljából történő benyújtásakor, kivéve, ha a kérdésből magából kiderül, hogy annak felvetése nyilvánvalóan nem jóhiszemű, és ellentétes a népszavazás rendeltetésével.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek azért kérték az OVBh. megsemmisítését, mert a kérdés ismételt felvetése a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik.

6. Az egyik kifogást benyújtó hivatkozott arra, hogy az eredményes, sikeres népszavazás „olyan bizonytalan határidejű törvényhozási moratóriumra kötelezné az Országgyűlést, amely csak a hatályos Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatásával kaphat alkotmányos alapot”. Ezért a kérdés – álláspontja szerint – burkoltan alkotmánymódosítást eredményez.

Az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában megállapította: „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabá-

lyozta törvényben, hogy az eredményes ügydöntő országos népszavazáson hozott döntés meddig kötelezi az Országgyűlést, így azt sem, hogy a népszavazás alapján meghozott (népszavazás által megerősített) törvényt mikortól lehet a törvényalkotásra vonatkozó általános szabályok szerint módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Az Országgyűlés nem szabályozta továbbá, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitűzni újabb népszavazást.” (ABK 2007. május, 387.) Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása semmiképpen sem eredményezheti azt, hogy ezáltal egy, az Alkotmányban biztosított alanyi jog – vagyis a népszavazás kezdeményezéséhez való jog – gyakorlása általánosan, minden esetben, bizonytalan időre (vagyis addig, amíg a szükséges szabályozás meg nem születik) lehetetlenné váljék. Ebből következően az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja, hogy a moratórium törvényi hiánya kihat-e a konkrét népszavazási kérdésre.

Az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozata egyértelműen a törvényalkotóra bízta annak eldöntését, hogy a népszavazás eredménye mennyi ideig és milyen módon kösse az Országgyűlést; a törvényalkotó az új szabályozásban értelemszerűen rendeznie kell a kifogást benyújtó által felvetett kérdést is. Tekintettel arra, hogy a köttető kérdése nem igényel alkotmányi szintű szabályozást, így hiánya nem jelenti azt, hogy az eredményes népszavazás az Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései módosítását vonja maga után.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt a kifogást is elutasította, amely az OVBh. burkolt alkotmánymódosítást kiváltó jellege miatt kérte annak megsemmisítését.

7. Több kifogás kérte az OVBh. megsemmisítését arra alapozva, hogy a kezdeményezés beérkezése idejének megállapítása nem megfelelően történt. A Ve. 4. § (3) bekezdése alapján a korábbi, hasonló kérdésben folyamatban volt aláírásgyűjtés határideje 2007. július 9-én 16 óra 00 perckor járt le. Az OVB által mellékelt iratokból kitűnik, hogy a kezdeményezést 2007. július 9-én 16 óra 01 perckor érkezett meg elektronikus levél formájában az OVB-hez. Ekkor tehát már nem állt fenn az Nsztv. 12. §-ában megfogalmazott tilalom. Tekintettel arra, hogy eljárásában sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem alkalmazta a megelőzés elvét, így nincs jelentősége annak, hogy egyidejűnek számít-e az, ha az egyik kezdeményezést 16.00-kor adják át személyesen, míg a másikat 16.01 perckor küldik meg elektronikus levél formájában.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek a népszavazási kezdeményezés benyújtásának időpontja miatt kérték az OVBh. megsemmisítését.

8. Több kifogás azon alapult, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából történő benyújtására az előző kezdeményezés határidejének lejárt napján, 16.00 perckor került sor. Felvetették, hogy az OVB nem vizsgálta azt, hogy az előző kezdeményezés határideje lejárt-e már az újabb kezdeményezésakor (erre az adott napon 16.00 perckor került sor), másrészt, mivel a benyújtás pontos időpontja „nem objektíválható”, ezért az sem állapítható meg, hogy az OVBh.-val elbírált, vagy a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbírált kérdést nyújtották-e előbb be.

Abból, hogy az OVBh. nem utal közvetlenül arra, hogy a második kezdeményezés azután került benyújtásra, hogy az első kezdeményezés esetén lejárt az aláírások benyújtására rendelkezésre álló határidő, még nem következik az, hogy az OVB ezt nem is vizsgálta. Az egyes formai feltételekre általában csak akkor tér ki egy döntés, ha azok hiányoznak. Tekintettel arra, hogy az OVB a konkrét népszavazási kezdeményezés tárgyában érdemben döntött, ebből az következik, hogy a formai feltételeket a tartalmi döntés előtt megvizsgálta és a kezdeményezés megfelelt ezeknek a követelményeknek, az újabb kezdeményezést tehát a korábbi határidejének lejártát követően nyújtották be. Figyelemmel arra, hogy a megelőzés elvének alkalmazására nem került sor, nincs jelentősége annak a kérdésnek, hogy az ugyanazon napon, megközelítően ugyanazon időben benyújtott két népszavazási kezdeményezés közül melyiket [az OVBh.-val vagy a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbíráltat] nyújtották be előbb.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyeket a kezdeményezés benyújtásának pontos időpontja miatt nyújtottak be.

9. A Ve. 77. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait, (5) bekezdése szerint a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés *a)–c)* pontjában foglaltakat. Azok a kifogások, amelyek nem jelölik meg pontosan, hogy az OVBh.-ban foglalt kérdés mely alkotmányi vagy törvényi rendelkezéssel ellentétes, illetve az OVB eljárása miért nem felel meg az alkotmányi és törvényi követelményeknek, nem teljesítik a Ve. 77. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjában foglalt feltételeket. Ugyanígy nem fogadhatók be azok a kifogások, amelyek nem fejtik ki, hogy a kérdés milyen okból ellentétes a megjelölt alkotmányi és törvényi rendelkezésekkel.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – a Ve. 77. § (5) bekezdése alapján – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította azokat a kifogásokat, amelyek nem tartalmaztak határozott kérelmet az OVBh. megsemmisítésére, vagy nem jelölték meg pontosan, nem indokolták, hogy az OVBh.-ban szereplő kérdés miért nem felel meg az alkotmányi és törvényi feltételeknek.

Az Indokolás IV. részében kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésre, és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló indítványokat elutasította, illetve érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, és az OVB 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

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

Budapest, 2007. december 10.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet sem a határozat rendelkező részével, sem az indokolással, mivel az OVB 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatát, figyelemmel a 873/H/2007. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomra, meg kellett volna semmisíteni, és az OVB-t új eljárásra kellett volna utasítani tekintettel arra, hogy az Nsztv. 12. §-ában foglalt megelőzés elvének figyelembevételével az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem kerülhetett volna hitelesítésre.

A jelen ügyben, mint azt a kifogást tevők is kiemelték, és ahogyan azt maga az OVB és a többségi határozat is jelzi, rövid időn belül, azonos kérdéskörben több, hasonló, azonos, vagy egymást kizáró tárgyú kérdésben kezdeményeztek országos népszavazást. Az OVB a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozattal már hitelesítette a következő kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a gyógyszereket csak gyógyszerertárban lehessen árusítani?” (Az Alkotmánybíróság a 873/H/2007. AB határozatával helybenhagyta). Ez a kérdés a jelen határozattal érintett kérdéssel ellentétes tartalmú kérdés, mely korábban hitelesítésre került. Ezt a szituációt álláspontom szerint figyelembe kellett volna venni

a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbírált kérdés vizsgálatakor. Nem értek egyet a többségi határozat azon álláspontjával, hogy ilyen esetekben az egymással közel azonos tartalmú vagy egymással versengő kérdéseket külön-külön, egymásra tekintet nélkül kell vizsgálni. Álláspontom szerint az, hogy több, azonos, vagy egymást kizáró kérdés kerül a szavazók – és adott esetben az Országgyűlés – elé, mind a választópolgári, mind a jogalkotói szinten felveti az egyértelműség problémáját. Ilyen körülmények között – már az OVB szintjén is – egymásra tekintettel való értelmezésre lett volna szükség az egyértelműség biztosítása végett.

Amennyiben azonos kérdéskörben egymást zavaró kérdések kerülnek rövid időközön belül az OVB elé, a megelőzés elvét alkalmazva kell eldönteni, hogy melyik hitelesíthető a két vagy több, egymással közel azonos vagy egymást kizáró, (választópolgári) és jogalkotói egyértelműtlenséget okozó kérdés közül.

A megelőzés elvének alkalmazása sorsán figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes kezdeményezéseket időben egymást követően nyújtják be az indítványozók az OVB-hez, amely ezeket – vélelmezhetően – a benyújtás sorrendjében iktatja. A megelőzés elvének keretein belül ezt követően azt kell eldönteni, hogy a korábban benyújtott kérdés mely időponttól kezdődően „üti ki” az őt követően, azonos témában benyújtott ellentétes (vagy közel azonos) tartalmú kérdés(ek)e)t.

Az Nsztv. 12. §-ában foglalt követelményt az Alkotmánybíróság az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatában úgy értelmezte, hogy a jogszabályhelyben említett hitelesítés az a momentum, amikor az Országos Választási Iroda hitelesítési záradékkal látja el az OVB által, és adott esetben jogorvoslati szakaszban az Alkotmánybíróság által is elbírált aláírásgyűjtő ív mintapéldányát (ABH 2004, 809, 815.). Véleményem szerint az Nsztv. 12. §-ának illetően értelmezésétől az Alkotmánybíróságnak el kellett volna térnie. A jogszabály ugyanis egyértelműen az „Országos Választási Bizottság” általi hitelesítésről szól, ami értelmezésem szerint az OVB határozata meghozatalának a pillanata. Amennyiben az OVB hitelesített egy kérdést, az Nsztv. 12. §-ában szabályozott védelem beáll.

Ennek alapján a jelen határozattal elbírált ügyben a K. L. magánszemély által kezdeményezett kérdés álláspontom szerint nem volt hitelesíthető, mivel ebben a témakörben már volt olyan kérdés, amelyet az OVB ezt a kérdést megelőzően hitelesített, így az az Nsztv. 12. §-a szerinti védelem alatt állt az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről hozott OVB döntés pillanatában. Ezen elv alapján haladva, az adott témakörben a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozattal (a 873/H/2007. AB határozattal helybenhagyottan) hitelesített országos népszavazási kezdeményezést követően, az azonos tárgykörben benyújtott, a korábbiakkal ellentétes vagy közel azonos tartalmú kezdeményezések (köztük a jelen esetben K. L. magánszemély által kezdeményezett kérdés) hitelesítését az

OVB-nek a tárgykörben hozott első határozatától kezdve a védettség ideje alatt meg kell tagadni.

Budapest, 2007. december 10.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 857/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 173. számában.

102/2007. (XII. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján – *dr. Trócsányi László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 169/2007. (VII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség, valamint a Kereszténydemokrata Néppárt elnökei – pártjaik nevében – 2007. július 9-én üggyöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Egyet-ért-e Ön azzal, hogy a gyógyszereket csak gyógyszerárban lehessen árusítani?” Az OVB az aláírásgyűjtő ívet a 2007. július 18-i ülésén hozott, 169/2007. (VII. 18.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette. A kezdeményezők ugyanazon beadványukban a kórházak privatizációjával, illetve a termőföld tulajdonával kapcsolatban is megfogalmaztak népszavazási kérdéseket, ezeket az OVB 168/2007. (VII. 18.) OVB határozat és 170/2007. (VII. 18.) OVB határozat számon bírálta el. A jelen vizsgálatnak az OVBh. a tárgya.

Az OVB a hitelesítő határozatában megállapította, hogy az OVBh. által vizsgált népszavazási kérdéssel azonos tartalmú kérdésben, ugyanazon kezdeményezők korábban is benyújtottak hitelesítésre aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, amelyet az OVB hitelesített. Az Alkotmányban meghatározott négy hónapos határidőn belül azonban a kezdeményezők nem nyújtották be a népszavazás kitűzéséhez szükséges megfelelő számú aláírást tartalmazó aláírásgyűjtő íveket.

Az OVB az OVBh.-ban rámutatott továbbá arra is, hogy az OVBh. által vizsgált kezdeményezéssel egy időben, megegyező tartalommal egy másik országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívet is benyújtottak [melyet a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal bírált el]. A testület megállapította: „az Országos Választási Bizottságot sem az Alkotmány, sem a törvény nem hatalmazza fel tehát arra, hogy ugyanazon tartalmú kérdésekben az egyik kérdés – fentiek szerinti – hitelesítéséig bármiféle időrendiségre hivatkozva megtagadja a másik kérdés hitelesítését. Ennek megfelelően a két, azonos tárgyú kérdést külön-külön kellett megvizsgálnia, hogy megfelelőnek-e az Alkotmányban és a Nsztv.-ben meghatározott tartalmi és formai követelményeknek, illetőleg nem ütköznek-e az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt tilalmakba.”

Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2007. július 20-án megjelent, 2007. évi 96. számában került sor.

II.

Az Alkotmánybírósághoz – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján – nyolc kifogás érkezett, melyek mindegyike egy kifogáson belül egyszerre irányult mindhárom, ugyanazon kezdeményezők által benyújtott népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában hozott OVB határozat ellen. [Vagyis egy kifogáson belül fejtették ki érveiket a 168/2007. (VII. 18.) és 170/2007. (VII. 18.) OVB határozattal, valamint az OVBh.-val szemben.] 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) 28. § (2) bekezdése alapján – az egyes OVB határozatokra vonatkozó kifogásokat külön-külön ügyszámon iktatta. A jelen határozatában a kifogásokat az OVBh. [vagyis a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozat] vonatkozásában vizsgálta.

Az OVBh. megsemmisítésére és az OVB új eljárásra utasítására irányuló nyolc kifogást az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy ugyanazon OVB határozat ellen irányulnak – az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el. A kifogások 2007. július 23-i, 24-i, 29-i, 30-i keltezéssel 2007. július 25-én, 27-én, 31-én, augusztus 2-án és 13-án érkeztek az

OVB-hez, 2007. július 26-án, 27-én, 31-én, augusztus 2-án, 7-én és 14-én pedig az Alkotmánybíróságra. Az OVB-hez augusztus 13-án érkezett kifogást közvetlenül az Alkotmánybírósághoz is benyújtották, ahova az augusztus 7-én érkezett meg. Tekintettel arra, hogy az OVBh. közzétételére 2007. július 20-án került sor, a határidő 2007. augusztus 7-én járt le, így az OVBh. ellen benyújtott kifogások a törvényes határidőn belül érkeztek.

Az egyik kifogást benyújtó állampolgár álláspontja szerint „az OVB tehát nem a hatályos törvények szerint járt el akkor, amikor az azonos tartalmú kérdéseket egymástól függetlenül vizsgálta, s nem a megelőzés elvét alapul véve a korábban előterjesztett kezdeményezés ügyében határozott, megvárva a később előterjesztett kezdeményezés esetében – akár eljárásának felfüggesztése révén is – az előbbi kezdeményezés sorsának kimenetelét”. Nézete szerint az, hogy az OVB az azonos tárgykörökben benyújtott népszavazási kezdeményezéseket külön-külön vizsgálta, felvetheti a jogalkotói egyértelműség követelményének sérelmét is. Ha ugyanis az azonos tárgykörben, ám ellenkező megfogalmazással benyújtott kérdések mindegyikében „az igen szavazatok többségével záruló eredményes ügydöntő népszavazásra kerülne sor, az Országgyűlés jogalkotási kötelezettségét nem tudná értelmezni, ami a konkrét esetben a népszavazás intézményének kiüresedésével járna”. Ezért álláspontja szerint az OVBh. – a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal együtt és azzal összefüggésben – sérti a Ve. 3. § d) pontját. Emellett az igen szavazatok többségével záruló eredményes népszavazások jogi következményei kiszámíthatatlanok, ez pedig az Országgyűlés „működési zavarának lehetőségét is magában hordozza”. Így „a jogbiztonságot veszélyeztető helyzet állhat elő, ami a jogállamiság alkotmányos elvének sérelmét jelenti”.

Egy másik kifogást tévő álláspontja szerint az Alkotmány 28/E. §-a rendelkezésével ellentétes az, ha az aláírások gyűjtésére rendelkezésre álló határidő eredménytelen leteltét (tehát egy, a jogszabályi követelményeknek meg nem felelt kezdeményezést) követően azonos tartalmú kérdésben ismételten be lehet nyújtani aláírásgyűjtő ívet hitelesítésre. Ezáltal ugyanis – véleménye szerint – „értelmét veszti” az Alkotmánynak az az előírása, mely szerint az aláírások gyűjtésére négy hónap áll rendelkezésre.

A harmadik kifogás benyújtójának nézete szerint „nyilvánvalóvá vált, [...] hogy a kezdeményezők[et] valójában nem a kérdésekre adott szavazói válasz érdemi része érdekli, tehát a népszavazást nem rendeltetésszerű, céljával adekvát módon használják. [...] Ez tipikusan a rendeltetészerű és jóhiszemű joggyakorlás alapvető elvébe ütközik”. Álláspontja szerint a joggal való visszaélés tipikus esete az is, hogy a kezdeményezők formálisan magánszemélyként, de politikai pártok elnökeiként (nevében) adták be kérelmeiket, mivel „a népszavazás jogintézményét kifejezetten magánszemély/ek és nem politikai pártok [...] kezdeményezése céljából alkotta a törvényhozó. Kifejtette továbbá, hogy a kérelem benyújtásának pontos időpontja nem objektívizálható, így nem dönthető el az, hogy az OVBh.

által vizsgált kezdeményezést, vagy a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbíralt kezdeményezést nyújtották-e előbb be. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság elvi élel mondja ki, hogy „a kezdeményezők feltételek bevárása nélkül, ésszerű határidőben meg kell, hogy kezdjék az aláírásgyűjtést a törvény rendeltetésszerű és jóhiszemű gyakorlása céljából”.

A negyedik kifogást benyújtók álláspontja szerint az OVBh. több okból is ellentétes az Alkotmány, az Nsztv. és a Ve. rendelkezésével, így jogszabálysértő. Egyrészt azért, mert az OVB határozataiból nem derül ki, hogy vizsgálta-e: az aláírásgyűjtő ívnek 16.00 órakor történt ismételt benyújtására tekintettel az aláírásgyűjtő ívek hitelesítését az Nsztv. 11–12. §-a nem zárják-e ki, azaz az aláírásgyűjtő ívek ugyanazon kérdéssel 4 hónapon belül lettek-e benyújtva, vagy sem. Másrészt azért jogszabálysértő a hitelesítés, „mivel országos népszavazást csak polgár (természetes) személy kezdeményezhet, szervezet nem”. A kezdeményezők viszont pártjaik nevében nyújtották be a kezdeményezést.

Az ötödik kifogást tevő véleménye alapján „ugyanazon kérdés újbóli benyújtása a korábban elmulasztott lehetőség feltámasztása nem fér össze a jogalkotó azon szándékával, hogy a jogszabályban mindössze négy havi lehetőséget biztosított aláírásgyűjtésre nem pedig ennek többszörösét. [...] Ez] ellentétes a rendeltetésszerű joggyakorlás általánosan alkalmazandó követelményével”. Kifejtette továbbá, hogy a népszavazás kezdeményezése kizárólag állampolgári jogosultság, ezért az OVB-nek érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítania a kezdeményezést, mivel azokat nem az arra jogosultak nyújtották be. Álláspontja szerint az OVB-nek emellett azt is vizsgálnia kellett volna, hogy az országos népszavazást kezdeményezőknek volt-e „a konkrét kérdésfeltevés ügyében legitim felhatalmazásuk az általuk állítólagosan képviselt pártjuktól”. Mindezen túlmenően a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének sem, mivel „a »továbbra« kifejezés azon a feltételezésen alapul, hogy napjainkban csak gyógyszerárban lehet gyógyszereket árusítani. [...] Ez ma nincs így.”

A hatodik kifogás azon alapul, hogy ha „16 órakor jár le egy határidő, akkor beadványokat csak utána, minimum 16 óra 00 perc után, például 16 óra 00 perc 10 másodperc-kor adható be”.

A hetedik kifogást tevő a kezdeményezés általa vélt mögöttes célja miatt nyújtotta be a kifogását.

A nyolcadik kifogás benyújtója szerint „a kérdések feltevése véleményformáló, megtévesztő és versenyellenes [...] és] tendenciózus feltevése az EU alapelveivel ellentétes”.

III.

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

1. Alkotmány:

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

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

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

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

„28/E. § Országos népszavazás elrendezésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig, országos népi kezdeményezés esetén két hónapig lehet aláírást gyűjteni.”

2. Nsztv.

„3. § (1) Népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni.”

„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.

11. § A népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezést – az aláírásgyűjtésnek a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118/A. §-a szerinti szünetelése kivételével – az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követő négy hónapon belül egyszer lehet benyújtani az Országos Választási Bizottság elnökéhez. A pótlólag benyújtott, a kezdeményezést kiegészítő aláíráások érvénytelenek.

12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.

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

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

3. Ve.:

„3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,”

„77. § (1) Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek (3. §) megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással bárki benyújthat. [...]

(2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

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

d) a kifogás benyújtójának választása szerint telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. [...]

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

„118. § (1) A 130. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő napon, jogorvoslat esetén az Alkotmánybíróság hitelesítő határozatot helybenhagyó döntésének a Magyar Közlönyben való közzététele napján az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni.”

„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.”

„149. § E törvény alkalmazásában

i) kezdeményezést benyújtók: népszavazás állampolgári kezdeményezése, valamint népi kezdeményezés esetén azok a szervezetek, illetve magánszemélyek, amelyek, illetve akik a kezdeményezést benyújtották,”

IV.

A kifogások nem megalapozottak, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

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

2. Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt, konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi, illetve törvényi feltételeknek, és az OVB eljárása egyébként törvényes volt-e. Az egyik kifogás alapján az OVB azért nem a hatályos törvényeknek megfelelően járt el, mert az azonos tárgykörben benyújtott kezdeményezéseket külön-külön, és nem egymással összefüggésben vizsgálta. Álláspontja szerint az OVB-nek az azonos tárgyú kezdeményezések esetén a megelőzés elvét kellett volna alkalmaznia. Az Nsztv. 12. §-ában megfogalmazott tilalom csak arra az esetre vonatkozik, ha az azonos tárgyú népszavazási kérdést már hitelesítették [vagyis a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján azt az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látta el, ld. 57/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 809, 815.]. A Ve. 117. § (1) bekezdése alapján az OVB a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül köteles hitelesíteni. Sem az Nsztv., sem a Ve. nem rendelkezik azonban arról az esetről, ha az újabb népszavazási kezdeményezést az előző hitelesítése előtt nyújtották be. Az OVB – csakúgy, mint az Alkotmánybíróság – kizárólag csak azt vizsgálhatja tehát, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Törvényi szabályozás hiányában az OVB az OVBh.-val elbírált kérdés esetében nem alkalmazhatta a megelőzés elvét. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely az OVB eljárásának törvényellenességét amiatt kérte megállapítani, mivel a megegyező tárgyú kérdések hitelesítésének esetében nem alkalmazta a megelőzés elvét.

3. Több kifogás hivatkozott arra, hogy az Alkotmány 28/E. §-ával ellentétben az, ha az aláírások gyűjtésére rendelkezésre álló négy hónapos határidő meghosszabbodik azáltal, hogy a hitelesített népszavazási kérdésben népszavazást kezdeményezők nem gyűjtenek aláírásokat, illetve az összegyűjtött aláírásokat nem nyújtják be az OVB, hanem ehelyett a kérdést újra hitelesítésre nyújtják be az OVB-hez.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az újra benyújtott kérdés új népszavazási kezdeményezésnek minősül. Így bár a „kampányidőszak” meghosszabbodik, a vitatott téma hosszabb ideig marad a közérdeklődés, közbeszéd középpontjában, ez az aláírások gyűjtésének határidejét nem hosszabbítja meg. Az elsőként benyújtott kezdeményezés aláírásgyűjtő ívein gyűjtött aláírások nem használhatóak ugyanis fel a későbbiekben benyújtott kezdeményezés során. Ez többek között a Ve. 118. (1) bekezdéséből is következik, mely szerint „az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni”.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította az Alkotmány 28/E. §-ára alapított kifogásokat.

4. Két kifogás szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményének. Az egyik álláspont szerint nem egyértelmű a jogalkotó számára, hogy milyen jogalkotói kötelezettség terheli akkor, ha az azonos tárgykörben, ám ellentétes megfogalmazással benyújtott népszavazási kezdeményezések mindegyike az igen szavazatok többségével záruló eredményes ügydöntő népszavazással zárulna. Ez egyben a népszavazás intézményének kiüresedésével és a jogállamiság sérelmével is járna a kifogás benyújtója szerint. Az OVB – csakúgy, mint az Alkotmánybíróság – kizárólag csak azt vizsgálhatja, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Az azonos tárgykörben benyújtott népszavazási kezdeményezések kezdeményezőinek felelőssége, hogy a népszavazási kampányidőszakban felhívják az állampolgárok figyelmét döntéseik esetleges következményeire.

A másik kifogás szerint a kérdés azért nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert tartalmazza a „továbbra” szót. Az OVBh. által vizsgált kérdésben azonban – ellentétben a 2006. októberében, ugyanezen tárgykörben és ugyanezen kezdeményezők által benyújtott kérdéssel – nem szerepel a „továbbra” szó.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a kérdés egyértelműségének hiányára alapított kifogásokat elutasította.

5. Több kifogás hivatkozik arra, hogy a kezdeményezők megsértették a Ve. 3. § d) pontjába foglalt, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét. Egyrészt azért, mert a népszavazás mögött politikai szándék áll, és a kezdeményezőket valójában nem a kérdésekre adott szavazói válasz érdekli. Másrészt az is a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik, hogy a népszavazást kezdeményezők a korábbi, azonos tárgyú, hitelesített népszavazási kérdés alapján nem kezdték meg az aláírások gyűjtését.

Sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a népszavazási kezdeményezések mögött álló, vélt vagy valós politikai szándékot; csak arról dönthet, hogy az adott kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi követelményeknek.

A hatályos szabályozása alapján a népszavazás kezdeményezőjének nincs olyan, az Alkotmányon vagy valamely törvényen alapuló jogi kötelezettsége, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően meg is kezdje az aláírásgyűjtést, illetve a gyűjtött aláírásokat határidőn az Alkotmány 28/E. §-a szerinti határidőn belül benyújtsa az OVB-hez.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek azért kérték az OVBh. megsemmisítését, mert a kérdés ismételt felvetése a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik.

6. Több kifogás hivatkozott arra, hogy népszavazási kezdeményezést csak állampolgárok (magánszemélyek) nyújthatnak be, politikai pártok nem, ezért az OVB-nek érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítania a kezdeményezést. Hivatkoztak az Alkotmány, az Nsztv., illetve a Ve. több rendelkezésére, amelyek kezdeményezőként „állampolgárt” jelölnek meg.

Az Alkotmánybíróság rámutat: különbséget kell tenni az ügydöntő, országos népszavazást kezdeményezők és az ügydöntő, országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesítésre benyújtók között (a Ve. terminológiája szerint: kezdeményezést benyújtók).

Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése szerint ügydöntő, országos népszavazást legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére kell tartani. A népszavazás kezdeményezését az Alkotmány tehát a természetes személyek számára tartja fenn. A népszavazás kezdeményezése a gyakorlatban a kétszázezer aláírás összegyűjtésével és OVB-hez történő benyújtásával, vagyis úgy valósul meg, hogy a választópolgárok az OVB által hitelesített, a népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív másolatát látják el aláírásukkal. A Ve. 118. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy az aláírásgyűjtő íveken szerepelnie kell a saját kezű aláírásnak, és az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából a kezdeményező olvasható családi és utónevének, lakcímének, és személyi azonosítójának. A Ve. 153. § (1) bekezdés e) pontjában kapott felhatalmazás alapján megalkotott a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az országos népszavazáson és országos népi kezdeményezésen szóló 34/2002. (XII. 23.) BM rendelet 5. melléklet 6. mintája határozza meg az aláírásgyűjtő ív formai feltételeit. Eszerint az ívnek a következőkkel kell kezdődnie: „Alulírottak országos népszavazás kitűzését kezdeményezzük az alábbi kérdésben: (a népszavazásra bocsátandó kérdés szövege)”. A kezdeményező ez esetben egyértelműen természetes személy kell, hogy legyen.

Ettől eltérően nem zárja ki törvényi rendelkezés azt, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesítésre természetes személyen kívül más is, így társadalmi szervezet, jogi személy stb. is benyújthasson. A Ve. 149. § i) pontjába foglalt értelmező rendelkezése kifejezetten utal arra, hogy aláírásgyűjtő ívet nem csak természetes személyek nyújthatnak be hitelesítésre. Eszerint ugyanis a Ve. alkalmazásában „kezdeményezést benyújtók: népszavazás állampolgári kezdemé-

nyezése, valamint népi kezdeményezés esetén azok a szervezetek, illetve magánszemélyek, amelyek, illetve akik a kezdeményezést benyújtották”.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek szerint a népszavazási kezdeményezések azért nem felelnek meg a jogszabályi feltételeknek, mert nem jogosulttól származnak. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a pártok vezetőinek volt-e külön felhatalmazásuk a konkrét népszavazási kezdeményezés benyújtására, tekintettel arra, hogy a társadalmi szervezet képviselőjére jogosult személy felhatalmazása arra, hogy a párt nevében eljárjon – ellenkező bizonyításig – általánosnak vélelmezett.

7. Több kifogás azon alapult, hogy a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából történő benyújtására az előző kezdeményezés határidejének lejárt napján, 16.00 perckor került sor. Felvetették, hogy az OVB nem vizsgálta azt, hogy az előző kezdeményezés határideje lejárt-e már az újabb kezdeményezéskor (erre az adott napon 16.00 perckor került sor), másrészt, mivel a benyújtás pontos időpontja „nem objektivizálható”, ezért az sem állapítható meg, hogy az OVBh.-val elbírált, vagy a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbírált kérdést nyújtották-e előbb be.

Abból, hogy az OVBh. nem utal közvetlenül arra, hogy a második kezdeményezés azután került benyújtásra, hogy az első kezdeményezés esetén lejárt az aláírások benyújtására rendelkezésre álló határidő, még nem következik az, hogy az OVB ezt nem is vizsgálta.

A korábban, ugyanazon kérdésben benyújtott népszavazási kezdeményezés aláírásainak az összegyűjtésére a határidő 2007. július 9-én 16.00 perckor járt le (Ve. 4. § (3) bekezdése: „az e törvényben meghatározott határidők jogvesztők, azok – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – a határidő utolsó napján 16 órakor járnak le). Az Nsztv. 12. § c) pontja, és a Ve. 4. § (3) bekezdése szerint tehát ugyanettől az időpillanattól, tehát 2007. július 9-én 16.00 perctől nyílt meg a lehetőség arra, hogy a kérdésben ismét népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtsák be hitelesítésre az OVB-hez. Az OVB-hez benyújtott kezdeményezésen a benyújtás időpontjaként 2007. július 9-e, 16 óra 00 perc szerepel. Az Alkotmánybíróságnak nincs oka arra, hogy kétségbe vonja: az Országos Választási Iroda a valóságnak megfelelően állapította meg a benyújtás időpontját. A kifogást benyújtók egyike sem állítja azt, hogy a benyújtásra ténylegesen 16 óra 00 perc előtt került sor.

Figyelemmel arra, hogy a megelőzés elvének alkalmazására az OVB, illetve az Alkotmánybíróság eljárása során nem került sor, nincs jelentősége annak a kérdésnek, hogy az ugyanazon napon, megközelítően ugyanazon időben benyújtott két népszavazási kezdeményezés közül melyiket [az OVBh.-val vagy a 171/2007. (VII. 18.) OVB határozattal elbíráltat] nyújtották be előbb.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyeket a kezdeményezés benyújtásának pontos időpontja miatt nyújtottak be.

8. Az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdések vizsgálata során csak arról dönthet, hogy az adott, konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi, illetve törvényi (Nsztv.) követelményeknek. Így nem vizsgálhatja azt, hogy a kérdés mögött milyen, a kifogást benyújtó által feltételezett politikai szándékok állnak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amelyet a népszavazást kezdeményezők feltételezett mögöttes szándéka, illetve a népszavazás gazdasági kihatásai miatt nyújtottak be.

9. Az egyik kifogás szerint „a kérdések feltevése véleményformáló, megtévesztő és versenyellenes[,... és] tendenciózus feltevése az EU alapelveivel ellentétes”. Az Alkotmánybíróság a jelen Indokolás IV/4. pontjában megállapította, hogy a kérdés megfelel az egyértelműség követelményének, ebből következően az nem lehet megtévesztő. Minden népszavazási kérdésnek van véleményformáló hatása, veszélyt csak az rejt magában, ha a kérdés sugallja is a választ. Jelen esetben ez nem valósul meg. A kifogást benyújtó – mint ahogy az előbbi felvetésekhez kapcsolódóan sem – a versenyellenesség tekintetében nem indokolta álláspontját, így azt az Alkotmánybíróság nem tudta értelmezni. Tekintettel arra, hogy a kifogást benyújtó nem fejtette ki, hogy megállapításait milyen jogszabályi összefüggésekre alapozza, az Alkotmánybíróság ezt a kifogást is elutasította.

Az Indokolás IV. részében kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésre, és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló indítványokat elutasította, és az OVB 169/2007. (VII. 18.) OVB határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

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

Budapest, 2007. december 10.

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

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

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

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

Dr. Lenkovich Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a többségi határozat rendelkező részében foglaltakkal, ugyanakkor nem értek egyet a többségi indoklással.

A jelen ügyben, mint azt a kifogást tevő is kiemelte, és ahogyan azt maga az OVB és a többségi határozat is jelzi, rövid időn belül azonos kérdéskörben több, hasonló, vagy azonos tárgyú kérdésben kezdeményeztek országos népszavazást. Nem értek egyet a többségi határozat azon álláspontjával, hogy ilyen esetekben az ún. ‘versengő’ kérdéseket külön-külön, egymásra tekintet nélkül kell vizsgálni. Álláspontom szerint az, hogy több, azonos kérdés kerül a nép – és adott esetben az Országgyűlés – elé, mind a választópolgári, mind a jogalkotói szinten felveti az egyértelműség problémáját. Ilyen körülmények között – már az OVB szintjén is – egymásra tekintettel való értelmezésre lett volna szükség az egyértelműség biztosítása végett.

Amennyiben azonos kérdéskörben egymást kioltó kérdések kerülnek rövid időközön belül az OVB elé, a megelőzés elvét alkalmazva kell eldönteni, hogy melyik hitelesíthető a két egymást kizáró, (választópolgári) és jogalkotói egyértelműtlenséget okozó kérdés közül.

A megelőzés elvének alkalmazása sorsán figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes kezdeményezéseket időben egymást követően nyújtják be az indítványozók az OVB-hez, amely ezeket – vélelmezhetően – a benyújtás sorrendjében iktatja. A megelőzés elvének keretein belül ezt követően azt kell eldönteni, hogy a korábban benyújtott kérdés mely időponttól kezdődően „üti ki” az őt követően, azonos témában benyújtott versengő kérdés(ek)et.

Az Nsztv. 12. §-ában foglalt követelményt az Alkotmánybíróság az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatban úgy értelmezte, hogy a jogszabályhelyben említett hitelesítés az a momentum, amikor az Országos Választási Iroda hitelesítési záradékkal látja el az OVB által, és adott esetben jogorvoslati szakaszban az Alkotmánybíróság által is elbírált aláírásgyűjtő ív mintapéldányát (ABH 2004, 809, 815.). Véleményem szerint az Nsztv. 12. §-ának ilyen értelmezésétől az Alkotmánybíróságnak el kellett volna térnie. A jogszabály ugyanis egyértelműen az Országos Választási Bizottság általi hitelesítésről szól, ami értelmezésem szerint az OVB határozata meghozatalának pillanata. Amennyiben az OVB hitelesített egy kérdést, az Nsztv. 12. §-ában szabályozott védelem beáll.

Ennek alapján a jelen határozattal elbírált ügyben a Fidesz- Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt képviselői által kezdeményezett (a formai és az egyértelműségi teszten megfelelt) kérdést azért kellett átengedni, mert ebben a témakörben nem volt ezt a kérdést megelőző, az OVB által hitelesített, az Nsztv. 12. §-a szerinti védelem alatt álló kérdés. Ezen elv alapján haladva, az adott témakörben a Fidesz- Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt kezdeményezését követően, az azonos tárgyban benyújtott kezdeménye-

zések hitelesítését az OVB határozatától kezdve a védettség ideje alatt meg kell tagadni.

Budapest, 2007. december 10.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 873/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 173. számában.

103/2007. (XII. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján – *dr. Trócsányi László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 351/2007. (IX. 12.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A magánszemély kezdeményező 2007. augusztus 24-én ügydöntő országos népszavazás kiírását kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be e-mail útján az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Egyetért-e Ön azzal, hogy gyógyszereket továbbra is csak gyógyszerertárban lehessen árusítani?” Az OVB az aláírásgyűjtő ívet a 2007. szeptember 12-i ülésén hozott, 351/2007. (IX. 12.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette. Az OVB az OVBh.-ban indoklásában rámutatott arra, hogy döntését a 169/2007. (VII. 18.) OVB számú határozatában foglaltakra, valamint az Alkotmánybíróság elé benyújtott, alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványára tekintettel hozta meg.

Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2007. szeptember 15-én megjelent, 2007. évi 120. számában került sor.

II.

Az OVB az OVBh. meghozatalát megelőzően több határozatot is hozott, amelyek a jelen kezdeményezésben szereplő kérdéssel szinte szó szerint megegyező, illetve a jelen kezdeményezés tárgyával összefüggő kérdésben ügydöntő országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét hitelesítette. Az OVB 569/2006. (XI. 21.) OVB határozat egy, az OVBh.-ban szereplő kérdéssel szó szerint megegyező népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a hitelesítéséről döntött, mely döntését az Alkotmánybíróság 12/2007. (III. 9.) AB határozatával helybenhagyta.

Az OVB 169/2007. (VII. 18.) OVB határozatával hitelesítette azt az aláírásgyűjtő ívet, amelyen a következő kérdés áll: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a gyógyszereket csak gyógyszertárban lehessen árusítani?” A 171/2007. (VII. 18.) OVB határozatával a testület az alábbi kérdést hitelesítette: „Egyetért-e Ön azzal, hogy egyes vény nélkül is kapható gyógyszereket a gyógyszertárakon kívül is lehessen forgalmazni?” A 285/2007. (VIII. 23.) OVB határozatban pedig a következő kérdés aláírásgyűjtő ívét hitelesítette: „Egyetért-e Ön azzal, hogy akik ezt igénylik, vagy aktuálisan, elérhető gyógyszertár hiányában szükségük van rá, azok se vásárolhassanak semmilyen gyógyszernek minősülő terméket – pl. egyes köhögés, nátha, fájdalom és lázcsillapító, görcsoldó, bélműködést szabályozó szereket – gyógyszertáron kívül?”. Mindhárom OVB határozat ellen kifogást nyújtottak be az Alkotmánybíróságnál, melyek elbírálása folyamatban van.

Az Alkotmánybírósághoz – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján – két kifogás érkezett az OVBh.-hoz kapcsolódóan. Az OVBh. megsemmisítésére és az OVB új eljárásra utasítására irányuló kifogásokat az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy ugyanazon OVB határozat ellen irányulnak – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el. A kifogások 2007. szeptember 25-i és 29-i keltezésekkel, 2007. szeptember 28-án és 30-án érkeztek az OVB-hez, 2007. október 1-jén pedig az Alkotmánybíróságra. Tekintettel arra, hogy az OVBh. közzétételére 2007. szeptember 15-én került sor, a határidő 2007. szeptember 30-án járt le, így az OVBh. ellen benyújtott kifogások a törvényes határidőn belül érkeztek.

Az első kifogás benyújtója amiatt kéri az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását, mert az

– álláspontja szerint – egyrészt nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, másrészt nemzetközi szerződésbe ütközik, harmadrészt burkolt alkotmánymódosítást tartalmaz. Hivatkozik arra, hogy a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény hatálybalépése (2006. december 29.) óta gyógyszertáron kívül is lehet gyógyszert forgalmazni. Nézete szerint ebből következően a „továbbra is” szavak – mivel nem fedik le a hatályos szabályozást – félrevezető információt adnak a szavazópolgárok számára. A kérdés tehát nem felel meg az egyértelműség követelményének. A kifogást benyújtó hivatkozott továbbá az Európai Községek Bírósága által C–322/01. számú ügyben hozott döntésre, mely alapján „az alapító szerződésekkel nem egyeztethető össze a postai úton történő gyógyszer-kiskereskedelem tiltása”. Így – nézete szerint – „az eredményes népszavazás ezért az Európai Unióhoz történő Csatlakozási Szerződésben (2004. évi XXX. törvény) [a továbbiakban: Csatlakozási Szerződés] vállalt kötelezettséget sértő törvény megalkotására köteleznék az Országgyűlést”. Ez viszont sérti az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *b)* pontját. A kifogást benyújtó felvetette továbbá, hogy a hatályos szabályozás alapján nem dönthető el, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezi a törvényhozást. Így a kérdésben tartott „eredményes, a kérdésre igenlő választ adó népszavazás olyan bizonytalan határidejű törvényhozási moratóriumra köteleznék az Országgyűlést, amely csak a hatályos Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatásával kaphat alkotmányos alapot. Ez (...) a kérdés burkoltan alkotmánymódosítást kiváltó jellege miatt a hitelesítés akadályát képezi.”

A második kifogás benyújtója szerint az aláírásgyűjtő ív hitelesítését egyrészt arra tekintettel kellett volna megtagadni, hogy a határozat meghozatala előtt már sor került egy azonos tartalmú kérdés hitelesítésére, a hitelesítés elentétes az Nsztv. 12. -ával. ehhez kapcsolódóan hivatkozott az OVB korábbi gyakorlatára [pl. 118/2007. (IV. 18.) OVB határozat, 133/2007. (V. 8.) OVB határozat]. Másrészt – álláspontja szerint – az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában kifejtettek alapján a kérdés nem egyértelmű, és a kezdeményező megsértette a Ve. 3. d) pontját. Nézete szerint „a kezdeményező a népszavazáshoz való jogát olyképpen és a célból gyakorolta, hogy ezzel más választópolgárok népszavazáshoz való jogát ellehetetlenítse, csorbítsa. Ezzel visszaélt a népszavazás kezdeményezéséhez való jogával, hiszen a jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használta fel.” A 26/2007. (IV. 25.) AB határozat pedig kimondja: „csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll elentétben a népszavazásnak az alkotmányos berendezke-

désben betöltött szerepével. A népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetőséget az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdés egyértelműsége részének tekinti és esetenként vizsgálja” (ABK 2007. április, 332, 334.).

III.

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

1. Alkotmány:

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

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

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

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

[...]

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

[...]

b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,”

2. Nsztv.

„12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.

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

3. Ve.:

„3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,”

„77. § (1) Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek (3. §) megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással bárki benyújthat. [...]

(2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

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

d) a kifogás benyújtójának választása szerint telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.

[...]

(5) Ha a kifogás elkészett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. [...]

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

„118. § (1) A 130. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő napon, jogorvoslat esetén az Alkotmánybíróság hitelesítő határozatot helybenhagyó döntésének a Magyar Közlönyben való közzététele napján az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdni.”

„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.”

IV.

A kifogások nem megalapozottak, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

1. 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 Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmány-

nak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogások megfelelnek a törvényi feltételeknek.

2. Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi, illetve törvényi feltételeknek, és az OVB eljárása egyébként törvényes volt-e. Ez utóbbit egyik kifogás benyújtója sem vitatta.

Az egyik kifogás szerint a népszavazási kérdés azért nem felel meg az Nsztv.-ben megfogalmazott egyértelműségi követelménynek, mert tartalmazza a „továbbra is” szavakat. Ez nem fedi le a hatályos jogi helyzetet, mivel már jelenleg is lehet gyógyszerárakon kívül is gyógyszer árúsítani, így a kérdés megtévesztő.

Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan az alábbiakat állapította meg: „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. (...) A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen”. [ABH 2001, 392, 396.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés – fenti értelemben vett, megszorítóan értelmezett – egyértelműségét nem befolyásolja az, hogy a kérdés olyan helyzetre utal, amely a valóságban már nem áll fenn (ti. olyan

rendszer fenntartása, amelyben gyógyszert csak gyógyszerárban lehet árúsítani). A kérdés tartalma az, hogy gyógyszert csak gyógyszerárban, vagy azon kívül is lehessen-e árúsítani. A „továbbra is” szavak ezt a lényegi tartalmat nem érintik, nem változtatják meg, így a kérdésnek csak egyfajta értelmezése van, arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen válaszolni lehet, és az Országgyűlés is el tudja dönteni, hogy terheli-e, és ha igen, milyen tartalmú jogalkotói kötelezettség. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely amiatt kérte az OVBh. megsemmisítését, mert a népszavazási kérdés nem felel meg az egyértelműség Nsztv.-ben foglalt követelményének.

3. A kifogást benyújtó másik érve azt volt, hogy az eredményes népszavazás a Csatlakozási Szerződéssel vállalt kötelezettséget sértő törvény megalkotására kötelezné az Országgyűlést, és ezért az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontjában meghatározott tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság már a 12/2007. (III. 9.) AB határozatában is vizsgálta, és ezzel kapcsolatban kifejtette: „a Csatlakozási Szerződés által kihirdetett szerződésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában rámutatott arra, hogy az Európai Unió alapító, és az azokat módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kezeli (ABK 2006. június, 498, 500.); és ezt megerősítette a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatában is (ABK 2006. december, 1058, 1077). Erre tekintettel nem merülhet fel az, hogy a kérdés nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget érint”. (ABK 2007. március, 221, 225.)

Figyelemmel a korábbi, ugyanazon kérdéshez kapcsolódóan, ugyanazon tárgyban és összefüggés alapján tett megállapításaira, az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást is, amely amiatt kérte az OVBh. megsemmisítését, mivel a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontjában foglalt népszavazási tiltott tárgykörbe tartozik.

4. A kifogást benyújtó hivatkozott továbbá arra is, hogy a kérdés – mivel nincs törvényi határidő arra, hogy a népszavazási döntés meddig kötelezi az Országgyűlést – burkoltan alkotmánymódosítást vált ki. Elképzelhető ugyanis olyan értelmezés, amely szerint az eredményes népszavazás alapján reá nézve kötelező döntést meghozatala után rövid időn belül megváltoztathatná. Ezt az értelmezést a népszavazás alkotmányos intézményével tartja ellentétesnek. Másik értelmezése szerint a népszavazási döntést csak egy újabb népszavazás, vagy esetleg még az sem változtathatná meg. Ez utóbbi nézetét arra alapozza, hogy ezekben a kérdésekben „kizárólagos népszavazási tárgyak” jönnének létre, amelyekben viszont népszavazás azért nem tartható, mert e kérdések már nem tartoznak az Országgyűlés hatáskörébe.

Az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában megállapította: „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, hogy az eredményes ügydöntő országos népszavazáson hozott döntés meddig kötelezi az Országgyűlést, így azt sem, hogy a népszavazás alapján meghozott (népszavazás által megerősített) törvényt mikortól lehet a törvényalkotásra vonatkozó általános szabályok szerint módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Az Országgyűlés nem szabályozta továbbá, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitűzni újabb népszavazást.” (ABK 2007. május, 387.) Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása semmiképpen sem eredményezheti azt, hogy ezáltal egy, az Alkotmányban biztosított alanyi jog – vagyis a népszavazás kezdeményezéséhez való jog – gyakorlása általánosan, minden esetben, bizonytalan időre (vagyis addig, amíg a szükséges szabályozás meg nem születik) lehetetlenné váljék. Ebből következően az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja, hogy a moratórium hiánya kihat-e a konkrét népszavazási kérdésre.

Az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozata egyértelműen a törvényalkotóra bízta annak eldöntését, hogy a népszavazás eredménye mennyi ideig és milyen módon kösse az Országgyűlést; a törvényalkotónak az új szabályozásban értelemszerűen rendeznie kell a kifogást benyújtó által felvetett kérdéseket is. Tekintettel arra, hogy a kötőerő kérdése nem igényel alkotmányi szintű szabályozást, így hiánya nem jelenti azt, hogy az eredményes népszavazás az Alkotmánynak a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései módosítását vonja maga után.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt a kifogást is elutasította, amely az OVBh. burkolt alkotmánymódosítást kiváltó jelleg miatt kérte annak megsemmisítését.

5. Az Alkotmánybíróság ezek után azt a kifogást vizsgálta, amely szerint az OVB azért nem hitelesíthette volna az OVBh.-ban feltett kérdést, mert ugyanilyen tartalmú kérdést korábban már hitelesített. Az Alkotmánybíróság az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatában már vizsgálta azt, hogy mikortól tekinthető az aláírásgyűjtő ív hitelesítettnek. Megállapította: „az Nsztv. hivatkozott rendelkezése [12. §] egyértelműen csak a hitelesített aláírásgyűjtő ívekre, illetve kérdésre vonatkozik. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítése akkor tekinthető befejezettnek, ha az Országos Választási Iroda vezetője az Nsztv. [helyesen: Ve.] 118. § (1) bekezdése alapján hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, ugyanis csak ez után kerülhet sor az aláírásgyűjtés megkezdésére.” (ABH 2004, 809, 815.)

Tekintettel arra, hogy az Nsztv. és a Ve. szabályai, valamint az idézett alkotmánybírósági határozat alapján a gyógyszerforgalmazás kérdésében még nincsen hitelesített OVB határozat (vagyis olyan határozat, amelyet az OVI vezetője hitelesítési záradékkal látott el), az OVB helyesen járt el akkor, amikor nem tekintette hitelesítést záró oknak azt, hogy korábban ugyanazon témában már hitelesített aláírásgyűjtő íveket.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely az alapján kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását, hogy az OVB korábban már hitelesített a kérdéssel megegyező tárgyú kérdéseket.

6. Az Alkotmánybíróság végül azt a kifogást vizsgálta, amely szerint az OVBh. által elbírált népszavazási kezdeményezés a Ve. 3. § d) pontjába foglalt, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik, és ezáltal ellentétben áll a népszavazásnak az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepével. A kifogás benyújtója szerint a kezdeményező „valódi szándéka nem az általa benyújtott kérdésekben való népszavazás kezdeményezésére irányult, hanem arra, hogy gátat vessen a Fidesz-KDNP által előterjesztett kérdések elé. (...) A kezdeményező a népszavazáshoz való jogát olyképpen és a célból gyakorolta, hogy ezzel más választópolgárok népszavazáshoz való jogát ellehetetlenítse, csorbítsa. Ezzel visszaélt a népszavazás kezdeményezéséhez való jogával” Így álláspontja szerint az OVBh.-val elbírált kezdeményezés nem egyeztethető össze a népszavazás alkotmányos funkciójával és emiatt – a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatban foglaltak alapján – nem felel meg az egyértelműség törvényi követelményének.

Az OVB – csakúgy, mint az Alkotmánybíróság – csak azt vizsgálhatja, hogy a konkrét kérdés önmagában megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek, nem vizsgálhatja tehát, hogy a kezdeményezőnek mi volt a vélt vagy valós szándéka, motivációja a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának az OVB-hez hitelesítés céljából történő benyújtásakor, kivéve, ha a kérdésből magából kiderül, hogy annak felvetése nyilvánvalóan nem jóhiszemű, és ellentétes a népszavazás rendeltetésével.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást is, amely a Ve. 3. § d) pontjának sérelme, illetve a konkrét kezdeményezésnek a népszavazás alkotmányos funkciójával való összeegyeztethetlensége miatt kérte az OVBh. megsemmisítését.

Az Indokolás IV. részében kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésre, és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló indítványokat elutasította, és az OVB 351/2007. (IX. 12.) OVB határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

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

Budapest, 2007. december 10.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet sem a határozat rendelkező részével, sem az indokolással, mivel az OVB 351/2007. (IX. 12.) OVB határozatát, figyelemmel a 873/H/2007. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomra, meg kellett volna semmisíteni, és az OVB-t új eljárásra kellett volna utasítani tekintettel arra, hogy az Nsztv. 12. §-ában foglalt megelőzés elvének figyelembevételével az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem kerülhetett volna hitelesítésre.

A jelen ügyben, mint azt a kifogást tevők is kiemelték, és ahogyan azt maga az OVB és a többségi határozat is jelzi, rövid időn belül azonos kérdéskörben több, hasonló, vagy azonos tárgyú kérdésben kezdeményeztek országos népszavazást. Az OVB 169/2007. (VII. 18.) OVB határozattal hitelesítette a következő kérdést: „Egyetért-e Ön az azal, hogy a gyógyszereket csak gyógyszerárban lehessen árusítani?” (Az Alkotmánybíróság a 873/H/2007. AB határozatával helybenhagyta). Ez a kérdés a jelen határozattal érintett kérdéssel azonos tartalmú kérdés, mely korábban hitelesítésre került. Ezt a szituációt álláspontom szerint figyelembe kellett volna venni a most vizsgált OVB határozattal elbírált kérdés vizsgálatakor. Nem értek egyet a többségi határozat azon álláspontjával, hogy ilyen esetekben az egymással közel azonos tartalmú vagy egymással versengő kérdéseket külön-külön, egymásra tekintet nélkül kell vizsgálni. Álláspontom szerint az, hogy több, azonos kérdés kerül a szavazók – és adott esetben az Országgyűlés – elé, mind a választópolgári, mind a jogalkotói szinten felveti az egyértelműség problémáját. Ilyen körülmények között – már az OVB szintjén is – egymásra te-

kintettel való értelmezésre lett volna szükség az egyértelműség biztosítása végett.

Amennyiben azonos kérdéskörben egymást zavaró kérdések kerülnek rövid időközön belül az OVB elé, a megelőzés elvét alkalmazva kell eldönteni, hogy melyik hitelesíthető a két vagy több, egymással közel azonos vagy egymást kizáró, (választópolgári) és jogalkotói egyértelműtlenséget okozó kérdés közül.

A megelőzés elvének alkalmazása sorsán figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes kezdeményezéseket időben egymást követően nyújtják be az indítványozók az OVB-hez, amely ezeket – vélelmezhetően – a benyújtás sorrendjében iktatja. A megelőzés elvének keretein belül ezt követően azt kell eldönteni, hogy a korábban benyújtott kérdés mely időponttól kezdődően „üti ki” az őt követően, azonos témában benyújtott versengő kérdés(ek)et.

Az Nsztv. 12. §-ában foglalt követelményt az Alkotmánybíróság az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatban úgy értelmezte, hogy a jogszabályhelyben említett hitelesítés az a momentum, amikor az Országos Választási Iroda hitelesítési záradékkal látja el az OVB által, és adott esetben jogorvoslati szakaszban az Alkotmánybíróság által is elbírált aláírásgyűjtő ív mintapéldányát (ABH 2004, 809, 815.). Véleményem szerint az Nsztv. 12. §-ának ilyen értelmezésétől az Alkotmánybíróságnak el kellett volna térnie. A jogszabály ugyanis egyértelműen az Országos Választási Bizottság általi hitelesítésről szól, ami értelmezésem szerint az OVB határozata meghozatalának a pillanata. Amennyiben az OVB hitelesített egy kérdést, az Nsztv. 12. §-ában szabályozott védelem beáll.

Ennek alapján a jelen határozattal elbírált ügyben a V. I. magánszemély által kezdeményezett kérdés álláspontom szerint nem volt hitelesíthető, mivel ebben a témakörben már volt olyan kérdés, amelyet az OVB ezt a kérdést megelőzően hitelesített, így az az Nsztv. 12. §-a szerinti védelem alatt állt az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről hozott OVB döntés pillanatában. Ezen elv alapján haladva, az adott témakörben a 169/2007. (VII. 18.) OVB határozattal (a 873/H/2007. AB határozattal helybenhagyottan) hitelesített országos népszavazási kezdeményezést követően, az azonos tárgykörben benyújtott kezdeményezések (köztük a jelen esetben V. I. magánszemély által kezdeményezett kérdés) hitelesítését az OVB határozatától kezdve a védettség ideje alatt meg kell tagadni.

Budapest, 2007. december 10.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1198/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 173. számában.

104/2007. (XII. 13.) AB határozat**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában – *dr. Bihari Mihály és dr. Holló András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 245. § (4) bekezdésének „[...] a tárgyalásról való kivezetése vagy kiutasítása esetén a rendzavarás napján tartott tárgyalás befejezéséig őrizetbe veheti” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 245. § (4) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„(4) A bíróság a rendzavarót vagy azt, aki a tárgyalás szabályszerű menetét zavarja, rendbírsággal sújthatja.”

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 245. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt egyebekben elutasítja.

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 büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 245. § (4) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítása és megsemmisítése tárgyában.

Az indítványozó formailag a 245. § (4) bekezdésének egészét támadta, de érvelését lényegében a tárgyalás rendjét zavaró személy őrizetbe vételének lehetőségére vonatkozó szövegrész alkotmányellenességére alapította. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésére figyelemmel az 55. § (1) bekezdését. Részletes indokolásában kifejtette, hogy a tárgyalási rendzavarás címén alkalmazható őrizetbe vétel szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a személyi szabadsághoz való alapjogot. Ezen kívül a jogalkotó nem határozta meg azokat a kritériumokat sem, melyek alapján a rendzavarás esetére fenntartott eszközök – köztük az őrizetbe vétel – között a bíróságnak választania kell, ami pedig a jogbiztonság elvét sérti.

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta:

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.”

„55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”

2. A Be. érintett rendelkezései:

„245. § (...)

(2) Azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja, a tanács elnöke rendre utasítja, ismételt vagy súlyos rendzavarás esetén a tárgyalásról kiutasíthatja, illetőleg kivezetetheti. A tanács elnöke ugyanígy jár el azzal szemben, aki a tárgyalás szabályszerű menetét zavarja.

(3) A tanács elnöke rendelkezhet úgy, hogy a rendzavaró vagy az, aki a tárgyalás szabályszerű menetét zavarja, a tárgyalóterembe azon a tárgyalási napon nem térhet vissza.

(4) A bíróság a rendzavarót vagy azt, aki a tárgyalás szabályszerű menetét zavarja, rendbírsággal sújthatja, a tárgyalásról való kivezetése vagy kiutasítása esetén a rendzavarás napján tartott tárgyalás befejezéséig őrizetbe veheti. (...)”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1.1. A magyar jogrendszerben a személyi szabadsághoz való jog korlátozásának számos formája ismert. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban az alapjog korlátozásának kérdését döntően a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódóan a büntető anyagi jogi szankciók, az eljárási kényszercelemek és büntetésvégrehajtás területén vizsgálta [pl. 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, 1406/B/1991. AB határozat, 723/B/1991 AB határozat, 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, 3/1998. (II. 11.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 26/1999. (IX. 8.) AB határozat 13/2001. (V. 14.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat, 10/2007. (III. 7.) AB határozat]. Szűkebb körben folytatott eljárást a szabálysértési eljárás, az egészségügyi, a rend-

szeti igazgatás és az önkormányzati igazgatás keretében alkalmazható alapjogi korlátozással összefüggésben [pl. 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, 36/2000. (X. 27.) AB határozat, 71/2002. (XII. 17.) AB határozat, 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, 3/2007. (II. 13.) AB határozat].

A pszichiátriai betegek jogainak korlátozására vonatkozó 36/2000. (X. 27.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány 55. § (1) bekezdése a személyi szabadsághoz való jogot általános érvennyel deklarálja és e jog „érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányosságát megítélésekor.” A mozgás és helyváltoztatás szabadságát érintő korlátozó rendelkezések alkotmányosságának megítélése pedig minden esetben az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint, a szükségesség – arányosság tesztje alapján történhet (részletesen: ABH 2000, 241, 270–272.). E határozat alaptételeiből kiindulva, és figyelembe véve a büntetőjogi tárgyú határozatokban megfogalmazott speciális követelményeket is, az egyes rendőrségi kényszerintézkedések alkotmányosságát (is) vizsgáló 65/2003. (XII. 18.) AB határozat a személyi szabadság korlátozásának alkotmányossági kritériumait általános érvennyel foglalta össze. E szerint: a személyi szabadság „korlátozásra vonatkozó szabályozásnak – az Alkotmány rendelkezéséből fakadóan – tartalmaznia kell a korlátozás okát, továbbá meg kell határoznia az adott korlátozási formának megfelelő eljárást. A korlátozás arányosságának és ezzel együtt alkotmányosságának megítélését az alkotmányi követelményeken alapuló tényezők befolyásolják. Ennek körében meghatározó jelentőségű a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak indokoltsága, a szabadságelvonással érintett személy megfelelő körülményeinek és az őt megillető jogok gyakorlásának biztosítása, valamint a jogtalan szabadságelvonás esetére nyújtott jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása és azok megfelelősége.” (ABH 2003, 707, 716.)

1.2. A személyi szabadsághoz való jog kérdése az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában, 1950. november 4-én kelt és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezménynek (a továbbiakban: Egyezmény) az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) által legtöbbet vizsgált rendelkezése. A Bíróság döntéseiben következetesen hangsúlyozza, hogy az Egyezmény 5. cikke kimerítő és részletes felsorolását adja a személyi szabadságtól megfosztás okainak, összekapcsolva azokat az eljárási jogok által biztosítandó garanciákkal. Kizárólag az őrizet azon hat csoportja ismerhető el törvényesnek, amelyet az 5. cikk 1. pontja felsorol (pl.: Van der Leer contra Hollandia ügyben hozott, 1990. február 21-i ítélet; Wassink contra Hollandia ügyben hozott, 1990. szeptember 27-i ítélet; Quinn contra Franciaország ügyben hozott 1995. március 22-i ítélet; Enhorn contra Svédország ügyben hozott, 2005. január 25-i döntés).

Az 5. cikk 1. pontjának különböző aspektusait vizsgáló esetjog nem hagy kétséget aziránt sem, hogy az okok – a személyi szabadság korlátozását vagy elvonását igazoló „állami érdek” – fennállását a nemzeti jogszabályok meg-

alkotásakor, illetve a konkrét esetekben is szigorúan és megszorítóan kell értelmezni. Ebben a tekintetben az államok nem élveznek mérlegelési szabadságot; így nem elegendő tehát, ha fogvatartás elrendelése összhangban áll a nemzeti joggal, amennyiben az okok és feltételek körében a nemzeti jog nem minősül Egyezmény-konformnak (pl. Witold Litwa contra Lengyelország ügyben hozott, 2000. április 4-i ítélet; Stasaitis contra Litvánia ügyben hozott, 2000. március 21-i ítélet; Butkevicius contra Litvánia ügyben hozott, 2002. március 26-i ítélet; Hilda Hafstein-dóttir contra Izland ügyben hozott, 2004. június 8-i ítélet).

Az őrizet okaira vonatkozó, az 5. cikkben foglalt átfogó felsorolásból következően e cikk hatálya irányadó a büntetőeljárás keretén belül és az azon kívül elrendelt fogvatartásra és kiterjed az eljárás valamennyi résztvevőjére. A Bíróság döntéseiből kitűnően a személyi szabadsághoz való jog, amely csupán célszerűségi vagy „ésszerűnek tűnő” okból nem korlátozható. Erre csak a szükségesség és az arányosság feltételeinek teljesülése mellett van mód. A szabadságelvonásra csupán törvényben pontosan, kellően világosan és előreláthatóan körülírt esetekben, az önkényesség kizárása mellett kerülhet sor, függetlenül annak időtartamától (pl. van Droogenbroeck contra Belgium ügyben hozott, 1982. június 24-i ítélet; Kawka contra Lengyelország ügyben hozott, 2001. január 9-i ítélet). Azt önmagában nem alapozza meg az egyébként egészségügyileg indokolt kezelés, a súlyos és rendszeres, egyébként a hatóság rendelkezését is negligáló antiszociális viselkedés, (amennyiben az nem éri el a bűncselekmény szintjét) (pl. Bozano contra Franciaország ügyben hozott, 1986. december 18-i ítélet; Bouamar contra Belgium ügyben hozott, 1988. február 29-i ítélet; Wassink contra Hollandia ügyben hozott 1989. szeptember 27-i ítélet;), továbbá a közrend, közbiztonság, illetve a köznyugalom, mint elvont értékek megzavarásának potenciális és/vagy közelgő veszélye (pl. Steel és mások contra Egyesült Királyság ügyben hozott, 1998. szeptember 23-i ítélet).

A büntetőeljárás keretében alkalmazott szabadságelvonás kapcsán rámutatott a Bíróság arra is, hogy az őrizet szükségességének értékelése és a bűnösség megállapítása között „túlságosan szoros” a kapcsolat (pl. Lamy contra Belgium ügyben hozott 1989. március 30-i ítélet) és még a néhány órás őrizetbe vétel sem tekinthető automatikusan arányosnak (Vasileva contra Dánia ügyben hozott, 2003. szeptember 25-i ítélet). Nem alkalmazható továbbá az ún. „engedetlenségi őrizet” a tanúval szemben, mert erre az 5. cikk egyetlen pontja sem ad igazolást [pl. K. contra Ausztria ügyben született 16002/90 (13/10/1992) számú határozat; Serves contra Franciaország ügyben hozott, 1997. október 20-i ítélet].

A Bíróság álláspontja szerint a személyi szabadság korlátozása a büntetőeljárásban minden esetben szoros összefüggésben áll a tisztességes eljáráshoz való joggal, és az eljárási engedetlenség nem igazolja védekezési jogok csorbítását (pl. Lala contra Hollandia ügyben hozott, 1994. szeptember 22-i ítélet). Túl a Colozza contra Olaszország ügyben hozott (1985. január 22.) ítéleten, a Pitkänen contra Finnország

30508/96 számú (09/03/2004) ügyben a Bíróság azt is megállapította, hogy a tisztességes eljárás szempontjából a közvetlenség elve annak az eminens garanciája, hogy a vádlott és a tanú a bíróság előtt konfrontálódhasson. Az utóbbi határozatok megerősítették a távollévő terheltre, illetve a terhelt távollétében tartott tárgyalásra vonatkozó – a 14/2004. (V. 7.) AB határozatban, illetve a 20/2005. (V. 26.) AB határozatban más összefüggésben már részletezett – döntéseknek a kivételességre, az újratárgyalási garanciákra vonatkozó követelményrendszerére, a tisztességes eljárás és a személyi szabadság arányos korlátozása vonatkozó elveit (pl. Somogyi contra Olaszország ügyben hozott 2004. május 18-i ítélet, Sejdicovic contra Olaszország ügyben hozott 2004. november 10-i ítélet; Stoichkov contra Bulgária ügyben hozott 2005. március 20-i ítélet).

1.3. Az Alkotmánybíróság – a büntetőeljárás kényszerintézkedésekre vonatkoztatva és döntően a terhelt eljárásjogi helyzetére koncentrálva – legutóbb a 10/2007. (III. 7.) AB határozatban fejtette ki összefoglalóan, hogy az állam erre rendelt szerveinek alkotmányos kötelessége az állam büntető igényének érvényesítése, amely szükségképpen együtt jár a súlyosan jogkorlátozó büntetőeljárás intézkedések alkalmazásával is. A társadalom, a közérdek védelme szempontjából az állam bűnüldöző hatóságai és a bíróság számára alkotmányosan is indokolt olyan hatékony eszközök – köztük kényszerintézkedések – igénybevételének biztosítása, amelyek lehetővé teszik, hogy a tisztességes eljárásból levezetett, a büntető ügyek időszerű elbírálásának követelménye érvényesüljön. Megerősítve a 20/2005. (V. 26.) AB határozatban foglaltakat az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta azonban azt is, hogy az egyes jogintézmények és döntési eljárások szabályozásakor célszerűségi és gazdaságossági szempontok érdekében a jogalkotó nem mondhat le az alkotmányi garanciák érvényesítéséről. „Ebből következően az eljárás időszerűségére és a kényszerintézkedések alkalmazására vonatkozó szükségesség – arányosság követelménye sem versenghet egymással.” Az alapjogok korlátozására vonatkozó szükségességi-arányossági követelményeket szem előtt tartva, a kényszerintézkedések szabályozásakor a jogalkotónak a tisztességes eljárás valamennyi elemét biztosító differenciált feltételrendszer kell kialakítania (ABK 2007. március, 212, 216.).

2.1. Az őrizetbe vétel a Be. rendszerében – kizárólag a terhelttel szemben igénybe vehető – személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, amelynek tartalmát, célját és általános szabályait a Be. 126–128. §-ai határozzák meg. A vizsgált rendelkezésben szereplő rendzavarás, mint őrizetbe vételi ok, nem a kényszerintézkedés feltételeként, hanem eljárási szankcióként funkcionál személyi szabadság elvonásának indokaként került szabályozásra. Szemben a kényszerintézkedések proaktív, az eljárás előmozdítását, a terhelt jelenlétének biztosítását szolgáló, s így az eljárás időszerűségét is szolgáló jellegével, az eljárási szankcióként szereplő – azonos elnevezésű – őrizetnek csupán a terheltnek és más eljárási résztvevőknek a tárgyalásról történő eltávolításukat követő reaktív szerepe

van. A Be. további – megkötöttségek nélküli (kivételeket nem tartalmazó) – szabályait is figyelembe véve a rendzavarás címén alkalmazott őrizet a terheltten kívül másokkal szemben is alkalmazható. Érintheti mindazokat, akikkel szemben a bíróság korábban kiutasítás vagy kivezetetés intézkedést alkalmazott, így – a 163. § és a 246. § rendelkezéseinek összevetéséből következően – elszenvedője lehet a terhelt, a sértett, (életkorra tekintet nélkül) a tanú, a szakértő, a tolmács, illetve a hallgatóság bármely tagja.

2.2. A tárgyalás a bírósági eljárás legfontosabb része, amelynek célja a konkrét ügyben vád tárgyává tett bűncselekmény megvalósulásának és a terhelt felelősségének tisztázása, illetve a büntetőjogi szankció alkalmazása. Az ehhez szükséges, alapos és törvényes, ugyanakkor kellően gyors bizonyítás felvételére csak kiegyensúlyozott, a hatóságok és az eljárási cselekmények résztvevői (érintettjei) figyelemkoncentrációját biztosító tárgyalási körülmények között van mód. A törvény ezért külön is rendelkezik a céltudatos és zökkenőmentes tárgyalás vezetését lehetővé tévő, az igazságszolgáltatás tekintélyét pedig megővni képes azon eszközökről, amelyeket a tárgyalás vezetéséért felelős tanács elnöke igénybe vehet.

A 245–249. § szabályai a Be. 60. § (2) bekezdésében meghatározott arányosság követelményének érvényre jutása érdekében az igénybe vehető intézkedések széles skáláját vonultatják fel. A tanács elnökének, illetve a bíróságnak az intézkedési jogköre a legenyhébbnek tekintendő rendreutasítástól kezdve odáig terjed, hogy a tárgyalás egészéről a nyilvánosságot kizárja, illetve a tárgyalás egészét a tárgyalóteremből kivezetetett terhelt távollétében tartsa meg. A személyi szabadság közvetlen és azonnali elvonásával járó őrizetet szükségképpen megelőzi továbbá az elzárásra is átváltoztatható [161. § (5) bekezdés] rendbíróság kiszabása. A támadott rendelkezésben szereplő, a tárgyalás befejezéséig tartó őrizetbe vételre mindezekon felül és csak alkalmazásukat követően kerülhet sor.

3.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében, a személyes szabadság alapjogának korlátozására adott törvényi felhatalmazást minden esetben az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdéséből levezetett szükségesség-arányosság követelményével együtt vizsgálja. Következetes gyakorlata szerint az Alkotmány „[...] csak úgy teszi lehetővé a személyes szabadság elvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozását, hogy ez a szabályozás nem korlátozza szükségtelenül vagy aránytalanul a személyes szabadsághoz való jogot” [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 84.].

Az előzetes letartóztatásra vonatkozó büntetőeljárás szabályozást vizsgálva az Alkotmánybíróság a kényszerintézkedésekkel kapcsolatban általános érvénnyel mondta ki, hogy az alkotmányosan elismert cél fontossága ezek szabályozásakor sem elegendő ok az alapjog korlátozására. A szükségesség és arányosság elvont, a törvényi szabályozás szintjén való megteremtése egyfelől a kényszerintézkedések általános és különös feltételeinek, másfelől a döntési eljárás garanciális szabályainak meghatározásával biztosítható. [26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 276.].

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy az alapvető jogok korlátozásának mindenkor összhangban kell állnia az elérni kívánt céllal, így arra csak a végső esetben és a lehető legkisebb, de még hatékony mértékben kerülhet rá sor. A kényszerintézkedések szabályozásakor is tekintettel kell lennie tehát a törvényhozónak arra, hogy a korlátozás lehetőségének megteremtésekor, csak az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszköz igénybevételét tegye lehetővé. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan [vö: pl. 30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 68, 71.].

3.2. A rendzavarás címén történő őrizetbe vétel feltételeit a Be. akként határozza meg, hogy ez csak végső esetben és akkor vehető igénybe, ha más intézkedések nem vezettek eredményre. Együtt vizsgálva azonban e jogintézményt a rendzavarás esetén alkalmazható rendreutasítás, kiutasítás, kivezetetés, a tárgyalási nap végéig terjedő visszatérési tilalom és rendbíróság jogintézményeivel, valamint a nyilvánosság kizárásának lehetőségével, megállapítható, hogy az őrizetbe vétel alkalmazása nem jár olyan eredménnyel, amely a felsorolt további intézkedések révén nem érhető el. Az enyhébb esetekben a bárkivel szemben igénybe vehető rendreutasítás és/vagy a rendbíróság kiszabása (amely végső soron önmagában is a személyi szabadság elvonására vezethet) biztosítja a tárgyalás rendjének helyreállítását. Akkor pedig, ha a rendzavaró magatartás továbbra is súlyosan sérti a tárgyalás méltóságát, akadályozza annak megtartását, eredményt csak a rendzavarónak a tárgyalóteremből történő eltávolítása hozhat, amely a kiutasítással, illetve kivezetetéssel érhető el. Ezekben az esetekben az őrizetbe vétel tehát semmilyen további eredménnyel nem jár, minthogy az őrizetbe vétel előtt, a teremből való eltávolítással megvalósul a rendzavarás miatti intézkedés célja.

A szankciók egymásra halmozása nem járul hozzá az eljárás eredményességéhez, ugyanakkor veszélyezteti a tisztességes eljárás egyes követelményeinek, köztük az időszűkségnek a megvalósulását. A törvény további szabályaiból ugyanis az következik, hogy – amennyiben a rendzavaró közreműködésével folytatandó eljárási cselekmény elvégzése szükséges – az érintettet utóbb ismételtel idézni kell a tárgyalásra. A rendzavarás címén való őrizetbe vétel szabályait ugyanis a törvényhozó nem kapcsolta össze sem a tárgyalásnak a terhelt távollétében történő megtartása szabályaival, sem a tanúkihallgatás mellőzhetőségével, s a tisztességes eljárás követelményeire figyelemmel erre nem lenne lehetősége.

A Be. további rendelkezései viszont őrizetbe vétel nélkül is biztosítják, hogy a bíróság a minimális együttműködést sem tanúsító terheltnek a tárgyalás egészéről történő eltávolításával is meghozhatja és kihirdetheti a határozatát (247. §) és a rendzavaró tanúval, szakértővel szemben is helye van más kényszerintézkedés alkalmazásának. A tárgyaláson jelen lévő, kezelhetetlen rendzavaró magatartást tanúsító hallgatóság esetében pedig lehetővé teszi a törvény a bíróság számára a nyilvánosság kizárását [245. § (5) beke-

dés], melynek végrehajtása során viszont az őrizetbe vételnek a tárgyalás rendjének fenntartása szempontjából nincs funkciója. Azokra az esetekre, amikor a tárgyalás rendjének megzavarása súlyosabb eredménnyel jár: azaz a rendzavaró személy fegyelmi vétséget vagy bűncselekményt valósít meg a Be. 249. §-a (akár a 72 óráig terjedő őrizetbe vétel elrendelésével), absztrakt és konkrét értelemben is biztosítja az igazságszolgáltatás tekintélyének megővését.

3.3. A Be. szabályaiból következően az eljárási szankcióként alkalmazott őrizet célja elvileg az eljárási cselekmény (tárgyalás) zavarmentes teljesedésének elősegítése, igénybevételére csak a tárgyalás keretében van mód. Nem vonható hatálya alá a tárgyalóterem kívül történt rendzavarás esetei, amelyek kapcsán a bíróság igazgatási vezetője – és nem a konkrét ügyben eljáró bíró – jogosult a megfelelő intézkedések kezdeményezésére. A vizsgált eljárási szankció alkalmazási feltételeiből következően azonban az őrizet elrendelését megelőzően a cél – más szankciók igénybevételével – már szükségképpen megvalósult.

A terhelt esetében az eljárás funkciójának teljesülését szolgáló kényszerintézkedésekre vonatkozó szabályok – részletesen megállapított feltételekhez kötötten – meghatározzák azokat az eseteket, amikor a személyi szabadsága elvonható. Ezek – a jelzett további szankciókkal együtt – alkalmasak arra, hogy a terhelt közreműködési kötelezettségét megfelelő mederben tartsák, az eljárás más résztvevőinek jogait oltalmazzák és a tárgyalás zavarmentes lefolyását biztosítsák. Ugyanakkor szemben a szankcióként alkalmazott őrizettel, garantálják azt is, hogy a személyi szabadságtól való megfosztásra csak szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények elkövetésekor az alkalmazható büntetéssel összhangban kerüljön sor.

Az eljárás további – nem terhelti pozícióban szereplő, sőt esetenként az eljárási jogviszonyok alanyává nem is váló, az eljárási cselekmény realizálását megzavaró – résztvevőivel szemben a vizsgált rendelkezés a törvény szerinti céljának beteljesítésére szintén alkalmatlan és így az eljárás menetének elősegítése szempontjából szintén nem elkerülhetetlen eszköz. Ezen túlmenően az Egyezmény 5. cikkéből, továbbá a bíróság szerepére és feladataira kiható elveket is rögzítő nemzetközi jogi instrumentumokból – az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a tanúk megfélemlítése és a védelemhez való jogról szóló R (97) 13. sz. Ajánlásából, az áldozatok büntetőjogi és büntetőeljárás-jogi helyzetéről szóló R (85) 11. sz. Ajánlásból, az Európai Tanács 2001. március 15-én elfogadott 2001/220 JHA kerethatározatából – megállapíthatóan a személyi szabadság elvonását jelentő szankció e résztvevőkre nem is terjedhet ki.

3.4. Megállapítható tehát, hogy nincs olyan felismerhető – a tárgyalás hatékonyságát, a bizonyítási eljárás vagy a büntetőeljárás eredményességét előnyösen befolyásoló – kényszerítő ok, amely a személyi szabadság elvonását széles személyi körben alkalmazható eljárási szankció keretében indokolná. Az eljárási szankcióként alkalmazható őrizetbe vétellel elérni kívánt célok más intézkedésekkel minden esetben közvetlenül megvalósíthatók. A kifejtet-

tekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében meghatározott alapjogot korlátozó szükségtelen eszköz. Ezért a rendzavarás címén alkalmazható őrizetbe vétel jogintézménye alkotmányellenes, így az Alkotmánybíróság a Be. 245. § (4) bekezdésének erre vonatkozó rendelkezését megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a megsemmisítés semmilyen tekintetben nem érinti az e törvényi rendelkezésben csupán az őrizetbe vétel előfeltételeként említett, de a Be. más rendelkezéseiben önállóan szabályozott kiutasítás és kivezetetés, illetve a tárgyalási nap végéig történő távoltartás alkalmazhatóságát.

4. Elutasította viszont az Alkotmánybíróság a Be. 245. § (4) bekezdése további rendelkezéseinek alkotmányellenességére vonatkozó indítványt.

A 2., illetve a 3.2. pontból kitűnően a törvény további szabályainak (245–248. §-ok, 163. §) figyelembevételével és összevetésével meghatározható azon személyek köre, akik a rendzavaró fogalma alá esnek, sőt az is, hogy melyikkel szemben milyen intézkedések alkalmazhatók. A törvényből és a hosszú ideje kikristályosodott ítélkezési gyakorlatból megállapítható továbbá az is, hogy az egyes intézkedések milyen viszonyban állnak egymással, mi az alkalmazási sorrendjük, és igénybevételüknek melyek a feltételei. Ekként nem sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett normavilágosság és a jogbiztonság jogállami követelménye.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2007. december 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András 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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjával, amelynek alapján az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek

minősíti, és részlegesen megsemmisíti a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 245. § (4) bekezdésének „[...] a tárgyalásról való kivezetése vagy kiutasítása esetén a rendzavarás napján tartott tárgyalás befejezéséig őrizetbe veheti” szövegrészét.

Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjához fűzött indokolással és az abban kifejtettekkel sem.

Nem vitatom, hogy a megsemmisített törvényi szövegrész, illetve az abban foglalt egyes fogalmak felvethetnek jogértelmezési kérdéseket, azonban a norma differenciálatlansága (az alanyi kör túl általános megfogalmazása) nem éri el az alkotmányellenesség szintjét. A szabályozás legfeljebb norma felülvizsgálati, törvényalkotási revíziót igényel, kodifikációs vita, s nem alkotmányossági vita tárgya lehet.

Álláspontom szerint az alapjog indok nélküli, aránytalan korlátozása nem áll fenn. A tárgyalás a bírósági eljárás legfontosabb része. A Be. támadott rendelkezése a bírósági eljárás tárgyalási szakaszát védő eszköz. A rendfenntartás érdekében igénybe vehető szankciók egymásra épülnek. Az őrizetbe vételre csak kiutasítás, illetve kivezetetés esetén kerülhet sor. A tárgyalás befejezéséig való őrizetbe vétel célja annak megakadályozása, hogy a kiutasított/kivezetett személy a tárgyalóterembe visszatérjen, vagy a tárgyalást esetleg a tárgyalótermen kívülről zavarja, lehetetlenítse el. Az „őrizetbe veheti” megfogalmazás mérlegelést tesz lehetővé a tanácselnök számára. A bíróság a gyakorlatban csak végső esetben, és akkor alkalmazza az őrizetbe vétel szankcióját, ha a kiutasítás/kivezetés nem vezetett eredményre. Álláspontom szerint a tisztességes eljáráshoz való jog, a tárgyalás zavartalanságához, rendjéhez fűződő érdek, valamint a bíróság tekintélyének megőrzése teszi szükségessé – eseti mérlegelés alapján – a nótórius és súlyos rendzavaró személyi szabadságának a rövid időtartamú korlátozását.

Az igazságszolgáltatás, a tárgyalás rendjének folyamatos, ismétlődő megzavarása esetén alkalmazandó őrizetbe vétel, mint eljárási szankció nem aránytalan az elérni kívánt célhoz képest. A korlátozás szükséges és arányos a tisztességes tárgyaláshoz való jog és a védekezéshez való jog védelme érdekében is.

A kifejtettek alapján a rendelkező rész 1. pontjában foglalt mozaikos megsemmisítéssel nem értek egyet.

Budapest, 2007. december 10.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 956/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 174. számában.

105/2007. (XII. 13.) AB határozat**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére 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 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s**I.**

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján három kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 114/2007. (IV. 18.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB a támadott határozatában hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítást?”.

A 114/2007. (IV. 18.) OVB határozat a Magyar Közlöny 51. számának I. kötetében 2007. április 24-én jelent meg. Az egyik kifogást 2007. május 2-án, a másik kifogást 2007. május 8-án, a harmadikat pedig 2007. május 9-én 12 óra 35 perckor nyújtották be az OVB-hez. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásokat a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül nyújtották be.

Tekintettel arra, hogy a kifogások ugyanazon OVB határozat törvényességének felülvizsgálatára irányulnak, az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Mindhárom kifogás kifejti, hogy az OVB-nek meg kellett volna tagadnia az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítését, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelménynek.

Az indítványozók szerint a „több biztosítós” kifejezés nem alkalmas arra, hogy a választópolgárok számára kellő

pontossággal leírja a nem kívánt szervezeti formáció lényegét. Az egészségbiztosítás szervezeti rendszere ugyanis jelenleg is több biztosítóra épül, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár és igazgatási szerveinek dominanciája mellett az egészségbiztosításban szerepet kapnak az önkéntes kölcsönös egészségpénztárak és az üzleti alapon működő biztosítók is. Nem értelmezhető, hogy a kérdés a tulajdoni alapon elkülönülő biztosítók, vagy az azonos tulajdonos kezében lévő több biztosító kizárására irányul, kizárja-e a köztulajdonban álló regionálisan, vagy szakmai alapon szervezett több biztosítós rendszer létrehozását is.

Vitatják az indítványozók a kérdésben szereplő „üzleti alapon működő” kifejezés értelmezhetőségét is. Az üzleti alapon történő működés sokféle variációt rejt magában. A választópolgár nem tudja megítélni, hogy melyik variáció ellen foglal állást a szavazatával. Az egyik indítványozó szerint az egészségbiztosítás biztosítási jellege eleve „üzleti alapon” történő működést feltételez, nonprofit működés mellett is számos vagyoni viszonyokat szabályozó szerződésen keresztül tudja biztosítani az egészségügyi ellátást.

Az egyik indítványozó álláspontja szerint a „kötelezően választandó” szövegrész egyértelműsége is vitatható.

3. Két indítványozó álláspontja szerint a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontjába ütközik, mert a kérdés az egészségbiztosítás szervezeti rendszerének átalakítására irányul. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése alapján nincs helye népszavazásnak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalkotási kérdésben.

4. Az egyik indítványozó szerint az OVB-nek meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését amiatt is, mert az az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában megfogalmazott népszavazási tilalomba ütközik. Álláspontja szerint – mivel az egészségbiztosítás finanszírozása a költségvetésen keresztül történik – az egészségbiztosítás rendszerének alapvető átalakítása a népszavazás időpontjában hatályos költségvetés módosítását igényelné.

5. Ugyanez az indítványozó hivatkozik arra is, hogy a kérdés – miután a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nem dönthető el, hogy a népszavazás eredménye mennyi ideig köti az Országgyűlést – burkolt alkotmánymódosítást is eredményez.

6. Egy másik indítványozó szerint a kérdésben tartandó népszavazás érinti a Kormányprogramot, ezért arról az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *f)* pontja alapján nem lehet népszavazást tartani.

II.

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

1. Az Alkotmány 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/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,

(...)

d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,

(...)

f) a Kormány programjáról,”

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„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.”

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

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

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

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

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

sághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

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

III.

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

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás tárgyát képező kérdés sérti-e az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműségi követelményt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e döntení, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói

egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABK 2006. június, 429, 430.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem sérti sem a választópolgári egyértelműség, sem a jogalkotói egyértelműség követelményét.

A kérdés a választópolgárok számára egyféleképpen értelmezhető, „igen”-nel vagy „nem”-mel megválaszolható. A választópolgároknak a kérdés alapján arra kell választ adniuk, hogy meg kívánják-e akadályozni az egészségbiztosítási rendszernek kötelezően választandó üzleti alapon működő biztosítókra épülő rendszerre való átalakítását. Az eredményes ügydöntő népszavazás esetén, ha a választópolgárok az „igen” válasz mellett döntenek, az Országgyűlés nem dönthet az egészségbiztosítási rendszer e modellje mellett.

Az Alkotmánybíróság – több határozatában kifejtett – álláspontja szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [legutóbb: 43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 565, 567.].

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatban megfogalmazott kérdés az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményét nem sérti.

2. Az Alkotmánybíróságnak a kifogások alapján vizsgálnia kellett azt is, hogy az eljárás tárgyát képező kérdés tartalma olyannak tekinthető-e, amelynek népszavazásra bocsátását az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése tiltja.

2.1. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja alapján nem lehet népszavazásra bocsátani olyan kérdést, amely a költségvetési törvény tartalmát érinti.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontját. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.; 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834, 837.; 15/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 165, 171.; 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 239.; 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4902, 4905.; 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4908, 4910–4912.; 34/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4915, 4918–4919.]

Az Alkotmánybíróság e határozataiban rámutatott arra, hogy a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazásra

bocsátandó kérdést. [Először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az OVB által hitelesített kérdés és a költségvetési törvény között közvetlen tartalmi összefüggés nem állapítható meg.

A költségvetési törvény az állami feladatok ellátásához szükséges kiadásokat és a kiadások fedezetéül szolgáló bevételeket határozza meg. Azoknak az állami feladatoknak a körét, tartalmát, követelményeit, amelyeknek a pénzügyi fedezetét az állam a költségvetési törvényben biztosítja – az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 9. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – külön törvények írják elő.

Az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésből eredményes népszavazás esetén egy állami feladat, az egészségbiztosítás ellátásának módját érintő jogalkotási kötelezettsége keletkezik az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés az egészségbiztosítási rendszert úgy köteles alakítani, hogy az ne a kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós modellen alapuljon. A népszavazásra bocsátandó kérdés tehát az állami feladat ellátásának módjára és nem az állami feladat pénzügyi fedezetére, illetőleg annak forrásaira vonatkozik, így a költségvetési törvény tartalmát közvetlenül nem érinti.

2.2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontja alapján nem lehet népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésekről. Az indítványozó álláspontja szerint a vitatott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés, így arról népszavazás nem tartható.

Az Alkotmánybíróság 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontját. E határozatában rámutatott: „Az Országgyűlés döntési jogkörébe tartozó szervezetalakító kérdésekről az Országgyűlés számos formában és minőségében dönthet. Alkotmányozó hatalomként az Alkotmányban szereplő állami szervtípusokat is alakíthatja, törvényhozóként az alkotmányban nem szereplő kérdésekben szabályozhat az Alkotmány keretei között. Szerveket hozhat létre, szüntethet meg, alakíthat át, de határozati formában is hozhat egyes – pl. a saját belső szervezetére vonatkozó – szervezetalakító döntéseket. Az Országgyűlés alkotmányozóként és törvényhozóként is szabályozhatja a saját létrejötte, működése szabályait. Ugyanúgy, ahogyan bármely más szerv létrejöttére, alakulására, összetételére vonatkozó országgyűlési szabályozás szervezetalakításnak minősül, (...)” (ABH 2004, 380, 385.)

Az Alkotmánybíróság e határozatából kitűnően valamely konkrét szerv vagy szervtípus létrehozására, átalakítására, illetőleg megszüntetésére irányuló kérdés minősíthető olyan szervezetalakítási kérdésnek, amelyre a népszavazás elrendelésének tilalma kiterjed.

Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem szervezetalakításra irányul, a kérdés alapján a választópolgároknak nem az egészségbiztosítás szervezetéről kell állást foglalniuk, hanem az egészségbiztosítási rendszer egyik alapkérdéséről, egyik lehetséges modelljének bevezetéséről,

arról, hogy egyetértene-e azzal, hogy az egészségbiztosítási alap kezelését piaci alapon működő biztosítók vegyék át. A népszavazás tehát nem az egészségbiztosítás szervezeti kérdéseiről dönt a kérdés népszavazásra bocsátása esetén, hanem az egészségbiztosítási feladatok ellátásának módjáról. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az eljárás tárgyát képező kérdés nem tekinthető az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontja alapján a népszavazás tiltott tárgykörébe tartozó kérdésnek.

2.3. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem ütközik-e az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *f)* pontjába, mely szerint nem tartható népszavazás a Kormány programjáról.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *f)* pontját. E határozataiban megállapította:

„Az Alkotmány 28/C. §-a (5) bekezdésének *f)* pontja azt jelenti, hogy a kormányprogram egészéről nem tartható népszavazás. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése nem zárja ki azonban, hogy a kormányprogram egyes elemeiről népszavazás döntsön, nem érintve a miniszterelnök, a Kormány és az Országgyűlés kapcsolatrendszerét, a miniszterelnök személyéről való döntést.” [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 232.; 15/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 233, 235.]

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatát figyelembe véve a vitatott kérdés alapján az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *f)* pontjának sérelme sem állapítható meg.

3. Az egyik kifogás szerint az OVB-nek azért is meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését, mert az burkolt alkotmánymódosításra irányul. Álláspontja szerint a hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem állapítható meg, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezné a törvényhozást, ennek következtében az eredményes népszavazás az Alkotmánynak a képviseleti és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatását, azaz az Alkotmány burkolt módosítását eredményezné.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában akkor ítélte az alkotmánymódosítás tilalmába ütközőnek a népszavazásra bocsátandó kérdést, ha a kérdés tartalmából valamely új szabálynak az Alkotmányba való beépítésére kellett volna kötelezettsége az Országgyűlésnek [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37.], vagy a kérdés az Alkotmány valamely tételes rendelkezésével ellentétes szabály megalkotására irányult. [22/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.; 28/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 290.] Nem minősítette az Alkotmánybíróság burkolt alkotmánymódosításra irányulónak a kérdést pusztán amiatt, mert a népszavazásra irányadó jogszabályi rendelkezések nem rendelkeznek arról, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezi a törvényhozást. [15/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 233.; 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4902, 4906.; 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK

2007, 69. szám, 4908, 4912.; 34/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007, 69. szám, 4915, 4919.]

Tekintettel arra, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés tartalma alkotmányi rendelkezést nem érint, az eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezik olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés tartalma alapján annak burkolt alkotmánymódosításra irányultsága nem állapítható meg.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdést hitelesítette. Ezért a kifogásokat elutasította, és a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatot helyben hagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2007. december 11.

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

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

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

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

Dr. Lenkovich Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
az Alkotmánybíróság elnöke, alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott

Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: 516/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 174. számában.

106/2007. (XII. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény 22. § (2) bekezdés *h)* és *j)* pontja alkotmányellenes, ezért e rendelkezéseket 2008. június 30-ai hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: OTvT.) 22. §-a határozza meg a regionális hulladéklerakó hely létesítésének feltételeit, korlátait. Az OTvT. 22. § (2) bekezdés *h)* pontja kimondta, hogy regionális hulladéklerakó hely nem jelölhető ki a település belterületén, és annak 1000 méteres körzetében, a *j)* pont pedig ugyanezt a tilalmat állította fel az állami repülések célját szolgáló és a közös (katonai és polgári) repülőtér 15 km-es körzetében. Az OTvT. 22. § (2) bekezdés *h)* és *j)* pontját módosította az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény módosításáról szóló 2004. évi LIX. törvény (a továbbiakban: OTvT.mód.). Az OTvT.mód. a 22. § (2) bekezdés *h)* pontját akként állapította meg, hogy regionális hulladéklerakó hely nem jelölhető ki „a településrendezési eszközeiben beépítésre szánt területként kezelt területeken – a jelentős mértékű zavaró hatású iparterület és a hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges terület kivételével –, továbbá azok határaitól 500 m-es körzetben”. Ugyanez a módosítás a 22. § (2) bekezdés *j)* pontját is érintette, az új szöveg szerint: „az állami repülések célját szolgáló és a közös felhasználású (katonai és polgári) repülőtér 13 km-es körzetében,” regionális hulladéklerakó hely nem jelölhető ki.

Az indítványozó az OTvT. 22. § (2) bekezdés módosított *h)* és *j)* pontját azért kérte megsemmisíteni, mert az a védőtávolságokat megfelelő indok nélkül csökkentette (1000 méterről 500 méterre, illetve 15 km-ről 13 km-re), s ezáltal sérült az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. § (1) bekezdésben foglalt egészséges környezethez való jog. Az indítványozó az OTvT. 22. § (2) bekezdés módosított szövege kapcsán a jogbiztonság sérelmét is felvetette, mert álláspontja szerint egyrészt a törvény hatálybalépését követő alig egy év eltelte utáni módosítás sérti az előreláthatóságot, kiszámíthatóságot követelményét, másrészt pedig a *h)* pont megállapított szövege nehezen értelmezhető, ezért ellentétben áll a normavilágosság előírásával. Ezen alkotmányossági aggályok mellett az indítványozó törvényességi problémákat is felvetett, így azt, hogy az OTvT.mód. elfogadása előtt

– nem készült a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. §-ában előírt hatástanulmány;

– az érintett állampolgárok nem vehettek részt a Jat. 19. §-a szerint a jogszabály előkészítésében;

– nem vonták be a Jat. 20. §-a alapján a társadalmi szervezeteket és érdekképviselői szerveket a jogszabály tervezetének az előkészítésébe;

– a törvényjavaslathoz csatolt indokolás a Jat. 40. § (1) bekezdésébe foglalt azon követelménynek, mely szerint be kell mutatni, hogy a szabályozást mi teszi szükségessé, nem felel meg.

Az indítványozó a fentiekben túl utal arra, hogy az OTvT. 22. § (2) bekezdés *h)* és *j)* pontjának jelzett módosítása kapcsán az OTvT. egyes rendelkezései között is ellentmondás keletkezett.

2. Az Alkotmánybíróság az ügyben megkereste a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, valamint a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli minisztert álláspontjuk megismerése végett.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései szerint:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(...)

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

(...)

70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”

2. A Jat. indítványozó által felhívott szabályai értelmében:

„18. § (1) A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.

(2) A jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni.

19. § Az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviselői szerveik útján – közreműködnek és életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában.

20. § A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.

(...)

40. § (1) A törvényjavaslathoz az előterjesztő indoklást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt sza-

bályozást szükségessé tesz, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait.”

3. A OTTrT. hatálybalépéskori szövege szerint:

„22. § (1) A térségi hulladéklerakó hely kijelöléséhez vizsgálat alá vonható terület övezetben regionális hulladéklerakó hely csak külön jogszabályokban meghatározott vizsgálatok és az országos, illetve területi hulladékgazdálkodási tervek alapján helyezhető el.

(2) Az övezet meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy

a) kiemelten érzékeny felszín alatti vízminőségvédelmi területen,

b) védett természeti területen és annak védőövezetében, védelemre tervezett területen, illetve ökológiai (zöld) folyosó területén,

c) természeti területen,

d) erdőben,

e) kiváló termőhelyi adottságú szántó-, szőlő- és gyümölcsös területeken,

f) rendszeresen belvíz járta területeken,

g) erózióknak kitett és csúszásveszélyes területen,

h) település belterületén és annak 1000 m-es körzetében,

i) honvédelmi és katonai érdeket szolgáló területen és annak 500 m-es körzetében,

j) az állami repülések célját szolgáló és a közös felhasználású (katonai és polgári) repülőtér 15 km-es körzetében,

k) hullámtér és nyílt ártér körzetében regionális hulladéklerakó hely nem jelölhető ki.”

4. Az OTTrT.mód. által megállapított – s jelen eljárásban vizsgált, hatályos – szöveg:

„22. § (1) A térségi hulladéklerakó hely kijelöléséhez vizsgálat alá vonható terület övezetben regionális hulladéklerakó hely csak külön jogszabályokban meghatározott vizsgálatok és az országos, illetve területi hulladékgazdálkodási tervek alapján helyezhető el.

(2) Az övezet meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy

a) kiemelten érzékeny felszín alatti vízminőségvédelmi területen,

b) védett természeti területen és annak védőövezetében, védelemre tervezett területen, illetve ökológiai (zöld) folyosó területén,

c) természeti területen,

d) erdőben,

e) kiváló termőhelyi adottságú szántó-, szőlő- és gyümölcsös területeken,

f) rendszeresen belvíz járta területeken,

g) erózióknak kitett és csúszásveszélyes területen,

h) a településrendezési eszközeiben beépítésre szánt területként kezelt területeken – a jelentős mértékű zavaró hatású iparterület és a hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges terület kivételével –, továbbá azok határaitól 500 m-es körzetben,

i) honvédelmi és katonai érdeket szolgáló területen és annak 500 m-es körzetében,

j) az állami repülések célját szolgáló és a közös felhasználású (katonai és polgári) repülőtér 13 km-es körzetében,

k) hullámtér és nyílt ártér körzetében regionális hulladéklerakó hely nem jelölhető ki.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való alkotmányos jogot a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) értelmezte. A határozat rendelkező része kimondta: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134.) Az Abh. indokolásában az Alkotmánybíróság – többek között – rámutatott: „A természetvédelemben a védettség szükségességének objektív – bizonyos körben nemzetközi normákban kötelezően megállapított – ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megkorlátozások később orvosolhatók. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.” (ABH 1994, 134, 140–141.)

Az Alkotmánybíróság későbbi döntései nyomatékosították, hogy az Abh.-ban a természet védelmével összefüggő – az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ából folyó – követelmények a környezetvédelemre általában is irányadók [lásd például a 14/1998. (V. 8.) AB határozatot, ABH 1998, 126, 130, vagy a 30/2000. (X. 11.) AB határozatot, ABH 2000, 202, 205.], illetve a környezetvédelemben belül

irányadó az épített környezetre is. Ez utóbbit illetően a 27/1995. (V. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh. 2.) kimondta: „Az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Az érvényesítés egyik eszköze az épített környezet védelme. Az épített környezet védelméhez hozzátartozik a települési környezet védelme. A települési környezet védelme kiterjed a lakóterületekre.” (1995, 129, 133.)

2. A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot alapjognak tekinti, ezért a korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésből eredő szükségességi/arányossági tesztet kell alkalmazni. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfelelően az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (ABH 1992, 167, 171.) Az egészséges környezethez való jog korlátozásánál is e feltételeket kell figyelembe venni, azaz a jogszabályokban egyszer már biztosított védelmi szint csökkentéséhez kellő súlyú alkotmányos indok szükséges.

3. Jelen ügyben elsőként az állapítható meg, hogy az OTvT. 22. §-ában foglalat szabály környezetvédelmi tárgyú rendelkezés; azt határozza meg, hogy regionális hulladéklerakó milyen feltételek alapján helyezhető el. Az OTvT. 22. § (2) bekezdésében szereplő felsorolás kifejezetten természet- és környezetvédelmi szempontokat sorakoztat fel (a vizsgált rendelkezéseken kívül a tilalmi listán szerepel pl. a vízminőség-védelmi terület, a természetvédelmi terület, az erdő, a hullámtér stb.). Az OTvT. 22. § (2) bekezdés *h)* pontja eredetileg a település belterületén és annak 1000 méteres körzetében, míg a *j)* pontja a repülőterek 15 km-es körzetében tiltotta a térségi hulladéklerakó hely kijelölését. Az egészséges környezethez való alapjog – fentebb bemutatott alkotmánybírói – értelmezése alapján tehát a jelen ügyben az az eldöntendő kérdés, hogy a védőtávolság OTvT.mód.-ban történő megváltoztatása csökkentette-e a jogszabályokban egyszer már elért védelmi szintet, s ha igen, akkor e csökkentés elkerülhetetlen volt-e annak érdekében, hogy más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesülhessen.

3.1. Az OTvT.mód. egyrészt megváltoztatta a 22. § (2) bekezdés *h)* pontjában korábban meghatározott szabályokat. Megváltoztatta egyrészt a viszonyítási alapot: nem a belterület egésze, illetve annak határától számított körzet, hanem a településrendezési eszközeiben (tehát a településszerkezeti tervben, helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben) beépítésre szánt területként kezelt területeket, illetve ezek határait veszi alapul. Így a nem beépítésre szánt belterületi rész adott esetben kikerülhet a tilalom alól. Az új rendelkezés továbbá maga is teremt kivételt a jelentős mértékű zavaró hatású iparterület és a hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges terület eseteiben. Másrészt megváltoztatta a védőtávolságot, 1000 m helyett 500 méterben határozta azt meg. Az OTvT.mód. által megállapított másik rendelkezésben, a 22. § (2) bekezdés *j)* pontjában ugyanazon jogszabálysövegben a 15 km-es körzet 13 km-esre módosult.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az OTvT. 22. § (2) bekezdés *h)* pontjában a megváltozott viszonyítási alap és a védőtávolság nem feltétlenül és automatikusan jelent enyhébb védelmet (pl. az üdülőövezetek védelme szempontjából), mindemellett azonban az sem zárható ki, hogy egyes esetekben a OTvT. 22. § (2) bekezdés módosított *h)* pontja a törvény korábbi szabálya által egyszer már elért védelmi szint csökkenésével jár. Azokban az esetekben, amikor a településrendezés eszközeiben megállapított határvonal egybeesik – a korábbi fogalomhasználat szerinti – belterületi határvonallal, a védelmi szint biztosan csökkent. Ilyennek tekinthető továbbá, hogy a megváltozott szabályozás nem tiltja kategorikusan magát a belterületen belüli (annak minősülő) elhelyezést sem. Az Alkotmánybíróság megkeresésére adott egyik miniszteri válasz a védelmi szint csökkenésének tényét el is ismeri azzal, hogy a „szükségtelenül szigorúbb” szabályok enyhítéséről szolt.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a OTvT. 22. § (2) bekezdés módosított *h)* pontja a korábbi *h)* ponthoz képest a környezetvédelem elért szintjének csökkentését eredményezheti, csak úgy mint a *j)* pontban bekövetkezett változás.

3.2. A továbbiakban tehát az a vizsgálandó kérdés, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal – az OTvT. 22. § (2) bekezdés eredeti *h)* és *j)* pontjával – biztosított szintjében kellő súlyú alkotmányos indok alapján történt-e a visszalépés. Az OTvT.mód. javaslatához kapcsolódó előterjesztői indoklás szerint „A módosítás első része szerint belterületen lakó-, üdülőövezet, valamint kereskedelmi szolgáltató terület kivételével 500 méteren belül létesíthető lenne hulladéklerakó és tároló telep, így a közvetlen emberi tartózkodás céljára szolgáló, lakhatás, üdülés és szolgáltatási területen kívüli belterületen. A településektől messzire lévő szemétklerakó telepek nagyban növelik a szolgáltatási díjakat a szállítási költségei miatt. Az önkormányzati, valamint egyéb tulajdonban levő gazdasági társaságok kisebb költséggel szállíthatják el a háztartási hulladékot a települések lakosságától.

A módosítás második része szerint az állami repülések célját szolgáló és a közös felhasználású (katonai és polgári) repülőtértől számított 13 km-es körzetében hulladék-tároló telepeket lehetne létesíteni.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában a gazdaságosság, a költségek csökkentése nem lehet érv egy alapjog-korlátozás alkotmányosságának igazolásához, mint ahogy nem korlátozható alapjog pusztán azért, mert a különböző (hazai és nemzetközi) jogi rendelkezéseket összhangba kell hozni.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a felhozott érvek nem alkotmányos súlyúak, különösen nem olyanok, amelyek más alapjog érvényesülését, vagy valamely alkotmány cél magvalósulást szolgálják. Az Alkotmánybíróság rámutat: az OTtrT. megalkotásakor nem állt fenn kényszer a védőtávolság 1000 méteres körzetben való meghatározásához, mint ahogy a 15 km-es körzet előírásához sem (az erre vonatkozó nemzetközi előírásokat túlteljesítve). Az Alkotmány 18. §-ából és 70/D. § (1) bekezdéséből azonban az következik, hogy ha az állam e törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme, vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet, jelen esetben azonban ilyen nem mutatható fel (sem a OTtrT.mód. javaslatához kapcsolódó indoklás, sem pedig a megkeresésekre adott miniszteri válaszok nem adtak ilyen indokot). Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kiemelte, hogy a környezetvédelemhez való jog „érvényesülésében nem engedhető meg gazdasági vagy társadalmi körülményektől függő minőségi hullámozás”. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog abszolút jog, viszont – mint a jelen ügyben is – alkotmányos indok nélkül az elért védelmi szint nem csökkenthető. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az OTtrT. 22. § (2) bekezdés *h)* és *j)* pontja ellentétes az Alkotmány 18. §-ával és 70/D. § (1) bekezdésével, ezért e rendelkezéseket megsemmisítette. A megsemmisítés hatályát az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdésbe foglalt felhatalmazásával élve, a jog-

biztonságra tekintettel – a jövőre nézve, 2008. június 30-ai hatállyal semmisítette meg, megfelelő időt hagyva a jogalkotónak az OTtrT. 22. § (2) bekezdés eredeti *h)* és *j)* pontja által megteremtett védelmi szint helyreállításához.

Az indítványozó az egészséges környezethez való jogon kívül más alkotmányos tételek sérelmére is hivatkozott, illetve egyéb kifogásokat is emelt a vizsgálni kért rendelkezés tekintetében. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az adott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány valamely rendelkezése alapján már megállapította, akkor az indítványban felhívott további alkotmányi, törvényi rendelkezésekkel való ellentétet már nem vizsgálja [61/1997. (XI. 9.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.].

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönybe való közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2007. december 17.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 910/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 179. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA**107/2007. (XII. 22.) AB határozat****A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Ráckeve Város Képviselő-testületének a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 7/1992. (XII. 9.) rendelete 22. §-a alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság Ráckeve Város Képviselő-testületének a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 7/1992. (XII. 9.) rendelete 9. § (3) bekezdése és 11. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás**I.**

1. Az indítványozók Ráckeve Város Képviselő-testületének a helyi népszavazásról és népi kezdeményezéséről szóló 7/1992. (XII. 9.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 9. § (3) bekezdésében az „és születési évét” szövegrészenek, 11. § (1) bekezdésének, és 22. §-ának alkotmányossági vizsgálatát és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú „törölésüket” kezdeményezte.

1.1. Az Ör. 9. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét abban látják, hogy az aláírásgyűjtő íven a kezdeményezők születési évét kell feltüntetni. Ez nem felel meg a Ve. 118. § (4)–(5) bekezdésében, valamint a 29/2000. (X. 27.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 3. számú mellékletében szereplő, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányában foglaltaknak. Az Ör. 9. § (3) bekezdése magasabb szintű jogszabályi előírásoktól eltérő szabályozást tartalmaz, így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdését, és a jogalkotásról szóló

1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdését.

1.2. Az Alkotmány, az Ötv. és a Jat.-nak előzőekben felsorolt rendelkezései alapján kifogásolják az indítványozók az Ör. 11. § (2) bekezdését is. A Ve. 134. § (1) bekezdése értelmében a helyi népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezést az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követő egy hónapon belül egyszer lehet benyújtani a polgármesterhez, szerintük az Ör. 11. § (1) bekezdése e törvényi rendelkezéstől eltérő szabályozást tartalmaz, ami alkotmányellenes.

1.3. Végül kifogásolják az Ör. 22. §-át is. Eszerint nem lehet kitűzni helyi népszavazást az országgyűlési képviselők, illetőleg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának időpontját megelőző és azt követő 60. napon belüli időpontra. Álláspontjuk szerint a népszavazás az Alkotmány 2. § (2) bekezdése alapján közvetlenül gyakorolható; ezt az alapjogot biztosítja az Alkotmány 70. § (1) bekezdése; ez az alapjog az Alkotmány 8. § (4) bekezdésében megjelölt rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején függeszthető fel. Az Ör. 22. §-a, azzal hogy 120 napra felfüggeszti e jog gyakorlását, az említett alkotmányi rendelkezésekbe ütközik. Hivatkoznak arra is, hogy a Ve. 122. § (1) bekezdése és 4. § (1) bekezdése alapján a népszavazást „a képviselő-testületnek ki kell tűznie a testületi ülést követő 35. (72.) nap utáni időszakra” és ez a törvény nem tartalmaz korlátozó, felfüggesztő rendelkezést. A vitatott szabály magasabb szintű jogszabályba ütközik, ezért sérti a Jat. 1. § (2) bekezdését és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy Ráckeve Város Képviselő-testülete az Ör. vitatott rendelkezéseit a helyi népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló 7/1992. (XI. 27.) rendelet módosításáról szóló 9/2007. (V. 27.) rendelettel módosította. Az Alkotmánybíróság – kialakult gyakorlatának megfelelően – utólagos normakontroll keretében vizsgálatát a hatályos rendelkezések tekintetében folytatta le. Megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Alkotmány 70. §-át az indítvány benyújtását követően, 2004. május 1-jei hatállyal módosította a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-a. A módosítás után a helyi népszavazásban való részvétel jogáról nem az Alkotmány 70. § (1) bekezdése, hanem (2) és (3) bekezdése rendelkezik. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványban kifogásolt szabály alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánynak az elbíráláskor hatályos 70. § (2) és (3) bekezdésére figyelemmel folytatta le.

5. Az Ör.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„9. § (3) A helyi népszavazást és a népi kezdeményezés választópolgári kezdeményezését tartalmazó íveken fel kell tüntetni a kezdeményezők és aláírók olvasható nevét, pontos lakcímét és születési évét.”

„11. § (1) Az aláírásgyűjtő íveket legkésőbb a harminc nap lejártát követő nyolcadik napon – ha ez munkaszüneti napra esik, a következő első munkanapon – a polgármesternek kell átadni.”

„22. § Nem lehet kitűzni helyi népszavazást az országgyűlési képviselők, illetőleg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának időpontját megelőző és azt követő 60 napon belüli időpontra.”

6. Az Ör.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„9. § (3) A helyi népszavazást és a népi kezdeményezés választópolgári kezdeményezést tartalmazó aláírásgyűjtő íveken fel kell tüntetni a kezdeményezők olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját.”

„11. § (1) Az aláírásgyűjtő íveket a hitelesítést követően egy hónapon belül egyszer lehet benyújtani a polgármesterhez.”

„22. § Nem lehet kitűzni helyi népszavazást az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, illetőleg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napján, valamint az azt megelőző és követő 41. napon belül.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Ör. 22. §-át érintő indítványozói kifogást vizsgálta, mely szerint e rendelkezés lehetővé teszi a helyi népszavazás felfüggesztését, meghatározott időtartamra elvonja a néphatalom gyakorlásához való alapjogot [Alkotmány 2. § (2) bekezdés, 8. § (2) bekezdés, 70. § (2) bekezdés]. és ellentétben áll országos szintű jogi szabályozással is [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a helyi népszavazás intézményével. E határozataiban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 42. §-ában megjelölt települések és területi egységek választópolgárainak közösségét megillető helyi önkormányzathoz való jognak az Alkotmány 44. §-ában megállapított mindkét összetevője, tehát mind a választott képviselő-testület útján, mind pedig a helyi népszavazással gyakorolható megnyilvánulása alapjognak minősül. Rámutatott arra is, hogy a helyi népszavazás a választópolgároknak olyan joga, amelyet az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján csak törvény korlátozhat, de annak lényeges tartalma nem

korlátozható [34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 457, 458.; 15/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 246, 247–248.].

Az Alkotmánynak az alapvető jogokat és kötelezettségeket tartalmazó XII. fejezetében – 1994. november 7-től – beiktatott 70. § (1) bekezdése arról rendelkezett, hogy „a Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú állampolgárnak joga van ahhoz, hogy (...) országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen”. 2004. május 1-jétől a helyi népszavazáshoz való jogról az Alkotmány 70. § (2)–(3) bekezdése rendelkezik.

Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat – hivatkozva az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire – megállapította, hogy az országos népszavazáshoz való jog a népfelség elvéből következő alkotmányos alapjog, míg a helyi népszavazás a helyi önkormányzás megvalósításának egyik alakzata. „A népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre. Eme alanyi jog korlátait csak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelő törvény állapíthatja meg, (...). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint azonban minden alapjog magában foglalja az alanyi védelmi igény mellett az állam objektív köteletségét is a joggyakorlás feltételeinek biztosítására. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302., illetve a 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.] Ez az intézményvédelem különösen fontos az olyan, a népszuverenitás gyakorlására szolgáló intézmény esetében, mint a népszavazás. Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mércéje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkorai intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik [lásd a média különböző fajtáival szembeni alkotmányossági követelményeket a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban, ABH 1992, 227.].” (ABH 1997, 331, 344.)

A népszavazáshoz való jog az országos népszavazás esetén az Alkotmány 2. § (2) bekezdéséből és a 70. § (1) bekezdéséből, helyi népszavazás esetén az Alkotmány 44. § (1) bekezdéséből és a 70. § (2)–(3) bekezdéséből eredő alapvető jog. E jog korlátait az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően csak törvény állapíthatja meg.

2. A helyi népszavazás törvényi szabályozását az Ötv. IV. fejezete, az eljárási kérdéseket pedig a Ve. XV. fejezete tartalmazza. Az Ötv. és a Ve. a helyi népszavazás kitűzésének korlátozására vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz. Az Ötv. 50. § (2) bekezdése azonban felhatalmazza a képviselő-testületet, hogy rendeletben szabályozza a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét. A Ve. 124. § (4) bekezdése az országos népszavazás tekintetében kimondja, hogy „[n]em lehet népszavazást tartani az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, illetőleg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napján, valamint az azt megelőző és követő 41 napon belül. Ha a népszavazást emiatt nem lehet a (2) bekezdés szerint kitűz-

ni, a népszavazást a választást követő 131 napon belüli időpontra kell kitűzni”. A Ve. 132. § azonban megjelöli azokat, az országos népszavazásra vonatkozó szabályokat, amelyeket a helyi népszavazáson a XV. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ezek között a Ve. 124. § (4) bekezdése nem szerepel.

Az Ör. 22. §-a meghatározott időpontban és időtartamban kizárja a helyi népszavazás lehetőségét, ez a szabályozás az Alkotmány 70. § (2), (3) és 44. § (1) bekezdéséből eredő népszavazáshoz való jog korlátozását jelenti. Alkotmányos alapjogot korlátozni az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvényben lehet. Az Ötv. 50. § (2) bekezdése alapján az önkormányzatoknak a helyi népszavazás és népi kezdeményezés tárgyában biztosított rendeletalkotási joga nem terjed ki arra, hogy az önkormányzat rendeletében a népszavazáshoz való jogot korlátozza. Ilyen korlátozást csak törvény tartalmazhat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 22. § alkotmányellenességét megállapította, és a rendelkezést megsemmisítette.

3. Az indítványozók az Ör. 22. §-ának a Ve. kihirdetésének időpontjára visszamenő hatályú megsemmisítését is kérték. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (1) bekezdése értelmében a határozat közzétételének napján veszti hatályát az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt jogszabály vagy annak rendelkezése. E főszabálytól eltérő lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint az Alkotmánybíróság a 42. § (1) bekezdésében, valamint a 43. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy a konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban a visszamenőleges hatályú megsemmisítés indokául az eljárást kezdeményező érdekkörében felmerülő különösen fontos okot nem tárt fel. Az ex tunc hatályú megsemmisítést a jogbiztonság védelme sem indokolja. Ezért az Alkotmánybíróság -az Abtv. általános rendelkezésének megfelelően – a Magyar Közlönyben történő közzététel napjával semmisítette meg az Ör. alkotmányellenesnek ítélt rendelkezését.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Ör. 22. § alkotmányellenességét megállapította – állandó gyakorlatának megfelelően – az indítványban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel [Alkotmány 2. § (2) bekezdésével, 8. § (4) bekezdésével, 44/A. § (2) bekezdésével, va-

lamint a Jat. 1. § (2) bekezdésével, a Ve.-vel és az R.-rel] fennálló ellentétét már nem vizsgálta. [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.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 9. § (3) bekezdését, és a 11. § (1) bekezdését Ráckeve Város Képviselő-testülete a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően módosította. Az Ör. 9. § (3) bekezdése már nem tartalmazza a megsemmisíteni kért „és születési év” szövegrészt, hanem a Ve. 118. § (4) bekezdésének, valamint az R. 3. számú mellékletében meghatározott előírásoknak megfelelően rendelkezik az aláírásgyűjtő ív adattartamáról. Az Ör. 11. § (1) bekezdése pedig a Ve. 134. § (1) bekezdésében foglaltakkal azonosan állapítja meg a népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés benyújtásának szabályát.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – hatályos jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja. Hatályát veszített jogszabályi rendelkezés csak akkor képezheti alkotmánybírósági eljárás tárgyát, ha az eljárás az Abtv. 38. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján folyik. Tekintettel arra, hogy a vitatott rendelkezés módosításának következtében az indítvány okafogyottá vált, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § e) pontja alapján – megszüntette.

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

Budapest, 2007. december 18.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 695/B/2002.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 181. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI**870/B/1996. AB határozat****A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 14. §-a alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 71. §-a alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 71. §-a, valamint a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 14. §-a alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s**I.**

Az indítványozó első indítványában – az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog, valamint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmét állítva – a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal 7–8/1996. számú jogerős határozatának megsemmisítésére terjesztett elő kérelmet az Alkotmánybírósághoz.

Hiánypótlást követően az indítványozó akként pontosította a beadványát, hogy azt – az első indítványában kifejtett indokai alapján – egyfelől a hivatkozott jogerős határozattal szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszként tartotta fenn, másfelől indítványozta a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény (a továbbiakban: Sztv1.) 71. §-a, valamint a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 14. §-a alkotmányellenességének utólagos megállapítását és a támadott törvényi rendelkezések visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Az indítványozó részletesen ismertette az indítványa alapjául fekvő szabálysértési ügyét, amelynek lényege az alábbiakban foglalható össze.

Az indítványozó a tulajdonában és üzemeltetésében álló vendéglátóipari egység előterében pénznyerő automatákat helyezett el, és azokat engedély nélkül üzemeltette. Az első fokon eljáró szabálysértési hatóság pénzbírság megfizetésére kötelezte az üzemeltetőt (panaszost) és – az első fokú határozatot kiegészítő határozatával – elkobozta a pénznyerő automatákban talált pénzüsszeget. Fellebbezését követően az első fokon eljáró szabálysértési hatóság a pénznyerő automatákban lévő pénzt visszautalta az indítványozónak. A határozat ellen az ügyészség óvást jelentett be, mivel álláspontja szerint – figyelemmel arra, hogy az automatákban lévő pénz jogosultja ismeretlen – a lefoglalt pénz az államot illeti meg, ezért az eljáró szabálysértési hatóságnak a lefoglalt pénzüsszegekről az állam javára kellett volna rendelkezni. A másodfokú szabálysértési hatóság – egyetértve az ügyészi óvásban foglaltakkal – az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős határozatával kötelezte az indítványozót az automatákból lefoglalt és a panaszosnak korábban kiutalt pénzüsszeg állam javára történő visszafizetésére.

Az indítványozó álláspontja szerint a pénznyerő automatákban lévő pénzüsszeg jogosultja nem ismeretlen, az őt mint a pénznyerő automaták tulajdonosát és üzemeltetőjét illette volna meg.

Az indítványozó azt tekintette ellentétessnek az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével, és arra alapította az alkotmányjogi panaszát, hogy az ügyészi óvás nyomán meghozott másodfokú jogerős határozattal szemben nem élhetett jogorvoslattal. Az indítványozó ugyanezzel az indokkal utólagos normakontroll keretében is kérte az Sztv1. 71. §-a és az Ütv. 14. §-a alkotmányellenességének utólagos megállapítását és visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését.

II.

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

2. Az Sztv1. indítvány benyújtásakor hatályos támadott rendelkezése:

„71. § (1) Az ügyész felügyel a szabálysértési ügyekben eljáró szervek határozatainak és intézkedéseinek törvényességére. Ennek során az ügyészt az általános törvényességi felügyelet alapján gyakorolt jogok illetik meg,

ezenfelül tárgyalási joggal részt vehet az ügyben tartott tárgyaláson.

(2) Az ügyész a törvénysértő határozat vagy intézkedés miatt a szabálysértési hatóságnál óvást nyújt be. A törvénysértő gyakorlat vagy a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése érdekében felszólalással, a jövőben bekövetkező törvénysértés veszélye esetén pedig figyelmeztetéssel él.

(3) Az óvásnak a kifogásolt határozat (intézkedés) végrehajtására halasztó hatálya van. Az elkövető terhére óvásnak csak a határozat jogerőre emelkedésétől, illetőleg az intézkedés megtételétől számított hat hónapon belül van helye.

(4) Az óvásra, a felszólalásra és a figyelmeztetésre egyébként az ügyészségről szóló jogszabályok irányadók.

(5) Az ügyésznek a pénzbírságot helyettesítő elzárás végrehajtására, illetőleg az elkövető szabadon bocsátására vonatkozó egyedi ügyekben adott utasításait az eljáró szervek teljesíteni kötelesek. Az ügyész utasítása ellen az érintett szerv a felettes ügyészhez előterjesztéssel élhet. Az előterjesztésnek nincs halasztó hatálya.”

3. Az Ütv. indítvány benyújtásakor hatályos támadott rendelkezése:

„14. § (1) Ha az ügyész a szervek jogerős, illetőleg végrehajtható rendelkezéseiben törvénysértést állapít meg, annak kiküszöbölése végett a törvénysértést elkövető szervhez vagy annak felettes (felügyeleti, állami törvényességi felügyeletét ellátó, a továbbiakban: felettes) szervéhez óvást nyújthat be. Az óvásban a megtámadott rendelkezés végrehajtásának felfüggesztését is indítványozhatja.

(3) Ha az ügyész az óvást egyedi ügyben hozott jogerős rendelkezés ellen annak közlését követő egy éven túl nyújtja be – amennyiben törvény, törvényerejű rendelet vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az óvás folytán tett intézkedés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthet.

(4) Az egyedi határozatok vagy általános érvényű rendelkezések meghatározott fajtái ellen irányuló ügyési óvást csak törvény vagy törvényerejű rendelet zárhatja ki.”

4. Az Ütv. indítvány elbírálásakor hatályos – vizsgálatba bevont – rendelkezése:

„14. § (1) Ha az ügyész a szervek jogerős, illetőleg végrehajtható rendelkezéseiben törvénysértést állapít meg, annak kiküszöbölése végett a törvénysértést elkövető szervhez vagy annak felettes (felügyeleti, állami törvényességi felügyeletét ellátó, a továbbiakban: felettes) szervéhez óvást nyújthat be. Az óvásban a megtámadott rendelkezés végrehajtásának felfüggesztését is indítványozhatja.

(2)

(3) Ha az ügyész az óvást egyedi ügyben hozott jogerős rendelkezés ellen annak közlését követő három éven túl nyújtja be, az óvás folytán tett intézkedés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthet.

(4) Ha az ügyész az óvást egyedi ügyben hozott jogerős rendelkezés ellen annak közlését követő, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt éven túl nyújtja be, az óvás folytán tett intézkedés jogot nem korlátozhat vagy vonhat el, illetőleg kötelezettséget és joghátrányt nem állapíthat meg, kivéve a nem jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat, ha a jogerős rendelkezés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárta ki.

(5) Ha az ügyész az óvást nem közigazgatási ügyben hozott egyedi, jogerős rendelkezés ellen annak közlését követő öt éven túl nyújtja be, az óvás folytán tett intézkedés jogot korlátozhat vagy vonhat el – annak jóhiszemű szerzésére és gyakorlására tekintet nélkül –, illetőleg kötelezettséget és joghátrányt állapíthat meg, ha

a) az ügy nem tartozik az eljáró szerv hatáskörébe vagy illetékességi körébe,

b) a határozat tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,

c) a határozatot hozó testületi szerv nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány.

(6) Az egyedi határozatok vagy általános érvényű rendelkezések meghatározott fajtái ellen irányuló ügyési óvást csak törvény zárhatja ki.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően az Sztv1.-t – és ennek részeként az indítványozó által támadott Sztv1. 71. §-át – 2000. március 1-jével hatályon kívül helyezte a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv2.) 168. §-a.

Az Ütv. 14. § (3)–(6) bekezdését – ugyancsak az indítvány benyújtását követően – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 176. § (2) bekezdése módosította 2005. november 1-jei hatállyal.

Az Alkotmánybíróság – főszabály szerint – a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. Hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróság akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.).

A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdésében foglalt bírói kezdeményezés és 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség –

az Alkotmánybíróság a már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.].

A jelen ügyben az indítványozó utólagos normakontroll iránti kérelmet és alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival alkotmányjogi szempontból azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 14/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.].

Erre tekintettel az utólagos normakontrollra irányuló indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság az Ütv. indítvány elbírálásának időpontjában hatályos – tartalmilag a korábbival alkotmányjogi szempontból azonos – rendelkezéseire nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 48. §-ának, valamint irányadó gyakorlatának megfelelően – az Sztv1. és az Ütv. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései alapján bírálta el az alkotmányjogi panaszt.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmi vizsgálata során elsőként az utólagos normakontrollra irányuló indítványt bírálta el.

Az indítványozó az Ütv. indítvány benyújtásakor hatályos 14. §-át az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alkotmányos joggal azért tekintette elmentetben állónak, mert az álláspontja szerint a szabálysértési ügyekben – így az indítványozó egyedi ügyében – nem biztosított jogorvoslati jogot az ügyészi óvás nyomán meghozott másodfokú, jogerős szabálysértési határozattal szemben. Az Ütv. indítvány benyújtásakor hatályos 14. §-a az ügyészi óvás benyújtásának az Ütv.-ben szabályozott általános törvényi feltételeit – benyújtásának módját és esetköreit – határozta meg.

Az Ütv. indítvány elbírálásakor hatályos 14. §-a ugyanabban a tárgykörben szabályoz, erre, továbbá arra tekintettel, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a jelenleg hatályos szabályozással összefüggésben is fennáll, az Alkotmánybíróság az Ütv. elbírálásakor hatályos rendelkezését vizsgálta. Az indítvány tartalmából megállapíthatóan az indítványozó nem az Ütv. 14. §-ában foglalt, az ügyészi óvára vonatkozó (általános jellegű) törvényi rendelkezéseket kifogásolta, hanem azt, hogy a szabálysértési eljárásban az ügyészi óvás alapján meghozott jogerős másodfokú szabálysértési határozattal szemben nincs lehetőség további jogorvoslat igénybevételére.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ütv. 14. §-a – az indítványozó által kifejtett indokokkal – nem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. Az Ütv. 14. §-a nem az ügyészi óvás alapján egyedi szabálysértési ügyben meghozott másodfokú jogerős határozattal szemben igénybe vehető jogorvoslat tárgyában tartalmaz szabályo-

zást, hanem az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében alkalmazható felügyeleti intézkedéseinek egyike, az óvás benyújtásának általános törvényi szabályait (feltételeit és esetköreit) tartalmazza.

Az említett törvényi rendelkezések a jogorvoslathoz való alkotmányos joggal – azzal az indítványozói érveléssel, hogy nem teszik lehetővé az egyedi szabálysértési ügyben meghozott másodfokú jogerős határozattal szembeni további jogorvoslatot – nem állnak érdemi (tartalmi) elbírálást lehetővé tevő alkotmányos kapcsolatban.

Az érdemi alkotmányossági kapcsolat hiánya – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében – az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak szerint – az indítványt elutasította.

3. Az indítványozó az Sztv1. 71. §-ának az alkotmányellenességét – a fent kifejtett érvelés mellett – a jogorvoslathoz való alkotmányos jog sérelmére [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] alapította. Azt kifogásolta, hogy az Sztv1. támadott rendelkezése nem tette számára lehetővé a jogerős másodfokú szabálysértési határozattal szemben további jogorvoslat igénybevételét.

Az Sztv1. 71. §-a a szabálysértési eljárás során az ügyész törvényességi felügyeleti jogköréről (annak szabályairól) rendelkezett, és nem tartalmazott rendelkezést az ügyészi óvás alapján meghozott jogerős másodfokú határozattal szemben igénybe vehető jogorvoslatokról. A jogerős szabálysértési határozattal szemben igénybe vehető bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezéseket az Sztv1. 71/A. §-a tartalmazta, amely csak szűk körben – a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozat ellen – tette lehetővé a bírói út igénybevételét.

Az indítvány elbírálásakor hatályos Sztv2. rendelkezései is tartalmazzák az ügyészi törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályozást [Sztv2. 91. §], ám hasonlóan az indítvány benyújtásakor hatályban volt Sztv1. indítványozó által támadott rendelkezéséhez, nem ezek rendelkeznek a szabálysértési határozatokkal szemben igénybe vehető jogorvoslatokról.

Az Sztv2. egészének – és ezen belül a szabálysértési határozatokkal szemben igénybe vehető jogorvoslatoknak – a szabályozása tartalmában lényegesen eltér a korábbi szabályozástól, így az indítványozó által eredetileg felvetett és az indítvány benyújtását követően hatályát veszített törvényi rendelkezéssel összefüggésben megfogalmazott alkotmányossági probléma az indítvány elbírálásakor hatályos Sztv2. alapján már nem vizsgálható.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság – a rendelkező rész 2. pontjában foglaltak szerint – az Sztv1. 71. §-a alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzététe-

léről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja alapján az eljárást megszüntette.

4. Az indítványozó – hiánypótlásra történt felhívást követően – akként pontosította az indítványát, hogy azt elsődlegesen alkotmányjogi panaszként tartotta fenn, s ekként kérte elbírálni. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozó által előterjesztett alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 48. §-ában, valamint az Alkotmánybíróság e hatáskörben történő eljárására vonatkozó korábbi alkotmánybírói határozatokban foglalt feltételeknek.

Az Abtv. 48. §-a értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt az fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs a számára biztosítva. Az Alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani az Alkotmánybírósághoz [Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdés].

A vizsgált ügyben az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául fekvő Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal 7–8/1996. számú jogerős határozatát 1996. március 8-án vette kézhez, ehhez képest az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglalt 60 napos határidőn belül, 1996. április 1-jén érkezett be az Alkotmánybíróságra az indítványozó első indítványa. Az indítványozó hiánypótlásra történt felhívását követően az Alkotmánybírósághoz 1996. május 21-én beérkezett kiegészítő indítványában az eredetileg előterjesztett indítványát alkotmányjogi panaszként tartotta fenn, így erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitvaálló határidő számításánál az indítványozó által elsőként előterjesztett indítvány Alkotmánybírósághoz történő beérkezésének az időpontját vette alapul. Ehhez képest a panasz a törvényes határidőn belül került előterjesztésre, ezért az Alkotmánybíróság azt érdemben vizsgálta.

Az indítványozó az utólagos normakontrollra irányuló kérelmével azonos indokok alapján és azonos alkotmányi rendelkezés [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] sérelmét állítva terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, és kérte az Sztv1. 71. §-a valamint az Ütv. indítvány benyújtásakor hatályban volt 14. §-a alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró hatóság a panasz alapjául fekvő jogerős határozat meghozatala során sem az Sztv1. 71. §-át, sem az Ütv. 14. §-át nem alkalmazta az ügydöntő (érdemi) határozat meghozatala során. Az ügydöntő határozat tartalmából megállapíthatóan az eljáró hatóság az Sztv1. 45. § (6) bekezdése alapján hozta meg a határozatát, ez alapján került sor az üzemeltető (panaszos) arra történő kötelezésére, hogy a tulajdonát képező és általa üzemeltetett pénznyerő automa-

tákban talált és lefoglalt pénzüsszeget fizesse vissza az állam javára.

A jogerős határozat csak utalásszerűen hivatkozik az Sztv1. 71. § (4) bekezdésében foglaltakra, azzal összefüggésben, hogy a felhívott törvényi rendelkezés szerint az ügyészi óvásra vonatkozó az Sztv1.-ben nem szabályozott kérdésekben az Ütv. rendelkezései az irányadók.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy Sztv1. és az Ütv. indítvány benyújtásakor hatályban volt támadott rendelkezései – a jelen határozatban kifejtettek szerint – nem állnak alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban a jogorvoslathoz való joggal, ebből következően az említett törvényi rendelkezéseknek az ügydöntő határozat meghozatala során történő alkalmazása sem idézhette volna elő a panaszos jogorvoslathoz való alkotmányos jogának a sérelmét.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság – a rendelkező rész 3. pontjában foglaltak szerint – az Ügyrend 29. § e) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2007. december 4.

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

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

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

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

Dr. Lenkovič Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

1006/B/2001. 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 rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 3. § (2) bekezdésének első fordú-

latát követő „a műsorszolgáltató (...) tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére” szövegrésze, valamint a 3. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatv.) 3. § (2) bekezdésének első fordulatát követő szövegrésze, valamint a 3. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet. Nézete szerint e rendelkezések szükségtelenül és indokolatlanul korlátozzák a gondolat és a lelkiismeret szabadságát, valamint a szabad véleménynyilvánítás, a szabad információ-áramlás jogát és a sajtószabadságot – tehát az Alkotmány 60. és 61. §-ait –, és ezzel összefüggésben sértik az Alkotmány 8. § (2) bekezdését. Indokolásában az indítványozó kifejtette, hogy a véleménynyilvánítási jog nem korlátozható, továbbá, hogy az „alkalmas” és a „gyűlölet keltésére” kifejezések alapján „nem egyértelmű az esetleges jogsérelem”, a jogszabályi rendelkezés túlságosan tág teret enged a jogalkalmazónak. Előadta ezen kívül, hogy mindenkinek lehetősége van, hogy akár büntető, akár polgári jogi védelmet, elégtételt és esetlegesen kártérítést kapjon jogai sérelme esetén, indokolatlan tehát a Médiatv.-ben „rögzíteni azon korlátokat, amelyeket maga az Alkotmány, a Büntető Törvénykönyv és a Polgári Törvénykönyv is véd, anélkül azonban, hogy a hivatkozott szabadságjogokat korlátozná”. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatával – a véleménynyilvánítási szabadság sérelme miatt – megsemmisítette a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 269. § (2) bekezdését. Utalt továbbá a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatra is, amely a Btk. 232. §-át nyilvánította alkotmányellenessé, szintén a véleménynyilvánítási szabadság korlátozása okán.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy el-

fogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.”

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

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.”

2. A Médiatv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § (2) A műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére.

(3) A műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen kisebbség, sem bármely többség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

A Médiatv. preambuluma szerint a törvény célja a szabad és független rádiózás és televíziózás, a véleménynyilvánítás szabadsága, a tájékoztatás függetlensége, kiegyensúlyozottsága és tárgyilagossága, a tájékozódás szabadsága, valamint az egyetemes és a nemzeti kultúra támogatása, a vélemények és a kultúra sokszínűségének érvényre juttatása, továbbá a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozása. A Médiatv. 3. § (1) bekezdése ennek megfelelően alapvető szinten rögzíti a műsorszolgáltatás szabadságát, kimondja, hogy a törvény keretei között az információk és a vélemények műsorszolgáltatás útján szabadon továbbíthatók, a nyilvános vételre szánt magyarországi és külföldi műsorok szabadon vehetők, illetve, hogy a műsorszolgáltató – szintén a törvény keretei között – önállóan határozza meg a műsorszolgáltatás tartalmát, és azért felelősséggel tartozik. Az indítványozó által támadott szabályok, amelyek a műsorszolgáltatók számára az emberi jogok tiszteletben tartásának a kötelezettségét állapítják meg, illetve tiltják a gyűlöletkeltést, valamint kimondják, hogy a műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen kisebbség, sem bármely többség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére, szintén az alapelvek között kerültek megfogalmazásra.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványnak a Médiatv. 3. § (2) bekezdése második fordulatával [„A műsorszolgáltató tevékenysége (...) nem sértheti az emberi joga-

kat.”] kapcsolatos kifogását illetően a következőkre mutat rá. Bár az Alkotmány elsősorban a személyek szabadságát védi a közhatalommal, az állammal szemben, az Alkotmány 77. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek. Az Alkotmánybíróság 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában megállapította, hogy „a műsorszolgáltatónak mint minden jogalanynak tiszteletben kell tartania az alkotmányos rendet, (...) Erre az alapvető rendelkezésre alapozva az ORTT a Médiatv. 112. § (1) bekezdése alapján, törvénysértés esetén szankciót állapíthat meg, amennyiben azt rendkívüli körülmények indokolják. Ilyen volna például, ha a műsorszolgáltató folyamatosan az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő emberi méltóságot semmibe vevő ideológiát hirdetve tevékenykedne. A Médiatv. 3. § (2) bekezdésére tekintettel a 112. § (1) bekezdése alapján alkalmazott joghátrányoknak ilyen különleges esetben fontos szerepe lehet az alkotmányos alapstruktúrát tiszteletben nem tartó műsorszolgáltatók elleni fellépés során”. (ABK 2007. június 574, 582.) A Médiatv. azon rendelkezése, amely alapvető szinten kötelezővé teszi, hogy a műsorszolgáltatók tevékenysége összhangban legyen az Alkotmányban deklarált emberi jogokkal, értelemszerűen nem ütközik az Alkotmányba.

Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza azonban: A Médiatv. 3. § (2) bekezdése alapján eljárva az ORTT nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről dönt, az alanyi jogosultak igényeinek érvényesítését nem helyettesíti és nem is akadályozza. Az ORTT e közigazgatási eljárásban annak megállapítására jogosult, hogy „a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket” [46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június 574, 581.].

Az Alkotmánybíróság ezért a Médiatv. 3. § (2) bekezdése második fordulata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság a továbbiakban csak a Médiatv. 3. § (2) bekezdésének „a műsorszolgáltató (...) tevékenysége (...) nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére” szövegrészét, valamint a 3. § (3) bekezdését vizsgálta.

2. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz. E jog lényegi tartalmát az képezi, hogy bárki gondolatát, meggyőződését szabadon formálhatja és azt megfelelő keretek között kinyilváníthatja (987/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 527, 528.). Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága tulajdonképpen anyajoga többféle szabadságjognak, az ún. kommunikációs alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és a sajtószabadság [Alkotmány 61. § (2) bekezdés], amely utóbbi felöleli valamennyi mé-

dium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171., a továbbiakban: Abh.1.], a sajtószabadságba beletartozik a cenzúra tilalma és a lapalapítás szabadsága [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229–230.], továbbá a szerkesztői autonómia is [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 499.]. A sajtószabadság teszi lehetővé, hogy a társadalomban meglévő vélemények széles és teljes spektruma valóban megjelenhessen.

Az indítványozó által támadott rendelkezések – mivel azok a műsorszolgáltatók felé fogalmaznak meg törvényi korlátokat a műsorok elkészítésével és tartalmával kapcsolatban – elsősorban és közvetlenül a sajtószabadság részét képező szerkesztési szabadságnak szabnak határt. Tekintve azonban, hogy a sajtó a véleménynyilvánítás, másrészt a tájékoztatás és a véleményformálás fontos eszköze és fóruma, a szerkesztési szabadságot behatóan szabályozó értelemszerűen a véleménynyilvánítási szabadságot is érintik. E két jog csak együtt, egymással összefüggésben értelmezhető és értékelhető a médiában.

Az Alkotmány 60. § (1) bekezdése együtt mondja ki a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát. A gondolat megnyilvánulására az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítási szabadságról szóló 61. § vonatkozik. A 60. § különös szabályozás az általános 61. §-hoz képest, ahogy a lelkiismereti, illetve vallásszabadság is a gondolatszabadság egy-egy sajátos területe [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 50–51.].

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság jelen ügyben a Médiatv. támadott rendelkezéseit a véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság vonatkozásában vizsgálta, az indítványozó által emellett felhívott lelkiismereti és a gondolatszabadsággal elkülönítetten nem foglalkozott.

3. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában már számos alkalommal foglalkozott a véleménynyilvánítási szabadság alapjogával, és leszögezte, hogy e jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok között. A „véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság (...) a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. (...) Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” (Abh.1., ABH 1992, 167, 170–171.) „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog nem csupán alapvető alanyi jog, hanem objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.” [Abh.1., ABH 1992, 167, 178.; 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 246.] Az Alkotmánybíróság szerint a „szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nél-

kül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. 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.1., ABH 1992, 167, 179.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 223., a továbbiakban: Abh.2.]

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy „[a] véleménynyilvánítási szabadság a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.” [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229.]

4. Az alapjogokkal, így a véleménynyilvánítási és a sajtószabadsággal kapcsolatban is az egyik legfontosabb kérdés, hogy milyen okok miatt és milyen mértékben lehet korlátozni őket.

4.1. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége, a 8. § (2) bekezdése szerint pedig az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény határozza meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja.

A 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az államnak az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz nem csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan kell védenie, és a többi alapjoggal összefüggésben kell kezelnie. Az állam számára az alapjogok védelme része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Az állam tehát az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja (ABH 1991, 297, 302–303.). Az alapjogok korlátozásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság az ún. szükségességi-arányossági tesztet alkalmazza. Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjogot korlátozó normának ki kell elégítenie továbbá az arányosság követelményét is: elengedhetetlen, hogy az elérni kívánt

cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással [Abh.1., ABH 1992, 167, 171.; 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397, 401; 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3, 5.].

4.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem a véleménynyilvánítás, sem a sajtószabadság nem korlátozhatatlan alapjog. A szabad véleménynyilvánítás jogának – kitüntetett szerepe miatt – azonban igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni (Abh.1., ABH 1992, 167, 178.). A sajtószabadság vonatkozásában az Alkotmánybíróság leszögezte: „a sajtószabadság korlátozása általában nem ellentétes az Alkotmánnyal, ha ilyen rendelkezés szükséges és az elérni kívánt cél fontossága arányban van az alapvető jog sérelmével, az államnak egy másik alapvető jog védelmére vonatkozó kötelezettsége pedig alapja lehet a sajtószabadság korlátozásának” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, 2001, 484, 488–489.].

4.3. Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok korlátozásának vizsgálatánál – figyelemmel az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére – meghatározó jelentőségűnek tekinti azokat a nemzetközi kötelezettségeket, amelyeket Magyarország nemzetközi egyezményekben vállalt [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93.]. A rasszizmust, a gyűlöletkeltést (gyűlöletbeszédet), a kirekesztést és a személyekkel, valamint az egyes társadalmi csoportokkal szembeni diszkriminációt – és az arra való felhívást – számos nemzetközi dokumentum ítéli el. Nemzetközi dokumentumok azt is rögzítik, hogy az államoknak hatékony intézkedéseket kell tenniük a jogsértések megakadályozására, illetve kifejezetten kimondják azt is, hogy a személyek jogai – így adott esetben a véleménynyilvánítási szabadság is – mások jogainak, szabadságainak, becsületének a védelmében bizonyos korlátozásoknak vethetők alá [pl. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1., 7., 12., 19. és 29. Cikk); Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény), 10. Cikk 2. bekezdés, 14., 17. Cikk; A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény (kihirdette: 1969. évi 8. törvényerejű rendelet), 2., 3., 4. és 7. Cikk; Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet), 2. Cikk 2. bekezdés, 19. Cikk 3. bekezdés, 20. és 26. Cikk; A határokat átlépő televíziózásról szóló, Strasbourgban, 1989. május 5-én kelt európai egyezmény (kihirdette: 1998. évi XLIX. törvény), 7. Cikk 1. bekezdés; Az ENSZ által 1993. október 9-én elfogadott ún. Bécsi Nyilatkozat II.B. pontja; Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegye-

ménye (kihirdette: 1999. évi XXXIV. törvény), 6. Cikk; Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1997. október 30-án elfogadott R (97) 20 számú ajánlása a gyűlöletbeszédről].

5. A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának szerepéről és korlátozásáról eddig tett általános megállapítások után, azokkal összhangban kell megvizsgálni, hogy a Médiatv. 3. § (2) és (3) bekezdései alkotmányosan elfogadható korlátozást jelentenek-e.

5.1. A véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozásának alkotmányos feltételeivel az Alkotmánybíróság több határozatban foglalkozott [Abh.1.; Abh.2.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106.; 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 61.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a gyalázkodást nem indokolt büntetőjogi szankcióval fenyegetni, gyűlöletkeltésnek – vagyis a gyűlöletre uszításnak – azonban még a büntetőjogi eszközökkel történő korlátozása sem minősül a véleménynyilvánítási szabadság szükségtelen és aránytalan korlátozásának: „E magatartások helytelenítésének, elítélésének erőteljes kifejezése, azon demokratikus eszméknek, értékeknek megerősítése, amelyek ellen e cselekmények elkövetői támadnak, valamint a megsértett jogi és erkölcsi rend helyreállítása a büntetőjog eszközeit igényli”. (Abh.1., ABH 1992, 167, 176.) Az Alkotmánybíróság a gyűlöletkeltés tilalmával kapcsolatban az Abh.1.-ben kifejtett álláspontját jelen ügyben is irányadónak tekinti: „A gyűlöletkeltés legszélsőségesebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.

A véleménynyilvánítás és sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel” (Abh.1., ABH 1992, 167, 173–174.).

A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben a végső eszköz. Ez azt jelenti, hogy amennyiben valamely, társadalmilag káros magatartás – jelen esetben a gyűlöletre uszítás,

gyűlöletkeltés – vonatkozásában a büntetőjogi felelősség sem eltűnt, nem alkotmányellenes, úgy az adott magatartásra vonatkozó, esetlegesen más jogágakban megfogalmazott enyhébb tilalmak sem lehetnek azok.

Az Alkotmánybíróság álláspontja mindezekből következően az, hogy a Médiatv.-nek a gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó rendelkezése nem minősül a véleménynyilvánítási és a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozásának.

Az Alkotmánybíróság megalapozatlannak találta továbbá az indítványozónak azon hivatkozását, amely szerint a „gyűlölet keltésére” és az „alkalmas” kifejezések használata által nem egyértelmű a jogsérelem meghatározása. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényalkotó szándéka – a nemzetközileg bevett normatív megoldásokba ágyazva – megfelelően körülhatárolt és kellően világos normatartalommal bír a gyűlöletkeltés tilalmának meghatározását illetően. Önmagában az a tény, hogy a szabályozás mérlegelési lehetőséget biztosít a jogalkalmazónak annak megítélése tekintetében, hogy valamely magatartás alkalmas-e a gyűlöletkeltésre, nem vezet arra, hogy az előírásnak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe, illetve a 60. § (1)–(2) bekezdésébe vagy a 61. § (1)–(2) bekezdésébe ütközése megállapítható lenne.

Az Alkotmánybíróság mindezek miatt a Médiatv. 3. § (2) bekezdésének „a műsorszolgáltató (...) tevékenysége (...) nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5.2. A Médiatv. 3. § (3) bekezdése szerint a műsorszolgáltatás egyetlen közösség (kisebbség vagy többség) megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére sem irányulhat. E rendelkezéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a véleménynyilvánítási és sajtószabadság kiterjed-e ezen – a gyűlöletre uszítás szintjét el nem érő – vélemények közzétételére.

A szabad véleménynyilvánítás a személyiség kifejezésének legközvetlenebb módja, ezért annak védelemben részesítése a demokrácia alapköve. A véleménynyilvánítási szabadság és az ezzel szorosan összefüggő sajtószabadság azonban – amint az fentebb kifejtésre került – nem korlátlan és nem korlátozhatatlan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a gyalázkodás a felelősségi rendszerben a legszigorúbb – büntetőjogi – eszközök alkalmazását ugyan nem indokolja, de a becsület, az egyének és a közösségek méltósága védelmében az ilyen módon (értékítéletben) megnyilvánuló véleménynyilvánítás is korlátozható [Abh.1.; Abh.2.; 33/1998. (VI. 25.) AB határozat, 256, 260.]. Ahogyan arra e határozat 4.3. pontja külön is utal, a véleménynyilvánításnak mások emberi méltósága, jó hírneve, becsülete védelmében történő korlátozásának a lehetőségét nemzetközi egyezmények is rögzítik. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Médiatv. 3. § (3) bekezdése nem azt jelenti, hogy a rádió- és a tele-

vízió-műsorokban ne lenne helye vitának, kritikának, ne jelenhetne meg a társadalmat jellemző véleménypluralizmus. A rendelkezés célja annak a megakadályozása, hogy a rádió és a televízió a sértő, faji alapon elítélő, kirekesztésre, diszkriminációra felhívó gyűlölködők „hangerősítője” legyen. [A műsorszolgáltató magatartását e körben nem lehet egyedül az alapján megítélni, hogy mely vélemények megjelenésére biztosít lehetőséget. Azt kell megvizsgálni, hogy az eset összes körülményei alapján alappal feltehető-e, hogy az adott műsor maga jogsértő célra irányult (pl. a műsor előkészítése, a vélemény megjelenítésének módja, a riporternak az adott véleménytől való esetleges elhatárolódása). (Vö.: Emberi Jogok Európai Bíróságának 1994. szeptember 23-án hozott ítélete a Jersild v. Dánia ügyben, no. 15890/89, § 31–36.)]

Ennek a tilalomnak a médiajogban alapvető szinten történő rögzítése, illetve az előírás megszegése esetére meghatározott szankciók alkalmazásának a kilátásba helyezése az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány értékrendjével, annak erősítésével összeegyeztethető, továbbá mások jogainak, a közösségek méltóságának a védelme érdekében szükségesnek tekinthető. A véleménynyilvánítási és a sajtószabadság (illetve az annak részét képező szerkesztési szabadság) nem abszolút érték, és nem terjed ki a jogsértő műsorok készítésére és sugárzására. A közérdekű kérdések vitája terén a szólásszabadság tág körű ugyan, viszont a közösségek és egyes tagjaik méltóságát durván sértő műsorok tilalma és szankcionálása ezeket is behatárolja. Azáltal, hogy a média a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönbözőbb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában megjelenő véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már megfogalmazta: „általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszoros az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének” [1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3, 5.]. A média tehát alapvető jelentőségű a véleménypluralizmus megjelenítésében, a közösségi viták lefolytatásának egyik legfontosabb színtere, ezzel egyidejűleg azonban azt is tekintetbe kell venni, hogy a személyeket, egyes társadalmi csoportokat (a kisebbségeket vagy adott esetben a többséget) sértő, kirekesztésre, diszkriminációra irányuló műsorszolgáltatásnak ugyanilyen súlyú negatív, beláthatatlanul káros hatása is lehet.

Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányosságának megítélésekor figyelemmel volt a tilalomhoz kapcsolódó, a Médiatv. 112. §-ában rögzített szankciórendszerre is. Jelesül arra, hogy a szankciórendszer normatív szinten differenciált, és lehetővé teszi a jogalkalmazónak a jogsértés súlyához és következményeihez igazodó, arányos joghátrány alkalmazását. A Médiatv. 136. § (3) bekezdése alapján a határozat bírósági felülvizsgálata

kérhető, tehát a jogorvoslat is biztosított. Az Alkotmány 50. § (1) bekezdése pedig a bíróságok kötelezettségévé teszi az alkotmányos rend, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak és törvényes érdekeinek a védelmét.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta továbbá az indítványozó által előterjesztett azon kifogást, amely szerint a törvényhozó a már létező jogvédelmi eszközök (pl. személyiségi jogi per, becsületsértés, rágalmazás, közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállása) mellé illesztett be – szerinte – feleslegesen és alkotmányellenesen egy újabbat.

Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) által védett személyhez fűződő jogok a törvény 75. § (2) bekezdése alapján magánszemélyeket – és szűkebb körben jogi személyeket – illethetnek meg. A Médiatv. 3. § (2) és (3) bekezdései a személyek mellett a közösségeket is védelem alá helyezik. A Ptk. 85. § (1) bekezdése értelmében továbbá a személyhez fűződő jogokat – szűk kivételekkel – csak személyesen lehet érvényesíteni. A Médiatv. azonban lehetőséget ad arra, hogy a társadalom káros tartalmakat közvetítő műsorszolgáltatók ellen – esetleg erre irányuló egyéni panasz hiányában is – a médiahatóság fellépjen. A büntetőjog pedig a megengedett és a tiltott magatartások körét másképpen határozza meg mint a Médiatv. vagy akár a Ptk.: a gyűlöletkeltésnek a Btk.-ban szabályozott tilalma, mint az fentebb említésre került, nem terjed ki például a gyalázkodásra.

Az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdései és 19. § (3) bekezdés b) pontja alapján az Országgyűlés köteles megalkotni az alapjogok érvényesüléséhez szükséges törvényeket. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá „az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül, eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének [Alkotmány 8. § (1) bekezdés]. Az államnak kötelessége az alanyi alapjogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igényektől függetlenül is – biztosítsák” (Abh.2., ABH 1992, 207, 215.). Mindezzel teljes összhangban hangsúlyozza a Ptk. 7. § (1) bekezdése is, hogy „[a] törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége.”

Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a különböző jogágakban az egymást kiegészítő, egyes alapjogok tekintetében párhuzamosan fennálló jogvédelmi eszközök, az akár párhuzamosan is lefolytatható különböző eljárások lehetősége nem sérti, sőt szükségtelenül nem is korlátozza az alkotmányos véleménynyilvánítási és sajtószabadságot.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Médiatv. támadott, a közösségek védelmére irányuló 3. § (3) bekezdése összhangban áll az Alkotmány és más alapvető törvények azonos tartalmú rendelkezéseivel, és nem korlátozza szükségtelenül vagy aránytalanul a véleménynyilvánítási és a sajtószabadságot.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozatlannak találta és elutasította.

Budapest, 2007. december 4.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

431/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 97. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány kiegészítésére, valamint az 1990. évi XCIII. törvény 97. § (1) bekezdésének újrafogalmazására tett indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók többször módosított és kiegészített indítványukban az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt (a továbbiakban: Itv.) hatályba léptető 97. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérték, kifogásolva a hivatkozott törvényi rendelkezés helytelen hatósági és bírósági értelmezését. Állították, hogy az Itv. támadott rendelkezése ellentétes az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biz-

tosított tulajdonhoz való alapjoggal, valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított igazságos tárgyaláshoz fűződő alapjoggal. Sérelmezték azt is, hogy az Itv. 97. § (1) bekezdésében foglalt hatályba léptető rendelkezést a bíróságok az Itv., valamint az Itv. egyes törvényi módosításainak hatálybalépése kapcsán is alkalmazták. A jogalkalmazók azt az elvet érvényesítették, hogy az állami adóhatósághoz (2007. január 1. előtt illeték hivatalhoz) tett bejelentés időpontja – és az akkor hatályos jogszabályok – határozzák meg az illetékkiszabás rendjét és az illeték mértékét. Az indítványozók erre tekintettel azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg és fogalmazza újra az Itv. 97. § (1) bekezdését oly módon, amely egyértelművé tenné a jogalkalmazók számára a megjelölt jogszabályhely alkalmazási körét.

Tartalmilag az indítványozók azt kifogásolták, hogy az Itv. 26. § (1) bekezdés e) pontjával a lakás építésére, építtetésére és értékesítésére jogosult vállalkozó által építtetett új lakásnak közvetlenül a lakosság részére történő első értékesítése számára biztosított illetékmentességtől azért estek el, mert a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Gst.) 54. § c) pontja 1995. július 30. napját követően e mentességet hatályon kívül helyezte.

Az indítványozók értelmezése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet okoz az, hogy az Alkotmány nem rögzíti a jogállamisághoz való jogot, ezért kérték, hogy e vonatkozásban az Alkotmánybíróság kötelezze az Országgyűlést az Alkotmány kiegészítésére.

Az indítványozók 1994. márciusában első vásárlóként szerezték meg egy ingatlan tulajdon – és hasznélvezeti – jogát az építtetésre jogosult önkormányzattól. Az eladó önkormányzat a szerződésben vállalta az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéssel kapcsolatos ügyintézés, ám annak csak jelentős késéssel, 1996. januárjában tett eleget. Az illetékfizetési kötelezettséget megállapító közigazgatási határozatot a Fővárosi Bíróság, majd a felülvizsgálati fórumként eljáró Legfelsőbb Bíróság is helyben hagyta.

II.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései szerint:

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

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

„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.”

Az Itv. vizsgált rendelkezése szerint:

„97. (1) Ez a törvény 1991. január 1-jén lép hatályba. Rendelkezéseit – a (2) bekezdésben meghatározott kivé-

tellel – a hatálybalépését követően illetékkiszabásra bejelentett vagy más módon az illetékhivatal tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetőleg kezdeményezett eljárások esetében kell alkalmazni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványt többször kiegészített és módosított tartalma szerint részben utólagos normakontroll iránti kérelemnek, részben mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítására irányuló indítványnak tekintette, amelyet az indítványozók által megjelölt alkotmányi rendelkezések keretei között bírált el. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság indítvány alapján jár el. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak az alapjául szolgáló okok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § b) pontjában szabályozott utólagos normakontroll esetében az indítványhoz kötöttség elvét követi. E szerint az Alkotmánybíróság annak a szabálynak az alkotmányosságát vizsgálja, amelyet az indítványozó megjelöl, és annak az alkotmányi rendelkezésnek az alapján, amelyre az indítványozó hivatkozik. [22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 249.; 3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 83.] Ezért az Alkotmánybíróság a jelen esetben a módosított indítvány alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, a 13. § (1) bekezdésében, valamint az 57. § (1) bekezdésében foglaltak tükrében vizsgálta az Itv. 97. § (1) bekezdésének alkotmányosságát.

Megjegyzendő az is, hogy az Alkotmánybíróság 7/1992. (I. 30.) AB határozatában (ABH 1992, 45.) más megközelítésben már vizsgálta az Itv. 97. § (1) bekezdésének alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § c) pontja határozza meg a res iudicata fogalmát az alkotmánybírói eljárásban. E szerint 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 alkotmány sértést megállapítani (ítélt dolog)”.

Mivel az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatban a jelen indítványban foglaltaktól eltérő normaszöveget, más megközelítésben vizsgált, ezért az indítvány megalapozottságát érdemben elbírált.

2. Az indítványozók álláspontja szerint az Itv. 97. § (1) bekezdésének, az Itv. 3. §-ának, valamint a Gst. 53. § (1) bekezdésének és 54. §-ának egymáshoz való viszonya

nem felel meg a jogbiztonság követelményének, mivel az Itv. 97. § (1) bekezdésének megfogalmazásbeli bizonytalansága alkotmányellenes helyzetet teremtett. Az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően tehát az Alkotmánybíróság az Itv. 97. § (1) bekezdését a normavilágosság követelménye alapján vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában megfogalmazta a normatartalommal szembeni alkotmányossági elvárásokat. 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.) Több határozatában is kimondta, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak [pl. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.].

Az Alkotmánybíróság fentiekben már hivatkozott 7/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította, hogy nem vet fel alkotmányos aggályt az a szabályozás, amely vagyonszerzési ügyekben az illeték kiszabása tekintetében az illetékhatóságnak történő bejelentés idején – és nem az illetékkötelezettség keletkezésekor – hatályos jogot rendeli alkalmazni. [ABH 1992, 45, 48.] Ahogy arra az indítványozó által hivatkozott legfelsőbb bírósági ítélet – összhangban a 128/B/1999. AB határozatban foglaltakkal [ABH 2002, 954, 965.] – is rámutatott, a vagyonszerzési ügyekben elválnak egymástól a szerződés megkötésekor keletkező illetékkötelezettség, valamint a hatósági bejelentéshez kötődő illetékfizetési kötelezettség. Ezt a helyzetet rögzíti az Itv. 3. § (3) bekezdés a) pontja, illetve az indítvány szerinti 97. § (1) bekezdése.

Megjegyzendő az is, hogy a Gst. 53. § (1) bekezdése, illetve 54. §-a – amely rendelkezések „fényében” az indítványozók álláspontja szerint az Itv. 97. § (1) bekezdésének alkotmányellenessége vizsgálendő – a támadott rendelkezéssel egyező tartalmú: a hatóság vagyonszerzési ügyben a bejelentéskor már hatályba lépett módosított rendelkezések alapján állapítja meg az illetékfizetési kötelezettséget. A Gst. 54. §-a szerinti rendelkezések alkalmazására először a kihirdetést követő 45 napos felkészülési idő figyelembevételével kerülhetett sor.

A kifejtettek alapján megállapítható, hogy az Itv. 97. § (1) bekezdése az illetékkiszabással kapcsolatos azon általános tételt fogalmazza meg, amely az illetékfizetési kötelezettséget a bejelentéshez köti, és egyértelmű eligazítást

ad a fizetési kötelezettség megállapításának feltételeire, valamint a hatósági eljárás szabályaira vonatkozó alkalmazandó jogot illetően. Az Itv. 97. § (1) bekezdésének megfogalmazása kapcsán sem értelmezési nehézség, sem kiszámíthatatlanság, sem a túlzottan általános megfogalmazás nem vethető fel, ezért az Alkotmánybíróság megalapozatlannak ítélte az indítványozóknak a norma bizonytalan megfogalmazására alapított indítványát, és elutasította azt.

3. Az indítványozók szerint az Itv. 97. § (1) bekezdése az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével összefüggésben is alkotmányellenes. Az indítványozók nem indokolták az Itv. hatálybalépéséről rendelkező 97. § (1) bekezdésének, valamint a tulajdonhoz való alkotmányosan védett alapjognak alkotmányellenességre vezető összefüggéseit.

Mindazonáltal megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság az Itv. egyes rendelkezései, valamint az Alkotmány 13. § (1) bekezdése közötti összefüggést a köztelherviselés kötelezettsége szempontjából már vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben az illetékfizetési kötelezettség nem sérti az Alkotmány 70/I. §-ában foglaltakat, úgy az a tulajdonhoz fűződő jogot sem érinti. [17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 134.] Jelen esetben az indítvány az Itv. hatályba léptető rendelkezésének vizsgálatára irányult, amely nem hozható összefüggésbe a köztelherviselés alkotmányos kötelezettségével. Érde mi összefüggés hiányában az Alkotmánybíróság az indítványt ezen az alapon sem ítélte megalapozottnak.

4. Az indítványozók értelmezésében az Itv. sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott „igazságos tárgyaláshoz” fűződő alkotmányos jogot is. Arra hivatkoztak, hogy az ellentétes tartalmú jogi szabályozás igazságtalanul megállapított illetékfizetési kötelezettséget keletkeztethet.

Az indítvány kellő indokolásának hiányában az Alkotmánybíróság ebben a körben az alábbiakra mutat rá:

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése az igazságszolgáltatás keretei között, az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésének a folyamatára vonatkozik. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 147.] Az Alkotmánybíróság értelmezésében azokat a követelményeket tartalmazza, amelyek biztosíthatják az alkotmányosan is véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntés meghozatalát [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1999, 263, 272.]. Ilyen többek között az „igazságos tárgyalás” követelménye, amely azonban nem azonosítható a bírói jogértelmezés indítvány szerinti „igazságosságával”.

Mivel önmagában egy esetlegesen helytelen eseti jogértelmezés sem teremt kapcsolatot az Itv. 97. § (1) bekezdése, valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése között, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ezen részében sem ítélte megalapozottnak.

5. Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése és az Abtv. 1. §-a határozza meg, hogy milyen ügyek tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Sem jogszabályok újrafogalmazására, sem arra nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak, hogy új alapjog Alkotmányba illesztésére kötelezze az Országgyűlést. Ezért az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. §-ának *b*) pontja alapján ebben a részében visszautasította.

Budapest, 2007. december 17.

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

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

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

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k., *Dr. Paczolay Péter s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

746/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és alkotmányjogi panaszok ügyében meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 6. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt és alkotmányjogi panaszokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 3.Kpk.22.203/2003/3. és 2.Kpk.22.202/2003/4. szám alatt meghozott végzése megsemmisítésére irányuló kérelmet visszautasítja.

Indokolás

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz indítványt terjesztettek elő a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Ökjt.) 6. §-a alkotmányellenességének utólagos megállapítása és megsemmisítése iránt. Később néhány nap eltéréssel további két, jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány, illetve két alkotmányjogi panasz érkezett a kérdéses rendelkezéssel összefüggésben. Az azonos személyektől származó alkotmányjogi panaszok és az indítványok (a bennük foglalt kérelemtől eltekintve) egymással szó szerint megegyeznek, ezért azokat az Alkotmánybíróság egy iratként, alkotmányjogi panaszként kezelte.

Az Alkotmánybíróság az Ökjt. 6. §-ával kapcsolatban külön benyújtott indítványt és az alkotmányjogi panaszokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az indítványozók megítélése szerint az Ökjt.-nek az a rendelkezése, mely kizárja, hogy helyi önkormányzati képviselő az önkormányzat által alapított közalapítványban vagy közhasznú társaságban tiszteletdíjat vagy – a költségtérítés kivételével – más járandóságot vehessen fel, alkotmányellenes. Az indítványozókat helyi önkormányzati képviselőnek választották meg a 2002. évi általános önkormányzati választásokon. Megválasztásuk idején az önkormányzat által létrehozott közhasznú társasággal álltak munkaviszonyban, egyikük ügyvezetőként, másikuk karbantartóként dolgozott. Mindketten díjazásban részesültek az elvégzett munkájukért. Lakossági bejelentés alapján a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal a megyei bírósághoz fordult és az Ökjt. 6. §-ára hivatkozással kérte a képviselők összeférhetlenségének megállapítását. A bíróság megállapította az összeférhetlenséget, és ezzel az Ökjt. 2. § c) pontja szerint a képviselők képviselői megbízatása megszűnt.

2. Az indítványozók szerint a megyei bíróság végzése alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán született meg, a végzések és indokolásuk alkotmányellenes. A végzések azt állapították meg, hogy az indítványozók önkormányzati képviselői tisztsége összeférhetetlen a közhasznú társaságnál fennálló munkaviszonyukkal. Az indítványozók megítélése szerint az Ökjt. 6. §-a – miközben a munkaviszony létesítését nem nyilvánítja összeférhetetlennek – ellentétes az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetést tiltó 70/A. § (1) bekezdésével, mert az önkormányzati intézményekkel vagy gazdasági társaságokkal létrehozott közalkalmazotti vagy munkaviszony esetére nem tartalmaz a tiszteletdíj vagy járandóság felvételére vonatkozó tilalmat. Felvetik még, hogy a törvény indokolása szerint a szabályozás elsődleges célja az volt, hogy biztosítsa a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjainak a nemkívánatos befolyásoktól való mentességét, a helyi önkormányzati közélet tisztaságát, a lelkiis-

meretes közéleti munka végzését. Az önkormányzati közhasznú társaságnál végzett munkáért felvett munkabér nem befolyásolja a helyi közélet tisztaságát és biztosítja a nemkívánatos befolyásoktól való mentességet. Álláspontjuk szerint a szabály ellentétes az Alkotmány 70/B. §-ával is, hiszen az egyrészt rögzíti, hogy mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, másrészt kimondja azt, hogy az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga. Emellett azt is rögzíti, hogy minden dolgozónak olyan jövedelemhez van joga, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének [70/B. § (1) – (3) bekezdés]. Az indítványozók szerint ezekkel az alkotmányos rendelkezésekkel ellentétes az, hogy az önkormányzati képviselők nem vehetnek fel munkabért az önkormányzati közhasznú társaságban végzett (egyébként nem összeférhetetlen) tevékenységükért. Az önkormányzat által létrehozott közhasznú társaságnál a főállású munkaviszonyból származó munkabér felvételének nem lehet szankciója a képviselői mandátum megszűntetése.

3. Az indítványozók felvetik azt is, hogy az Ökjt. 6. §-a ellentétes a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 142/A. § (1) bekezdésével és a 144. § (1) bekezdésével is, mivel az Mt. említett szabályai közvetlenül az Alkotmányon alapulnak és kimondják, hogy az egyenlőnek elismert munka díjazásának meghatározása során tilos a munkavállalók között indokolatlan különbséget tenni. Ennek alapján nem mondható ki, hogy a közhasznú társaságnak az a dolgozója nem vehet fel az elvégzett munkáért munkabért, aki tagja a helyi képviselő-testületnek. Ezáltal az indítványozók azt vetik fel, hogy az Ökjt. nemcsak a helyi képviselők közötti, hanem a közhasznú társaság munkavállalói közötti megkülönböztetést is megvalósít.

Mindezek alapján kérik az Ökjt. 6. §-a alkotmányellenességének megállapítását és a jogszabály hatálybalépése napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Mindkét alkotmányjogi panasz előterjesztője kérelmet terjesztett elő arra nézve is, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság által az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló 3.Kpk.22.203/2003/3., illetőleg a 2.Kpk.22.202/2003/4. szám alatt meghozott végzéseket.

Az Alkotmánybírósághoz jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítvány előterjesztője szintén abban látta az alkotmányellenességet, hogy a kérdéses szabály (és annak az Országos Választási Bizottság szerinti értelmezése) hátrányos megkülönböztetést valósít meg a helyi önkormányzati fenntartású intézmények dolgozóihoz képest az önkormányzati alapítású közhasznú társaságok munkavállalói hátrányára. Ez utóbbiak ugyanis – helyi képviselővé választásuk esetén – nem vehetnek fel járandóságot, azaz munkabért sem, míg az intézmények akár vezető beosztású dolgozói helyi képviselővé választásuk esetén is részesülhetnek járandó-

ságban. Az indítványozó felvette még az Ökjt. 6. §-ának az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe ütközését, ezt azonban nem indokolta meg.

II.

Az Alkotmány alkotmányjogi panaszokkal és indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

Az Ökjt. alkotmányjogi panaszokkal támadott rendelkezése:

„6. § Az önkormányzati képviselő tiszteletdíjat, más járandóságot – a költségterítés kivételével – nem vehet fel az önkormányzat által létrehozott közalapítványban vagy közhasznú társaságban végzett tevékenységéért.”

Az Mt. érintett rendelkezései:

„142/A. § (1) Az egyenlő, illetve egyenlő értékűként elismert munka díjazásának meghatározása során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.”

„144. § (1) Személyi alapbérként, illetve teljesítménybérként a meghatározott feltételeknek megfelelően – legalább a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) jár; ettől érvényesen eltérni nem lehet.”

III.

Az indítvány és az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.

1. Az alkotmányjogi panaszokat a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 3.Kpk.22.203/2003/3. és a 2.Kpk.22.202/2003/4. szám alatt meghozott végzéseivel összefüggésben terjesztették elő, így az Alkotmánybíróság elsőként megvizsgálta, hogy a benyújtott alkotmányjogi

panaszok megfelelnek-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) által az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 3.Kpk.22.203/2003/3. számú végzése 2003. december 12-én született, az indítványozó meghatalmazott jogi képviselője által benyújtott indítvány 2004. január 14-én, az ahhoz csatlakozó alkotmányjogi panasz 2004. január 22-én érkezett az Alkotmánybírósághoz. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 2.Kpk.22.202/2003/4. számú végzése 2003. december 19-én született, a végzéssel szemben az indítványozó meghatalmazott jogi képviselője által benyújtott indítvány szintén 2004. január 14-én, míg az ahhoz csatlakozó alkotmányjogi panasz szintén 2004. január 22-én érkezett meg az Alkotmánybírósághoz. Mindkét alkotmányjogi panasz határidőben érkezett meg, és mivel az Ökjt. 10. § (3) bekezdésének a végzések meghozatala idején hatályban volt szövege értelmében a bíróság végzése ellen további jogorvoslati lehetőség nem volt, az alkotmányjogi panaszok vizsgálatának az Abtv. 48. §-ában rögzített feltételei fennállnak. Az alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság az Ökjt. 6. §-a alkotmányellenességének vizsgálata során először áttekintette a helyi képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok jogi jellemzőit. Ennek során az Ökjt. 5. § e) pontjának alkotmányellenességét megállapító 5/2006. (II. 15.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.) vette elsősorban alapul. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a helyi képviselők összeférhetlenségére vonatkozó szabályokról általános jelleggel megállapította, hogy: „[a]z Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a helyi önkormányzati képviselők jogállására, így nincsenek alkotmányi szabályok az önkormányzati képviselők összeférhetlenségére sem. Ebből következően a törvényhozó nagyfokú döntési szabadsággal rendelkezik a helyi önkormányzati képviselők jogállásának – ezen belül az összeférhetlenségi okok – szabályozása során, szabályozási önállóságának korlátját az jelenti, hogy az összeférhetlenségi okok szabályozása nem lehet ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel, az Alkotmányban szabályozott alapvető jogot nem sérthet.” (ABH 2006, 153, 162.)

Az Ökjt. 5. §-ában szabályozott összeférhetlenségi okok közös jellemzőjeként az Alkotmánybíróság megállá-

pította, hogy azok nem képezik akadályát annak, hogy akik esetében ezek az összeférhetetlenségi okok fennállnak az önkormányzati választásokon képviselőjelöltként induljanak és őket helyi képviselővé válasszák. Az Ökjt. 8. §-a nem a választhatóságot korlátozza, hanem azt írja elő, hogy a képviselő a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot köteles haladéktalanul bejelenteni a polgármesternek és megbízólevelének átvételétől számított 30 napon belül az összeférhetetlenséget megszüntetni. (Abh., ABH 2006, 164.)

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Ökjt.-ben alkalmazott megoldás „nem zárja ki, csupán feltételekhez köti és annyiban korlátozza a közhivatal viselésének lehetőségét, hogy a képviselőnek az összeférhetetlenségi helyzet létrejöttékor választania kell a közfunkciója és a foglalkozása között.” (Abh., ABH 2006, 165.)

3. Az Abh.-ban vizsgált összeférhetetlenségi szabályok – melyek közül az Ökjt. 5. § e) pontjában foglaltat az Alkotmánybíróság megsemmisítette – és a jelen ügyben vizsgált Ökjt. 6. §-ba foglalt szabály között lényeges különbség áll fenn. A korábban vizsgált szabályok kizárták valamely foglalkozás vagy jogi helyzet és a képviselői minőség egyidejű betöltését. Az Ökjt. 6. §-a nem nyilvánítja összeférhetetlennek azt, hogy a képviselő az önkormányzata által létrehozott közalapítványnál vagy közhasznú társaságnál tevékenységet végezzen. Ez a szabály azt zárja ki, hogy az érintett a tevékenység ellátásáért – a költségterítés kivételével – tiszteletdíjban vagy más járandóságban részesüljön. A kérdéses rendelkezés mind a tevékenység, mind a járandóság fogalmát külön részletezés nélkül, általános értelemben használja. A „járandóság” kifejezést használó törvények áttekintése alapján egyértelműen megállapítható, hogy ezalatt olyan gyűjtőfogalmat kell értenünk, melybe a munkavégzésre irányuló különböző jogviszonyokból származó különböző fajta kifizetések is beletartoznak. Az Ökjt. 6. § elsődleges célja azonban ennek ellenére nem a munkavégzésre irányuló jogviszonyok szabályozása, hanem az összeférhetetlenségi szabályok jellegéből fakadóan egy alternatív tilalom előírása: a szabály nem engedi meg egyidejűleg a képviselői mandátum betöltését és az önkormányzat által létrehozott közalapítványban vagy közhasznú társaságban végzett tevékenységért járandóság felvételét. Ez a szabályozás lehetővé kívánja tenni, hogy az önkormányzati képviselők a helyi önkormányzatok által létrehozott közhasznú társaság vagy közalapítvány közfeladatainak az ellátásában közreműködhessenek, de kizárja, hogy ezért a költségterítésen kívül további járandóságot kaphassanak. E szabályozás célja annak kizárása, hogy a képviselők, az önkormányzat feladataival összefüggésben kifejtett tevékenységükért – az Ökjt.-ben rögzített juttatásokon kívül – további járandóságokat vehessenek fel.

4. Az Alkotmány 70/B. §-ába foglalt alapvető jogok egyike sem jelenti azt, hogy bárkinek is joga volna meghatározott foglalkozás gyakorlására. Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogról az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy az „lényegéből fakadóan csak természetes személyeket illet meg, bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. [...] A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez. A munkavállaló a munkaszerződés megkötésével az állami közhatalmi elemek meghatározó részvételével megteremtett feltételrendszerbe, a közjogi elemekkel átszőtt, jórészt kogens jellegű munkajog rendszerébe lép be. [...] Az államnak kötelessége e jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer létrehozása, ennek konkrét meghatározása során azonban bár nem korlátlan, de nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése nem garantálja azt, hogy az állam mindenkinek munkát köteles biztosítani és azt sem garantálja, hogy a munka jogi szabályozására vonatkozó jogszabályok változatlanok maradnak.” (327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604, 609–610.)

Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését az Alkotmánybíróság a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó 70/A. §-al összhangban, arra tekintettel értelmezte. Egy korai, azóta többször megerősített határozatában megállapította: „Az Alkotmány 70/B. §-a értelme ugyanis nem az, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kell kapnia, hiszen ez esetben a csődeljárás, felszámolás alatt álló, vagy veszteséges vállalatnak alkotmányos kötelessége lenne ugyanolyan bért fizetni alkalmazottainak, mint a nyereséges, sikeres vállalkozás. Ha az egyenlő munkáért egyenlő bért elve azt jelentené, hogy az alkalmazottnak alkotmányos joga van a vállalkozás gazdasági helyzetére, piaci pozíciójára tekintet nélkül azonos természetű munkáért azonos bérre, ez a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tételét sértené, eredményét tekintve pedig a piacgazdaságot tenné működésképtelenné. A különböző vállalkozások által fizetett eltérő bér a gazdasági versenynek ugyanis egyik fontos tényezője.

Az Alkotmány 70/B. §-a ezért helyes értelme szerint az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó 70/A. §-ának a munka világára vonatkoztatott konkretizálása.” (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 454, 459. Ugyanilyen tartalommal értelmezte ezt a jogot a 823/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 665.; 412/B/1996. AB határozat, ABH 2000, 637.)

Az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdését pedig az Alkotmánybíróság alapvetően a 70/I. §-ba foglalt arányos közteherviselés kötelezettségével összhangban értelmezte: „Az arányos közteherviselési kötelezettség alkotmányi rendelkezéséből következik, hogy az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdését csak az Alkotmány 70/I. §-ában foglaltakkal összefüggésben és összhangban lehet értelmezni.

Az elvégzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog tehát csak az arányos közteherviselésre vonatkozó kötelezettséggel együttesen élvezhet alkotmányos garanciákat.” (163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545–546.; megerősítette: 1484/B/1995. AB határozat, ABH 2001, 838, 843.)

Az Alkotmány 70/B. §-hoz kapcsolódó alkotmánybíró-sági határozatok áttekintése alapján megállapítható, hogy az a helyi önkormányzati képviselők úgynevezett „járándósági összeférhetetlenségét” rögzítő Ökjt. 6. §-sal nem hozható érdemi összefüggésbe. Az érdemi alkotmányjogi összefüggés hiánya az állandóan követett alkotmánybíró-sági gyakorlat szerint az indítvány elutasításához vezet. (698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–527.; 221/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 683, 685.; 321/H/1999. AB határozat, ABH 2002, 1444, 1446.)

5. Az Alkotmánybíróság ezek után a hátrányos megkülönböztetés tilalmával foglalkozott. Az Alkotmánybíróság már korai határozataiban elvi jelentőséggel mutatott rá a következőkre. „Helyes értelmezés mellett a 70/A. § (1) – (2) bekezdésében foglalt rendelkezés nem szűkíthető le az emberi jogokra, és az alapvető állampolgári jogokra, hanem – a magyar jogrendszer egészét átfogó módon – irányadó általában a jogok és köteleességek szabályozásánál, akkor is, ha nem alapvető jogról vagy köteleességről van szó” (2002/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 702, 703.).

„Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé. [...] Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendelkezésével –, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.] Az Alkotmánybíróság 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 a fent ismertetett gyakorlat tükrében megvizsgálta, hogy az Ökjt. érintett rendelkezése megkülönböztetést valósít-e meg a szabály személyi hatá-

lya alá tartozó helyi önkormányzati képviselők körében, és ha igen, akkor az hátrányos megkülönböztetésnek számít-e. A kérdéses szabály alapján egyértelmű, hogy az valamennyi helyi önkormányzati képviselőre vonatkozik. Mivel az Ökjt. 6. §-a egyaránt vonatkozik minden helyi önkormányzati képviselőre, nem állapítható meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének megsértése. A kérdéses szabályozás nem a munkavégzésre irányuló jogviszonyok szabályozására irányul, ezért az egyes jogviszonyokban való eltérő érvényesülését és hatását az Alkotmánybíróság nem tette vizsgálat tárgyává.

6. Az Alkotmánybíróság ismételten utal arra, hogy „[a] jogalkotónak a helyi önkormányzati képviselői megbízással összeférhetetlen jogi helyzetek megállapítása során sokféle szempontot kell figyelembe vennie, különböző érdekeket kell egyeztetnie ahhoz, hogy a törvényben megállapított összeférhetlenségi okok a megyei, fővárosi és a különböző lakosságszámú települési önkormányzatokban egyaránt alkalmazhatók legyenek, anélkül, hogy a képviselő összetételét torzítsanak, illetőleg az önkormányzati feladatellátást aránytalanul megnehezítsék. Ezért a törvényhozónak nagyfokú szabadsága van a tekintetben, hogy a gazdasági összeférhetlenség szabályozása során milyen célok érdekében, milyen tevékenységeket minősít olyanak, amely az önkormányzati képviselői megbízással összeférhetetlen.” (Abh. ABH 2006, 166.)

Az Alkotmány 70. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá: az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványnak meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti (654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 321/H/1999. AB határozat, ABH 2002, 1444, 1446.). Mivel az indítványozó semmivel nem indokolta az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének sérelmét, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Ökjt. 6. §-ának az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe ütközését. Ugyancsak nem vizsgálta az Alkotmánybíróság az Ökjt. 6. §-a és az Mt. egyes rendelkezései közötti ellentétet, mert „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenesség csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy Alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi.” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.]

7. Mindkét alkotmányjogi panasz előterjesztője indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság, az alkotmányellenesség megállapításán túl semmisítse meg a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság által az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló 3.Kpk.22.203/2003/3., illetőleg a 2.Kpk.22.202/2003/4. szám alatt meghozott végzéseket is.

„Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Sem az Alkotmány felhívott rendelkezése, sem pedig az Abtv. 1. §-ában rögzített hatásköri szabályok – de más törvényi rendelkezés sem – biztosít hatáskört az Alkotmánybíróságnak arra, hogy bírósági határozatokat semmisítsen meg.” (967/D/2000. AB határozat, ABH 2004, 2070, 2073.) Az alkotmányjogi panaszok – a bírósági végzések megsemmisítésére irányuló részükben – nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyben kérték az Alkotmánybíróság eljárását, ezért 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 értelmében az alkotmányjogi panaszok erre vonatkozó részét a rendelkező rész 2. pontjában visszautasította.

Budapest, 2007. december 17.

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

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

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

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

Dr. Lenkó Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

610/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 16. § (4) bekezdés „– a 20. § (3) bekezdése szerinti eset kivételével –” szövegrésze, 17. § (2) bekezdés *b)* pontja, 20. § (1) bekezdés „– (3)” szövegrésze, valamint (3)–(5) és (7) bekezdése, 21. §-a, 22. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja, valamint (3)–(4) bekezdése, továbbá a 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 55. §-ával összefüggésben előterjesztett – indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 20. § (3)–(4) bekezdése, a 22. § (4) bekezdése, valamint a 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 54. §-ával összefüggésben előterjesztett – indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 16. § (4) bekezdés „– a 20. § (3) bekezdése szerinti eset kivételével –” szövegrésze, 17. § (2) bekezdés *b)* pontja, 20. § (1) bekezdés „– (3)” szövegrésze, valamint (5) és (7) bekezdése, 21. §-a, 22. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja, valamint (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 54. §-ával összefüggésben előterjesztett – indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó a betegek jogainak fokozottabb jogszabályi védelme érdekében terjesztette elő beadványát. Álláspontja alátámasztására hivatkozott az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, jogszabályi rendelkezésekre, valamint az Alkotmánybíróság 22/2003. (IV. 28.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.).

Az indítványozó az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére és az 55. § (1) bekezdésére hivatkozva kezdeményezte az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 16. § (4) bekezdés „– a 20. § (3) bekezdése szerinti eset kivételével –” szövegrésze, 17. § (2) bekezdés *b)* pontja, 20. § (1) bekezdés „– (3)” szövegrésze, valamint (3)–(5) és (7) bekezdése, 21. §-a, 22. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja, valamint (3)–(4) bekezdése, továbbá a 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Emellett az indítványozó – a jogszabály konkrét rendelkezéseinek megjelölése nélkül – kezdeményezte az egyes

egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló 117/1998. (VI. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”

Az Eütv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„16. § (4) A (2) bekezdés szerinti személyek nyilatkozata – kizárólag a 13. §-ban foglalt tájékoztatást követően – a kezelőorvos által javasolt invazív beavatkozásokhoz történő beleegyezésre terjedhet ki. E nyilatkozat azonban – a 20. § (3) bekezdése szerinti eset kivételével – a beavatkozással fölmerülő kockázatokról eltekintve nem érintheti hátrányosan a beteg egészségi állapotát, így különösen nem vezethet súlyos vagy maradandó egészségkárosodáshoz. A nyilatkozatról a beteget cselekvőképessé válását követően azonnal tájékoztatni kell.”

„17. § (2) A beteg beleegyezésére nincs szükség abban az esetben, ha az adott beavatkozás vagy intézkedés elmaradása

a) mások – ideértve a 24. hetet betöltött magzatot is – egészségét vagy testi épségét súlyosan veszélyezteti, továbbá

b) ha – a 20–23. §-okra is figyelemmel – a beteg közvetlen életveszélyben van.”

„20. § (1) A cselekvőképes beteget – a (2)–(3) bekezdésekben foglaltakra tekintettel, illetőleg a (6) bekezdésben foglalt eset kivételével – megilleti az ellátás visszautasításának joga, kivéve, ha annak elmaradása mások életét vagy testi épségét veszélyeztetné.

(2) A beteg minden olyan ellátást, amelynek elmaradása esetén egészségi állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodás következne be, csak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, illetve írásképtelensége esetén két tanú együttes jelenlétében utasíthat vissza. Ez utóbbi esetben a visszautasítást az egészségügyi dokumentációban rögzíteni kell, amelyet a tanúk aláírásával hitelesítenek.

(3) A betegség természetes lefolyását lehetővé téve az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítására csak abban az esetben van lehetőség, ha a beteg olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül – megfelelő egészségügyi ellátás mellett is – halálhoz vezet és gyógyíthatatlan. Az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasítása a (2) bekezdés szerinti alaki előírások betartásával történhet.

(4) A (3) bekezdés szerinti visszautasítás csak akkor érvényes, ha egy háromtagú orvosi bizottság a beteget meg-

vizsgálja és egybehangzóan, írásban nyilatkozik arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg, illetve, hogy a (3) bekezdés szerinti feltételek fennállnak, továbbá a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő 3. napon – két tanú előtt – ismételten kinyilvánítja a visszautasításra irányuló szándékát. Amennyiben a beteg nem járul hozzá az orvosi bizottság vizsgálatához, a kezelés visszautasítására vonatkozó nyilatkozata nem vehető figyelembe.

(5) A (4) bekezdés szerinti bizottság tagjai a beteg kezelőorvosa, egy – a beteg gyógykezelésében részt nem vevő –, a betegség jellegének megfelelő szakorvos, valamint egy pszichiáter szakorvos.

(...)

(7) A (2)–(3) bekezdések szerinti visszautasítás esetén meg kell kísérelni a beteg döntése hátterében lévő okok – személyes beszélgetés alapján történő – feltárását és a döntés megváltoztatását. Ennek során a 13. § szerinti tájékoztatáson túl ismételten tájékoztatni kell a beavatkozás elmaradásának következményeiről.”

„21. § (1) Cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképességű beteg esetén a 20. § (2) bekezdése szerinti ellátás nem utasítható vissza.

(2) Amennyiben cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképességű beteg esetén a 20. § (3) bekezdése szerinti ellátás visszautasítására kerül sor, az egészségügyi szolgáltató keresetet indít a beleegyezés bíróság általi pótlása iránt. A kezelőorvos a bíróság jogerős határozatának meghozataláig köteles a beteg egészségi állapota által indokolt ellátások megtételére. Közvetlen életveszély esetén a szükséges beavatkozások elvégzéséhez bírósági nyilatkozatpótlásra nincs szükség.

(3) A kezelőorvos a (2) bekezdésben foglalt kötelezettsége teljesítése érdekében – szükség esetén – igénybe veheti a rendőrhatalóság közreműködését.

(4) A (2) bekezdésben meghatározott nyilatkozat pótlására irányuló eljárás során a bíróság nemperes eljárásban soron kívül jár el. Az eljárás tárgyi költségmentes. Ha e törvényből, illetve az eljárás nemperes jellegéből más nem következik, a bírósági eljárásban a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

„22. § (1) A cselekvőképességű személy – későbbi esetleges cselekvőképessége esetére – közokiratban visszautasíthat

a) a 20. § (1) bekezdése szerinti egyes vizsgálatokat, beavatkozásokat,

b) a 20. § (3) bekezdése szerinti beavatkozásokat, valamint

c) egyes életfenntartó, életmentő beavatkozásokat, ha gyógyíthatatlan betegségben szenved és betegsége következtében önmagát fizikailag ellátni képtelen, illetve fájdalmai megfelelő gyógykezeléssel sem enyhíthetők.

(2) A cselekvőképességű személy – cselekvőképessége esetére – közokiratban megnevezheti azt a cselekvőképességű személyt, aki az (1) bekezdés szerinti jogát helyette gyakorolhatja.

(3) Az (1)–(2) bekezdés szerinti nyilatkozat abban az esetben érvényes, ha pszichiáter szakorvos – egy hónappal nem régebbi – szakvéleményben igazolja, hogy a személy döntését annak lehetséges következményei tudatában hoz-

ta meg. A nyilatkozatot két évente meg kell újítani, és azt a beteg bármikor – cselekvőképességére, illetve alaki kötöttségre tekintet nélkül – visszavonhatja.

(4) A (2) bekezdés szerinti cselekvőképes személy beavatkozást visszautasító nyilatkozata esetén a 20. § (4) bekezdése szerinti bizottság nyilatkozik, hogy

a) az (1) bekezdésben foglalt feltételek fennállnak, továbbá

b) a (2) bekezdés szerinti személy döntését annak következményei tudatában hozta meg.”

„23. § (1) A 20. § (3) bekezdése szerinti beavatkozás megszüntetésére, illetve mellőzésére csak abban az esetben kerülhet sor, ha a beteg erre irányuló akarata világosan és meggyőző módon kideríthető. Kétség esetén a beteg később tett, személyes nyilatkozatát kell figyelembe venni; ennek hiányában az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás elvégzéséhez történő beleegyezését vélelmezni kell.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt az indítványozói kifogást, amely szerint az Eütv. támadott rendelkezései sértik az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében elismert személyi szabadsághoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmány 55. § (1) bekezdésével kapcsolatban megállapította: „A személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között.” (ABH 2003, 716.) Ebből azonban nem következik, hogy a személyi szabadsághoz való jog az egyéni autonómia átfogó védelmét biztosító alapjogként érvényesülne a magyar alkotmányos rendszerben. Az Alkotmány 55. § (1) bekezdése nem általános szabadságjogot fogalmaz meg. [74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 372.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241, 271–272.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a személyi szabadsághoz való jog a szűk értelemben vett fizikai, testi szabadságot, a fogva tartástól való mentességet biztosítja. E téren azonban általános: nemcsak a büntetőeljárás és büntetőjogi kényszer, hanem a személyi szabadságot érintő valamennyi intézkedés alkotmányossági korlátját jelenti. [36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241, 271.]

Az Eütv. kifogásolt rendelkezései az egészségügyi ellátásokat igénybe vevők önrendelkezési jogát, azon belül elsősorban az ellátás visszautasításához való jogot szabályozzák. A kifogásolt rendelkezések nem érintik a betegek személyi szabadságát.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 55. § (1) bekezdésére hivatkozva előterjesztett indítványt érdemi alkotmányjogi összefüggés hiányában elutasította.

2. Az indítványozó az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére hivatkozva is kezdeményezte az Eütv. támadott rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban részletesen foglalkozott az Eütv. és a betegek önrendelkezési jogának alkotmányos összefüggéseivel. Az Alkotmánybíróság akkori megállapítása szerint az Eütv.-nek a jelen indítvánnyal érintett rendelkezései közül a 20. § (3)–(4) bekezdése, a 22. § (4) bekezdése, valamint a 23. § (1) bekezdése nem korlátozza alkotmányellenesen az életfenntartó vagy életmentő orvosi beavatkozás visszautasítására vonatkozó önrendelkezési jogot. (ABH 2003, 235.)

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítványozó már elbírált jogszabályi rendelkezés felülvizsgálatát az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kezdeményezi („ítélt dolog”).

Ezért az Alkotmánybíróság az Eütv. 20. § (3)–(4) bekezdése, a 22. § (4) bekezdése, valamint a 23. § (1) bekezdése tekintetében az eljárást megszüntette.

2.2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése kimondja: „Az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia.”

Az indítványból nem állapítható meg, hogy az indítványozó milyen konkrét indokok alapján kezdeményezi az Eütv. – Abh.-ban el nem bírált, de azokkal szoros összefüggésben álló – rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványozó ugyanis nem jelölte meg, hogy az Eütv. felsorolt rendelkezéseit miért tartja ellentétnek az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével.

Ezért az Alkotmánybíróság az Eütv. 16. § (4) bekezdés „– a 20. § (3) bekezdése szerinti eset kivételével –” szövegrésze, 17. § (2) bekezdés b) pontja, 20. § (1) bekezdés „–(3)–” szövegrésze, valamint (5) és (7) bekezdése, 21. §-a, 22. § (1) bekezdés b) és c) pontja, valamint (3) bekezdése tekintetében az indítványt visszautasította.

3. Az indítványozó kezdeményezte a R. „betegjogokra vonatkozó részének” alkotmányossági vizsgálatát is.

Az indítványozó a R.-tel összefüggésben nem fogalmazott meg sem határozott kérelmet, sem az alkotmányossági vizsgálat alapjául szolgáló kellő indokot.

Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján visszautasította az R. alkotmányossági vizsgálatát kezdeményező indítványt.

4. Az Alkotmánybíróság végezetül megjegyzi, hogy az Abh.-ban kifejtette: „a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának érvényesülésére vonatkozó törvényi szabályozás területén a még alkotmányos és már alkotmányellenes szabályozás közötti határvonal nem egyszer s mindenkorra adott; az ismeretek szintje, az intézmények állapota, fejlettsége-fejletlensége és egy sor további tényező befolyással lehet e kérdés alkotmányosságának megítélésére.

A magyar szabályozás is azt az utat járta be, hogy a teljes tilalmazás hosszú időszakát követően a törvényhozó csak

1997-ben tette lehetővé, a Törvény azon előírását hatályon kívül helyezve, hogy az orvos még az általa gyógyíthatatlannak vélt beteget is a legnagyobb gondossággal köteles gyógyítani, hogy a gyógyíthatatlan beteg visszautasítsa az életmentő vagy életfenntartó beavatkozást, azaz – legalább is e körben – érvényesíthesse az önrendelkezési jogát. Ezzel a törvényhozó lehetővé tette e betegek számára, hogy maguk dönthessenek életüknek az emberi méltóságukkal összeegyeztethető befejezéséről. A törvényhozó egyidejűleg több rendelkezéssel segítette elő, hogy a beteg a döntését annak következményei ismeretében, befolyástól mentesen hozza meg.” (ABH 2003, 265–266.)

Budapest, 2007. december 4.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

788/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény 95/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény (a továbbiakban: Vet.) 95/A. §-a alkotmány-

ellenességének megállapítását kérte. Álláspontja szerint azon támadott rendelkezés, hogy az átvételi kötelezettség alá eső megújuló energiaforrásból előállított villamos energia induló átvételi ára $k \cdot 23 \text{ Ft/kWh}$, az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) 1. §-ába ütközik. Az alkotmányellenességet az indítványozó abban látja, hogy a jogalkotó nem biztosította a jogszabályok koherenciáját és konzisztenciáját. Az indítványozó álláspontja szerint ez egyértelműen sérti az – indítványában szó szerint idézett – Alkotmány 7. § (1) bekezdését, mely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Utalt arra is, hogy a szabályozás nem konzekvens, álláspontja szerint „a törvényalkotásnál hiányzott a kodifikációs munka”.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

2. A Vet.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„95/A. § (1) Az átvételi kötelezettség alá eső megújuló energiaforrásból előállított villamos energia induló átvételi ára $k \cdot 23 \text{ Ft/kWh}$.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott k tényező értéke 2005. december 31. napjáig 1. Ezt követő naptári években a k értéke minden év első napjától a tárgyév január 1-jét megelőzően a Központi Statisztikai Hivatal által utoljára közzétett, az előző év azonos időszakához viszonyított aktuális (utolsó) éves fogyasztói árindex értékének és a k tárgyévet megelőző évi értékének szorzata.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott ár az általános forgalmi adót nem tartalmazza.”

3. Az Ártv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. § (1) E törvény hatálya kiterjed:

a) a gazdasági tevékenységet folytató jogi személyre, jogi személyiség nélküli gazdasági és egyéb társaságra, természetes személyre (a továbbiakban együtt: vállalkozó), valamint az általuk belföldön érvényesített árakra és díjakra, továbbá

b) a hatósági ár megállapítójára.

(2) A törvény hatálya nem terjed ki:

a) a jogszabályok alapján kötelezően igénybe vett szolgáltatások díjára;

b) a külön törvény felhatalmazása alapján szabályozott szolgáltatási díjakra (...).”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó kérelme arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Vet. támadott rendelkezése az Ártv.-be ütközik, amely sérti a jogszabályok közötti „konzisztencia és koherencia követelményét”, megvalósítva ezzel az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét.

Az Alkotmánybíróság a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése nem önálló, hanem utaló alkotmányi szabály, így utólagos normakontroll alapja csak az indítványok által érintett nemzetközi szerződések lehetnek. (ABH 1992, 135, 148.) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a villamos energia átvételi árára vonatkozó nemzetközi szerződés nincs, ilyenre az indítványozó maga sem hivatkozott.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem állapítható meg tényleges, érdemi és közvetlen alkotmányos összefüggés az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés és az Alkotmány hivatkozott rendelkezése – 7. § (1) bekezdés – között. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.].

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2007. december 10.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

867/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 46. § (4) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 46. § (4) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó a 2005. évi XXVI. törvény 18. §-ával módosított Áfa tv. 46. § (4) bekezdés c) pontját több okból is alkotmányellenesnek vélte.

Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a támadott szabályozás csak egy szűk adózói kör, a „multi cégek” számára teszi lehetővé az Áfa utólagos önadózás alapján történő megfizetését, a kis- és középvállalkozások ezzel szemben „azonnali Áfa befizetők” lettek.

Az indítványozó szerint az Áfa tv. támadott rendelkezése azért alkotmányellenes, mert az önadózás engedélyezésének feltételül olyan feltételeket határoz meg (törvényben előírt nagyságú forgalom, illetve meghatározott éves árbevétel), amelyek a kis- és középvállalkozások számára eleve teljesíthetetlenek, és ezzel „kifejezetten a multi cégek érdekeit védi”, kedvezőbb versenyhelyzetet teremt számukra, mint – a kisebb forgótőkével rendelkező – kis- és középvállalkozások számára.

Mindez az indítványozó vélekedése szerint sérti az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt jogegyenlőség biztosításának alkotmányi követelményét, továbbá a tulajdoni formák egyenjogúságát a vállalkozáshoz való jogot és a gazdasági verseny szabadságát [Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdés].

Az indítványozó érvelése szerint a Magyar Köztársaság támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát, az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése pedig a jogegyenlőség biztosítását garantálja a vállalkozáshoz való jog, mint alkotmányos „alapjog” vonatkozásában.

Az indítványozó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltakra is utalt az alapjogokba való állami beavatkozás korlátozásával összefüggésben.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.

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

„70/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

2. Az Áfa tv. támadott rendelkezése

„46. § (4) A vámhatóság az import után fizetendő adó önadózással történő rendezését a (3) bekezdés szerinti adóalanyak engedélyezi, ha az: (...)

c) a tárgyévet megelőző évi 11. §, 11/A. §, 12. § szerinti termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás és a 29/A. § szerinti termékértékesítés összesített adóalapja eléri a tárgyévet megelőző évi, belföldön teljesített termékértékesítés – ide nem értve a saját vállalkozásban megvalósított beruházást – és szolgáltatásnyújtás összesített adóalapjának 67%-át, de legalább 10 milliárd Ft-ot, vagy a tárgyévet megelőző évi 11. §, 11/A. §, 12. § szerinti termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás és a 29/A. § szerinti termékértékesítés összesített adóalapja eléri a 20 milliárd Ft-ot.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó által támadott Áfa tv. 46. § (4) bekezdés c) pontját az adókról, járulékokról szóló törvények módosításáról rendelkező 2005. évi XXVI. törvény 18. § (2) bekezdése iktatta be az Áfa tv. 46. §-ának rendelkezései közé.

Az Áfa tv.-nek az adó nyilvántartására vonatkozó rendelkezései között található 46. § (3) bekezdése értelmében az a belföldön nyilvántartásba vett adóalany jogosult a tárgyévben – a vámhatóság külön engedélye alapján – az import után fizetendő Áfa-t önadózással rendezni, aki (amely) a tárgyévet megelőző évben, valamint a tárgyévben nem tekinthető kizárólag tárgyi adómentes tevékenységet végző adóalany, nem választott alanyi adómentességet, vagy a mezőgazdasági tevékenységet folytató különleges jogállást.

A hivatkozott vámhatósági engedélyt – a fent említett adóalanyok tárgyév március 31. napjáig benyújtott kérelme alapján – a vámhatóság tárgyév július 1. napjától a tárgyévet követő év június 30. napjáig terjedő időszakra adja ki az Áfa tv. 46. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt adatok közlése mellett.

Az Áfa tv. 46. § (4) bekezdése azokat a konjunktív törvényi előfeltételeket határozza meg, amelyek teljesülése esetén a vámhatóság az említett adóalanyok számára engedélyezi az import után fizetendő Áfa önadózással történő rendezését (megfizetését).

Az indítványozó az említett törvényi előfeltételek egyikét szabályozó, az Áfa tv. 46. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt törvényi rendelkezés alkotmányellenességét állította.

A kifogásolt törvényi rendelkezésben megfogalmazott előfeltétel az import után fizetendő Áfa önadózással történő rendezése vámhatóság általi engedélyezésének a feltételül szabja azt, hogy az Áfa tv. – itt hivatkozott (megjelölt) – rendelkezéseiben foglalt termékértékesítésből és szolgáltatásnyújtásból eredő összesített adóalap elérje a törvényben meghatározott mértéket.

Az indítványozó tehát az Áfa tv.-nek a fő szabály (import Áfa kivétel alapján történő megfizetése) alóli kivételt jelentő azon rendelkezését támadta, amely az Áfa tv.-ben foglalt törvényi előfeltételeknek megfelelő adózók esetében – a vámhatóság engedélye alapján – lehetőséget biztosít az import Áfa önadózással történő rendezésére.

2. Az indítványozó a tulajdoni formák egyenlőségét [Alkotmány 9. § (1) bekezdés], a vállalkozáshoz való jogot és a gazdasági verseny szabadságát [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] rögzítő alkotmányi rendelkezésekkel, valamint az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt jogegyenlőség alkotmányi rendelkezésével tekintette ellentétesnek a kifogásolt törvényi szabályt. A vállalkozáshoz való alkotmányos alapjog szempontjából az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt jogegyenlőséget sértő, alkotmányellenes alapjogi korlátozásra vezető szabályozásnak tekintette a támadott szabályozást, mivel az „burkoltan” csak egy meghatározott adóalanyi kör a „multi cégek” számára biztosít kedvező gazdasági feltételeket, ugyanakkor a kis és középvállalkozásokat – a hivatkozott alkotmányi rendelkezést sértő – módon kizárja ezekből a feltételekből.

3. Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában vizsgálta az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt tulajdoni formák egyenjogúságára, valamint az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében szereplő vállalkozáshoz való jogra, illetve a gazdasági verseny szabadságára vonatkozó alkotmányi rendelkezések alkotmányos tartalmát.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése értelmében Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Amiként arra az Alkotmánybíróság már rámutatott: „Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése vonatkozásában kiemelendőnek tartja az Alkotmánybíróság, hogy az a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságáról és egyenlő védelméről szól. Ez a tulajdoni formák egyenjogúságát és egyenlő védelmét, vagyis azt jelenti, hogy a magánszemély magántulajdona vagy a magánvállalkozó magántulajdona a köztulajdonnal egyenrangú és egyenlő

védelemben részesül.” [73/1992. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1992, 306, 307.]

Az Alkotmánybíróság az 54/1993. (X. 13.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „[a] vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog (Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés) egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. (...) A vállalkozás joga ugyanis a fentiek értelmében egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtetett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási-jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be. E feltételrendszerrel kapcsolatban különösen az az alkotmányossági követelmény, hogy a feltételrendszer, így például az adórendszer megfeleljen a piacgazdaság Alkotmány rögzítette (9. §) követelményének, valamint hogy ne legyen diszkriminatív.” (ABH 1993, 341, 342.)

Ahogy arra az Alkotmánybíróság a 818/B/1997. AB határozatának az indokolásában rámutatott: „[a]z Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem ía piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami ‘elismerése és támogatása’ megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló állampcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás, ‘fogalmilag és nyilvánvalóan’ ellentétes az állampcéllal» [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120.; 35/1994. (IV. 24.) AB határozat ABH 1994, 200.]” (818/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 759, 761.)

Az Alkotmánybíróság a 782/B/1998. AB határozat indokolásában azt is kimondta továbbá, hogy „[ö]nmagában abból a tényből, hogy a versenyszabadság nem alapvető jog, következik az, hogy arra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt, az alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom.” (782/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 854, 856.)

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az idézett határozatai indokolásában kifejtettekre is – a vizsgált esetben megállapította, hogy az Áfa tv. támadott rendelkezése nem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdésének az indítványozó által felhívott rendelkezéseivel.

Ugyanez mondható el az Áfa tv. kifogásolt rendelkezése és az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezés vonatkozásában is, mivel az import Áfa önadózas szabályai szerinti elszámolására (ezen adóelszámolási mód alkalmazására) senkinek sincs az Alkotmányból levezethető (alap)joga, ennél fogva az alapjogi korlátozás alkotmányossági kérdése a vizsgált esetben fel sem merülhet.

Az érdemi alkotmányossági kapcsolat hiánya – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében – az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Áfa tv. 46. § (1) bekezdés c) pontjának – az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdése indítványozó által felhívott rendelkezéseivel, valamint 8. § (2) bekezdésével fennálló ellentétére alapított – alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt jogegyenlőség alkotmányi rendelkezésének sérelmét is állította azzal összefüggésben, hogy az Áfa tv. 46. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt törvényi rendelkezés nem egyenlő jogon (azonos módon) biztosítja az adóalanyok számára az import Áfa önadózas szabályai szerinti rendezését. Ez véleménye szerint a vállalkozáshoz való alapjog tekintetében a jogegyenlőség sérelmére vezet.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.

Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában – így többek között a 448/B/1994. AB határozatban (ABH 1994, 724, 725.) – rámutatott arra, hogy az adójogi szabályozás kialakítása során az adóztatással összefüggő technikai jellegű részletszabályok kialakítása a jogalkotó feladatkörébe tartozik ennek során a jogalkotót – az Alkotmány keretei között – széles körű mérlegelési jog illeti meg.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Áfa tv. indítványozó által kifogásolt rendelkezése az adó megállapításának a módját meghatározó technikai jellegű részletszabály, amely a fő szabály (a kivetéses adó megállapítás) alól teremt kivételt azon adóalanyok számára, amelyek a törvényalkotó által meghatározott előfeltételeknek – így többek között a támadott törvényi rendelkezésben foglalt feltételnek – megfelelnek.

A törvényalkotó valamennyi adózó esetében ugyanazon törvényi előfeltételeket támasztja a kivételes adómegállapítás (önadózás) alkalmazhatóságának a feltételül, továbbá valamennyi adózó egyenlő jogon élhet az önadózás alapján történő adóelszámolás vámhatósági engedélyeztetése iránti kérelem előterjesztésének a jogával. Ebből következően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Áfa tv. 46. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt törvényi rendelkezés egyenlő jogon (azonos törvényi feltételek teljesítése mellett) biztosítja az adóalanyok számára az import Áfa önadózás szabályai szerinti megállapítását, ami nem sérti a jogegyenlőség alkotmányi rendelkezését.

A kifejtettre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áfa tv. 46. § (4) bekezdés c) pontja nem ellentétes az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt jogegyenlőség alkotmányi rendelkezésével, ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2007. december 17.

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

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

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

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

Dr. Lenkócs Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

168/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 2. § (1) bekezdés a) és

d) pontja, 7. § (1) bekezdése, 11. §-a, 26. § (2) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 115/B. §, 115/C. §, 115/E. §, 115/F. §, 115/G. §, 115/J. § kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó része alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 115/F. § kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó része alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 8. § (1) bekezdésére alapított részében elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 115/F. § kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó része alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és a 68. § (1)–(4) bekezdéseire alapított részében az eljárást megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 6/A. § (1) bekezdése, 60. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítványt nyújtottak be, amelyek a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.), a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nek.tv.) és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) több rendelkezésének alkotmányellenességét állították és megsemmisítését kérték. Az Alkotmánybíróság az indítványokat közös, összefüggő tartalmukra tekintettel egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik indítvány álláspontja szerint a Mód.tv. és a Nek.tv. valamennyi kisebbség egyetértésével módosítható, a kisebbségek egyetértése nélkül elfogadott törvény sérti az Alkotmány 68. § (1) bekezdését. A másik indítvány azt állította, hogy a Mód.tv. 2. § (1) bekezdés a) pontja az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével, a d) pontja, valamint a Ve. 115/E. § (4) bekezdés e) pontja ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével és 70/A. § (1) bekezdésével, a Mód.tv. 7. § (1) bekezdése diszkriminatív, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző, a Mód.tv. 11. §-a

a jogbizonytalanság miatt ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a Mód. tv. 26. § (2) bekezdés a) pontja pedig az Alkotmány 68. § (4) bekezdésével áll szemben. A harmadik indítvány azt állította, hogy a Nek.tv. 6/A. §-a, 60. §-a sérti a jogállamiság követelményét, illetőleg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte. Az egyik indítvány a Ve. 115/B. §, 115/C. §, 115/E. §, 115/F. §, 115/G. § 115/J. § kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó rendelkezéseit az Alkotmány 8. § (1) bekezdésébe, és a 68. § (1)–(4) bekezdéseibe ütközőnek tartotta.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

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

„68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

„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 esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

2. A Mód.tv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A települési kisebbségi önkormányzati választásokon választó és választható (a továbbiakban: kisebbségi választópolgár), aki

a) a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott kisebbséghez tartozik, és a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja,

b) magyar állampolgár,

c) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, és

d) a kisebbségi választói jegyzékben szerepel.”

„7. § (1) Jelöltet az e törvény szerinti jelölő szervezet állíthat.”

„11. § Ha a települési kisebbségi önkormányzat képviselőjének megbízatása megszűnik, helyére a szavazatszám szerinti sorrendben következő jelölt lép. Ha nincs ilyen jelölt, a mandátum betöltetlen marad.”

„26. § (1) E fejezet rendelkezéseit kisebbségenként külön-külön kell alkalmazni.

(2) E fejezet alkalmazásában

a) jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló törvény szerint bejegyzett olyan társadalmi szervezet (ide nem értve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett szervezetet), amelynek alapszabályában – a települési kisebbségi önkormányzati választás évét megelőző legalább 3 éve – rögzített célja az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete;

b) kisebbség: a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben felsorolt nemzeti és etnikai kisebbség.”

3. A Nek.tv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„5/A. § (1) A kisebbségi önkormányzatok alapvető feladata a kisebbségek érdekeinek védelme és képviselete az ezen önkormányzatok részére törvényben megállapított feladat- és hatáskörök gyakorlásával.

(2) A kisebbségi önkormányzatok jogállását, jogait, kötelezettségeit, szervezetét, működési feltételeit, gazdálkodásának sajátos szabályait, a központi állami szervek, a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok egymás közötti kapcsolatait e törvény szabályozza.”

„6/A. § (1) Értelmező rendelkezések:

1. kisebbségi közügy:

a) az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a kisebbségekhez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy,”

„60. § (1) A kisebbségi önkormányzatokat – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok, és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik. A tulajdonost megillető jogosult-

ságokról a kisebbségi önkormányzat testülete át nem ruházható hatáskörében minősített többséggel határoz.

(2) Települési, illetőleg területi kisebbségi önkormányzat megszűnésekor a jogutódlás megtörténteig a megszűnt települési, illetőleg területi kisebbségi önkormányzat tulajdonát képező összes ingó és ingatlan vagyon, vagyoni értékű jog a helyi önkormányzat ideiglenes kezelésébe kerül. A jogutódlás megtörténteivel az újonnan alakuló települési, illetve területi kisebbségi önkormányzat tulajdonába kerül a kezelt vagyon egésze vagy a helyébe lépő azonos értékű vagyon.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott megszűnéskor a helyi önkormányzat gyakorolja a megszűnt települési, illetőleg területi kisebbségi önkormányzat intézményei tekintetében a fenntartói, felügyeleti jogokat, valamint az intézményvezetők tekintetében a munkáltatói jogokat. A helyi önkormányzat az ideiglenesen kezelésbe vett vagyont nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, másnak kezelésre át nem adhatja. Az új települési, illetőleg területi kisebbségi önkormányzat megalakulását követő 30 napon belül a helyi önkormányzat elszámol az ideiglenesen kezelésbe vett vagyonnal.

(4) A jogutódlást követő 30 napon belül az újonnan alakuló települési, illetve területi kisebbségi önkormányzat részére át kell adni az ideiglenes kezelésben tartott vagyont vagy az annak helyébe lépő vagyont, és az ideiglenes kezelés időszakáról elszámolást kell benyújtani.

(5) A települési, illetve területi kisebbségi önkormányzatok tartozásaiért a helyi önkormányzat kizárólag abban az esetben és addig a mértékig felel, ahogyan azt a közöttük létrejött megállapodásban vállalta.”

„65. § A bármely módon megszűnő kisebbségi önkormányzat jogutóda az újonnan választott, megalakult kisebbségi önkormányzat. A megszűnő kisebbségi önkormányzat a megszűnés napjával könyveit lezárja, és a rá vonatkozó rész tekintetében a költségvetés alapján gazdálkodó szervek éves beszámolójával azonos tartalmú költségvetési beszámolót készít.”

4. A Ve. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„115/B. § Az I–X. fejezet – a külképviseleti névjegyzékkel és a külképviseleti szavazással kapcsolatos rendelkezések, továbbá a 9. §, a 12. §, a 13. § (1) bekezdése, a 14. § (1) és (3) bekezdése, a 15. § (1) és (3) bekezdése, a 45–50. § és a 76. § kivételével –, valamint a 112. § rendelkezéseit a települési kisebbségi önkormányzati képviselők választásán a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell megfelelően alkalmazni.”

„115/C. § A települési kisebbségi önkormányzati képviselők választását a szavazást megelőző 65. napig kell kitűzni. A választás megtartását nem akadályozza, ha a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok száma a választás kitűzését követően 30 alá csökken.”

„115/E. § (1) A helyi választási iroda a választás évében május 31-ig levél útján tájékoztatja a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkező, október 1. napjáig nagykorúvá váló magyar

állampolgárokat a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétellel kapcsolatos tudnivalókról, és megküldi részükre a 11. melléklet szerinti nyomtatványt. A tájékoztató szövegét a nemzeti és etnikai kisebbségek ügyében illetékes kormányzati szerv az országos kisebbségi önkormányzatokkal egyezteti.

(2) A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt a választás évének július 15. napjáig lehet kérni a lakcím szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől a kérelemnek az önkormányzat épületében elhelyezett gyűjtőládaába helyezésével. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétellel levélben is kérhető úgy, hogy az legkésőbb a választás évének július 15. napjáig megérkezzen a helyi választási irodába.

(3) A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelmet a 11. melléklet szerinti nyomtatványon lehet benyújtani.

(4) A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelem tartalmazza a polgár

- a) családi és utónevét,
- b) születési családi és utónevét,
- c) lakóhelyét,
- d) személyi azonosítóját,
- e) nyilatkozatát arról, hogy az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozik, továbbá
- f) aláírását.

(5) Ha a polgár több kisebbség választói jegyzékébe is kéri felvételét, valamennyi kérelme érvénytelen.”

„115/F. § (1) A helyi választási iroda vezetője legkésőbb július 15-én határozattal dönt a kérelmező kisebbségi választói jegyzékbe vételéről.

(2) A helyi választási iroda vezetője a kérelmező állampolgárságát és választójogát a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, valamint a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása alapján ellenőrzi. A választójog ellenőrzése céljából a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás és a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása összekapcsolható.

(3) Fel kell venni a kérelmezőt a kisebbségi választói jegyzékbe, ha a kérelem tartalmazza a 115/E. § (4) bekezdésében foglalt adatokat, a kérelmező magyar állampolgár és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik; ellenkező esetben a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt meg kell tagadni.

(4) A helyi választási iroda vezetője haladéktalanul értesíti a kérelmezőt a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt megtagadó határozatáról. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt megtagadó határozatnak tartalmaznia kell a kisebbségi választói jegyzékbe vétel megtagadásának indokát és annak bizonyítékait, valamint a határozattal szembeni jogorvoslati lehetőségről szóló tájékoztatást is.

(5) A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt megtagadó határozattal szemben az erről szóló értesítés kézhezvételét követő három napon belül nyújtható be kifogás a helyi választási iroda vezetőjéhez.”

„115/G. § (1) A választópolgárokat a szavazás helyéről, idejéről és módjáról a helyi választási iroda vezetője kisebbségi értesítő megküldésével tájékoztatja.

(2) A kisebbségi választói jegyzékből törölni kell azt, akit a névjegyzékből töröltek.

(3) A kisebbségi választói jegyzék – az abban szereplő választópolgárok száma kivételével – nem nyilvános, abba csak

a) a helyi választási iroda tagjai a kisebbségi választói jegyzék összeállítása, továbbvezetése, a kisebbségi értesítők elkészítése és megküldése során,

b) a helyi választási bizottság és a helyi választási iroda tagjai a jelölt választójogának ellenőrzése során,

c) a választási bizottság és a választási iroda tagjai, valamint a bíróság a jogorvoslati eljárásban,

d) a szavazatszámoló bizottság a szavazás során,

e) az érintett személy a saját adatait illetően tekinthet be. A kisebbségi választói jegyzékbe történt betekintésről nyilvántartást kell vezetni.

(4) A kisebbségi választói jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását – a jegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat esetén annak elbírálását – követően haladéktalanul meg kell semmisíteni.

(5) A kisebbségi választói jegyzékbe felvett kisebbségi választópolgárok száma közérdekű adat, azt a helyi választási iroda vezetője nyilvánosságra hozza, valamint az Országos Választási Iroda közzéteszi.”

„115/J. § (1) A jelölő szervezet bejelentéséhez csatolni kell annak alapszabályát, amely bizonyítja, hogy a törvényben meghatározott feltételnek megfelelően alapszabályában rögzített célja az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete.

(2) A jelöltnek arról is nyilatkoznia kell, hogy

a) a kisebbség képviseletét vállalja,

b) a kisebbségi közösség nyelvét ismeri-e,

c) a kisebbségi közösség kultúráját és hagyományait ismeri-e,

d) korábban volt-e más kisebbség kisebbségi önkormányzatának tagja vagy tisztségviselője.

(3) A (2) bekezdés szerinti nyilatkozat tartalmát bárki megismerheti.

(4) A jelölt választójogát a helyi választási bizottság a jelölt lakóhelye szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjének megkeresése útján ellenőrzi, aki tájékoztatja a helyi választási bizottságot, hogy a jelöltként bejelentett személy szerepel-e a kisebbségi választói jegyzékben.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a Ve. 115/E. §-a és 115/F. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló korábbi indítványt elutasította. (ABH 2005, 569–603.) Ezért az Alkotmánybíróság

elsőként azt vizsgálta, hogy tekinthető-e „ítélt dolognak” az indítvány e rendelkezéseket támadó része. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 31. § c) pontja alapján ugyanis az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, 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 („ítélt dolog”).

Az Abh.-ban elbírált ügyben az indítványozó azt állította, hogy a Ve. 115/E. §-a és a 115/F. §-a az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és a 68. § (1)–(4) bekezdéseit sérti. Az Abh. elutasította az indítványt rámutatva arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdése esetén a jogállamiság tartalmi kérdéseinek a vizsgálatánál a nevesített alkotmányos elveket és jogokat kell vizsgálni. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a Ve. támadott rendelkezései nem állnak ellentétben az Alkotmány 68. § (1)–(4) bekezdéseiben meghatározott szabályokkal sem.

A jelen indítvány a Ve. 115/E. § rendelkezését az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével és a 70/A. § (1) bekezdésével tartja ellentétesnek, tehát az indítvány nem „ítélt dolog” érint, ezért az Alkotmánybíróság elvégezte az indítvány érdemi vizsgálatát. Az indítvány a Ve. 115/F. §-ra vonatkozó részében már „ítélt dolog” az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 68. § (1)–(4) bekezdése tekintetében, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § c) pontja alapján ebben a részében megszüntette.

2. Az egyik indítványozó álláspontja szerint a Mód.tv. és a Nek.tv. csak a kisebbségek egyetértésével módosítható. Azt állította, hogy az érintett törvényeknek a kisebbségek egyetértése nélkül történt módosítása sérti az Alkotmány 68. § (1) bekezdés rendelkezését, amely szerint a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 68. § (1) bekezdéséből nem következik, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekre (a továbbiakban: kisebbségek) vonatkozó törvények csak a kisebbségek egyetértésével alkothatók meg, illetve a kisebbségek egyetértésével módosíthatók. Az Alkotmány rendelkezésein túl a kisebbségek jogairól a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Nek.tv. rendelkezik. A Nek.tv. 36. §-a alapján a kisebbség országos önkormányzata látja el az általa képviselt kisebbség országos (ahol nincs területi kisebbségi önkormányzat, ott a területi) képviseletét és védelmét. A Nek.tv. 38. § (1) bekezdés a) pontja szerint az országos önkormányzat nyilvánít véleményt az általa képviselt kisebbséget e minőségben érintő jogszabályok tervezetéről. Az Alkotmány tehát nem rendelkezik a kisebbségeket érintő jogszabályok tervezetei te-

kintetében a kisebbségeket megillető jogokról, az Alkotmányból nem is vezethető le egyetértési jog előírásának kötelezettsége, a Nek.tv. pedig nem egyetértési, hanem véleményezési jogot biztosít az országos kisebbségi önkormányzatoknak az általuk képviselt kisebbséget e minőségében érintő jogszabályok tervezeteinek a véleményezésében. A gyakorlatban a véleményezési jogon alapuló egyeztetés eljuthat az egyetértésig, ami hatékony együttműködést jelent ugyan, de nem következik kényszerítően az Alkotmányból.

3. Több indítványozó tartotta alkotmányellenesnek azt, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők választásánál az a személy tekintendő kisebbségi választópolgárnak, aki a Nek.tv.-ben meghatározott kisebbséghez tartozik, ezt vállalja és kinyilvánítja [Mód.tv. 2. § (1) bekezdés a) pont]; a kisebbségi választáson az vehet részt, aki a kisebbségi választói jegyzékben szerepel [Mód.tv. 2. § (1) bekezdés d) pont]; a választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelemnek tartalmaznia kell a polgár nyilatkozatát arról, hogy az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozik [Ve. 115/E. § (4) bekezdés e) pont].

Az indítványozók az alkotmányellenességet a szabad véleménynyilvánítás jogának sérelmében [Alkotmány 61. § (1) bekezdés], a magántitokhoz való jog sérelmében [Alkotmány 59. § (1) bekezdése], alapvető jog lényeges tartalmának korlátozásában [Alkotmány 8. § (2) bekezdés] jelölték meg és diszkriminatívnak [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] is tekintették. Az indítványozók szerint a kisebbséghez tartozás vállalása, kinyilvánítása, az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, ezért ilyen nyilatkozatra senki nem kötelezhető.

Az Alkotmány, a Nek.tv. a Mód.tv. a kisebbségeknek jogokat biztosít, illetve kötelezettségeket állapít meg. Az Alkotmány 68. § (4) bekezdésén alapulóan a Nekt.tv.-ben meghatározott kisebbségeknek joguk van arra, hogy érdekeik képviseletére, jogaik érvényesítése érdekében kisebbségi önkormányzatot válasszanak. Kisebbségi önkormányzatot választani az adott kisebbséghez tartozóknak van joguk. A kisebbségekhez tartozó állampolgárokról azonban nincs hiteles nyilvántartás.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos jogát biztosítja. Ezzel való ellentét azért nem állapítható meg, mert a Nek.tv. és a Mód.tv. alapján is az egyén önálló, saját szabad elhatározása, hogy valamely kisebbséghez tartozónak tekinti magát, s amennyiben részt kíván venni a kisebbségi önkormányzati képviselői választáson, akkor ezt ki is kell nyilvánítania választójogának gyakorolhatósága, a választás megtarthatósága érdekében. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. A kisebbségi választói jegyzéket törvény szabályozza, az abba való felkerülés az érintettek szabad elhatározásán nyugszik, ami nem eredményezi az alapjog lényeges tartalmának a korlátozását. A választójog fontos politi-

kai alapjog, amelynek gyakorlásához a kisebbségi önkormányzati választásoknál is meg kell teremteni a szükséges alkotmányos garanciákat, ezek egyike a kisebbségi választói jegyzék.

a) Az indítványozó azt állította, hogy a kisebbségi választói jegyzék – mivel a névjegyzéket „nyilvánosan közléteszik” — sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe foglalt magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jogot. Az indítványozó a névjegyzék közzétételét sérelmezi, a kisebbségi választói jegyzék azonban nem azonos a más választásoknál (országgyűlési képviselői, önkormányzati képviselői és polgármester választás) alkalmazott választói névjegyzékkel. A kisebbségi választói jegyzékre az általánostól eltérő, speciális szabályok vonatkoznak. A Ve. 115/G. § (3) bekezdése szerint a kisebbségi választói jegyzék – az abban szereplő választópolgárok száma kivételével – nem nyilvános, abba csak a törvényben meghatározottak tekinthetnek bele, a betekintésről nyilvántartást kell vezetni. Fontos garanciális szabály még a Ve. 115/G. § (4) bekezdése, amely előírja, hogy a kisebbségi választói jegyzéket a szavazás eredményének jogerőssé válását – a jegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat esetén annak elbírálását – követően haladéktalanul meg kell semmisíteni. E garanciákra tekintettel a kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó támadott rendelkezések nem sértik az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat ezekben a részekben elutasította. Az egyik indítvány azt is kifogásolta, hogy a jegyzék megsemmisítésére a Mód.tv.-ben nincsenek szabályok. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy kisebbségi választói jegyzék megsemmisítéséről a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 29/2006. (V. 30.) BM rendelet rendelkezik, 10. §-ában a választási iroda feladatává tette a kisebbségi választói jegyzék haladéktalan megsemmisítését a törvény rendelkezése szerint.

b) Az egyik indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek tekintette azt, hogy a kisebbségi választói jegyzék készítése során a nemzetiségi és etnikai hovatartozásról nyilatkozni kell. Ezzel szemben: „A nem nemzetiségi állampolgároknak nem kell e tényről külön nyilatkozatot tenniük, mégis felkerülhetnek a névjegyzékre.”

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor

állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülménnyel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 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.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.]

Az indítványozó azt tekintette alkotmányellenes megkülönböztetésnek, hogy amíg a magyar állampolgárnak a névjegyzékbe való felvételhez nem kell nyilatkoznia az állampolgárságáról, addig a kisebbségi választói jegyzékbe történő felvételhez az adott kisebbséghez tartozásról nyilatkozni kell. Ez a megkülönböztetés azonban nem alkotmányellenes, mert a szabályozás szempontjából nem azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó. A választói jegyzék készítése szempontjából (is) sajátos – az országgyűlési képviselői, az önkormányzati képviselői és polgármester választástól eltérő – a kisebbségi önkormányzati képviselők választása. Az önkormányzati, az országgyűlési képviselői választásokon a választói névjegyzékbe való felvétel egyik feltétele a magyar állampolgárság, erről azonban nyilatkozni azért nem kell – a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó magyar állampolgároknak sem –, mert a magyar állampolgárokról hiteles nyilvántartás van. A Ve. 12. §-a szerint a helyi választási iroda vezetője a választás kitűzését követően a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adatai és a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása alapján szavazóköronként összeállítja a választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékét, és azon a változásokat folyamatosan átvezeti. A választójoggal rendelkező magyar állampolgárokról tehát van hiteles nyilvántartás, ezzel szemben a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozókról ilyen nyilvántartás nincs. A választójog fontos politikai alapjog, amelynek gyakorlásához a kisebbségi önkormányzati képviselői választásoknál is meg kell teremteni a szükséges alkotmányos eljárási garanciákat.

Az Alkotmány 68. § (4) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alkotmány nem szabályozza a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a módját, erről az Országgyűlés dönthet az Alkotmány rendelkezéseinek, elveinek a megtartásával, a jelenlévő or-

szággyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben.

Az Alkotmánybíróság a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatában alkotmányértelmezési hatáskörében megállapította:

„1. Az Alkotmány 68. § (2) bekezdése védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Az egyes személyeknek valamelyik nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásáról szóló döntése és ennek nyilvánosságra hozatala az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése alapján védelmet élvező – az emberi méltóságból levezetett – önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik.

2. Az egyénnek a valamelyik nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozására vonatkozó személyes adatok kezelése, az adatok nyilvánosságra hozatala – az Alkotmány 59. §-ának (1) bekezdésén alapuló információs önrendelkezési jog alapján – az érintett személy hozzájárulásától függ; ez a jog az Alkotmány 8. §-a (2) bekezdése által megszabott keretek között korlátozható.

3. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek közéletben való kollektív részvételének a jogát az Alkotmány 68. §-ának (2) bekezdése biztosítja.

4. A nemzeti és etnikai kisebbségek közéletben való kollektív részvételének egyik formája az Alkotmány 68. §-a (4) bekezdésében meghatározott nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzat.

5. A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásáról, hatásköréről szóló rendelkezéseket az Alkotmány nem határozza meg, ezeket a szabályokat az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-ának (5) bekezdésében foglaltak szerint a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazatával alkotja meg.

6. A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik; ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.” (ABH 2005, 569–570.)

Az Alkotmány 68. § (4) bekezdése biztosítja azt a jogot a nemzeti és etnikai kisebbségeknek, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozzanak létre. Ez nem kötelező, hanem alkotmányos lehetősége a kisebbségeknek. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásán az adott kisebbséghez tartozók vehetnek részt, ami nem kötelező, hanem alkotmányos jog, alkotmányos lehetőség.

Az Abh. külön hangsúlyozta: „A nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzeti és etnikai kisebbséghez tartoznak. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala az egyén önrendelkezési jogon alapuló döntése. Ahhoz hasonlóan, ahogy a névhez való jog az önazonossághoz való jog egyik megnyilvánulása és az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése alapján élvez védelmet [58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 527, 542.] a valamilyen nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tar-

tozás vállalása is az önazonosság és önrendelkezés fontos eleme.” (ABH 2005, 569, 576–577.)

Az adott kisebbséghez tartozó személy önálló, saját egyéni döntése az az elhatározása, hogy részt kíván-e venni az adott kisebbségi önkormányzati képviselői választáson, elhatározása esetén viszont – hiteles nyilvántartás hiányában – nyilatkoznia kell az adott kisebbséghez tartozásáról, enélkül ugyanis nem kerülhet fel a kisebbségi választói jegyzékbe. Az országgyűlési képviselői, az önkormányzati képviselői és polgármesteri választáson résztvevők, illetőleg a kisebbségi képviselők választásán részt vevők nem tartoznak azonos szabályozási körbe, ezért a kisebbségi választói jegyzék nem ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

A fentiek alapján a Mód.tv. 2. § (1) bekezdés d) pontjának, a Ve. 115/E. § (4) bekezdés e) pontjának alkotmányellenessége nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat ezen részeiben is elutasította.

4. Alkotmányellenesnek tekintette az indítványozó a Mód.tv. 7. § (1) bekezdésének azon rendelkezését, amely szerint jelöltet az e törvény szerinti jelölő szervezet állíthat, amely még leszűkül olyan társadalmi szervezetre, amely 3 éve rendelkezik alapszabállyal. Az indítványozó kifejezetten az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését jelölte meg, hogy azzal ellentétes a támadott rendelkezés.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. Ezzel az alkotmányos rendelkezéssel azonban a támadott szabálynak nincs alkotmányjogilag értékelhető tartalmi összefüggése. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) Ab határozat, ABH 2000, 215, 220.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság ezen indítványt is elutasította.

5. A Mód.tv. 11. §-a szerint, ha a települési kisebbségi önkormányzat képviselőjének megbízatása megszűnik, helyére a szavazatszám szerinti sorrendben következő jelölt lép. Ha nincs ilyen jelölt, a mandátum betöltetlen marad. Az indítványozó azt is állította, hogy nem felel meg a jogállamiság elvének, jogbizonytalansághoz vezet, ha a települési kisebbségi önkormányzatnál a mandátum betöltetlen marad a Mód. tv. 11. §-ának rendelkezése következtében.

A települési kisebbségi önkormányzati választásnál a település (a fővárosi kerület) egésze egy választókerületet alkot. A listán általában több jelölt szerepel, mint ahány képviselőt lehet választani. Ezért a főszabály az, hogy a települési kisebbségi képviselő megbízatásának megszűnése esetén a Mód.tv. 11. §-a alapján helyére a szavazatszám szerinti sorrendben következő jelölt lép. A mandátum csak

akkor marad betöltetlen, ha már nincs ilyen jelölt. Kizárólag emiatt a Mód.tv. 11. §-ának alkotmányellenessége nem állapítható meg. A támadott rendelkezés egyértelmű szabályt tartalmaz. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a betöltetlen mandátum önmagában még nem sérti a jogállamiság elvét, nem vezet jogbizonytalansághoz, ezért az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

6. Az egyik indítvány álláspontja szerint alkotmányellenes, az Alkotmány 68. § (4) bekezdésébe ütköző a Mód.tv. 26. § (2) bekezdés a) pontja, mert a jelölés jogát három éve működő társadalmi szervezetnek adja. A Mód.tv. 26. § (2) bekezdés a) pontja szerint jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló törvény szerint bejegyzett olyan társadalmi szervezet (ide nem értve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett szervezetet), amelynek alapszabályában – a települési kisebbségi önkormányzati választás évét megelőző legalább 3 éve – rögzített célja az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete. Tehát nem az a törvényi feltétel, hogy a társadalmi szervezetnek 3 éve alapszabálya legyen, hanem olyan alapszabálya, amely legalább 3 éve céljaként rögzítette az adott kisebbség képviseletét.

Az Alkotmány nem rendelkezik a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának a rendjéről. Az 1/2002. (I. 11.) AB határozat kiemelte: „A jelöltállítási jog – sem az országgyűlési, sem az önkormányzati választáson – nem alkotmányos alapjog. Ezért a jelöltállítási jog tekintetében a pártok, illetve az egyéb társadalmi szervezetek közötti különbségtétel csak akkor minősül alkotmányellenesnek, ha a megkülönböztetés azonos csoportba tartozó jogalanyokra vonatkozik, továbbá, ha az eltérő szabályozás ésszerű indok nélküli, azaz önkényes.” (ABH 2002, 33, 34.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezés éppen a kisebbség képviseletének megvalósulását szolgálja, ezért álláspontja szerint nem állapítható meg az Alkotmány 68. § (4) bekezdésének a sérelme. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

7. Az egyik indítvány a Ve. 115/B. – 115/C. – 115/E. – 115/F. – 115/G. – 115/J. §-ainak a kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó rendelkezései megsemmisítését kezdeményezte, azt állítva, hogy azok ellentétesek az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével, valamint 68. § (1)–(4) bekezdéseivel. A Ve. 115/F. §-ának az Alkotmány 68. § (1)–(4) bekezdéseivel való ellentéte az Abh.-ban már elbírált, „ítélt dolog”, ebben a részében az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ve. támadott rendelkezései, a kisebbségi választói jegyzék és az Alkotmány 8. § (1) bekezdése között nincs alkotmányjogi-
lag értékelhető, az indítvány által vélt, tartalmi összefüggés. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi

alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 215, 220.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] Az Alkotmánybíróság az indítványt ezért ebben a részében is elutasította.

Az Alkotmány 68. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. A kisebbségi választói jegyzék a kisebbségek önrendelkezési jogán alapul, a jegyzékbe való felvétel a kisebbséghez tartozó önkéntes, szabad elhatározásán alapul, ez a jegyzék nem nyilvános, a kisebbségi önkormányzati választás megtartásának feltétele. A választói jegyzék – mint egyik lehetőség – révén valósulhat meg a kisebbségeknek az Alkotmány 68. § (4) bekezdésében biztosított joga önkormányzatuk létrehozására, a kisebbségi választói jegyzék annak egyik garanciája. Ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kisebbségi választói jegyzék nem ellentétes az Alkotmány 68. § (1)–(4) bekezdéseivel.

Az Alkotmánybíróság a kisebbségi választói jegyzék alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a fentiek alapján elutasította.

8. Egy indítvány a Nek.tv. 6/A. § (1) bekezdését azért tartotta alkotmányellenesnek, mert az álláspontja szerint „nem biztosítja a kisebbségi önkormányzatok tényleges közjogi autonómiáját”, azt leszűkíti a kulturális autonómiára. A Nek.tv. 60. §-a tekintetében pedig úgy vélte, hogy az „nem teljeskörűen szabályozza a jogutódlást”. Ez az indítvány az alkotmányellenesség megállapítását kizárólag az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva kérte.

Az indítvánnyal ellentétben a Nek.tv. 6/A. § (1) bekezdés 1. a) pontja a kisebbségi közügy fogalmát, értelmezését adja, azt széles körűen állapítja meg. E rendelkezés szerint „a kisebbségi közügy az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a kisebbségekhez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy.” A kisebbségi közügy fogalmát a törvény tehát nem szűkíti le a kulturális autonómiára, az indítvány ebben a részében sem megalapozott.

Az indítvány a Nek.tv. 60. §-át a „jogutódlás nem teljes körű szabályozása” miatt támadja, ezzel lényegében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állítva. A jogutódlásról viszont a Nek.tv. 65. §-a egyértelműen rendelkezik: „A bármely módon megszűnő kisebbségi önkormányzat jogutóda az újonnan választott, megalakult ki-

sebbségi önkormányzat.” A Nek.tv. 60. §-a szabályozza a kisebbségi önkormányzat megszűnésétől a jogutódlás megtörténteig a kisebbségi önkormányzat tulajdonának ideiglenes kezelését, intézményei tekintetében a fenntartói, felügyeleti jogokat, a munkáltatói jogok gyakorlását.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott be bizonyos életviszonyokba, és ezzel az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 51/2007. (IX. 15.) AB határozat, ABK 2007, szeptember 812, 815.]. Az indítvány alkalmatlan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, mivel sem jogalkotási kötelezettséget, sem alkotmányos jog érvényesítésének a lehetőségétől való megfosztást nem állít, csupán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozik.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott: „Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja a jogállamiság elvét. A jogállamiság tartalmi kérdéseinek vizsgálatánál azonban a nevesített alkotmányos elveket és jogokat kell vizsgálni [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 158.].” Minthogy az indítvány az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén túl nem jelölte meg alkotmányos jog sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ezekben a részeiben is elutasította.

Budapest, 2007. december 18.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

483/B/2006. AB határozat**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 61. §-ára alapított – alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.084/2006/6. és 4.Kf.27.218/2006/5. számú jogerős ítéleteit követően elkészve benyújtott alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

I n d o k o l á s**I.**

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Média törvény) 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság ezeket a beadványokat 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) 28. § (2) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. Az indítványozó három, azonos tartalmú alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Mindhárom a Média törvény 16. § (2) bekezdését támadta, amely szerint „a műsoridő – bármely módon számított – egy óráján belül a reklám nem haladhatja meg a tizenkét percet, ide nem értve a televíziós vásárlási műsorablakot”. Az indítványra

okot adó konkrét ügyekben hozott bírói döntések a következők voltak: az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) 961/2004. (VII. 7.) határozatát a Fővárosi Bíróság a 24.K.32.460/2005/12. számú ítéletével, majd a Fővárosi Ítélőtábla a 4.Kf.27.218/2006/5. számú jogerős ítéletével jóváhagyta. Az ORTT 1288/2004. (IX. 22.) határozatát a Fővárosi Bíróság 24.K.33.871/2004/8. számú ítélete, majd a Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.312/2005/6. számú jogerős ítélete hagyta jóvá. Az ORTT 1433/2004. (X. 21.) számú határozatát a Fővárosi Bíróság 24.K.34.361/2004/10. számú ítélete és a Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.084/2006/6. számú jogerős ítélete hagyta helyben. A bíróságok minden esetben a Média törvény 16. § (2) bekezdésére alapozva utasították el az indítványozó keresetét. Az ORTT a vizsgált döntésekben kötbér megfizetésére kötelezte a műsorszolgáltatót, mert a Média törvény 16. § (2) bekezdésében meghatározott időtartamot túllépve sugárzott reklámat.

Az indítványozó szerint a Média törvény 16. § (2) bekezdése a szabad véleménynyilvánítás Alkotmány 61. § (1) bekezdésben biztosított jogának indokolatlan korlátozását jelenti, mert a jogalkotó a „bármely módon számított egy óra” megfogalmazással szükségtelenül szigorú számítási módot alkalmaz. Az élő adások és sportközvetítések pontos időtartama előre nem kalkulálható, és a csúszások a reklámblokkok kezdési időpontját érinthetik, így a műsorszolgáltató legnagyobb gondossága mellett is előfordulhat, hogy a bármely órában számított reklámidő meghaladja az előírt tizenkét percet. Az indítványozó hangsúlyozza, hogy ilyen esetben nem arról van szó, hogy a műsorszolgáltató több reklámidőt értékesít, azt a kifogásolt törvényi rendelkezés nem is teszi lehetővé.

Az indítványozó úgy véli, a Média törvény 16. § (2) bekezdése nem felel meg a Tanács 97/36/EK irányelvvel módosított 89/552/EGK irányelv 18. cikkének 2. pontjának, ezért ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével.

Végül az indítvány az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság lényegi elemét alkotó jogbiztonság elvét sértőnek tartja, hogy a kifogásolt szabály indokolatlan terhet ró a műsorszolgáltatókra, mert a bármely módon számított órák szerinti reklámidő-túllépés elkerülésére nincs lehetősége egy olyan műsorszolgáltatónak, amely élni kíván a reklámidő értékesítésére vonatkozó jogszabályi lehetőségekkel.

A kifogásolt jogszabályi rendelkezés megsemmisítése mellett az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy az alkotmányellenes jogszabály a konkrét ügyekben nem alkalmazható.

3. Az indítványozó utólagos normakontroll indítványt is benyújtott az Alkotmánybírósághoz. Ebben az alkotmányjogi panaszokban kifejtett indokok alapján, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 7. § (1) bekezdésére és a 61. § (1) bekezdésére hivatkozva kérte a Média törvény 16. § (2) bekezdés megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

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

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.”

2. A Médiatörvénynek az indítványok által támadott rendelkezése:

16. § „(2) A műsoridő – bármely módon számított – egy óráján belül a reklám nem haladhatja meg a tizenkét percet, ide nem értve a televíziós vásárlási műsorablakot.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt feltételeknek:

„(1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsértelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételeket együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.].

2. Az indítványozó az ORTT határozatokkal szembeni jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az indítványozó a Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.312/2005/6. számú jogerős döntését 2006. június 26-án vette kézhez, az alkotmányjogi panasz 2006. augusztus 22-én érkezett be az Alkotmánybíróságra. A Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.084/2006/6. számú jogerős ítéletét 2006. augusztus 2-án vette át, az alkotmányjogi panasz 2006. október 3-án érkezett az Alkotmánybíróságra. A Fővárosi Ítélőtábla 4.Kf.27.218/2006/5. számú jogerős döntését 2006. december 6-án vette kézhez, az alkotmányjogi panasz 2007. február 7-én érkezett az Alkotmánybíróságra. Az al-

kotmányjogi panaszok közül kettő, a Fővárosi Ítélőtábla 3.Kf.27.084/2006/6. és 4.Kf.27.218/2006/5. számú jogerős ítéleteit követően benyújtott panasz elkészett, ezért azokat az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

A 3.Kf.27.312/2005/6. számú jogerős határozatát követően beküldött alkotmányjogi panasz az Abtv. 48. § (2) bekezdésének megfelelően, a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül érkezett az Alkotmánybíróságra. Ezért azt érdemben vizsgálta az Alkotmánybíróság.

3. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt nyújtható be alkotmányjogi panasz. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában hangsúlyozta, az „alkotmányjogi panasz [...] alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe” (ABH 1991, 272, 282.). Az alkotmányjogi panasz „az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze” [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.].

Az indítványozó a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és az Alkotmány 7. § (1) bekezdését is megjelölte. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy ítélte meg, nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek az alkotmányjogi panasz azon része, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben nem alkotmányos alapjogra, hanem csak a jogbiztonság elvéből levezetett normavilágosság követelményére, továbbá a belső jog és a nemzetközi jog viszonyát szabályozó Alkotmány 7. § (1) bekezdésére hivatkozik. Ezért az Alkotmánybíróság a panasznak ezt a részét az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

4. Érdemben vizsgálta az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasznak azt a részét, amely az Alkotmány 61. § (1) bekezdésben biztosított szabad véleménynyilvánításra hivatkozva kérte a Médiatörvény 16. § (2) bekezdésének megsemmisítését.

4.1. A határokat átlépő televíziózásról szóló, Strasbourgban, 1989. május 5-én kelt európai egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény) az 1998. évi XLIX. törvény kihirdette, ezáltal a magyar jog részévé vált. Az Egyezmény 12. cikk 2. pontja alapján a reklámozás és a televíziós vásárlás együttes időtartama a műsoridő egy adott óráján belül nem haladhatja meg a 20%-ot.

A 97/36/EK irányelvvel módosított, a tagállamok egyes, a televíziós műsorszolgáltatási tevékenységek folytatásával kapcsolatos törvényi, rendeleti, vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 18. cikk 2. pontja szerint „a reklámműsorok és távértékesítési műsorok aránya hatvan percen belül nem haladhatja meg a 20%-ot”.

Az Egyezmény és az Irányelv a műsorszolgáltatás szabadságának biztosításához szükséges minimális szabályokat tartalmazza. A televíziós reklámokra vonatkozó minimum-

követelményeken túl az Egyezményben részes felek, illetve az uniós tagállamok – alkotmányuk keretei között – további, akár szigorúbb szabályokat is megállapíthatnak. [Ennek lehetőségét kifejezetten említi az Irányelv 19. cikke.]

4.2. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint a véleményszabadság alkotmányos védelmet nyújt a reklámok számára is [először: 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 716.].

Jelen ügy tárgya olyan reklámszabályozás, amely nem a reklám alkotóját, megrendelőjét, felhasználóját akadályozza a közlésben, hanem azt az időtartamot határozza meg, amelyen belül a kereskedelmi műsorszolgáltatók reklámot sugározhatnak. Ez azt jelenti, hogy a rendelkezés alkotmányossága a sajtó számára különös védelmet nyújtó Alkotmány 61. § (2) bekezdés alapján ítéltető meg. Az Alkotmány e rendelkezése tiltja a cenzúrát, és biztosítja a sajtótermék létrehozásának, továbbá a szerkesztésnek a szabadságát [legutóbb 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABK 2007. január, 3, 5.]. Ennek megfelelően rendelkezik a Média törvény 3. § (1) bekezdésének első mondata: „A Magyar Köztársaságban a műsorszolgáltatás – e törvény keretei között – szabadon gyakorolható, az információk és a vélemények műsorszolgáltatás útján szabadon továbbíthatók”.

A reklámtevékenység, amely versenyjogiilag piaci magatartásnak minősül, állami szabályozás tárgya lehet. A jogalkotás indoka egyfelől az, hogy az államnak biztosítania kell a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Másfelől, az állam kötelessége a fogyasztók érdekeit védő jogszabályok megalkotása, és ezáltal a fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz és a biztonságos áruhoz, szolgáltatáshoz való jogának védelme [1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 723–724., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295–296.].

A Média törvény 16. § (2) bekezdése behatárolja azt az időtartamot, amelyen belül a kereskedelmi műsorszolgáltatók klasszikus reklámot [Média törvény 2. § 14. pont] sugározhatnak. E szerint a klasszikus reklám nemcsak egy adott órában, hanem a bármely módon számított órában sem haladhatja meg a tizenkét percet. A szabályozás figyelembe veszi, hogy a fogyasztók nem az órához igazodva néznek televíziót, ezért indokolható, hogy a reklám a műsoridő egyetlen véletlenszerűen kiválasztott hatvan percén belül se haladja meg a műsoridő húsz százalékát, azaz a tizenkét percet.

A Média törvény 16. § (2) bekezdésének megalkotásakor a törvényhozó a televíziós reklámozásra vonatkozó európai minimum követelményeknél szigorúbb elvárást fogalmazott meg. Ez azonban nem jelenti azt, hogy alkotmányellenes módon szabályozta volna a reklám közzétételét. Jelen esetben a sajtószabadság korlátozásának arányossága az alapján ítéltető meg, hogy milyen mértékben érvényesülhetnek a műsorszolgáltató működéséhez szükséges gazdasági megfontolások. Az Alkotmánybíróaság úgy ítélte meg, hogy a vizsgált szabályozás ugyan megköveteli, hogy a műsorszolgáltató különös gonddal állítsa

össze műsorrendjét, és figyelemmel legyen arra, hogy a bármilyen számítás szerinti egy órán belül élőműsor közvetítésekor se sugározzon tizenkét percnél hosszabb reklámblokkot. Ennek teljesítése azonban nem zárja ki, hogy a műsorszolgáltató gazdasági szempontjait érvényre juttassa, ezért a szabály nem jelenti a sajtószabadság aránytalan korlátozását.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróaság megállapította, hogy a Média törvény 16. § (2) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadsággal, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróaság az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét nem állapította meg, elutasította a Média törvény 16. § (2) bekezdés konkrét ügyben történő alkalmazásának a kizárására irányuló kezdeményezést is.

IV.

Külön vizsgálta az Alkotmánybíróaság az utólagos normakontrollra irányuló indítványt.

1. Az Alkotmánybíróaság gyakorlata szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy „a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.]. A Média törvény 16. § (2) bekezdése világos, érthető és megfelelően értelmezhető, amit az is alátámaszt, hogy az indítványozó a konkrét ügyekben nem vitatta e rendelkezés tartalmát és a Média törvény jogalkalmazók általi értelmezését.

Az indítványozó a jogbiztonság sérelmeként értékeli, hogy a támadott jogszabály indokolatlan terhet ró a műsorszolgáltatókra, mert a bármely módon számított órák szerinti reklámidő-túllépés elkerülésére nincs lehetősége egy olyan műsorszolgáltatónak, aki élni kíván a reklámidő értékesítésére vonatkozó jogszabályi lehetőségekkel.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróaság megjegyzi, hogy a jogszabályok célszerűségéről való döntés nem az Alkotmánybíróaság feladata. A célszerűség hiánya a szabályozásban, illetve a rossz jogi szabályozás önmagában nem alkotmányossági kérdés, így az Alkotmánybíróaságnak nincs hatásköre e kérdések érdemi vizsgálatára [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 203.].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróaság a Média törvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességét e tekintetben sem állapította meg.

2. Az utólagos normakontroll indítvány szerint a Média törvény 16. § (2) bekezdése az Irányelv 18. cikk 2. pontjában foglaltakkal ellentétes, ami az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét jelenti.

Az Alkotmánybíróaság gyakorlata alapján „[a]z Európai Községek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróaság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jog-

források és az irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1828.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.; 946/C/2005. AB végzés, ABK 2007. június, 665, 666.].

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi összefüggés hiányában – az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére alapított utólagos normakontroll indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi panasz alapján –, jelen határozat III. 4. pontjában a Médiatörvény 16. § (2) bekezdését az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseire tekintettel vizsgálta, és nem állapított meg alkotmányellenességet. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének sérelmét kifogásoló utólagos normakontroll indítványt elutasította.

Budapest, 2007. december 17.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

1197/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában 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 „a vállalkozó

által” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 26. § (1) bekezdés *f)* pontjának „a vállalkozó által” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint e rendelkezés, amely a visszerthes vagyónátruházási illeték alól mentességet, illetőleg kedvezményt – egyéb feltételek fennállása mellett – akkor biztosítja, ha a kötelezett által megvásárolt új lakást értékesítés céljára vállalkozó építette vagy építtette, nincs tekintettel arra, hogy lakásépítést magánszemély is folytathat „vállalkozási jelleggel,” értékesítés céljából. Ezáltal sérül az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozás joga és a gazdasági verseny szabadsága, továbbá az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésével ellentétesen „az építtető gazdasági életben betöltött helyzete alapján” indokolatlanul megkülönbözteti mind az eladókat, mind a vevőket aszerint, hogy a lakást vállalkozó értékesíti vagy sem. Az illetékmentesség hiánya a vevőt hátrányos helyzetbe hozza, ugyanakkor a magánszemély eladó rosszabb feltételekkel tudja a lakásokat értékesíteni, mint a vállalkozó. Az indítványozó nézete szerint a támadott szabály az arányos közteherviselésnek az Alkotmány 70/I. §-ában rögzített elvébe is ütközik, mert bár az „illeték tárgya azonos, (...) de magánszemély építtető által épített ingatlan esetén a vevő illetéket fizet, míg a vállalkozó építtető által épített ingatlan esetén a törvény az illetékfizetés alól mentességet biztosít.”

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

„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/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek 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.”

2. Az Itv. vizsgált rendelkezése:

„26. § (1) Mentés a visszterhes 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;

(...)”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A támadott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság a 954/B/2005. AB határozatában (ABH 2006, 1812.) már vizsgálta, és nem találta az Alkotmány 15. §-ába, 70/A. §-ába és 70/I. §-ába ütközőnek, hogy a kedvezményre jogosító értékhatár az együttes szerzők tekintetében nem személyenként számítandó, hanem a lakáshoz kapcsolódik.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 31. §-ának c) pontja szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”). Mivel a jelen indítványt más okból, illetőleg a rendelkezésnek részben más alkotmányossági összefüggésére hivatkozással terjesztette elő az indítványozó, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozott. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.]

2. Bár az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésének sérelmére hivatkozott, tartalmilag a rendelkezésnek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközését is állította, mert véleménye szerint az az ingatlan vásárlói között hátrányos megkülönböztetést tesz attól függően, kitől vásárolták a lakást. Ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is elvégezte az alkotmányossági vizsgálatot.

2.1. Az Alkotmány 70/I. §-ából következően az állampolgárok egyik alapvető kötelezettsége, hogy jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően a közterhekhez hozzájáruljanak, amelynek módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámokról stb. szóló törvények állapítják meg. A jogalkotó nyújthat kedvezményeket is a jogszabály címzettjeinek meghatározott köre számára.

A lakás vásárlóját az Itv. 18. § (1) bekezdése értelmében visszterhes vagyónátruházási illeték terheli, amely alól a támadott rendelkezés mentességet, illetve kedvezményt biztosít.

Az Itv. kifogásolt rendelkezését beiktató, az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi XXIII. törvény 135. § (1) bekezdéséhez fűzött indokolás e rendelkezés céljaként a lakásállomány bővítését, az otthonteremtés elősegítését jelölte meg. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 39. § (1) bekezdés a) pontja pedig kimondja, hogy építésügyi hatósági engedélyhez kötött építmények építőipari kivitelezése csak akkor folytatható, ha egyéni vállalkozó vagy gazdasági társaság tevékenységi körében szerepel, a kivitelezést névjegyzékbe vett felelős műszaki vezető irányítja, továbbá a (2) bekezdés tartalmazza, hogy építési szakmunkát csak az végezhet, aki a tevékenységre jogszabályban előírt szakmai feltételekkel rendelkezik.

2.2. Az Alkotmánybíróság a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában megállapította, hogy „[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 elsődlegesen politikai felelősséget von maga után.

A kifejtettekből következik, hogy a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik: a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, s az Alkotmány-

bíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűség – pl. gazdaságpolitikai – szempontú felülbírálatára.” (ABH 1992, 280, 281.)

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs alkotmányos joga. Az állami gazdaságpolitika mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy mit tart olyan jelentőségű tevékenységnek, amelynek gyakorlója számára – az Alkotmány keretein belül – ösztönző adó és egyéb kedvezményeket állapít meg. [pl. 137/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 456, 459.; 182/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 588, 590.; 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 343–344.]

Az alkotmányossági vizsgálat ezért arra irányult, hogy a jogalkotó a mentességi szabály megalkotásánál nem került-e ellentétbe az Alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezésével.

2.3. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja a különbségtételt, az egyéb jogokra vonatkozó szabályok sem tehetnek azonban olyan megkülönböztetést, amely az emberi méltóság alapját csorbitja. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]

Az Alkotmánybíróság a 650/B/1991. határozatában, amelyben annak a szabálynak az alkotmányellenességét vizsgálta, amely a szociálpolitikai kedvezmény igénybevételét a lakásingatlan megszerzésének egyes módozataihoz (többek között az „értékesítés céljára épített és épített” lakás megvásárlásához) kötötte, kifejtette, hogy nem áll fenn a hátrányos megkülönböztetés, mert a támadott rendelkezés nem személyek között tesz megkülönböztetést. „A kedvezményekkel érintett lakásszerzési formák sokfélesége elvileg mindenki számára lehetővé teszi a kedvezmény igénybevételét, ha annak egyéb feltételei fennállnak. Nem alkotmányellenes tehát az, hogy a jogalkotás a kedvezményt a magánforgalomba tartozó lakásvásárlásokhoz az egyéb feltételek fennállása esetén sem kapcsolta hozzá, ezzel ugyanis a másik, a pozitív diszkriminációt megalapozó szempontja figyelmen kívül maradna.” (ABH 1992, 660, 661–662.)

A jelen eljárás tárgyát is képező rendelkezés kapcsán a 954/B/2005. AB határozat kiemelte, hogy nem képezi alkotmányossági vizsgálat tárgyát, hogy a jogalkotó a lakásszerzési illeték alóli mentességet miért a lakáshoz, és miért nem a vagyont szerző jogalanyokhoz kötötte. (ABH 2006, 1812, 1817.) Mivel pedig a mentesség (kedvezmény) a lakáshoz igazodik, az adott lakást megszerző valamennyi kedvezményezettre azonosan vonatkozik. Az Alkotmánybíróság a 3/1995. (II. 17.) AB határozatban ennek kapcsán rámutatott, hogy „a hátrányos megkülönböztetés tilalma csak akkor sérül, ha adott esetben a kedvezményre vonatkozó szabály a kedvezményezettek között tesz különbséget az Alkotmányban felsoroltak szerint (faj, nem, vallás stb. szempontból). De mivel a kedvezményhez nem fűződik alanyi jog, nem jelent feltétlenül

diszkriminációt, ha egyesek beletartoznak a mentességi, kedvezményezett körbe, mások pedig nem.” (ABH 1995, 67, 69, 70.)

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ingatlan vásárlói tekintetében a rendelkezés nem sérti a diszkrimináció tilalmát, amiért ebben a vonatkozásban az indítványt elutasította.

Az indítványozó azt is a diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartotta, hogy a rendelkezés az eladók között indokolatlan különbséget tesz. A jogalkotó a vevő számára biztosított illetékmentesség feltételeit írta körül az ingatlan értékesítői oldalának szűkítésével, melynek lehetséges következménye, hogy a vállalkozó esetében növeli a sikeres értékesítés esélyeit. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.; 32/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153, 165. stb.] A diszkrimináció vizsgálatánál tehát központi elem annak megállapítása, hogy a szabályozási koncepció szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni. [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen ügyben vizsgált szabályozás szempontjából a vállalkozó, aki a lakásepítést és értékesítést hivatásszerűen folytatja, nem tekinthető azonos csoportba tartozónak azzal a magánszeméllyel, aki e tevékenységet nem piaci jelleggel végzi. Ezért az Alkotmány 70/A. §-ára alapított alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

2.4. Az indítványozó nézete szerint a kifogásolt rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését is sérti.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezésével kapcsolatosan több határozatában kifejtette, hogy az esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó, megkülönböztető szabályozás lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszere. A tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a jogalkotó szabadságába tartozik. (1067/B/1993. AB határozat, 1996, 446, 448.; 652/G/1994. AB határozat, 1998, 574, 580–581.) (1051/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1483, 1486, 1487.)

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésének értelmezésénél az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem a jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet

biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez.” (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663., 664.) Ebből az alkotmányi rendelkezésből így nem következik az illetékkötelezettség alóli kivételt engedő szabály, tehát az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése és a támadott rendelkezés között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Az indítványozó azzal indokolta a támadott rendelkezés és az Alkotmány 70/I. §-ának ellentétét, hogy a kedvezményezett vásárlók nem járulnak hozzá a közterhekhez, másoknak pedig hozzá kell járulniuk, vagyis magát a mentesítést tartotta alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy az Alkotmány a 70/I. §-ában megfogalmazott közterhekhez való hozzájárulás tekintetében egyetlen követelményt támaszt a jogalkotóval szemben, hogy az adott fizetési kötelezettség feleljen meg az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagyis álljon azokkal arányban. [1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506, 507.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 306.; 8/2007. (II. 28.) AB határozat, ABK 2007. február, 101, 107.] Erre figyelemmel ebből az alkotmányos elvből nem következik, hogy ne lenne adható mentesség vagy kedvezmény.

Ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi részt elutasította.

4. Az indítványozó a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát deklaráló alkotmányos rendelkezésbe ütközőnek is tartotta a támadott szabályt azáltal, hogy csak azt a vállalkozót részesíti illetékkedvezményben, aki értékesítés céljára épít új lakást.

Az Alkotmánybíróság az 54/1993. (X. 13.) AB határozatában rámutatott: „A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése (...) A vállalkozás joga ugyanis a fentiek értelmében egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett gazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan, senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” (ABH 1993, 340, 341–342.)

Ebből következően az, hogy a vállalkozó, aki új lakókat épít vagy épített, az ilyen ingatlant megvásárló magánszemélyeket megillető illetékkedvezmény miatt azokat kedvezőbb feltételek mellett tudja értékesíteni, nem érinti a vállalkozáshoz való jog alkotmányosan védett tartalmát.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadságához való jog érvényesülésével nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben, ezért az indítvány e részét is elutasította.

Budapest, 2007. december 10.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

282/B/2007. 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 kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság azért semmisítse meg a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (4) bekezdését, mert az ellentétes az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvénnyel.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Ker.tv.) 6. § (4) bekezdésével összefüggésben, amely úgy rendelkezik, hogy a települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével az üzletek éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozhatja. Az indítványozó az idézett rendelkezés *ex tunc* hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmány 9. § (1)–(2) bekezdéseinek, a 44/A. § (2) bekezdésének, az 58. § (1) bekezdésének [és ezzel összefüggésben a 8. § (2) bekezdésének], a 70/A. § (1) bekezdésének, valamint a jogállamiságból levezetett jogbiztonság [2. § (1) bekezdés] követelményének a sérelmére hivatkozással, a következő indokok alapján.

A kifogásolt rendelkezés az indítványozó szerint az önkormányzatok részére olyan jogosultságot biztosít, amely – a korábbi szabályokkal, illetve a Ker.tv. 6. § (5)–(6) bekezdéseiben foglaltakkal ellentétben – „mellőzi az objektivitást”: a mérőműszerek alkalmazása helyett a helyi önkormányzat mérlegelésére bízva annak eldöntését, hogy a vendéglátó-ipari egységek működése során keletkező zaj eléri-e a jogszabályban meghatározott szintet. Mivel az önkormányzat „objektív tények feltárása nélkül” dönthet arról, hogy mely vendéglátó egységeket „tartja nyitva vagy zárja be”, jogosulatlan előnyhöz juttat egyes személyeket, másokat pedig hátrányosan megkülönböztet, ami sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdését, valamint a 70/A. § (1) bekezdését. A távozó és érkező vendégek hangoskodása, az üzlethelyiségek előtti rendszeres rendzavarás problémájának a megoldása nem az üzletek nyitvatartási idejének a korlátozása. E gondok kezelése nem is a vendéglátó-ipari egység üzemeltetőjének a feladata kell, hogy legyen, hanem egyéb jogszabályok alapján a rendőrségé, a közterület-felügyeleté és a polgárőrségé.

Az indítványozó véleménye szerint a nyitva tartásnak a piaci és vásárlói szokásokat figyelmen kívül hagyó önkényes korlátozására történő felhatalmazás veszélybe sodorja a vállalkozók befektetéseit, ez ellentétes a vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény rendelkezéseivel, amelyek „védik a vállalkozói befektetéseket, a tulajdonnak garanciát nyújtanak és tiltják a vállalkozói szabadság megsértését”. Az indítványozó az indítvány egyéb részében is utal arra, hogy a vállalkozói szabadsággal ellentétesnek tartja a támadott rendelkezést.

A támadott rendelkezést az indítványozó ellentétesnek véli továbbá a Ker.tv. 6. § (1) bekezdésében foglalt azon előírással, amely szerint az üzlet nyitvatartási idejét a kereskedő állapítja meg, és véleménye szerint emiatt sérül a jogbiztonság követelménye.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, az önkormányzatoknak adott felhatalmazás a nyitva tartás korlátozására azonban az indítványozó szerint „jogalapot teremt a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes rendelet megalkotására”. Az indítványozó e körben magasabb szintű jogszabályként a Ker.tv. 6. § (1) bekezdését említi, valamint a „vállalkozásról szóló 1990. évi törvényben megfogalmazottak”-ra utal.

A rendelkezés megsemmisítését végeztetül azért is kéri az indítványozó, mert álláspontja szerint a „nyitvatartási időkorlátozás, a válogatott egységek kiemelése, az irányított pihenési időfelhasználás, a szolgáltatást igénybe vevők szabad döntéshez való jogát sértik” a szabad mozgáshoz való joggal összefüggésben, ami az Alkotmány 58. § (1) bekezdésébe ütközik. Ezzel kapcsolatban arra is hivatkozik, hogy az önkormányzatoknak adott felhatalmazás ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, amely szerint alkotmányos jog, így a szabad mozgáshoz való jog korlátozása is csak törvényi szinten lehetséges.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

„58. § (1) Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.”

„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 Ker.tv. támadott rendelkezése:

„6. § (4) A települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével az üzletek éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozhatja.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a vendéglátó üzletek éjszakai nyitva tartására vonatkozó helyi önkormányzati rendeleteken keresztül korábban – a Ker.tv. hatálybalépése előtt hozott határozataiban – már több alkalommal elemezte az önkormányzati rendeletalkotás korlátait [55/1992. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1992, 398.; 25/1998. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1998, 446.]. Az önkormányzatok azért vezettek be korlátokat, tilalmakat, mert az üzletek működésével együtt járó zaj negatív hatása este a pihenés, alvás időszakában, más zavaró körülmény hiányában egyértelműen fokozottabb volt, és hatósági fellépésre csak utólag, a működéssel összefüggő problémák jelentkezése után volt mód. Az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben azt vizsgálta, hogy a vitatott önkormányzati rendeletek által szabályozott társadalmi viszonyokra nézve van-e törvényi szabályozás, illetőleg kapott-e az önkormányzat törvényi felhatalmazást végrehajtási jogszabály alkotására.

Az Alkotmánybíróság a fent említett korábbi határozataiban megállapította: A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány, illetve a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkot rendeletet. Rámutatott azonban arra is, hogy az üzletek nyitva tartását és a nyitvatartási idő korlátozásának a lehetőségét a belkereskedelem fogalmi körébe tartozó tevékenységet folytató üzletek esetében törvény (a belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény), illetőleg törvényi felhatalmazás alapján kormányrendelet [az üzletek működéséről szóló 6/1990. (IV. 5.) KeM rendelet, illetve annak hatályon kívül helyezését követően az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet] szabályozta. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „bár az üzletek nyitva tartása olyan helyi érdekert érint, amely indokoltá tenné az önkormányzati jogalkotást” [55/1992. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1992, 398, 400.], e jogszabályok nem adtak felhatalmazást arra, hogy az önkormányzatok e körben még további helyi rendeletet alkossanak.

A megelőző jogállapothoz képest jelentős változás következett be azáltal, hogy a jogalkotó megalkotta a Ker.tv.-t, és hatályon kívül helyezte a korábbi alkotmánybírósági határozatban elbírált jogszabályokat. A Ker.tv.-nek az indítványozó által támadott 6. § (4) bekezdése ugyanis kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az önkormányzatok az üzletek éjszakai nyitva tartási rendjét a helyi sajátosságok

figyelembevételével maguk szabályozhatják. A Ker.tv. 12. § (5) bekezdése ezen kívül még egy külön és kifejezett felhatalmazó rendelkezést is tartalmaz az önkormányzati rendeletalkotásra. Mindezzel az Országgyűlés mint jogalkotó azt juttatta kifejezésre, hogy megfelelőbbnek tartja, ha az üzletek éjszakai nyitva tartásának szabályozása tekintetében teret kap a helyi közösségek – adott esetben eltérő – igényeit figyelembe vevő önkormányzati rendeletalkotás.

2. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy – az indítványozó hivatkozásával ellentétben – a jog a zajkeltő magatartásokat nem csupán zajszint határértékek meghatározása útján szabályozza. Vannak olyan, jogilag tiltott, illetve szabályozott zajkeltő magatartások, amelyek nem, vagy nem kizárólag határértékekhez kötődnek. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése értelmében például, aki meghatározott helyen indokolatlanul olyan zajt okoz, amely alkalmas arra, hogy mások nyugalma, illetve a természeti vagy a védett természeti értéket zavarja, pénzbírsággal sújtható. A lakásszövetkezetek és a társasházak a házirendjükben megállapíthatnak zajkeltő magatartásokkal szembeni korlátozásokat [a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 26. § (1) bekezdése, valamint a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény 14. § (2) bekezdése]. A Ker.tv. 6. § (5)–(6) bekezdései alapján a kereskedelmi hatóság – a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében – a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű zaj esetén az üzlet éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitva tartását korlátozhatja. A korlátozás keretében a kereskedelmi hatóság a jogsértő állapot megszüntetéséig kötelező éjszakai zárva tartási időszakot rendelhet el. A külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű zaj esetén pedig a kereskedelmi hatóság megtilthatja vagy korlátozhatja a kereskedő számára a hirdetés vagy figyelemfelhívás céljára szolgáló hanghatásokat okozó eszköz használatát, ha az az emberek nyugalma jelentős mértékben zavarja. A külön jogszabály a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet, amely szerint veszélyes mértékűnek minősül az a zaj is, amelyre – jellegéből adódóan – határértéket nem lehet előírni, illetve a zajkeltés azonos körülmények között nem ismételt, de érzékszervi észleléssel megállapíthatóan az emberek nyugalma jelentős mértékben zavarja [2. § (3) bekezdés].

3. Az Alkotmánybíróság először az indítványozónak azt a kifogását vizsgálta meg, amely szerint a támadott szabály sérti a vállalkozáshoz való jogot, a vállalkozás szabadságát [Alkotmány 9. § (2) bekezdés].

Az 54/1993. (X. 13.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a következőképpen értelmezte a vállalkozás jogát: „A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) be-

kezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. (...) A vállalkozás joga ugyanis a fentiek értelmében egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be. E feltételrendszerrel kapcsolatban különösen az az alkotmányossági követelmény, hogy a feltételrendszer, így például az adórendszer megfeleljen a piacgazdaság Alkotmány rögzítette (9. §) követelményének, valamint hogy ne legyen diszkriminatív.” (ABH 1993, 340, 341–342.)

A 13/1995. (III. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A jogalkotónak nagy a szabadsága a vállalkozások keretétül szolgáló feltételrendszer (például az adórendszer) megteremtése tekintetében. A jogalkotót itt csak az a követelmény köti, hogy ne alakítson ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlása.” (ABH 1995, 77, 79.)

A Ker.tv. támadott rendelkezése alapján az önkormányzatok az üzletek működésére vonatkozó jogi környezet bizonyos elemének – jelesül az éjszakai nyitva tartásnak – a meghatározására váltak jogosulttá. Ez nyilvánvalóan nem akadályozza meg, nem teszi lehetetlenné a vállalkozóvá válást, illetve a meglévő vállalkozások további működését. A vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.

Az Alkotmánybíróság e körben megvizsgálta az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmére vonatkozó indítványozói álláspontot is, a diszkrimináció tilalma és a Ker.tv. támadott felhatalmazó rendelkezése között azonban az indítványozói kifogást megalapozó közvetlen, érdemi alkotmányossági összefüggést nem talált. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Ker.tv. 6. § (4) bekezdése a helyi sajátosságok figyelembevételével történő és hangsúlyozottan általános tartalmú önkormányzati jogalkotásra ad felhatalmazást. Az önkormányzat rendelete – amelyet az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárás keretében vizsgálhat – tehát az éjszakai nyitva tartást általános jelleggel szabályozhatja. Ettől eltérően egy adott, konkrét vendéglátó-ipari egység nyitva tartásának a korlátozása nem jogalkotói, hanem hatósági hatáskörbe tartozik

[Ker.tv. 6. § (5)–(6) bekezdés], amely döntés ellen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján jogorvoslatnak van helye.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Ker.tv. sem a vállalkozáshoz való jogot, sem pedig a diszkrimináció tilalmát nem sérti, és ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványozónak a Ker.tv. 6. § (1) és (4) bekezdésének vélt ellentétére vonatkozó álláspontjával összefüggésben a következőkre mutat rá.

Az indítványozó által hivatkozott két – a Ker.tv.-ben az „üzletek nyitva tartásának rendje” alcím alatt szereplő – rendelkezést nyilvánvalóan nem lehet egymástól függetlenül értelmezni. A 6. § (1) bekezdése alapján a kereskedő maga határozza meg a nyitva tartást, de ez a szabadság értelemszerűen csak a jogszabályok keretei között érvényesül. A korlátokat ugyanezen paragrafus további bekezdései tartalmazzák: a (3) bekezdés a karácsonyi nyitva tartás korlátozásáról rendelkezik, a (4) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján az éjszakai nyitva tartás válik önkormányzati rendelettel korlátozhatóvá, az (5)–(6) bekezdés pedig a kereskedelmi hatóság intézkedési jogát alapozza meg.

Mindezek alapján a Ker.tv. 6. § (1) és (4) bekezdése (a főszabály és az egyik kivétel) között nincs kollízió.

Az Alkotmánybíróság ezért elutasította az indítványnak azt a részét, amely a Ker.tv.-en belüli normakollízióra és ezzel összefüggésben a jogbiztonság sérelmére hivatkozással kérte a Ker.tv. 6. § (4) bekezdésének a megsemmisítését.

5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által megsemmisíteni kért törvényi rendelkezés és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének összefüggése jelen ügy kapcsán nem értelmezhető. Az Alkotmány ezen rendelkezése ugyanis azt mondja ki, hogy helyi önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az indítványozó azonban nem jelölt meg egyetlen önkormányzati rendeleti szabályt sem, amelyet valamely magasabb szintű jogszabályi rendelkezéssel ellentétesnek tartana. A Ker.tv. 6. § (4) bekezdésének megsemmisítésére pedig nem adhat alapot az a feltevés, hogy a felhatalmazás alapján a jövőben esetleg olyan önkormányzati rendelet születhet, amely – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének a sérelmét megvalósítva – valamely (az indítványozó által közelebbről meg nem határozott) magasabb szintű jogszabályba ütközik. Az Alkotmánybíróság rámutat emellett arra is, hogy a Ker.tv. és az általa adott felhatalmazás kereteit túl nem lépő helyi önkormányzati rendelet ütközésének a megállapítása fogalmilag is kizárt.

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

6. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozónak a szabad mozgáshoz való joggal összefüggő érveit vizsgálta meg.

Az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében biztosított jog – a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának a joga magában foglalja az ország területén való szabad mozgást és a tartózkodási hely szabad megválasztását, a lakóhely szabad megválasztását, a letelepedési szabadságot, valamint az ország – ideiglenes vagy végleges – elhagyásához és a visszatéréshez való jogot. Az Alkotmánybíróság mindezekkel összefüggésben a helyváltoztatáshoz való jogot is nevesítette, kimondta továbbá, hogy e jog a közlekedés szabadságát is magában foglalja [60/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 507, 510.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja mindezek alapján az, hogy a Ker.tv. támadott rendelkezése – amely felhatalmazást ad az önkormányzatoknak arra, hogy az üzletek éjszakai nyitva tartását a helyi igényeknek megfelelően szabályozzák – és a mozgásszabadság alkotmányos joga között érdemi alkotmányossági összefüggés nincs. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.]

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

Miután az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az Alkotmány 58. § (1) bekezdésére történő indítványozói hivatkozást, szintén elutasította az indítványnak azt a részét, amely a Ker.tv. 6. § (4) bekezdésében található rendelkezés nyomán – az Alkotmány 58. § (1) bekezdésével összefüggésben – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének a sérelmét állította.

7. Az indítványozó a Ker.tv. és az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény (a továbbiakban: Evt.) kolíziójára – a vállalkozói szabadság sérelmét állítva – általános jelleggel hivatkozott. Nem jelölte meg azonban, hogy álláspontja szerint a Ker.tv. 6. § (4) bekezdése az Evt.-nek pontosan mely rendelkezését (rendelkezéseit) és milyen indokok alapján sérti. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Meg kell indokolni, hogy az Alkotmány rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti (472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.). E feltételnek az indítványnak az Evt.-re történő általános utalása nem tesz eleget, ezért az indítvány ezen részét az Alkotmánybíróság – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján visszautasította.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

Budapest, 2007. december 18.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

1246/D/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 16. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó ugyanazon kérelmében két alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Az egyikben a Legfelsőbb Bíróság Pfv. 21.755/2005. sz. döntésére hivatkozva vizsgálni kérte a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) – alkalmazáskor hatályos – 271. §-át, míg a másik kérelem a Legfelsőbb Bíróság Pk. III. 25. 102/2006/2. számú végzése alapján a Pp. 16. §-a alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére irányult. Az Alkotmánybíróság tárgyak különbözőségére tekintettel a Pp. 16. §-ának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmány-

bíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette és jelen eljárásban bírálta el.

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Pp. 13. § (1) bekezdés *e*) pontja szerint az ügy elintézéséből ki van zárva, s abban mint bíró nem vehet részt az, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható (elfogultság). A Pp. 16. §-a szabályozza a kizárási okok érvényesítésének módját, s ennek keretében a 16. § (4) bekezdés úgy szól, hogy az elfogultságot, a fél a tárgyalás megkezdése után csak akkor érvényesíthet, ha valószínűsíti, hogy az okról csak a tárgyalás megkezdése után szerzett tudomást, s ezt nyomban be is jelenti. Az indítványozó ügyében a felülvizsgálat során eljáró tanács a jogerős ítélet hatályon kívül helyezte. Ezt követően az indítványozó a felülvizsgálati tanáccsal szemben elfogultsági kifogást nyújtott be. (A felülvizsgálati tanács elfogultságát az indítványozó abban látta, hogy olyan jogszabálysértésre hivatkozott a jogerős döntés hatályon kívül helyezésekor, amely a felperes felülvizsgálati kérelmében nem szerepelt.) Az elfogultsági kifogást elbíró Legfelsőbb Bíróság a Pk. III. 25.102/2006/2. számú végzésében kifejtette, hogy a Pp. 16. § értelmében a bírák kizárása csak a már megindított perben lehetséges, elfogultsági kifogást a Pp. 16. § (4) bekezdése értelmében a tárgyalás megkezdése után csak kivételesen lehet érvényesíteni. Ugyanakkor kizárási kérelem előterjesztésére befejezett ügyben már nincs lehetőség. Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság ezen – kizárás iránti kérelmet elutasító – döntésére alapozta alkotmányjogi panaszát, amelyben – a Pp. 16. §-ával összefüggésben – azt sérelmezte, hogy az ítélet kézhezvételét követően már nem lehet elfogultságra alapozott kizárási okot bejelenteni. Álláspontja szerint ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonságot és az Alkotmány 57. §-ában foglalt pártatlan bírósághoz való alapjogot. Az indítványozó a vizsgálni kért rendelkezés megsemmisítésén túl kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság visszamenőlegesen tiltsa meg a konkrét ügyében való alkalmazhatóságot.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései szerint:

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

2. A Pp. jelen ügyben érintett szabályai értelmében:

„13. § (1) Az ügy elintézéséből ki van zárva, és abban mint bíró nem vehet részt:

a) a fél, a féllel együtt jogosított vagy kötelezett személy, továbbá az, aki a per tárgyát egészen vagy részben a maga részére követeli, vagy akinek jogaira vagy kötelezettségeire a per eredménye kihatással lehet;

b) az *a*) pont alá eső személy képviselője vagy olyan volt képviselője, aki az ügyben eljár;

c) az *a*) vagy a *b*) pont alá eső személynek a (2) bekezdésben megjelölt hozzátartozója vagy volt házastársa;

d) az, akit a perben tanúként vagy szakértőként kihallgattak, vagy akinek tanúként vagy szakértőként való kihallgatását a bíróság elrendelte;

e) az, akitől az ügynek tárgyilagosa megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság).

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában hozzátartozó az egyeneságbeli rokon és annak házastársa, az örökbe fogadó és a nevelőszülő, az örökbe fogadott és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, a jegyes és az élettárs, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa.

(...)

16. § (1) A bíróság hivatalból ügyel arra, hogy az előző §-ok értelmében kizárt bíró vagy bíróság az eljárásban ne vegyen részt.

(2) A bíró a bíróság vezetőjének köteles haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok forog fenn; a bejelentés elmulasztásáért vagy késedelmes teljesítéséért fegyelmi és anyagi felelősséggel tartozik.

(3) Kizárási ok esetén a kizárást a bíróság vezetője hivatalból kezdeményezi.

(4) A kizárási okot a fél is bejelentheti. E bejelentésnek az eljárás bármely szakában helye van, a 13. § (1) bekezdésének *e*) pontja alá tartozó okot azonban a fél a tárgyalás megkezdése után csupán akkor érvényesítheti, ha nyomban valószínűsíti, hogy a bejelentés alapjául szolgáló tényről csak a tárgyalás megkezdése után szerzett tudomást, és a tudomásszerzés után az okot nyomban bejelenti.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint „Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsértelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” A 48. § (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „Az alkotmányjogi

panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Jelen ügyben megállapítható, hogy az indítvány az Abtv. 48. §-ában foglalt feltételeknek megfelel, az indítványozó kérelmét határidőn belül nyújtotta be.

2. Az alkotmányjogi panasz a Pp. bíróság kizárására vonatkozó 16. §-át érintette, közelebbről a 16. § (4) bekezdését. Az indítványozó az elfogultsági kifogás bejelentetőségének időbeli korlátját az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 57. § (1) bekezdése szempontjából sérelmezte.

A Pp. 16. § (1) bekezdése értelmében a bíróságnak hivatalból kell ügyelnie az eljárás egész menetében arra, hogy a törvény szerint kizárt bíró az eljárásban ne vegyen részt. Kizárási ok esetén a kizárást a bíróság vezetője – a pártatlan bíráskodás alkotmányos követelményét szem előtt tartva – hivatalból kezdeményezi. Az Alkotmánybíróság a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatában fejtette ki részletesen a bíróság pártatlanságával kapcsolatos álláspontját. „A pártatlan bíráskodáshoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet-mentesség és elfogultlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében” (ABH 1995, 346, 347.). Leszögezte továbbá azt is, hogy a pártatlanság kérdését objektív és szubjektív nézőpontból egyaránt vizsgálni kell. „A pártatlanság [...] egyrészt azt a követelményt támasztja, hogy a bíróság tagjai személyes előítéletektől mentesek legyenek, másrészt – objektív nézőpontból vizsgálva – megvan-e a pártatlanság megfelelő látszata.” (ABH 1995, 346, 347–348.) [Lásd továbbá: pl. 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 227–228.; 32/2002. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153, 161.]

Jelen ügyben megállapítható, hogy a Pp. 16. § (4) bekezdése az elfogultsági kifogás bejelentésének idejét tekintve valóban tartalmaz egyfajta korlátozást. A tárgyalás megkezdése után a fél csak akkor érvényesítheti elfogultsági kifogását, ha valószínűsíti, hogy a tárgyalás megkezdése után szerzett arról tudomást. E korlátozásnak azonban garanciális oka van. E szabály lényegében azt kívánja elkerülni, hogy a félre (várható) kedvezőtlen döntés esetén ne lehessen megalapozatlanul késleltetni az eljárás befejezését. Ezért az elfogultsági kifogás bejelentetőségének ezen időbeli korlátozása szükségesnek tekinthető elsősorban a jóhiszemű pervitel és az eljárások ésszerű határidőn belül való befejezése érdekében. Hangsúlyozni kell tehát, hogy a Pp. 16. § (4) bekezdésében nem arról van szó, hogy a tárgyalás megkezdése után a fél elfogultsági kifogást nem érvényesíthet, hanem pusztán arról, hogy a tudomásszerzést követően köteles azt nyomban bejelenteni, következésképpen az Alkotmány

57. § (1) bekezdésébe foglalt pártatlan bíráskodáshoz való jog a Pp. e szabálya által nem sérül.

Nem sérül továbbá a jogállamiság, és az abból eredő jogbiztonság sem. A szabályozás a tárgyalás megkezdése után benyújtható elfogultsági kifogás érvényesíthetőségének világos és egyértelmű szabályozását adja (a tudomásszerzés után az okot nyomban be kell jelenteni). A Pp. 16. § (4) bekezdése, de lényegében a kizárási eljárás Pp. 16. §-ába foglalt valamennyi szabálya előre látható feltételeket és érthető szabályokat fogalmaz meg a jogintézmény érvényesülésére, ezért alkotmányellenesség az Alkotmány 2. § (1) bekezdés alapján sem állapítható meg.

Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy elfogultsági kifogást az eljárás befejezését követően nem lehet érvényesíteni. A Pp. 16. § (1) bekezdése értelmében a bíróság arra ügyel, hogy az eljárásban ne vegyen részt kizárt bíró; a 16. § (4) bekezdés értelmében pedig, ha a kizárási okot a fél jelenti be, a bejelentésnek – főszabály szerint – az eljárás bármely szakában helye van. E szabályokból is világosan kitűnik, hogy maga a kizárási eljárás az eljáráshoz kötődik. Nem sérti sem a pártatlan bíráskodáshoz való jogot, sem pedig a jogállamiságot, hogy az eljárás befejezését követően nem lehet kizárási iránti kérelmet (így elfogultsági kifogást) érvényesíteni, s e címen kétségekbe vonni a jogerős döntés tartalmát.

A fenti indokok alapján az Alkotmánybíróság a Pp. 16. § bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszban jelölt jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló kérelmet elutasította, egyben elutasította azt az indítványt is, amely a sérelmezett rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazása tilalmának megállapítására irányult.

Budapest, 2007. december 10.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ
TANÁCSÁNAK HATÁROZATAI****530/B/2002. AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése, valamint az 1. számú mellékletének 2. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 19. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint az állásfoglalás nyújtására irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésének, illetve az 1. számú melléklet 2. pontjának az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó első beadványában – állásfoglalást kérve az Alkotmánybíróságtól – a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Kormr.) a súlyos fogyatékoság minősítésére vonatkozó szabályaira nézve – annak az indítványozó szerint „vélt vagy valós” ellentmondásaira, illetve az ezzel kapcsolatos jogharmonizációs problémákra – kívánta felhívni a figyelmet a hallási fogyatékosok szemszögéből.

Az indítvány azonban nem jelölte meg a sérelmezett alkotmányi rendelkezést, továbbá az indítvány nem tartalmazott indokolt, határozott kérelmet. Ezért az Alkotmány-

bíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 23. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján az Alkotmánybíróság hiánypótlásra hívta fel az indítványozót.

Kiegészített indítványában az indítványozó a Kormr. 1. § (2) bekezdése, 19. §-a, valamint a Kormr. 1. számú mellékletének 2. pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Érvelése szerint a Kormr. 1. § (2) bekezdése – amely meghatározza, hogy ki tekinthető hallási fogyatékos személynek a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 23. § (1) bekezdése *b*) pontjának alkalmazása során – elmentés a súlyos fogyatékoság minősítéséről és igazolásáról szóló 15/1990. (IV. 23.) SZEM rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (2) bekezdésével, mivel az a személyi jövedelemadó megállapítása során az adóalapot csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyos fogyatékosnak nem ugyanazt a jogalanyi kört jelöli meg, mint a Kormr. kifogásolt rendelkezései. Így, állítja az indítványozó, a Kormr. 1. § (2) bekezdése sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését, az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdését, az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdését, valamint az Alkotmány 7. § (1) bekezdését, és az Alkotmány 8. § (1) bekezdését.

Az indítványozó a Kormr. 19. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését a R. 1. § (1) bekezdésével és az R. 1. számú mellékletének *a*) pontjával való ellentétében, illetve azok eltérő tartalmú szabályozásában látta, azonban erre vonatkozóan továbbra sem jelölte meg, hogy azt az Alkotmány mely rendelkezésével összefüggésben, továbbá milyen alkotmányos indok alapján tartja alkotmányellenesnek.

Az indítványozó támadta még a Kormr. 1. számú melléklete 2. pontjának értelmező rendelkezését, amelyet a R. 1. számú mellékletének *a*) pontjával való ellentéte folytán az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe, 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe, 70/E. § (2) bekezdésébe, 7. § (1) bekezdésébe, 8. § (1) bekezdésébe ütközőnek vélt.

Egyben az indítványozó a Kormr. támadott rendelkezéseinek és a R. fentiekben megjelölt szabályainak esetleges ellentmondására nézve, illetve a Kormr. kifogásolt értelmező rendelkezése megfelelő definiálására vonatkozóan kért továbbra is állásfoglalást az Alkotmánybíróságtól.

Az indítvány benyújtását követően az indítvánnyal támadott Kormr. 19. §-át a települési önkormányzat részére szociális nyári gyermekétkeztetés céljából nyújtott támogatás igénylésének, folyósításának és elszámolásának részletes szabályairól, valamint egyes kormányrendeleteknek a közforgalmú személyszállítási utazási kedvez-

ményre való jogosultság igazolásával összefüggő módosításáról, továbbá a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló 126/2007. (VI. 1.) Korm. rendelet 7. §-a 2007. VI. 4-től új szöveggel állapította meg, míg a Kormr. 1. számú mellékletét a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet, valamint a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtására kiadott 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 21/2003. (II. 25.) Korm. rendelet 8. §-a 2003. március 1-jével új szöveggel állapította meg. E módosítások azonban nem érintették az indítványban felvetett kérdéseket, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt a jogszabály változása ellenére érdemben bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

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

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(...)

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

„70/E. § (2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

2.1. A Kormr. indítvánnyal támadott, annak benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„A súlyos fogyatékoság minősítése

1. § (...)

(2) A Fot. 23. § (1) bekezdése b) pontjának alkalmazása során hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni,

akinek a fogyatékosága az 1. számú melléklet 2. pontjában meghatározott mértékű.”

„19. § Ha a fogyatékosági támogatást igénylő utazási, illetve adókedvezményre jogosult, erre vonatkozóan a TÁH a szakértői bizottság szakvéleménye alapján hatósági bizonyítványt ad ki. A hatósági bizonyítványnak tartalmaznia kell az érvényesség időtartamát is.”

„1. számú melléklet

a 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelethez

Értelmező rendelkezések

(...)

2. Hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciákon kilencven dB felett van, és ennek következtében a hangzó beszéd elsajátítására és megértésére még segédeszközzel sem képes. Ez utóbbi feltétel a szóbeli kifejezőkészség elsajátítása terén megnyilvánuló olyan súlyos és végleges zavart jelent, amely a kommunikációt lehetetlenné teszi, s a kifejezőmód zavaraiiban vagy a beszéd akusztikus megnyilvánulásának hiányában mutatkozik meg.”

2.2. A R. indítvány benyújtásakor hatályos, hivatkozott rendelkezései:

„1. § (1) Az adóalapot csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyosan fogyatékosnak minősül az 1989. évi XLV. törvény 67. §-ának 29. pontjában foglaltakon túl:

a) a siket és nagyothalló,

(...)

(2) Az (1) bekezdés a) és b) pontjában említettek körébe az a személy tartozik, akinek a fogyatékosága e rendelet 1. számú mellékletében meghatározott mértékű, és ez az állapot tartósan vagy véglegesen fennáll.”

„1. számú melléklet

a 15/1990. (IV. 23.) SZEM rendelethez

A személyi jövedelemadóalap megállapításakor súlyosan fogyatékosnak, illetve

a) siketnek kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke mindkét fülön 80 dB felett van,

nagyothallónak kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke mindkét fülön 60–80 dB között van,”

3.1. A Kormr. indítvánnyal támadott, annak elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„A súlyos fogyatékoság minősítése”

„1. § (2) A Fot. 23. § (1) bekezdése b) pontjának alkalmazása során hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek a fogyatékosága az 1. számú melléklet 2. pontjában meghatározott mértékű.”

„19. § A fogyatékosági támogatás megállapítása esetén a) a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet szerinti utazási kedvezmény igénybevétele céljából a fogyatékosági támogatást megállapító határozat alapján,

b) a külön jogszabály szerinti adókedvezmény megállapításához a szakértői bizottság szakvéleménye alapján az Igazgatóság a határozattal egyidejűleg hatósági bizonyítványt ad ki. A hatósági bizonyítványnak tartalmaznia kell a jogosult nevét, lakcímét, a kiállítás alapjául szolgáló tényt a fogyatékosság jellegének megjelölésével, a hatósági bizonyítvány kiállításának célját és az érvényesség időtartamát is. Az érvényesség időtartama a szakértői bizottság szakvéleményében meghatározott felülvizsgálat időpontjáig, de legfeljebb 5 évig tart.”

„1. számú melléklet
a 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelethez

Értelmező rendelkezések

(...)

2. Hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciakon nyolcvan dB felett van, és ennek következtében a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes, feltéve, hogy

a) halláskárosodása 25. életének betöltését megelőzően következett be, vagy

b) halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad. Ez a szóbeli kifejezőkészség terén megnyilvánuló olyan súlyos és végleges zavart jelent, amely a kommunikációt lehetetlenné teszi, és a kifejezőmód zavaraiiban vagy a beszéd akusztikus megnyilvánulásának hiányában mutatkozik meg.”

3.2. Az R. indítvánnyal hivatkozott, annak elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„1. § (1) Az adóalapot csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyos fogyatékosnak minősül az 1991. évi XC. törvény 3. §-ának 20. pontjában foglaltakon túl:

a) a siket és nagyothalló,

(...)

(2) Az (1) bekezdés a) és b) pontjában említettek körébe az a személy tartozik, akinek a fogyatékosága e rendelet 1. számú mellékletében meghatározott mértékű, és ez az állapot tartósan vagy véglegesen fennáll.”

„1. számú melléklet
a 15/1990. (IV. 23.) SZEM rendelethez

A személyi jövedelemadóalap megállapításakor súlyosan fogyatékosnak, illetve

a) siketnek kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke mindkét fülön 80 dB felett van, nagyothallónak kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke mindkét fülön 60–80 dB között van,”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványozói kérelmet vizsgálta, amely szerint a Fot. 30. § (1) bekezdése a) és b) pontjainak felhatalmazó rendelkezései alapján meghozott, a hallási súlyos fogyatékosság minősítésére vonatkozó Kormr. 1. § (2) bekezdése és az 1. számú mellékletének 2. pontja azért sérti az Alkotmány 37. §-ának (3) bekezdését, mivel ellentétben állnak a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény 71. § (2) bekezdése felhatalmazó rendelkezései alapján meghozott, R. 1. § (1) bekezdés a) pontjával és az 1. § (2) bekezdésével, amely a személyi jövedelemadó megállapításánál az adóalapot csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából határozza meg a súlyos (hallási) fogyatékosság minősítésének feltételeit.

A Fot. preambulumban rögzíti, hogy megalkotásával az Országgyűlés a fogyatékos emberek hátrányainak enyhítését, esélyegyenlőségük megalapozását, illetve a társadalom szemléletmódjának alakítását kívánta elősegíteni. Ennek keretében a Fot. – többek között – meghatározza a fogyatékos személyek jogait, ezek érvényesülése érdekében kötelezettségeket ír elő, továbbá meghatározza e jogok érvényesítési eszközeit, az esélyegyenlősítés célterületeit, illetve szabályozza a fogyatékos személyek számára nyújtandó komplex rehabilitációt, így rendszeres, összefoglaló szabályozást nyújt a korábbi szétaprózott szabályozással szemben. Ugyanakkor (a törvény indoklása szerint) előmozdítja a korábbi rugalmatlan ellátórendszer, szociális intézményhálózat újragondolását. Ennek érdekében a Fot 30. § (1) bekezdése felhatalmazza a Kormányt több részletszabály kidolgozására, így többek között a súlyos fogyatékosság minősítése, felülvizsgálata részletes szabályainak [a) pont], továbbá a fogyatékosági támogatás folyósítása, elszámolása szabályainak megállapítására [b) pont]. A Kormr. ezen felhatalmazás [Fot. 1. § (1) bekezdés b) pont] alapján rendelkezik a hallási fogyatékoság kritériumairól, illetve a súlyos fogyatékoság minősítéséről az 1. § (2) bekezdésében és a Kormr. 1. számú melléklete 2. pontjában.

Az indítványozó által hivatkozott R. a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény 71. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján az adóalapot csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából határozza meg a súlyos fogyatékosság fogalmát. Eszerint súlyos fogyatékosnak minősül az adóalapot csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából – az 1991. évi XC. törvény 3. §-ának 20. pontjában (a jelenleg hatályos, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 26. pontja szerint: súlyosan fogyatékos személynek azt kell tekinteni, aki súlyos egészségkárosodással összefüggő jogosultságról szóló jogszabályban említett betegségben szenvedőnek minősül, továbbá aki rokkantsági járadékban részesül) foglaltakon túl – a siket és nagyothalló. A R. 1. számú melléklete rögzíti, hogy a személyi jövedelemadóalap megállapításakor súlyosan fogyatékosnak, illetve siketnek kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke

mindkét fülön 80dB felett van, nagyothallónak kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke mindkét fülön 60–80 dB között van. A R. 1. § (2) bekezdése meghatározza a súlyos fogyatékoság további feltételéül, hogy az előbb említettek körébe az a személy tartozik, akinek állapota az 1. számú mellékletben meghatározott mértékű és ez az állapot tartósan és véglegesen fennáll.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a két jogszabály jelentősen eltérő kérdéseket szabályoz. A Kormr. támadott szakaszai a szociális ellátások tekintetében, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeként határozzák meg a súlyos fogyatékoság fogalmát, addig az R. azt a személyi jövedelemadó megállapítása során az arra való kedvezmény igénybevételének feltételeként szabályozza. Tekintettel arra, hogy a súlyos fogyatékoság fogalmának meghatározásai jelentősen különböző és egymással össze sem függő tárgyakra vonatkozik, ellentmondás sem lehet közöttük.

Az Alkotmánybíróság a 34/2003. (VI. 19.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a] jogállam elvéből származó követelménnyel összhangban mondja ki az Alkotmány 37. §-ának (2) bekezdése, hogy a miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően látják el feladatukat, valamint határozza meg a 37. § (3) bekezdése a feladatok ellátása körére szűkített jogalkotási hatáskörnek azt a korlátját, amely szerint a miniszteri rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel, a Kormány határozatával” (ABH 2003, 401, 405.). Jelen esetben az indítványozó viszont nem az R. megjelölt szakaszait, hanem a Kormr. fent megjelölt rendelkezéseit támadta, így az Alkotmány 37. § (3) bekezdésére alapított alkotmányellenesség a kormányrendelet vonatkozásában – nem merülhet fel. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában – az indítványt ebben a részében elutasította.

Az indítványozó nem terjesztett elő határozott kérelmet a Kormr. támadott szakaszainak az Alkotmány 35. § (2) bekezdésére alapított alkotmányellenességére nézve, így határozott kérelem hiányában – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a (a továbbiakban: Abtv.) alapján az Alkotmánybíróság a jogosult indítványa alapján jár el – az Alkotmánybíróság erre nézve nem folytathatott le vizsgálatot.

2. Az indítványozó a Kormr. 1. § (2) bekezdésének, valamint az 1. számú melléklete 2. pontjának az R-rel való ellentmondása folytán az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdése sérelmét is állította.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésének értelmezése kapcsán több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó követelményként értelmezi. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Alkotmányban meghatározott tilalom első sorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett meg-

különböztetésekre terjed ki, s abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az 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, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.]

Az Alkotmánybíróság jelen határozata Indokolásának III.1. pontjában már kifejtette, hogy az indítványozó által ellentétesnek vélt Kormr. és R. felhívott rendelkezései teljesen más jogterületre vonatkozóan tartalmaznak szabályozást, így ezen rendelkezésekben megjelölt két jogalanyi kör (szociális támogatásra jogosultak, illetve adóalanyok) nem alkotnak összehasonlítható csoportot.

A kifogásolt rendelkezések 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.]

Mindezek alapján az indítványt ebben a részében az Alkotmánybíróság elutasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság több határozatban folytatott le vizsgálatot az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség esetleges sérelmére nézve. Ennek keretében a 652/G/1994. AB határozatában kifejtette, hogy az esélyegyenlőség megteremtését célzó szabályok megválasztása terén a jogalkotónak nagy szabadsága van (ABH 1998, 574, 580.). Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében deklarált esélyegyenlőség elvének értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra, hogy „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez” (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664.).

Ily módon a hallási fogyatékoság minősítésére vonatkozó szabályozás önmagában nem eredményezheti az esélyegyenlőség sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság

az indítványnak a Kormr. 1. § (2) bekezdése, valamint az 1. számú mellékletének 2. pontja alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésének sérelmére alapított részét elutasította.

3. Az indítvány Kormr. 1. § (2) bekezdésének, illetve az 1. számú melléklete 2. pontja rendelkezéseinek az Alkotmány 70/E. §-ára alapított alkotmányellenességét is állította.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezése során több alkalommal kifejtette, hogy az abban foglaltak az államnak a polgárai szociális biztonsága tekintetében fennálló általános feladatait fogalmazzák meg, azokból konkrét alanyi jogok egy bizonyos szolgáltatáshoz nem vezethetők le [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 163.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82, 84–85.; 697/B/1996. AB határozat, ABH 2000, 645, 647.]. Ebből az alkotmányi rendelkezésből csupán az következik, hogy az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátás biztosítása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Az Alkotmány az e rendszerek működésére vonatkozó elveket és szempontokat részletesen nem határozza meg. Az állam tehát a gazdasági viszonyok függvényében széles körű jogosítványokkal rendelkezik a társadalombiztosítási és szociális ellátások megszervezésére és megváltoztatására [772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 521.; 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 206, 208.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 191–192.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82, 84–85.]. „Alkotmányossági probléma abban a határesetben keletkezhet, ha az állam beavatkozása, vagy – gyakrabban – az állam mulasztása az Alkotmányban előírt feladat teljesítését, vagy valamely védett intézmény, illetőleg jog megvalósulását nyilvánvalóan lehetetlenné teszi; e minimális követelmény felett azonban – más alapjog sérelmét kivéve – nincs alkotmányi ismerv az államcél vagy szociális jogot szolgáló jogszabályok alkotmányosságának minősítésére” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 140.].

Az Alkotmánybíróság már többször vizsgálta olyan jogszabályok alkotmányosságát, amelyek feltételeket írnak elő meghatározott ellátásokra való jogosultsághoz (mint például a rendszeres szociális segély, a munkanélküli járadék) és állandó gyakorlata szerint a jogalkotó a szociális jogok érvényesítésének eszközei és mértéke tekintetében viszonylag nagy szabadságot élvez; az Alkotmány keretei között szabadon határozhatja meg az egyes ellátások jogosultsági feltételeit és mértékét [31/1993. (V. 21.) AB határozat, ABH 1993, 242, 243–244.; 600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671, 672.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 253–254.; 302/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 879–885.; 179/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1112, 1113.].

Jelen esetben az Alkotmány 70/E. §-ával csak a súlyos fogyatékosság minősítésének a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeként történő meghatározása áll kapcsolatban, a személyi jövedelemadó kedvezmény igénybevételeire vonatkozó meghatározása azonban nem. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában ebben a részében is elutasította.

4. Az indítványozó a Kormr. 1. §-ának (2) bekezdését, illetve az 1. számú melléklete 2. pontját egyben az Alkotmány 8. § (1) bekezdésébe ütközőnek is vélte.

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése az állam alapjogokra vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségét írja le. „Az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége [Alkotmány 8. § (1) bekezdés]. Az államnak ez a kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell az alapjogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 297, 302.].

Ezen intézményvédelmi kötelezettségből önmagában az indítványozó által támadott Kormr. rendelkezéseinek alkotmányos sérelme nem vezethető le, ezért az Alkotmánybíróság érdemi összefüggés hiányában ezt az indítványi részt is elutasította.

5. Az indítványozó a Kormr. 1. §-ának (2) bekezdése, illetve az 1. számú melléklete 2. pontja folytán az Alkotmány 7. § (1) bekezdése sérelmét is állította, alkotmányossági indokot azonban annak alátámasztására – hiánypótlást követően – sem jelölt meg. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § d) pontja alapján, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant visszautasította.

6. Az indítványozó továbbá támadta még a Kormr. 19. §-át, azonban annak alkotmányellenességét – az Alkotmánybíróság hiánypótlásra történő felszólítását követően is – csupán az R-rel való vélt ütközése folytán állította, annak alátámasztására sem az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését, sem az azzal összefüggő alkotmányossági problémát nem jelölte meg, így beadványa a Kormr. 19. §-a tekintetében továbbra sem tartalmaz szabályszerű, alkotmánybírósági eljárásra alkalmas indítványt.

Az indítványozó az Abtv. 22. § (2) bekezdésében foglalt indítványi tartalomra vonatkozó követelményeknek – a fentiekben kifejtettek szerint – a hiánypótlásra felhívást követően sem tett eleget, így az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján az indítványt, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant visszautasította.

7. Egyben az indítványozó a kifogásolt szabályozás esetleges ellentmondásaira, illetve jogharmonizációs problémáira vonatkozóan „állásfoglalás” meghozatalát

kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § a)-h) pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja a jogszabályi rendelkezésekre vonatkozó állásfoglalás nyújtását az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó erre irányuló kérelmét az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2007. december 18.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

480/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény végrehajtásáról rendelkező 16/1997. (III. 5.) FM rendelet 22. és 25. §-a, valamint 26. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény végrehajtásáról rendelkező 16/1997. (III. 5.) FM rendelet (a továbbiakban: R.) 22. §-a, 25. §-a és 26. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet. Álláspontja szerint a R. támadott szabályai sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített demokratikus jogállamiság elvét, valamint a 13. § által biztosított tulajdonhoz való jogot. Indítványában előadja, hogy egy új állami földmérési alaptérkép készítésekor lehetőség van a csalásra, a valóságnak nem megfelelően megrajzolt alaptérképpel az állampolgárok tulajdonában álló földterület csökkentésére kerülhet sor, a földhivatal pedig a R. 22. §-a alapján „az érdekelteket nem értesíti határozattal, hanem csak úgymond közszemlére teszi ki az új

alaptérképet, a lakosságot pedig a helyben szokásos módon értesítik”. Az indítványozó álláspontja szerint a R. 22. §-a ellentétben áll a 23. § (4) bekezdésében foglaltakkal, amely szerint a hibák kijavításáról már határozattal értesíti a földhivatal az érdekelteket. A R. 25. §-ával összefüggésben a helyszíni ellenőrzés nem megfelelő voltát, a 26. § (2) bekezdésében pedig a földrésztlet határvonalának megállapítására vonatkozó szabályt kifogásolja, és mindkét esetben a rendelkezések rosszhiszemű kijátszásának lehetőségére hivatkozik. Nézete szerint a támadott rendelkezések által a jog „az önkényes, törvényellenes földfoglalót részesíti előnyben”.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

A R.-nek az indítvány által hivatkozott rendelkezései:

„22. § (1) Az alaptérképet és területi adatait az ingatlan-nyilvántartási jogszabályokban meghatározott ingatlan-nyilvántartási munkarészekkel együtt az illetékes körzeti földhivatalnál harminc napig közszemlére kell tenni. Erről az érintett tulajdonosokat a helyben szokásos módon és egy országos napilapban közzétett hirdetéssel értesíteni kell. A közszemlére tételről szóló értesítés az új tulajdoni laptervezet megküldésével is történhet.

(2) A közszemlére tétel ideje alatt az érdekeltek az általuk kifogásolt térképi és ingatlan-nyilvántartási tartalommal kapcsolatban a körzeti földhivatalnál felszólalással élhetnek.

(3) A forgalomba adásról a földhivatal a közszemlééről való levéltelt követő napon határozatot hoz.”

„23. § (4) A hiba kijavításáról a földhivatal határozattal értesíti az érdekelteket.”

„25. § A nyilvántartási térkép állami alapadat tartalmát a földhivatal esetenként végzett helyszíneléssel ellenőrzi.”

„26. § (2) Ha a természetben talált határvonal a korábbi térképi – a mérésre és térképezésre megadott tűrési határon túl – vagy a jogi állapottal nem egyezik meg, és az egyeztetés sem vezetett eredményre, a földrésztlet természetbeni határvonalát kell mérni és térképezni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A R. 22. §-a szerint az alaptérképet az illetékes körzeti földhivatalnál közszemlére kell tenni annak érdeké-

ben, hogy az érdekeltek az általuk kifogásolt tartalom miatt felszólalással élhessenek. A közszemlére tételről szóló értesítés a helyben szokásos módon, és egy országos napilapban közzétett újsághirdetés útján, vagy pedig az új tulajdoni lap tervezetének a megküldése útján történhet. Az indítványozó érvelése szerint az a körülmény, hogy az alaptérképről való értesítés nem határozati úton történik, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 13. §-ának sérelmét valósítja meg. Utal arra is, hogy a hiba kijavítása esetén a földhivatal határozattal értesíti az érdekelteket, míg az alaptérkép esetében csak közszemlére tételre kerül sor.

Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jog védelmét biztosítja, amely jog az Alkotmánybíróság kezdettől fogva követett gyakorlata szerint alapvető jogként részesül védelemben [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. Az Alkotmány 2. §-a a demokratikus jogállam elvét mondja ki, amely általános rendelkezés a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64, 65.].

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alaptérkép közszemlére tétele (R. 22. §), az estenkénti helyszíni ellenőrzés (R. 25. §) és a földrészletek határvonalának megállapítására vonatkozó szabály [R. 26. § (2) bekezdés], valamint az Alkotmánynak az indítványozó által megjelölt rendelkezései között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem áll fenn, a támadott rendelkezések nem hozhatók közvetlen összefüggésbe sem a jogállamisággal, sem pedig a tulajdonhoz való joggal.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. (698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716, 717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 321, 343.) Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

2. A R. 22. §-a és 23. § (4) bekezdése közötti, az indítványozó által állított ellentétet illetően az Alkotmánybíróság hivatkozik arra, hogy az egyes rendelkezések esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség önmagában véve nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1990, 175, 176.]. Egyébiránt a két rendelkezés közötti ellentétet az Alkotmánybíróság nem találta megállapíthatónak, mivel a közszemlére tétel, valamint a felmérési, térképezési, területszámítási hiba kijavítása jellegét és célját illetően is egymástól különböző intézkedést jelent, és ebből adódik általában az érintett tulajdonosok, illetve a konkrét érdekeltek értesítésének eltérő módja.

3. Az indítványozó által támadott rendelkezések rosszhiszemű kijátszásának lehetőségét illetően az Alkotmánybíróság utal arra a korábbi megállapítására, miszerint a törvény jogalkalmazói kijátszhatósága önmagában nem vet fel alkotmányossági szabályozási problémát. A törvénytörő egyedi döntést ugyanis jogorvoslattal meg lehet támadni polgári bírói úton ingatlan-nyilvántartási bejegyzési, kiigazítási, illető-

leg törlési igényt lehet érvényesíteni, a joggal való visszaélést pedig fegyelmi, polgári vagy büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezésével és alkalmazásával meg lehet szüntetni. Az esteleges törvénytörő gyakorlat ellen pedig mind az ügyészhez, mind az állampolgári jogok országgyűlési biztósához lehet fordulni orvoslásért (270/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 699, 701–702.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint az indítványt elutasította.

Budapest, 2007. december 17.

Dr. Kukorelli István s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

907/B/2004. 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 pártfogó ügyvéd és a kirendelt védő részére megállapítható díjról és költségekről szóló 7/2002. (III. 30.) IM rendelet alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével összefüggésben – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás során kirendelt védő díjáról és költségeiről szóló 1/1974. (II. 15.) IM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a pártfogó ügyvéd és a kirendelt védő részére megállapítható díjról és költségekről szóló 7/2002. (III. 30.) IM rendelet alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével összefüggésben – visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Útv.) egyes rendelkezései al-

kormányosságának vizsgálatára irányuló kérelme mellett a pártfogó ügyvéd és a kirendelt védő részére megállapítható díjról és költségekről szóló 7/2002. (III. 30.) IM rendelet (a továbbiakban: R1.), valamint a büntetőeljárás során kirendelt védő díjáról és költségeiről szóló 1/1974. (II. 15.) IM rendelet (a továbbiakban: R2.) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmet terjesztett elő. Az Alkotmánybíróság az említett miniszteri rendeletekkel összefüggő alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette, és a kérelmeket jelen határozatban bírálta el.

2. Az indítványozó – hivatkozva az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére – előadta, hogy a nemzetközi jog és a belső jog egyaránt tiltja a kényszermunkát, ezért a kifogásolt rendeletek alkotmányosértők. Hozzátette, hogy az R1. és az R2. sérti az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését is, mivel a kirendelt ügyvéd bére messze alatta van a megbízott ügyvéd bérének.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R1. az indítvány benyújtását követően jelentősen módosult. Az R1. eredetileg maga tartalmazta az ügyvédi munkadíj forintban meghatározott minimum és maximum összegét, melyen belül a konkrét ügyben a bíróság határozta meg a kirendelt ügyvédet megillető díj mértékét. Az Ütv. 131. § (2) bekezdésének 2003. november 7-től hatályos szövege szerint a kirendelt ügyvéd óradíját a központi költségvetésről szóló törvényben az Országgyűlés állapítja meg úgy, hogy annak összege az előző évi összegnél nem lehet alacsonyabb. Az R1.-et ezért a 44/2003. (XII. 27.) IM rendelet úgy módosította, hogy 2004. január 1-jétől az ügyvédi munkadíj kiszámításának alapját az éves költségvetésről szóló törvényben meghatározott kirendelt ügyvédi munkadíj (óradíj) összege képezi [R1. 1. §. (4) bekezdés]. 2004. január 1-jétől ennek összege 3000 forint [2003. évi CXVI. törvény 54. § (3) bekezdése, 2004. évi CXXXV. törvény 58. § (4) bekezdése, 2005. évi CLIII. törvény 61. § (4) bekezdése, 2006. évi CXXVII. törvény 58. § (4) bekezdése]. Az R1. a pártfogó ügyvéd, illetve a kirendelt védő részére megállapítható díj mértékét ehhez igazodva, differenciálisan szabályozza.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó az egész R1.-et azért támadta, mert a kirendelt ügyvéd munkadíja messze alatta van a megbízott ügyvéd díjának, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az R1.-nek az elbíráláskor hatályban lévő szövege tekintetében folytatta le.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja

továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 137/B/1991. AB határozatban fejtette ki először (ABH 1992, 456, 459.), majd több későbbi határozatában is megerősítette [43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 770, 771.; 361/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 483, 485.; 419/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 962, 966.; 412/B/1996. AB határozat, ABH 2000, 635, 637.; 445/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1274, 1275.; 632/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1620, 1623.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 337.; 65/2006. (XI. 24.) AB határozat, ABH 2006, 964, 966.], hogy az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése nem értelmezhető úgy, mely szerint bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kellene kapnia. Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése – helyes értelme szerint – az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása.

Az Alkotmánybíróság szintén több határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is összefüggésben. Gyakorlatát a 44/2007. (VI. 27.) AB határozatban a következőképpen foglalta össze:

„Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egymással összehasonlítható helyzetben lévők között alkalmazott olyan különbségtétellel szemben nyújt védelmet, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka. Ebből következően nem minden különbségtétel alkotmányellenes, hanem arra tekintettel fogalmazza meg a diszkrimináció tilalmát, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49.]

A megkülönböztetés alkotmányosságának megítélésében a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggéséből kell kiindulni, s az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemeire tekintettel kell fennállnia. A megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, kivéve, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–79.]

»Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs ésszerű indoka, tehát önkényes

[16/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]. A bemutatottak alapján töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy amikor az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme a kérdés – és a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozik –, egyrészt azt vizsgálja, hogy a jogalkotó összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tett-e megkülönböztetést, másrészt azt, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtételnek van-e tárgyilagos megítélés szerint ésszerű indoka.« [21/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007. március, 253, 254–255.]” (ABK 2007. június, 568, 571.)

Az Alkotmánybíróság az ügyvédi hivatás jellemzőivel több korábbi határozatában foglalkozott. A 22/1994. (IV. 16.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az ügyvédi foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. Az igazságszolgáltatásban védőként, vagy jogi képviselőként való közreműködése alkotmányos követelmény, és az eljárásjogi szabályok kötelező előírása. (...)

Az ügyvédi foglalkozás nem csak a jogalkalmazás és az igazságszolgáltatás közhatalmi szférájához kapcsolódik. Az ügyvéd a magánszférában az életviszonyok jogszerű rendezésénél jogi szakértelemmel működik közre, a jogi szakismeret hiánya esetén pedig szaktudással felvértezve tanácsot szolgál.

Az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magántevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magántevékenységgént különül el a közhatalomtól.” (ABH 1994, 127, 131.)

Az Alkotmánybíróság az ügyvédi hivatásnak az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz fűződő szoros kapcsolatát hangsúlyozta a 428/B/1998. AB határozatban (ABH 2004, 1236, 1242.) és a 942/B/2001. AB határozatban (ABH 2004, 1561, 1569–1570.). Az igazságszolgáltatáshoz fűződő nélkülözhetetlen feladatai révén az ügyvéd eljárása egyes alapjogok [például az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljáráshoz való jog, vagy az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében megfogalmazott védelemhez való jog] biztosítása érdekében elkerülhetetlenné válik. Ilyenkor kerülhet sor arra, hogy – megbízási jogviszony hiányában – az ügyvéd hatósági határozat, azaz kirendelés alapján járjon el. Ezzel összefüggően az Alkotmánybíróság – elsődlegesen az ügyvéd büntetőeljárásban érvényesülő szerepére tekintettel – kiemelte azt is, hogy az ügyvédnek közjogi természetű, ugyanakkor hagyományosan kialakult független helyzete van. (428/B/1998. AB határozat, ABH 2004, 1236, 1242.)

A függetlenség nyilvánul meg abban, hogy – nem tekintve az alkalmazott ügyvédeket, akik ügyvéddel, ügyvédi irodával létesített munkaviszony alapján járnak el – az ügyvédek alapvetően vállalkozási tevékenység keretében végzik hivatásukat: vagy önálló (egyéni) ügyvédként vagy ügyvédi iroda tagjaként közösen, de szabadon szervezik meg tevékenységüket. Ennek során – az ügyvédségre vonatkozó, a fent említett sajátos feladatokból eredő korlá-

tokon belül – a szabad verseny követelményeinek megfelelően hozzák meg döntéseiket. A piaci viszonyokra tekintettel alakítják ki az általuk felszámított munkadíj mértékét.

Az Ütv. 22. §-a értelmében az ügyvéd általában a megbízó megbízása alapján jár el. Megbízás esetén a megbízó szabadon választhat ügyvédet (Ütv. 4. §), az ügyvéd a megbízás elfogadására nem köteles [Ütv. 24. § (1) bekezdés]. A megbízó az ügy ellátásával akár több ügyvédet is megbízhat [Ütv. 23. § (3)–(4) bekezdés]. Az ügyvéd az elfogadott megbízást bármikor, indoklás nélkül – 15 napos felmondási idővel – felmondhatja, a megbízó bármikor azonnali hatályú felmondással élhet. A megbízási szerződés tartalmát a felek kölcsönösen egybehangzó akaratuknak megfelelően alakítják ki. A megbízó és az ügyvéd között így a díj is szabad megállapodás tárgya [Ütv. 9. § (2) bekezdés]. Az ügyvédek által felszámított díj nagyságát erősen befolyásolja a szabad piac, azaz az ügyvédek közötti verseny. Az egyes ügyvédek (ügyvédi irodák) által felszámított munkadíjak között – éppen a piaci viszonyok miatt – nagy eltérés figyelhető meg.

Az ügyvédi hivatás azonban épp az igazságszolgáltatáshoz, jogalkalmazáshoz fűződő szoros kapcsolata révén speciális: az alapvetően vállalkozóként tevékenykedő ügyvédeknek a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon bírósági (hatósági) kirendelés alapján is el kell látniuk feladatukat.

Az ügyvéd pártfogó ügyvédként, illetve kirendelt védőként történő kirendelésére akkor kerül sor, ha a félnek (terheltnek) meghatalmazott (megbízott) ügyvédje nincs. Polgári eljárásban pártfogó ügyvédet akkor rendel ki a bíróság, ha a fél költségmentességben részesült, és azt a fél kéri, illetve – hivatalból –, ha a jogi képviselet kötelező (a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 87. §-a). Büntetőeljárásban a nyomozó hatóság, az ügyész, illetve a bíróság akkor rendel ki védőt, ha a védelem kötelező, és a terheltnek nincs meghatalmazott védője, illetve, ha a védelem nem kötelező, de a terhelt a védő kirendelését azért kéri, mert a jövedelmi viszonyai miatt nem tud a védelméről gondoskodni. A nyomozó hatóság, az ügyész, illetve a bíróság hivatalból vagy az arra jogosultak kérelmére akkor is kirendelhet védőt, ha azt szükségesnek tartja [a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 48. §]. Büntetőeljárásban pártfogó ügyvéd kirendelésére kerülhet sor, ha a sértett, a magánvádló, a magánfél vagy egyéb érdekelt jogai érvényesítésére bármely okból képtelen és képviselővel nem rendelkezik [Be. 57. § (3) bekezdés]. Amennyiben a kirendelés alapján eljáró ügyvéd díját a törvény alapján az ellenérdekű félre, avagy a terheltre áthárítani nem lehet, akkor azt az állam viseli.

Kirendelés esetén a képviselt fél (terhelt) és az ügyvéd kapcsolata sajátos: nem a fél (terhelt) választja ki, hanem a bíróság (hatóság) jelöli ki az ügyvédet, aki az ügyben köteles eljárni [Ütv. 31. § (2) bekezdés], felmentését csak a törvényben meghatározott kivételes esetekben kérheti (Ütv. 34. §). A képviselt személy (a terhelt) csak alapos okkal

kérheti a kirendelt ügyvéd felmentését [Ütv. 34. § (3) bekezdés c) pontja]. A kirendelt ügyvéd díjazását, annak mértékét az említett okokra tekintettel az állam nem hagyja a képviselt személy (terhelt) és az ügyvéd szabad megállapodására. A jogalkotó bizonyos szempontok figyelembevételével (pl. büntető vagy polgári, peres vagy nem peres eljárásban való részvétel, az eljárás foka stb.) olyan egységes kereteket állapított meg, amelyen belül az adott esetben felmerülő körülményekre tekintettel a bíróság (hatóság) határozza meg a kirendelt ügyvédnek járó munkadíjat.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatásukat megbízási jogviszony alapján ellátó ügyvédeknek az e jogviszony keretében kifejtett tevékenységükért járó, szabad megállapodáson alapuló díjazása (annak mértéke) nem vonható az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésének hatálya alá, mivel nem minősül bérnek. Ennek következtében az indítványozó által felvetett összefüggésben nem vethető össze a megbízási jogviszony, illetve a kirendelés alapján eljáró ügyvédek munkadíjának mértéke. Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése nem értelmezhető úgy, mely megkövetelné, hogy az ügyvédeknek minden esetben – ugyanazon tevékenységért – azonos díjazásban kellene részesülniük. Az ügyvédeknek nincs alkotmányban biztosított joguk arra, hogy kirendelés esetén is az általuk egyébként (megbízási jogviszony alapján) felszámolt ügyvédi munkadíjat kapják.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R2.-t az R1. 7. § (2) bekezdésének a) pontja 2003. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabály szerint csak a hatályos jogszabályok alkotmányosságának utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés vagy a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Mivel a jelen indítvány nem tartozik ezek körébe, az Alkotmánybíróság az eljárást az R2. tekintetében az Ügyrend 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

3. Az indítványozó az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján is kérte az R1. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. E körben arra hivatkozott, hogy a nemzetközi jog és a belső jog is tiltja a kényszer-munkát. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének második fordulatát, a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosításaként, amelynek érvényesüléséhez szükségserűen be kell vonni a vizsgálatba azt, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az Alkotmánnyal [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH

1993, 323, 327.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 221, 236.].

Az indítványozó nem jelölte meg, hogy álláspontja szerint melyik konkrét nemzetközi egyezményt sérti az R1., ugyanakkor ebben a tekintetben hiánypótlásra történő felhívásra nem volt szükség. Az Abtv. 1. § c) pontja és 21. § (3) bekezdése értelmében ugyanis jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközés miatt történő megsemmisítését csak a törvényben meghatározott személyek (pl. a köztársasági elnök, a Kormány vagy valamely tagja, országgyűlési képviselők stb.) indítványozhatják. Minthogy az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítványt az Ügyrend 29. § c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2007. december 18.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

42/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a szarvasmarha-fajok egyedeinek jelöléséről, valamint Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszeréről szóló 99/2002. (XI. 5.) FVM rendelet 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a „fogyasztó” fogalmának a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség által történő jogértelmezése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a szarvasmarha-fajok egyedeinek jelöléséről, valamint Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszeréről szóló 99/2002. (XI. 5.) FVM rendelet

(a továbbiakban: R.) 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú, részleges megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az, hogy a szarvasmarha egyedi jelölésére kizárólag az Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet (a továbbiakban: OMMI) által kiadott füljelző alkalmazható, sérti az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdéseit. Előadta, hogy a beszerzés és értékesítés folyamata úgy zajlik, hogy az OMMI közbeszerzési eljárást ír ki, melynek nyertesétől beszerzi a füljelzőket, és azokat az uniós normáknak megfelelő jelzésekkel látja el, majd a megyei állategészségügyi és élelmiszer ellenőrző állomásokon keresztül továbbértékesíti az állattenyésztőknek, és az állattenyésztők semmilyen más füljelzőt nem használhatnak. Az indítványozó állítása szerint az Európai Unió más tagállamaiban az állattenyésztők több gazdasági szereplő által forgalmazott füljelző közül választhatnak, majd azt a minősítő hatóságnál hitelesíttetniük kell. Az indítványozó szerint a magyar szabályozás sérti a gazdasági verseny szabadságát, hiszen egy állami szerv kizárólagos hatáskörébe utalja a füljelzők kiadását és ezzel monopolhelyzetet teremt. Véleménye szerint „a magántulajdon a szarvasmarha füljelzők kereskedelméből normatív alapon ki van zárva”. Álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás kiírásában a referenciák körének meghatározásával az OMMI gyakorlatilag kizárja a magyar gyártó piacra lépésének lehetőségét.

Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségnek a jogszabályban meghatározott „fogyasztó” definíciójára vonatkozó jogértelmezése az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközik, mivel azt eredményezi, hogy az állattenyésztőknek a füljelzőkkel kapcsolatos minőségi kifogásai felmerülése esetén „nincs megfelelő, alkalmas fórum, akihez fordulhatnak”.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a támadott jogszabályt és megállapította, hogy azt a tartási helyek, a tenyészetek és az ezekkel kapcsolatos egyes adatok országos nyilvántartási rendszeréről szóló 119/2007. (X. 18.) FVM rendelet 15. §-ának (9) bekezdése akképp módosította, hogy az „OMMI” szövegrész helyébe a „tenyésztési hatóság” szövegrész lépett, egyebekben a jogszabály tartalma nem változott. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival alkotmányjogi szempontból azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [32/2005 (IX. 15.) AB határozat ABH 2005, 329, 333.] Jelen esetben megállapítható, hogy a jogszabály szövegében bekövetkezett ugyan módosulás, ez azonban az alkotmányossági probléma lényegén nem változtatott, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az indítvány elbírálásakor hatályos szöveg tekintetében végezte el.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott, az elbíráláskor hatályos rendelkezése:

„8. § (1) A szarvasmarha egyedi jelölésére kizárólag a tenyésztési hatóság által kiadott és olyan páros füljelző alkalmazható, amely megfelel a közösségi jogszabályban leírt követelményeknek, és tartalmazza az ország kódját, az ENAR-logóját, a lézertechnikával nyomtatott ENAR-számot, a megegyező vonalkódot és kiemelt formában a használati számot.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt annak a folyamatnak a jogi szabályozását tekintette át, mely a szarvasmarha füljelzők gyártásától az állattenyésztők részére történő értékesítéséig tart.

1.1. Az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Átv.) 49. § (1) bekezdés a) pont 9. alpont szerint felhatalmazást kap a miniszter, hogy a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályokat, az állatok egységes számozási, azonosítási és nyilvántartási rendjét rendeletben határozza meg. Az Átv. 16. § b) pontja szerint a tenyésztési hatóság az állattenyésztés szervezési feladatainak keretében jogszabályban előírt feladatmegosztás szerint, az állategészségügyi hatósággal együttműködve kialakítja és működteti az állatok egységes azonosítási és nyilvántartási rendszerét. Az ezen felhatalmazás alapján kiadott R. 1. § (1) bekezdése szerint ez a rendelet szabályozza a szarvasmarha, bivaly és bölény fajhoz tartozó állatok (a továbbiakban együtt: szarvasmarha) egyedi, a hasznosítás módjától független jelölését és nyilvántartásba vételét. Az R. 21. § (1) bekezdése értelmében az állatok azonosíthatósága és nyomon követése, illetve a támogatások ellenőrzése céljából az Országos Állattenyésztési Adatbank részeként országos adatbázist kell fenntartani, illetve működtetni.

1.2. Az R. értelmező rendelkezése szerint a szarvasmarha ENAR a szarvasmarha-fajok egyedeinek azonosítási és nyilvántartási rendszere, a füljelző pedig a szarvasmarhák szabályszerű, mindkét fülében történő jelölésére szolgáló jelző eszköz. A füljelzők minőségi követelményeit, valamint azok mintáját az Európai Unió Bizottsága 911/2004/EK rendeletének 2. és 3. cikke tartalmazza. Az Európai Parlament és a Tanács 2000. július 17-i 1760/2000/EK rendeletének 4. cikk (6) bekezdése alapján a füljelzők kiutalását a gazdaságoknak, elosztásukat, illetve az állatokra való felhelyezésüket az illetékes hatóság által meghatározott módon kell végezni.

1.3. Az OMMI feladat- és hatáskörének megállapításáról szóló 49/1997. (VII. 4.) FM rendelet 4. § (1) bekezdésének *h)* pontja szerint az Intézet mint tenyésztési hatóság, ellátja az állattenyésztési törvényben meghatározott állattenyésztési hatósági feladatokat, így különösen az állat-egészségügyi hatóságokkal együttműködve kialakítja és működteti az állatok egységes azonosítási és nyilvántartási rendszerét. Az R. 14. § *d)* pontja értelmében az OMMI részletes feladat- és hatásköre az ENAR működtetésével kapcsolatban az, hogy gondoskodik az állatok jelöléséhez szükséges füljelzők és behelyező eszközök, valamint a kapcsolódó bizonylatok beszerzéséről és továbbításáról, illetve kiállításáról. A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal létrehozásáról és működéséről szóló 274/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 45. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (a továbbiakban: MgSzH) az OMMI általános jogutódja. Ennek megfelelően a korábban az OMMI által végzett feladatokat – így különösen az állatok egységes azonosítási és nyilvántartási rendszerének kialakítását és működtetését – a MgSzH látja el.

1.4. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 1. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárásban – ideértve a szerződés megkötését is – az ajánlatkérő köteles biztosítani, az ajánlattevő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát és nyilvánosságát. A Kbt. 2. § (1) bekezdése értelmében e törvény szerint kell eljárni a közbeszerzési eljárásokban, amelyeket az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszerthes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében (közbeszerzés). A Kbt. 4. § 26. pontja szabályozza a nyílt eljárást, mely olyan közbeszerzési eljárás, amelyben valamennyi érdekelt ajánlatot tehet. A Kbt. 21. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében a IV. fejezet szerint kell eljárni, ha az ajánlatkérő megadott tárgyú közbeszerzéseinek értéke a közbeszerzés megkezdésekor eléri vagy meghaladja a közösségi értékhatárokat.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó, valamint a szakminiszter által rendelkezésre bocsátott iratok alapján megállapította, hogy az MgSzH nyílt közbeszerzési eljárást indított „Szállítási szerződés szarvasmarha füljelzők, behelyező fogó és póttű gyártására, csomagolására, kísérő dokumentációkkal való ellátására és leszállítására, a dokumentációkban foglaltak szerint” megnevezéssel.

2. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy a szarvasmarha-füljelzők beszerzését szabályozó R. támadott rendelkezése [8. § (1) bekezdés] sérti-e a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát [Alkotmány 9. § (1) bekezdés], valamint gazdasági verseny szabadságát [Alkotmány 9. § (2) bekezdés második fordulat].

2.1. Az Alkotmánybíróság a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságával, azaz a piacgazdaság szerves részét képező jogelvvel összefüggésben a 21/1994. (VI. 16.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „a piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként”. A piacgazdaság sokkal inkább az Alkotmányba foglalt államcélnek tekinthető, melynek megvalósulását az Alkotmány más rendelkezései megfelelően biztosítják. Kimondta továbbá azt is, hogy „a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el”. A piacgazdaság sérelme pedig csak egészen szélsőséges esetekben merülhet fel. „Az ilyen szélső eseteken túl azonban a piacgazdaság irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál.” (ABH 1994, 117, 119.)

A gazdasági verseny szabadságával összefüggésben az Alkotmánybíróság e határozatában kimondta, hogy „az szintén nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli (...) a piacgazdasághoz szükséges alapjog (...) intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs.” (ABH 1994, 117, 120.)

Jelen ügygel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a hatályos jogszabályok azt írják elő, hogy az MgSzH a szarvasmarha-füljelzők beszerzésével kapcsolatban közbeszerzési eljárás kiírására és lefolytatására köteles. A közbeszerzési eljárás természetével összefüggésben maga a Kbt. rendelkezik úgy, hogy annak során az ajánlatkérő köteles biztosítani a verseny tisztaságát. Ez a rendelkezés magában foglalja azt, hogy a közbeszerzési eljárás – különösen a jelen ügyben alkalmazott nyílt közbeszerzési eljárás – lefolytatásának a célja a gazdasági verseny szabadságának érvényesülése. Egy olyan eljárásban, melynek során valamennyi érdekelt ajánlatot tehet, nem fogadható el az indítványozó azon hivatkozása, hogy a gazdasági verseny szabadsága ne érvényesülne, illetve az kizárt volna. Pontosan a közbeszerzési eljárás során kiírt ajánlati felhívás az, mely a legszélesebb körben biztosítja, hogy az érintett piac valamennyi szereplője ajánlatot tehessen és ezzel a gazdasági verseny szabadsága a legteljesebb mértékben érvényesüljön. Ezért az indítványozónak ezen hivatkozása alapján nem állapítható meg a piacgazdaság, valamint a gazdasági verseny szabadságának a sérelme, és ezen keresztül a támadott jogszabály alkotmányellenessége sem. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

Az Alkotmánybíróság végül megjegyzi, hogy a Kbt. 316. § (1) bekezdése alapján – mely a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatról rendelkezik – a közbeszerzési eljárás egyik résztvevője sincs elzárva attól, hogy a közbeszerzésre, illetőleg a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt a Kbt. rendelkezései szerint jogorvoslattal éljen.

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványnak azon részével foglalkozott, mely a jogszabályban meghatározott „fogyasztó” fogalmának a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségnek által történő jogértelmezése alkotmányellenességének megállapítására irányult.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *a)–h)* pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányossági szempontú felülvizsgálatát. Így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség jogértelmezésének felülvizsgálatára sem. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosához bárki fordulhat, akit a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség mint hatóság eljárása során hozott határozata (intézkedése), illetőleg ennek elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem ért, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. Ennek további feltétele, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket a panaszos kimerítse, illetve jogorvoslati lehetőség ne legyen számára biztosítva.

Erre figyelemmel – 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 – az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében visszautasította.

Budapest, 2007. december 17.

Dr. Kukorelli István s. k., Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

1022/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a kikötő, komp- és révátkelőhely, továbbá más hajózási létesítmény létesítéséről, használatbavételéről, üzemben tartásáról és megszüntetéséről szóló 50/2002. (XII. 29.) GKM rendelet 1. sz. melléklete 2.2.3.3. pontjának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközésének megállapítására és visszamenő hatállyal történő megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a kikötő, komp- és révátkelőhely, továbbá más hajózási létesítmény létesítéséről, használatbavételéről, üzemben tartásáról és megszüntetéséről szóló 50/2002. (XII. 29.) GKM rendelet 1. sz. melléklete 2.2.3.3. pontjának az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütközésének megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó előadta, hogy az egyes hajózási tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 16/2006. (IV. 6.) GKM rendelet (továbbiakban: Kir.mód.) 4. sz. mellékletének (5) bekezdése azzal, hogy nem jelölte meg pontosan, hogy a kikötő helye kijelölésének feltétele közúti vagy magánúti csatlakozás, hanem pusztán az „úti csatlakozást” írta elő, a normavilágosság követelményébe ütközik, így ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mivel az abban foglalt jogállamiság részeként megjelenő jogbiztonság követelményébe ütközik.

Az indítványozó jelezte továbbá, hogy álláspontja szerint a Kir.mód.-ban alkalmazott kifejezés Zánka Község Önkormányzatának rendeletalkotási tevékenységét is ellehetetleníti, mivel azok a Kir.mód. által módosított, a kikötő, komp- és révátkelőhely, továbbá más hajózási létesítmény létesítéséről, használatbavételéről, üzemben tartásáról és megszüntetéséről szóló 50/2002. (XII. 29.) GKM rendelet (továbbiakban: Kir.) értelmezhetetlensége miatt nem képesek megfelelő, a vonatkozó jogszabályokkal összhangban lévő helyi önkormányzati rendeletet megalkotni. Ezzel kapcsolatban azonban konkrét alkotmányos rendelkezés sérelmére nem hivatkozott.

Az indítványozó álláspontja szerint a Kir.mód. 4. sz. mellékletének (5) bekezdése ellentétben áll a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kktv.) 29. § (3) bekezdésében foglaltakkal, és ily módon az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütközik. A Kktv. 29. § (3) bekezdése ugyanis előírta, hogy a külön jogszabályokban meghatározott létesítmények esetében, ahol a jogszabály a létesítmény építéséhez és működéséhez a közúti megközelítés biztosítását írja elő, a létesítmények építési, illetve működési engedélyének kiadásához a megközelítő út közlekedési hatóság engedélyével történő kialakítása és közötti történő átminősítése szükséges. Az indítványozó szerint a Kir.mód. „akkor, amikor az »úti csatlakozás«

kiépítésének követelményéről rendelkezik, nem csak az ún. »normavilágosság« követelményét nem teljesíti – azaz nem állapítható meg, hogy közúti vagy magánúti csatlakozás lehetőségét kell biztosítani a jogszabály végrehajtása során – de konkrét törvényi rendelkezéssel – azaz az 1988. évi I. tv. 29. § (3) bekezdése idézett mondatával – is ellentétbe kerül.”

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

A Kir. 2006. április 20. napján hatályát vesztt, az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. sz. melléklet. 2.2.3.3 A kikötő helyét a víziút mentén ott kell kijelölni, ahol a víziúthoz állandó közúti, E jelű kikötő esetén pedig vasúti csatlakozás is biztosítható.”

A Kir. 2006. április 21. napjától hatályos, az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. sz. melléklet. 2.2.3.3 A kikötő helyét a víziút mentén ott kell kijelölni, ahol a vízi úthoz gépjármű közlekedésre alkalmas úti, E jelű kikötő esetén pedig vasúti csatlakozás is biztosítható.”

A Kir.mód. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„4. sz. melléklet (5) A melléklet a 2.2.3. című pont .3 alpontjában szereplő rendelkezés helyébe az alábbi rendelkezés lép:

[Használhatóság]

»3. A kikötő helyét a víziút mentén ott kell kijelölni, ahol a vízi úthoz gépjármű közlekedésre alkalmas úti, E jelű kikötő esetén pedig vasúti csatlakozás is biztosítható.«”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló indítvány tartalmi vizsgálata előtt utal arra, hogy a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában (ABH 2003, 74.) már rámutatott arra, hogy „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg.” (ABH 2003, 74, 81.) Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben sem a Kir.mód. indítványozó által támadott szövegrészére, hanem az ezt inkorpo-

ráló Kir. 1. sz. melléklete 2.2.3.3. pontjának bekezdésében foglalt jogszabálysövegre nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az indítványozó álláspontja szerint az, hogy a Kir.mód. (és ezen keresztül a Kir. módosított rendelkezése) nem jelöli meg pontosan azt, hogy közúti vagy magánúti csatlakozás szükséges a kikötőhely kijelöléshez, ellentétes az egyértelmű normatartalom és a normavilágosság követelményével, és így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonságot sérti.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a normavilágosság követelményével foglalkozó korábbi döntéseit.

A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.]

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság 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 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ha „egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbitja a jogbiztonságot. A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.” (ABH 1993, 607, 608.) Nem sérti a jogbiztonságot azonban, ha a jogalkotó inkább keretjellegűen, és nem túl részletezően (kazuisztikusan) határozza meg az életviszonyra vonatkozó szabályokat. (ABH 1993, 607, 608.)

A 42/1997. (VII. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „[a]lkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható.” (ABH 1997, 299, 301.)

Az, hogy a Kir. nem szűkíti le a kikötőhely létesítéséhez szükséges útfajtát közútra vagy magánútra, nem teszi értelmezhetetlenné, vagy kiszámíthatatlanul általánossá a szabályozást. Keretszabályozás-szerűen egyértelmű választási lehetőséget ad a norma alanyának: vagy magánúti vagy közúti csatlakozásra alkalmasnak kell lennie a kijelölt helynek, valamilyen fajta útelérést biztosítani kell, de a jogalkotó a kikötőhely kijelölőjére hagyta a konkrét választást. A Kktv. 29. § (3) bekezdésének korábban idézett utolsó mondatával együtt értelmezve még nyilván-

valóbbá válik az, hogy a jogalkotó nem kívánta megkötni a kikötőhely létesítőjének kezét ebben a tekintetben: kizárólag azt követeli meg, hogy a bárki által igénybe vehető létesítményekhez valóban eljuthasson bárki [42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]. Ennek két módját jelöli meg a jogalkotó: közút, vagy közforgalom által el nem zárt magánút biztosítására van szükség. A két opció közül a norma címzettjei választhatnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kir. érintett passzusa eleget tesz a normavilágosság alkotmányos követelményének, így nem ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe. Az Alkotmánybíróság ezért a norma utólagos alkotmányellenességének megállapítására és visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezek után megvizsgálta, hogy fennáll-e a Kktv. és a Kir. érintett rendelkezése közötti ellentét. A Kktv. 29. § (3) bekezdését 2006. február 3. napjával megváltoztatta a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról szóló 2006. évi IX. törvény 5. § (1) bekezdése. A bekezdés utolsó mondatának 2006. december 20. napján hatályát veszített szövege szerint a „külön jogszabályokban meghatározott létesítmények esetében, ahol a jogszabály a létesítmény építéséhez és működéséhez a közúti megközelítés biztosítását írja elő, a létesítmények építési, illetve működési engedélyének kiadásához a megközelítő út közlekedési hatóság engedélyével történő kialakítása és közöttük történő átminősítése szükséges.” 2006. december 21-től a 29. § (3) bekezdés utolsó mondata a következő: „A bárki által igénybe vehető létesítményhez vezető utakat, valamint az ahhoz tartozó belső úthálózatot a közlekedési hatóság engedélyével közútként (országos közútként, helyi közútként) vagy közforgalom elől el nem zárt magánútként kell megépíteni.” A jelenleg hatályos szöveg választást enged a bárki által igénybe vehető létesítményekhez – példának okáért kikötőkhöz – vezető út fajtája tekintetében, az mind közút, mind közforgalom elől el nem zárt magánút lehet. A Kir. új szabályozása tehát, amely szintén nem határozza meg a kikötőhöz vezető út fajtáját, hanem egy tágabb kategóriát („út”) rendel alkalmazni, nem ütközik a Kktv. jelenleg hatályos rendelkezésébe. Az indítványozó által alkotmányellenesnek talált helyzet így jelenleg már nem áll fent.

Az Alkotmánybíróság a fentiek miatt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § e) pontja alapján az eljárást ebben a részében megszüntette.

Budapest, 2007. december 18.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

333/B/2007. 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 Siófok Város Önkormányzatának a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló 15/2001. (V. 25.) sz. rendelete 20. § (1) bekezdésének, 23. §-ának és 1. számú mellékletének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 44/A. § (2) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Siófok Város Önkormányzatának a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló 15/2001. (V. 25.) sz. rendelete 20. § (1) bekezdés d) pontjának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság Siófok Város Önkormányzatának a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló 15/2001. (V. 25.) sz. rendelete 20. § (1) bekezdés e) pontjának és 23. §-ának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg Siófok Város Önkormányzatának a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló 15/2001. (V. 25.) sz. rendeletének módosításáról szóló 37/2006. (XII. 15.) sz. rendelete (a továbbiakban: Örm1.) 3. §-ának és 4. §-ának, valamint a Siófok Város Önkormányzatának a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló 15/2001. (V. 25.) sz. rendeletének módosításáról szóló 5/2007. (III. 2.) sz. rendelete (a továbbiakban: Örm2.) 1. §-ának, 2. §-ának és 3. §-ának alkotmányellenességét és azokat semmisítse meg. Siófok Város Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) az Örm1.-gyel és az Örm2.-vel – módosítva Siófok Város Önkormányzatának a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló 15/2001. (V. 25.) sz. rendeletének (a továbbiakban: Ör.) rendelkezéseit – az idegenforgalmi adó és építményadó mértékét 2007. január 1-jétől megemelte, illetve új mentességi szabályokat állapított meg.

Az Örm1. indítvánnyal támadott rendelkezései az Ör. 21. § (1) bekezdés d) pontját és 24. §-át, az Örm2. in-

dítvánnyal támadott rendelkezései az Ör. 21. § – új – (1) bekezdését és (2) bekezdését, valamint a 24. § (1) bekezdését érintik. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezésekben hivatkozott két övezet kialakítása nem történt meg és ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert „a jogbiztonság szenved csorbát”. Továbbá a támadott rendelkezések megkülönböztetést tesznek a 80 m²-nél kisebb és nagyobb lakások építményadó mértéke között, és úgy határozzák meg az Ör.-ben az adó mértékét, ahogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 15. § a) pontjában írt törvényi rendelkezések nem teszik lehetővé. Ez az indítványozó véleménye szerint sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését és a 70/A. § (1) bekezdését. Az indítványozó szerint diszkriminatív, hogy a támadott önkormányzati rendeleti rendelkezések különbséget tesznek egyrészt földrajzi övezet, másrészt a földrajzi övezeten belül állandó lakos és a lakás céljára szolgáló épület alapterülete alapján.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az indítványozó által támadott Ör. 21. § (1) bekezdés d) pontjának jelölése az Örm2. 2. §-a alapján 2007. március 2-ától 21. § (2) bekezdés e) pontra változott, mivel az Örm2. 1. §-a az Ör. 21. §-ába új (1) bekezdést, illetve az Örm2. 2. §-a az Ör. korábbi 21. § (1) bekezdésének jelölését (2) bekezdésre módosította, valamint új d) pontot állapított meg a rendeletben és egyidejűleg a korábbi d) pont jelölését e) pontra módosította.

Siófok Város Önkormányzatának a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló többször módosított 15/2001. (V. 25.) sz. rendelet módosításáról szóló 19/2007. (V. 25.) sz. rendelete (a továbbiakban: Örm3.) 2007. június 1-jével módosította az Ör.-t. A módosítás során az Ör. 19–32. §-ának számozása 18–31. §-okra módosult, és az új számozás szerinti 20. § (1) bekezdése hatályát veszítette, a (2) bekezdés (1) bekezdésre változott és módosult a 20. § (1) bekezdés d) pontja és az 1. sz. melléklet bevezető mondata is. Ennek következtében az indítvánnyal támadott rendelkezések – hatályos – Ör. szerinti jelölése: 20. § (1) bekezdés – és ezen belül d) és e) pontok – és 23. §.

„[H]a az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg.” [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány alapján az Ör. 20. § (1) bekezdés d) és e) pontjának, 23. §-ának és 1. számú mellékletének – az indítványozó által vélt – törvényellenességét és alkotmányellenességét vizsgálta.

II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései a következők:

„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.”

2. A Htv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„6. § Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

(...)

d) az e törvény második részében meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel kibővítsé,”

„15. § Az adó alapja az önkormányzat döntésétől függetlenül:

a) az építmény m²-ben számított hasznos alapterülete, vagy

b) az építmény korrigált forgalmi értéke.”

3. Az Ör. indítvánnyal támadott – hatályos – rendelkezései:

„20. §

(1) Mentés az adó alól:

(...)

d) Az I. övezetben siófoki lakcímmel rendelkező adózó, aki az adó alapjául szolgáló épületben, épületrészben 2006. december 31. napja előtt létesített lakóhelyet és igazolja, hogy életvitelszerűen ott is tartózkodik, mentes 80 m²-ig a megállapított adó 60%-ának, 80 m² felett pedig a megállapított adó 50%-ának megfizetése alól.

e) a II. övezetben található lakás, vagy a lakóház hasznos alapterülete 80 m²-ig (több tulajdonos esetén tulajdoni hányadaik arányában), amennyiben a tulajdonos bejelentett (lakcímbeljelentés szabályai szerint nyilvántartásba vett) lakóhelye a tárgyi ingatlan,”

„23. § (1) Az adó mértéke:

I. övezetben:

a) 80 m²-ig a lakás céljára szolgáló épület, épületrész után 600 Ft/m²;

b) 80 m² felett a lakás céljára szolgáló épület, épületrész után 900 Ft/m²;

c) nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész után 900 Ft/m².

II. övezetben: 600 Ft/m².

(2) Az övezeti határokat a rendelet 1. sz. melléklete tartalmazza.”

„1. sz. melléklet

Övezeti besorolások
(a rendelet 23. §-ához)

Siófok város övezeti besorolása a helyi adók megállapítása szempontjából:

I. övezet: A Balaton és a Budapest-Nagykanizsa vasút-vonal közötti terület.

II. övezet: Siófok város közigazgatási területe az I. övezet kivételével.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A Htv. felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete rendelettel az illetékességi területén helyi adókat vezethet be. Az önkormányzat adómegállapítási jogát a Htv. 6. §-a, az adómegállapítási jogának korlátait pedig a Htv. 7. §-a tartalmazza. A Htv. 11. §-a határozza meg az építményadó vonatkozásában az adótárgyakat, a 12. § az adóalanyokat, a 13. § a törvényi mentességi eseteket.

Az önkormányzat a Htv. keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be, meghatározhatja a helyi adó bevezetésének időpontját. A Htv. 6. § c) pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró-képességének figyelembevételével állapítsa meg az adók mértékét, illetve a 6. § d) pontja pedig arra ad felhatalmazást, hogy az önkormányzat a Htv. második részében meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel kibővítsen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta a Htv. rendelkezéseit és megállapította, hogy a Htv. az önkormányzatok helyi adó megállapítási jogának kereteit szabályozza. „A helyi adó megállapítása az önkormányzat képviselő-testületének a joga. A képviselő-testületet a helyi adók megállapítása során – a törvény keretei között – széles körű döntési szabadság illeti meg. A képviselő-testület a Htv. 6. §-ának c) pontja alapján az adó mértékét úgy köteles megállapítani, hogy az igazodjon az adózók teherbíró képességéhez.” (14/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1309, 1313.) „A Htv. és az annak alapján megalkotható, helyi adókat megállapító önkormányzati rendeletek célja a helyi közszolgáltatások pénzügyi feltételeinek biztosítása, a helyi adó is a közterhekhez való hozzájárulás egy formája. A Htv. a helyi adóztatás kereteit határozza meg. A törvény keretei között az önkormányzat kötelessége, hogy rendeletben az állampolgárok vagyoni és jövedelmi visz-

nyainak megfelelő adókat vezessen be.” (791/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 2126, 2128.)

2. A Képviselő-testület az építményadó mértékének megállapításánál – Siófok városát két övezetre osztva – szempontként vette figyelembe, hogy az adótárgy a település mely részén található. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezésekben hivatkozott két övezet kialakítása nem történt meg és ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert „a két övezet kialakítása rendeletbe foglaltan nem történt meg”. Nem megalapozott azonban az indítványozó ezen álláspontja, mivel az övezetek kialakítására önkormányzati rendeletalkotási eljárás során került sor, amikor az Örm1. megalkotásakor az Ör. 23. §-át úgy módosították, hogy az építményadó övezetenkénti mértékét az (1) bekezdésben határozta meg a Képviselő-testület, a (2) bekezdés az Ör. részévé tette az övezeti határokat meghatározó 1. sz. mellékletet.

Mivel az övezeti határok kialakítása önkormányzati rendeletben foglaltan történt meg, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét az Alkotmánybíróság nem állapította meg, és az indítványt e vonatkozásban elutasította.

3. Az indítványozó szerint a Képviselő-testület számára az építményadó mértékének megállapításakor a Htv. 15. § a) pontjában foglalt rendelkezése nem teszi lehetővé azt, hogy „egyetlen adótárgy – lakás – adómegállapítása során különböző mértékű építményadót határozzon meg az Önk. rendelet a lakás nagyságától függően”. Ezért álláspontja szerint az Ör. 23. § (1) bekezdés a) és b) pontja az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközően Alkotmányt sértő.

Az építményadó vagyoni típusú adó. Az épület, mint adótárgy adóztatásakor az önkormányzat az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő közterhekhez történő hozzájárulási kötelezettség adó formájában történő teljesítéséhez az adótárgy értékét meghatározó jellemzők (ingatlan fekvési helye, épület nagysága stb.) figyelembevételével állapítja meg a Htv. keretei között az adóalany által fizetendő építményadó mértékét. „A helyi adók esetében az arányos közteherviselés garanciáit elsősorban a Htv. teremti meg azzal, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit, a bevezethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, az adó tárgyát és alapját, valamint az adó mértékének maximumát. A Htv. és az annak alapján megalkotható, helyi adókat megállapító önkormányzati rendeletek célja a helyi közszolgáltatások pénzügyi feltételeinek biztosítása, a helyi adó is a közterhekhez való hozzájárulás egy formája. A törvény keretei között az önkormányzat kötelessége, hogy rendeletben az állampolgárok vagyoni és jövedelmi viszonyainak megfelelő adókat vezessen be.” (411/B/2005. AB határozat, ABK 2007. február 170, 174.)

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy a Képviselő-testület az Ör. 23. §-ában a Htv. 6. § c) pontjában és 16. § a) pontjában meghatározott keretek

között, a törvényi felső határként meghatározott adómaximum évi mértéknél alacsonyabb összegekben állapította meg az adóköteles adótárgy után a 2007. január 1-jétől fizetendő építményadó mértékét a Htv. 15. § a) pontjában meghatározott adóalap, az építmény m²-ben számított hasznos alapterülete után. A Htv. 15. §-ának rendelkezéséből nem következik az, hogy a Képviselő-testület az ingatlan nagyságától függően – annak ebből is eredő értékére figyelemmel – önkormányzati rendeletben meghatározott lakásnagyság esetén a kisebb lakásokra kedvezőbb adómértéket állapítson meg. Az adómérték megállapításánál a Képviselő-testületnek nem a Htv. 15. § a) pontja szerinti adóalap számítási módra, hanem a Htv. 6. § c) pontjára kell figyelemmel lennie az adómérték megállapításának mérlegelésénél. Az Ör. 23. §-a a fizetendő adó mértéke tekintetében az Ör. 1. számú mellékletében meghatározott övezeti besorolások alapján differenciált, emiatt az adó mértékét az Alkotmánybíróság nem minősítette aránytalannak. Az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlata alapján a vagyoni típusú adó mértékét azokban az esetekben minősítette alkotmányellenesnek a Htv. 6. § c) pontjában foglalt mérlegelésének hiánya miatt, amikor az önkormányzat az adó mértékét a Htv.-ben meghatározott törvényi adómaximumban határozta meg [1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707, 710.; 22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 620, 622–623.; 507/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1500, 1506.]. A Htv. keretei között az adómérték megállapítása a jogalkotó képviselő-testület szabad mérlegelésén nyugszik, aminek célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör. 23. §-a vonatkozásában az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozó indítványában kifogásolta azt is, hogy az Ör. 20. § (1) bekezdése, 23. §-a és 1. számú melléklete a két övezet közötti különböző mértékű, illetve az I. övezetben a lakásnagyság szerint eltérő mértékű építményadó megállapításával, illetve az állandó lakosok adófizetési kötelezettség alóli mentesítésével az Alkotmány 70/A. § rendelkezéseibe ütköző módon alkotmányos indok nélküli különbségtételt tesz az adóalanyok között.

4.1. Az Alkotmánybíróság a 48/2007. (VII. 3.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) az Ör. 20. § (1) bekezdés e) pontja és 23. §-a [az Abh. közzétételekor Ör. 21. § (2) bekezdés e) pontja és 24. §-a] alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat már vizsgálta és azokat elutasította (ABK 2007. július-augusztus, 699.). Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy tekinthető-e „ítélt dolog”-nak az indítvány e rendelkezéseket támadó része. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja alapján ugyanis az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben

már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmány ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére), – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”).

Az Abh.-ban elbírált ügyben az indítványozó azt állította, hogy az Ör. 20. § (1) bekezdés e) pontja és 23. §-a az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sérti. Az Abh. elutasította az indítványt. Jelen indítvány szintén az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével tartja ellentétesnek az Ör. fent hivatkozott rendelkezéseit. Mivel jelen esetben az „ítélt dolog” esete áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást Ügyrend 31. § c) pontja alapján az indítvány e része tekintetében megszüntette.

4.2. Az Ör. 20. § (1) bekezdés d) pontját az Alkotmánybíróság az Abh.-ban nem vizsgálta. Az indítványozó e rendelkezés vonatkozásában is az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta, hogy a Képviselő-testület az állandó lakosokat részben mentesíti az építményadó megfizetésének kötelezettsége alól, és ezzel alkotmányos indok nélküli különbségtételt tesz az adóalanyok között.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kap értelmezést. Alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetve önkényes.

„Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom értelmezésével az is megállapítható: a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körületekintéssel, 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 a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával kapcsolatosan korábbi határozatában megállapította: „Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. §-ának értelmezésével. Bár a jogegyenlőség fogalma csupán a hivatkozott § (3) bekezdésének szövegében lelhető fel, a jogegyenlőség követelménye jelen van a 70/A. § valamennyi szabályában.

A jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín,

nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.

A jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint a társadalom tagja hivatása, képzettsége, kereseti viszonyai stb. szerint különbözhet és ténylegesen különbözik is más emberektől.

Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével –, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság nyomatékosan rámutat: az Alkotmány hivatkozott rendelkezésének a vagyoni helyzet szerinti különbségtételt tiltó szabályát is csak ekként szabad értelmezni. Amikor tehát az Alkotmány 70/I. §-a kifejezetten a vagyoni viszonyoknak megfelelő közteherherviselést írja elő, ez nem jelent az alaptörvényen belüli ellentétet a 70/A. § (1) bekezdésével. Sem a jogegyenlőségből, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmából nem következik ugyanis, hogy

– vagyoni helyzetére való tekintet nélkül mindenki azonos mértékben lenne köteles hozzájárulni a közterhekhez, illetőleg

– az állam bizonyos, kifejezetten a hátrányos szociális helyzet ellensúlyozását szolgáló jogok (pl. a szociális bérlet kiutalására való jogosultság), segélyek vagy kedvezmények szabályozásánál ne vehetné figyelembe az érintett személyek vagyoni helyzetét.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.]

A Képviselő-testület az Ör. 20. § (1) bekezdésében a Htv. 6. § d) pontjában kapott törvényi felhatalmazás alapján biztosított adómentességet a síófoki lakcímmel rendelkező és életvitelszerűen ott tartózkodó adózók számára a lakás meghatározott alapterületnagyságáig. Az Alkotmánybíróság számos döntésében – elvi jelleggel a 670/B/1997. AB határozatban – mutatott rá arra, hogy a helyi önkormányzat kizárólag törvény keretei között rendelkezik döntési szabadsággal a helyi adópolitika kialakításában. E döntés azt is hangsúlyozta: „a helyi adók körében az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának egyik részjogosítványa. Az adómentességek, kedvezmények meghatározása során az önkormányzat a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai, adópolitikai szempontokat, a lakosság szociális körülményeit mérlegelve,

szabadon dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportját vonja az általánostól eltérő kedvezőbb megítélés alá, az adóalanyok mely csoportja számára nyújt adómentességet, adókedvezményeket” (ABH 1999, 600, 604.). Az indítvánnyal támadott rendelkezés a Htv. Keretei között hozott olyan jogalkotói helyi adópolitikai döntés, amely nem önkényes és az emberi méltósághoz való jogot nem sértő megkülönböztetés. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör. 20. § (1) bekezdés d) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e vonatkozásban elutasította.

Budapest, 2007. december 17.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

411/B/2007. 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 távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról szóló 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet 3. melléklet 19.3. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére és 70/K. §-ára alapított – indítványt elutasítja, egyebekben az indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról szóló 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 3. melléklet 19.3. pontja értelmében, amennyiben az adott épületben felhasznált fűtési hőmennyiség és díjának épületrészenkénti (lakásonkénti) megosztása fűtési költségmegosztók alapján történik, a különböző fekvésű és elhelyezkedésű épületrészek hőveszteség-különbségeiből adódó többletköltség mérséklése érdekében – a felhasználó döntése alapján – korrekciós tényezőt lehet alkalmazni. Az indítványozó a jog-

orvoslathoz való jog, valamint az Alkotmány 70/K. §-ának a sérelmét látja abban, hogy a korrekciós tényező alkalmazása nem kötelező, az csupán a felhasználó döntésétől függő lehetőség. Az alkotmányellenességet elsősorban abban látja az indítványozó, hogy bírósághoz fordulni csak közgyűlési határozat ellen van lehetőség, a társasház vagy a lakásszövetkezet „vezetősége” azonban megtagadhatja, hogy a korrekciós tényező bevezetése egyáltalán a közgyűlés napirendi pontjai közé – és így megtárgyalásra – kerüljön, és a „tagok 10%-ának a javaslata alapján egy közgyűlés összehívása ezzel a napirendi ponttal teljesen kilátástalan”. Álláspontja szerint a jogalkotónak kötelezővé kellene tennie a korrekciós tényező alkalmazását, vagy legalább el kellene rendelnie, hogy minden társasház, lakásszövetkezet közgyűlése napirendre vegye a korrekciós tényező kérdését, és döntést hozzon róla. Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezés módosításának elrendelését kérte az Alkotmánybíróságtól, az Alkotmánybíróság főtítkárának tájékoztató levelét követően azonban indítványát akként módosította, hogy kérte egyrészt az R. 3. melléklet 19.3. pontjának megsemmisítését, indítványozta továbbá, hogy az Alkotmánybíróság „az alkotmányos jogokat biztosító új törvény megalkotását elrendelni szíveskedjen”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„70/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

2. Az R. támadott rendelkezése:

„3. melléklet

19.3. Ha az épületben felhasznált fűtési hőmennyiség és díjának épületrészenkénti, illetőleg lakásonkénti megosztása fűtési költségmegosztók alapján történik, a különböző fekvésű és elhelyezkedésű épületrészek hőveszteség-különbségeiből adódó többletköltség mérséklése érdekében a felhasználó döntése alapján korrekciós tényezőt lehet alkalmazni. A felhasználó, illetőleg a tulajdonosok közössége dönthet úgy is, hogy az épületben elfogyasztott fűtési hőmennyiség és díjának egy meghatározott része légtér-fogat arányosan, a fennmaradó része a költségmegosztók kiértékelése alapján kerüljön az épületrészek (lakások) között megosztásra.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az R.-nek az indítványozó által kifogásolt rendelkezése alapján a korrekciós tényező alkalmazása nem kötelező, ahhoz a felhasználó (társasházak, illetve lakásszövetkezetek esetében a közgyűlés) döntése szükséges. A lakók alanyi jogainak és törvényes érdekeinek esetleges sérelméből eredő igények érvényesítése – ha egymás közt meg egyezni nem tudnak – polgári bírói útra tartozik [a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 7. § (1) bekezdése]. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján csak azt kell megvizsgálnia, hogy a támadott jogszabályi előírás sérti-e az indítványozó által felhívott alkotmányi rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét valamely bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve tehát bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekre terjed ki, tartalma pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás (fellebbezés, felülvizsgálat) lehetősége. [Lásd legutóbb összefoglalóan: 3/2007. (II. 13.) AB határozat, ABK 2007. február, 83. 85.] Az Alkotmány 70/K. §-a arról rendelkezik, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. támadott rendelkezése – a távhődíj korrekciós tényezőjének alkalmazhatósága – és az indítványozó által megjelölt alkotmányi rendelkezések – a jogorvoslathoz való jog, illetve az alapjogok megsértéséből eredő igények bíróság előtti érvényesíthetőségének joga – között alkotmányossági szempontból értékelhető, közvetlen, érdemi összefüggés nincs. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt elutasította.

Tekintettel azonban arra, hogy az indítványozó problémáját az indítványban foglaltak szerint elsősorban az okozza, hogy a lakásszövetkezet igazgatósága nem tűzi napirendre a korrekciós tényező kérdését, az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja, hogy rámutasson: a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény 16. § (2) bekezdése alapján kötelező a közgyűlés összehívása, ha ezt a tagok legalább tíz százaléka vagy a felügyelőbizottság írásban, az ok megjelölésével indítványozza. Ha az indítványt az igazgatóság nem fogadja el, illetőleg legkésőbb harminc napon belül a közgyűlést nem hívja össze, a fel-

ügyelőbizottság ezt követő tizenöt napon belül, ennek elmulasztása esetén az összehívást kérő tagok, vagy az általuk megbízott személy jogosult a közgyűlés összehívására.

2. Az indítványozó a korrekciós tényezőre vonatkozó szabályok megsemmisítésén túl arra is határozott indítványt terjesztett elő, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el új – a korrekciós tényező kötelező alkalmazását elrendelő – jogszabály megalkotását. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény alapján az Alkotmánybíróság hatásköre erre nem terjed ki, ezért az Alkotmány-

bíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja alapján az indítvány ezen részét visszautasította.

Budapest, 2007. december 17.

Dr. Kukorelli István s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

460/D/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 60. § (3) bekezdése és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 110. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

Az indítványozók jogi képviselőjük útján indítvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz, melyben kérték az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 60. § (3) bekezdése és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 110. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozók előadták, hogy építési engedély kiadása iránti ügyben hozott közigazgatási határozat ellen felperesként kereseti kérelemmel éltek, amely ügyben a Pest Megyei Bíróság 1.K.26.590/2001/18. szám alatti jogerős ítéletében a keresetet elutasította. Az indítványozók a jogerős bírósági ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságán, amely a Kfv.V.40.005/2002/4. számú végzésével a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasította, mivel

az érdemi elbírálásra alkalmatlan volt és a jogszabályi feltételeknek nem felelt meg. Az indítványozók ezután fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozók indítványukat – jogi képviselőjük útján – az Alkotmánybíróság 460/D/2003/2. számú felhívásában foglaltakra hivatkozással a sérelmezett jogszabályi rendelkezések vonatkozásában pontosították, de nem jelölték meg, hogy az Alkotmánybíróság azt milyen eljárás keretében vizsgálja.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az indítványozók jogi képviselőjét, hogy nyilatkozzon arról, hogy az indítványt alkotmányjogi panasz vagy alkotmányellenesség utólagos vizsgálata keretében kéri elbírálni. A jogi képviselő nyilatkozatában kérte, hogy az indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz szabályai szerint bírálja el az Alkotmánybíróság.

Indítványozók az ügyben a Pest Megyei Bíróság 1.K.26.590/2001/18. számú ítéletét – jogi képviselőjük útján – 2002. november 4-én vették át. Az ítélet keltezése tévesen nyert megjelölést, ezért a bíróság a 19. számú kijavító végzéssel azt helyesen 2002. szeptember 26. napján jelölte meg. A kijavító végzést 2002. november 21-én vette át a jogi képviselő. A Legfelsőbb Bíróság a felperesek – indítványozók – felülvizsgálati kérelmét 2003. március 3-án a Kfv.V.40.005/2002/4. számú végzésével hivatalból elutasította, amely végzést a jogi képviselő 2003. április 7-én vette át. Az indítványozók – jogi képviselőjük útján – alkotmányjogi panaszukat 2003. június 5-én nyújtották be az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság a 23/1991. (V. 18.) AB végzésében elvi jelentőséggel mutatott rá a következőkre:

„Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint »az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a

jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.«

Önmagában véve e rendelkezés alapján vitatható lenne hogy mit kell érteni az idézett rendelkezésben említett »egyéb jogorvoslati lehetőségek« alatt, illetőleg a törvényességi óvás iránti kérelem e körbe vonható-e. Am e kérdésre pontos és egyértelmű választ ad a hivatkozott § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézhezvételétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A két rendelkezés egybevetéséből nyilvánvaló, hogy az (1) bekezdésben említett »egyéb jogorvoslati lehetőségek« alatt kizárólag a rendes jogorvoslatokat kell érteni.” (ABH 1991, 361, 361–362.)

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a felülvizsgálati kérelem az ügyet lezáró jogerős ítélet utáni rendkívüli eljárás (perorvoslat), tehát nem minősül olyan jogorvoslatnak, mint amelyek kimerítésének kötelezettségére az Abtv. 48. § (2) bekezdése utal. Az Alkotmánybíróság korábbi 735/D/1995. AB döntésében már rámutatott arra, hogy a felülvizsgálati kérelem ezen jogi természetéből folyóan az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló 60 napot a felülvizsgálati eljárás nem hosszabbítja meg.” (157/D/1995. AB végzés, ABH 1995, 1082, 1082–1083.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz elkészült, mivel az indítványozók nem az építési engedélyezési ügyet érdemben lezáró jogerős bírósági ítélet kézhezvételét követő 60 napon belül terjesztették elő, hanem csak a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító végzést követően éltek ezzel.

Erre figyelemmel az alkotmányjogi panaszt – mivel az nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek – az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2007. december 10.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

Dr. Kiss László s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k. *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

258/E/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénnyel kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó 2004. március 10-én kezdeményezte annak megállapítását, hogy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénnyel kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy az adórendszer közvetítésével megvalósuló, társadalom- és szociálpolitikai indíttatású támogatások igénybevétele a nyugdíjasok számára nem biztosított.

Az indítványozó 2007. november 6-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, 2007. december 17.

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

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

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

Dr. Kovács Péter s. k. *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós, s. k., *Dr. Paczolay Péter, s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

712/D/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a távhőszolgáltatásról szóló 1998. évi XVIII. törvény 35. § (2) bekezdés *a)–d)* pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság Pfv.E.20.170/2004/7. számú végzése ellen, a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2.P.51.100/2003/17. számú, 9.P.53.707/2003/6. számú és 9.P.50.613/2004/10. számú, illetve a Fővárosi Bíróság 52.Pf.27.580/2004/3. számú ítélete ellen, továbbá a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtti 11.P.51.605/2004. számú és 18.P.50.697/2004. számú perek kapcsán előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszatartja.

Indokolás**I.**

1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz 2004. július 1-jén érkezett alkotmányjogi panaszában a távhőszolgáltatásról szóló 1998. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.) 35. § (2) bekezdése egyes rendelkezései megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet. A támadott szabályok az általános közüzemi szerződésnek az épület vagy épületrész tulajdonosa, illetve a fogyasztók közössége által történő felmondása konjunktív feltételeit rögzítik. Az alkotmányjogi panasz alapját képező perekben a felperes az indítványozó ellen az elmaradt közüzemi (távhőszolgáltatási) díj megfizetése iránt terjesztett elő kereseteket. Az indítványozó védekezéseiben arra hivatkozott, hogy a közüzemi szerződést felmondta, ezért díj fizetésére nem köteles. Az ügyekben eljáró bíróságok azonban a támadott jogszabályra hivatkozva megállapították a szerződés fennállását, és a felperes kereseteinek helyt adtak. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát eredetileg a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint felülvizsgálati bíróság által Pfv.E.20.170/2004/7. szám alatt hozott végzéssel összefüggésben terjesztette elő. Az Alkotmánybíróság főtítkárnak tájékoztatását és felhívását követően azonban alkotmányjogi panaszát 2004. november 3-án kelt kiegészítésében további, azonos tárgyban indított (de más időszakokra vonatkozó díjak érvényesítésére irányuló) perekre is kiterjesztette. Ezek közül egyesekben akkor már elsőfokú határozat született (ezeket az indítványozó csatolta: Pesti Központi Kerületi Bíróság 2.P.51.100/2003/17. számú, 9.P.53.707/2003/6. számú és 9.P.50.613/2004/10. számú ítéletei), másokban azonban még nem (a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt folyamatban lévő 11.P.51.605/2004. számú és 18.P.50.697/2004. számú perek). Az indítványozó újabb főtítkári felhívásra indítványa

2004. december 8-án kelt kiegészítéséhez mellékelte a Fővárosi Bíróságnak mint másodfokú bíróságnak a Pesti Központi Kerületi Bíróság P.53.707/2003/6. számú ítéletét helyben hagyó, 2004. november 4-én kelt 52.Pf.27.580/2004/3. számú ítéletét. Ezen ítélet vonatkozásában az alkotmányjogi panasz megfelel az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) – (2) bekezdéseiben foglalt rendelkezéseknek: a tértivevény tanúsága szerint az indítványozó a másodfokú jogerős ítéletet 2004. december 6. napján vette kézhez, s azt 2004. december 10-én érkezett beadványa mellékleteként nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó által megjelölt többi perben született jogerős (másodfokú) ítélet azóta sem került csatolásra.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszának alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 13. § (1) bekezdésére és 70/A. § (3) bekezdésére. Álláspontja szerint a demokratikus jogállam kritériumainak nem felel meg az a jogszabályhely, amely bizonyos esetekben szerződéskötési kötelezettséget ír elő, illetve az így létrejött szerződés felmondását korlátozza. Előadta, hogy a Tszt. 35. § (2) bekezdésének *a)* pontja „indokolatlanul köti a felmondási jogot az épület, épületrész valamennyi tulajdonostársa hozzájárulásához, hiszen, amennyiben a fogyasztó a lakásában a távhőszolgáltatással azonos komfort értékű más hőellátást valósít meg, akkor ezzel nem sérti a többi tulajdonostárs tulajdonhoz való jogát, amiért is indokolatlan, hogy a felmondáshoz az épület valamennyi tulajdonos[*a*] hozzájárulása szükséges legyen”. A Tszt. 35. § (2) bekezdés *c)* pontja meglátása szerint egyrészt ellentétes a tulajdonhoz való joggal, másrészt „azzal, hogy a szerződésben a felek nem egyenrangúak, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott demokratikus jogállamban történő élés jogát”. Utalt arra, hogy a törvény épp az anyagilag erősebb távhőszolgáltatónak biztosít több jogot a fogyasztóval szemben. Ugyanerre hivatkozott a Tszt. 35. § (2) bekezdés *d)* pontja kapcsán is. Előadta, hogy a műszaki feltételeket a távhőszolgáltató biztosította, s a szerződést is a szolgáltató kényszerítette a fogyasztóra. Meglátása szerint a szerződés felmondásakor is a szolgáltatónak kell a szolgáltatás megszüntetéséhez szükséges műszaki feltételeket úgy megváltoztatnia, hogy a szolgáltatást részben meg lehessen szüntetni.

Álláspontja szerint a Tszt. 35. § (2) bekezdésében foglalt feltételek olyan indokolatlan terhet rónak a fogyasztóra, amely miatt nem érvényesül az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében megfogalmazott törvény előtti egyenlőség elve: „a fogyasztó kiszolgáltatottságából következően a Ptk. Szerződésekre vonatkozó jogszabályaiban megfogalmazott jogokkal nem élhet. (Felmondási joga stb.)” Ennek keretében hivatkozott a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 206. §-ára, 234. § (1) bekezdésére, 321. §-ára, 387. §-ára és 388. § (2) – (4) bekezdéseire.

Az Alkotmánybíróság az indítványozót felhívta, hogy alkotmányjogi panasz hiányosságait pótolja, és ennek keretében fejtsse ki, meglátása szerint a támadott jogszabály-

helyek miatt sértik az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot; továbbá pontosítsa, a Tszt. kifogásolt rendelkezése az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt szabályt sérti-e, avagy a törvény előtti egyenlőség elvét. Ez utóbbi vonatkozásban az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy pontosan jelölje meg az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló alkotmányos rendelkezést, s ennek figyelembevételével fejtsse ki, a kifogásolt jogi rendelkezések azt miért sértik. Az indítványozó a hiánypótlásnak nem tett eleget.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tszt. 2005. július 1. napjával hatályát veszítette, helyébe a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény lépett. A töretlen alkotmánybíróági gyakorlat szerint [pl. 44/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 568, 571.] hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára kivételesen, csak az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Miután az indítvány alkotmányjogi panasz, az Alkotmánybíróság a már hatályon kívül helyezett jogszabály tekintetében az eljárást lefolytatta.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„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.

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

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

2. A Tszt. érintett rendelkezése:

„35. § (2) Az általános közüzemi szerződést az épület, illetőleg épületrész tulajdonosa vagy a fogyasztók közössége 30 napos felmondási határidővel a Közüzemi Szabályzatban meghatározott módon és időpontra akkor mondhatja fel, ha

a) az épületben, épületrészben – az épület, épületrész valamennyi tulajdonosának hozzájárulásával – a távhőszolgáltatással azonos komfort értékű más hőellátást valósít meg;

b) a szerződés felmondása nem okoz kárt más számára, és nem korlátozza mások tulajdonosi, használoi, bérlői jogait;

c) viseli azokat a költségeket, amelyek a fogyasztói be rendezéseknek a felmondás következtében szükséges műszaki átalakításával merülnek fel;

d) a szerződés felmondását a meglévő rendszer műszaki megoldása lehetővé teszi, a felmondás nem ütközik egyéb jogszabályba, műszaki előírásba, továbbá közös tulajdon esetén a tulajdonostársak döntésébe.”

III.

Az indítvány érdemben nem bírálható el.

1. Az indítványozó szerint a Tszt. 35. § (2) bekezdés c) és d) pontjai sértik a demokratikus jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott elvét. Mindkét rendelkezés esetén abban látta megvalósulni az alkotmányellenességet, hogy a jogszabály a lakossági fogyasztónak szerződéskötési kötelezettséget ír elő, amelynek felmondását a kifogásolt feltételek lényegében lehetetlenné teszik. A felek nem egyenrangúak, a távhőszolgáltató a fogyasztóval szemben kedvezőbb jogi pozícióba kerül.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz egyedi jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog séremlme esetén vehető igénybe. [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.; 676/D/2004. AB határozat, ABK 2007. június, 611, 613.] Tekintettel arra, hogy az indítványozó a Tszt. 35. § (2) bekezdés c) és d) pontjai kapcsán – érdemi indokolás nélkül – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményének, és nem valamely alkotmányos alapjognak a séremlmét állította, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt 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., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

2. Az indítványozó a Tszt. 35. § (2) bekezdés a), c) és d) pontjait az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog alapján is támadta. Az a) pont kapcsán csak arra utalt, hogy indokolatlan az épület valamennyi tulajdonosának hozzájárulásához kötni a felmondás érvé-

nyességét, hiszen ha a fogyasztó a lakásában a távhőszolgáltatással azonos komfort értékű más hőellátást valósít meg, akkor ezzel nem sérti a többi tulajdonostárs tulajdonhoz való jogát. Nem fejtette azonban ki, hogy a támadott szabály kinek a tulajdonhoz való jogát milyen módon sérti, azaz konkrétan miben valósul meg az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének sérelme. A Tszt. 35. § (2) bekezdés c) és d) pontjai tekintetében is csupán állította a tulajdonhoz való jog sérelmét, nem adta azonban elő, hogy ez mi által és mennyiben valósul meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány akkor felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésének, ha az tartalmazza a megtámadott jogszabályt, illetve annak konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmány ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.). Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában kifejtette, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.; 1125/D/2004. AB határozat, ABK 2007. június, 624, 630.). Tekintettel arra, hogy az indítványozó a hiánypótlási felhívás ellenére sem fejtette ki, a támadott rendelkezések miért és mennyiben sértik az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, az Alkotmánybíróság az indítványt – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Az Ügyrend 29. § d) pontja alapján utasította vissza az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése tekintetében is. Az indítványozó az általa hivatkozott törvény előtti egyenlőség és a 70/A. § (3) bekezdésében foglalt esélyegyenlőség elve kapcsán felhívás ellenére nem tisztázta, álláspontja szerint ténylegesen melyik alkotmányos rendelkezést sértik a Tszt. 35. § (2) bekezdésében felsorolt feltételek, s miben valósul meg az alkotmányellenesség.

3. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panasszal akkor fordulhat az indítványozó az Alkotmánybírósághoz, ha az egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az Abtv. 48. §-ának (1) – (2) bekezdéseiben foglaltakat együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.]. Ebből következik, hogy az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon is csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő. Az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából tehát a rendkívüli jogorvoslatokat álta-

lánban figyelmen kívül kell hagyni [46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 510.].

Az Alkotmánybíróság a jelen esetben megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszra meghatározott határidő szempontjából a rendkívüli jogorvoslatot figyelmen kívül kellett hagyni, mert a panasz benyújtására jogosult személy nem a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat folytán került abba a helyzetbe, hogy az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét és az emiatt bekövetkezett alkotmányos alapjogsértést állítsa és panaszolja. Emiatt az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság Pfv.E.20.170/2004/7. számú végzése ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontjára tekintettel visszautasította.

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 2.P.51.100/2003/17. számú és 9.P.50.613/2004/10. számú ítéletei ellen, továbbá a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtti 11.P.51.605/2004. számú és 18.P.50.697/2004. számú perek kapcsán előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította, mivel az alkotmányjogi panasz előterjesztésekor az indítványozó még nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, illetve a jogerős (másodfokú) határozatokat utóbb nem csatolta. A Pesti Központi Kerületi Bíróság 9.P.53.707/2003/6. számú ítélete ellen előterjesztett alkotmányjogi panasz visszautasítása szintén az Ügyrend 29. § e) pontján alapul: az indítványozó a jogorvoslati lehetőségét ezen ítélet tekintetében ugyan kimerítette, alkotmányjogi panasz azonban csak a jogerős határozat ellen terjeszthető elő.

Budapest, 2007. december 11.

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

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

Dr. Bihari Mihály s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
az Alkotmánybíróság elnöke, alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró helyett

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
az Alkotmánybíróság elnöke, előadó alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró helyett

431/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a Váci Városi Bíróság 1.P.20.374/2001/22. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. §-ában írt feltételek hiánya miatt – visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Pest Megyei Bíróság 5.Pf.22.857/2002/23. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó önkormányzat – jogi képviselője útján – alkotmányjogi panasszal élt a Váci Városi Bíróságnak az indítványozó keresetét elutasító 1.P.20.374/2001/22. számú, valamint a Pest Megyei Bíróságnak – az elsőfokú ítéletet helyben hagyó – 5.Pf.22.857/2002/23. számú ítéletei ellen.

Az ítéletekben hivatkozott jogszabályok alkotmányellenességére vonatkozóan az indítványozó az alábbiakat adta elő:

1. Álláspontja szerint az Alkotmány 13. §-át, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) a tulajdonvédelemre vonatkozó szabályait sérti az, hogy az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kpt.), valamint a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (a továbbiakban: Ámt.) a kárpótlási földalapok kijelölése tekintetében nem tette kötelezővé ennek a korlátozásnak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését, másrészt jogellenesen – kártalanítás nélkül – korlátozta a szövetkezet tulajdonlásából eredő rendelkezés jogát. Nézete szerint a Kpt. 15. és 17. §-a, illetve az Ámt. 13. § (3) bekezdésében és 25. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések nem felelnek meg a jogállamisági követelményeknek, mert a szövegezésből nem olvasható ki, hogy a földalap kijelölése egyben a jogszabályban meghatározott elidegenítési és terhelési tilalmat is jelent, ezért „mulasztásban, illetve szabályozási inkonzisztenciában megnyilvánuló alkotmányellenes állapot” keletkezett. Minderre tekintettel kéri a Kpt. 15. és 17. §-ainak, valamint az Ámt. 13. § (3) bekezdésének megsemmisítését, és alkalmazásának a bírósági eljárásban történő kizárását.

2. Az indítványozó állítása szerint az Alkotmányban foglalt demokratikus jogállamisági követelményeket [2. § (1) bekezdés] és a tulajdonnal való rendelkezést (13. §) sérti az, hogy a Kpt. és az Ámt. nem szabályozta a kijelölt földekkel kapcsolatban a szövetkezet rendelkezési jogának tartalmát. A támadott ítéletek ezzel összefüggő megállapításai „alkotmányellenes helyzet alapján” történhettek meg, ezért „az alkotmányjogi panasz kapcsán a demokratikus jogállamiság követelményét sértő szabályozásra és alkotmányellenes mulasztásra is” hivatkozik az indítvány.

3. Az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétesnek tartja az indítványozó, hogy a felek (egy önkormányzat és egy szövetkezet) a tulajdonukat képező termőföldre, illetve ingatlanra nem köthetnek olyan szerződést, hogy azokat elcseréljék. Álláspontja szerint ez sérti a piacgazdaság követelményét, a szerződéses szabadság elvét és a tulajdonnal kapcsolatos rendelkezési jogot, valamint nincs összhangban a tulajdonformák egyenlőségét elismerő alkotmányos szabállyal sem. Ezen érvelés alapján kéri a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 6. § (1) bekezdésének megsemmisítését is.

4. Az indítványozó álláspontja szerint a Ptk. 234. § (1) bekezdésében foglalt szabály („a semmis szerződés érvénytelenségére ... bárki határidő nélkül hivatkozhat”) hivatalból történő alkalmazása – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe és a bíróságok szervezetéről és működéséről szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bsz.) 9. §-ába ütközése folytán is – „ellentétes az igazságszolgáltatás gyakorlásának jogával, és a bíróságoknak a törvényeknek való alávetettsége alkotmányos elvével [50. § (1) és (3) bekezdése, a Bsz. 1. § és 2. § (1) bekezdése]”. Az indítvány szerint nincs olyan jogszabály, amely a semmis szerződések esetén a bíróság számára lehetővé tenné a semmisség kimondását, erre csak kérelem alapján kerülhet sor. Mindezek alapján kéri annak megállapítását, hogy a demokratikus jogállamiság követelményébe ütközik, illetve mulasztásos alkotmánysértés valósul meg abból eredően, hogy a jogszabály nem határozza meg a bíróság hivatalból való eljárásának terjedelmét a polgári jogviszonyokban, különösen a Ptk. 234. § (1) bekezdésében foglalt szabálynak a felek kérelme nélkül a bíróságok által történő alkalmazását, és kéri a Ptk. 234. § (1) bekezdésének megsemmisítését.

5. Hiányosnak tartja az indítványozó – az indítvány benyújtásakor hatályos – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 75. § (1) bekezdését, tekintettel arra, hogy a semmisség jogcímei között nem tartalmazza azt a lehetőséget, hogy a semmisséget a bíróság polgári perben is kimondhatja, ha a közigazgatási határozat jogszabálysértő. Különösen indokoltnak tartja ezt olyan esetben, amikor a közigazgatási határozat tulajdonjogot keletkeztet. Alkotmányellenesnek tartja az Áe. 75. § (2) bekezdése által a közigazgatási határozatok megsemmisítésére megállapí-

tott három éves időkorlátot, mivel ez – a 75. § (1) bekezdésének állított hiányosságával együtt – sérti az Alkotmánynak a tulajdonjog kivételes elvonásához kapcsolódó, azonnali kártalanítással történő reparációjának elvét. Kéri ezért az Áe. 75. § (2) bekezdésének megsemmisítését, továbbá a demokratikus jogállamiság sérelmét jelentő, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását abban a tekintetben, hogy az Áe. 75. § (1) bekezdése a semmisség körében nem tartalmazza a tulajdonjogot keletkeztető jogszabálysértő határozatok feltétlen, határidő nélküli semmissé nyilvánítását.

6. Konkrét alkotmányi hivatkozás nélkül mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri az indítványozó arra hivatkozva, hogy az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) nem szabályozza a 7. § (1) bekezdésében meghatározott, a kérelmek iktatási sorrendjéhez igazodó rangsor megsértésével hozott határozatért fennálló felelősséget, illetve jogorvoslatot.

7. Ugyancsak alkotmányi hivatkozás nélkül kéri az indítványozó az Inyvtv.-nek a törlési és kiigazítási perekre vonatkozó 62–63. §-ainak megsemmisítését.

Az indítványozó kérelmére – az akkor folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásra tekintettel – az Alkotmánybíróság a jogerős ítélet kézbesítésének időpontjára vonatkozóan megkereste a Legfelsőbb Bíróságot. A tájékoztatás alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó részére a jogerős ítéletet 2005. március 5-én kézbesítették, az indítvány 2005. április 29-ei érkezése tehát megfelel az Abtv. 48. § (2) bekezdésében előírt feltételnek.

II.

1. Az indítványozó önkormányzat alkotmányjogi panaszát a keresetét elutasító elsőfokú, valamint az azt helybenhagyó másodfokú, jogerős ítéletek ellen terjesztette elő. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozattal összefüggésben lehet benyújtani, ezért az indítvány a Váci Városi Bíróság 1.P.20.374/2001/22. számú ítéletével összefüggésben a törvényi feltételeknek nem felel meg, ezért ebben a vonatkozásban 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) pontja alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

2. Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság feladatául főszabályként a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát jelöli meg. Ezzel a feladat-meghatározással összhangban áll az Abtv. 48. §-ában szabályozott jogintézmény tartalma, amelynek megfelelően az alkot-

mánybírósági eljárás középpontjában az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során is az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálata szerepel. (277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788.)

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele tehát az, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következzen be, következésképp az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság vizsgálata csak azon jogszabályi rendelkezésekre terjedhet ki, amely rendelkezéseket az eljáró bíróságok a támadott határozatokban alkalmaztak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében csak azt vizsgálja, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály sérti-e az Alkotmány valamely rendelkezését. (1145/D/2005. AB végzés, ABH 2006, 2357, 2359.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pest Megyei Bíróság 5.Pf.22.857/2002/23. számú ítélete az indítvány által támadott jogszabályi rendelkezések közül csak a Kpt. 17. § (1) bekezdésére, az Ámt. 13. § (3) bekezdésére, valamint a Ptk. 234. § (1) bekezdésére hivatkozott, ezért az Abtv. 1. § d) pontja szerinti eljárást ezen jogszabályhelyek tekintetében folytatta le.

Az indítványozó által hivatkozott további jogszabályhelyeket az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős ítélet nem tartalmazza, azokat az eljáró bíróság nem alkalmazta. Ebből következően azok vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § d) pontjában, illetve 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva lehetősége nincsen (ld. a fentebb már hivatkozott 1145/D/2005. AB végzést, ABH 2006, 2357, 2359.). Ebből következően az indítvány ebben az összefüggésben nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a további jogszabályhelyek tekintetében visszautasította.

3. Az indítványozó a Kpt. és az Ámt. rendelkezései tekintetében alkotmányellenes mulasztás fennállására hivatkozik, ami álláspontja szerint abban áll, hogy a jogszabályok szövegezéséből nem olvasható ki, hogy a kárpótlási földalap kijelölése egyben jogszabályban meghatározott elidegenítési és terhelési tilalmat is jelent.

Mulasztást állít az indítvány a Ptk. 234. § (1) bekezdése tekintetében is, amikor az alkotmányellenességet arra alapozza, hogy nincs olyan jogszabály, amely semmis szerződések esetén a bíróság számára lehetővé tenné a semmisség kimondását.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az alkotmányjogi panasz elbírálására és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatásköreinek összefüggéseit. E határozataiban megállapí-

totta, hogy az Abtv. 48. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következzen be. Ennélfogva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. Ezért az Alkotmánybíróság általános gyakorlata szerint kizárta, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. [27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.; 1124/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1702, 1719.]

Tekintettel arra, hogy az indítvány a jogerős ítéletet hozó bíróság által alkalmazott jogszabályok vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében meghatározott, a fentiekben ismertetett feltételeknek, az Alkotmánybíróság azt – az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2007. december 10.

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

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

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

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

Dr. Lenkócs Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

911/B/2006. AB végzés

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

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a 40/2006. (IX. 27.) AB határozattal szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a 40/2006. (IX. 27.) AB határozattal szemben előterjesztett alkotmányjogi panasszal összefüggésben benyújtott, jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó elsődlegesen az Alkotmánybíróság 40/2006. (IX. 27.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) szemben terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, mert álláspontja szerint a döntést más jogi érvekre kellett volna alapozni.

Az indítványozó másodlagosan kezdeményezte, hogy beadványát az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló kezdeményezésként bírálja el. Az indítvány hivatkozik a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény számos rendelkezésére, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 8. § (2) bekezdésére, 32/A. § (1) bekezdésére, 57. § (5) bekezdésére, továbbá a 77. §-ára. Az indítványozó a felsorolt jogszabályi rendelkezésekre utalva kifogásolta az Országos Választási Bizottság eljárási rendjét, és a 308/2006. (VII. 4.) OVB határozat elleni kifogások alkotmánybíróági kezelését.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése kimondja: „Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Az Abtv. 48. §-a az Alkotmánybíróság hatáskörét fogalmazza meg. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése kimondja: „Az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.” Az Abtv.-ből tehát az következik, hogy az Alkotmánybíróság határozatával szemben nem lehet alkotmányjogi panaszt előterjeszteni az Alkotmánybírószágon.

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) pontja szerint az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az nem felel meg az Abtv. 48. §-ában foglalt feltételeknek.

Ezért az Alkotmánybíróság az Abh.-val szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

3. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése kimondja: „Az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia.”

Jelen esetben az indítványozó nem határozta meg a kérelem alapjául szolgáló okot, és az indítvány nem tartal-

maz határozott kérelmet. Az indítványban megfogalmazott kifogások nem tekinthetők jogszabályi rendelkezések utólagos normakontrolljára irányuló indítványnak. Ezért az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján visszautasította.

Budapest, 2007. december 17.

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

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

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

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

Dr. Lenkócs Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

1147/D/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a gyógyszerárak létesítéséről és működésük egyes szabályairól szóló 1994. évi LIV. törvény 1. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 52. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a gyógyszerárak létesítéséről és működésük egyes szabályairól szóló 1994. évi LIV. törvény (a továbbiakban:

Gyltv.) 1. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e rendelkezésnek a Fővárosi Bíróság 6.K.34339/205/14. számú ítéletével elbírált ügyben történő alkalmazhatósága kizárását indítványozta. Kérte továbbá a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 52. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint annak kimondását, hogy e rendelkezések a Legfelsőbb Bíróság Gfv.X.30.404/2005/4. számú végzésével elbírált ügyben nem alkalmazhatók.

2. Az indítványozó a fenti határozatokkal jogerősen befejezett eljárások előzményeként előadta, hogy beltagja volt egy betéti társaságnak, amely a számára engedélyezett személyes gyógyszerárak működtetési jog (a továbbiakban: személyi jog) alapján gyógyszerárakat működtetett. Miután a betéti társaságból kivált, a – vele történt megállapodás alapján – belépő gyógyszerész beltág számára a hatóság először személyi jogot engedélyezett, majd azt a Magyar Gyógyszerész Kamara (a továbbiakban: Kamara) visszavonta. Ez utóbbi határozat felülvizsgálata tárgyában indított eljárásban a Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV. 37.610/2003/14. számú határozatával a keresetet elutasította. Megállapította, hogy az új beltág számára – szakmai feltételek hiányában – nem lehetett átengedni a személyi jogot, így a Kamara határozata jogszerű volt; ebből következően az indítványozó maradt a személyi jog jogosultja.

Az indítványozó eközben új betéti társaságot alapított egy gyógyszerárak működtetésére, amely működési engedélyének megadása, illetőleg a korábbi gyógyszerárak működési engedélye visszavonása iránt benyújtott kérelmét a hatóságok elutasították. Az indítványozó a cégbíróságnál törvényességi felülvizsgálati eljárást kezdeményezett arra hivatkozással, hogy a korábbi gyógyszerár törvényesen nem működhet, mert beltagja nem rendelkezik személyi joggal. A cégbíróság határozatában bírságot szabott ki a korábbi gyógyszerárral szemben.

3. Az indítványozó a személyi jog visszavonása tárgyában meghozott ítélet elleni perújítási eljárás befejezését követően újabb törvényességi eljárást kezdeményezett, amelyet a cégbíróság határidőben benyújtottnak tekintett. A korábbi gyógyszerárakat működtető betéti társaság működését két hónapra felfüggesztette abból az indokból, hogy nincs személyi jogos gyógyszerész beltagja, egyebekben pedig elutasította a kérelmet. A határozatot a másodfokú bíróság helybenhagyta, majd a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság Gfv. X. 30.404/2005/4. számú végzésével hatályon kívül helyezte a jogerős másodfokú végzést, egyben megváltoztatta az elsőfokú bíróság végzését és a kérelmet elutasította. Az indoklás tartalmazza, hogy az eljáró bíróságok határozata a Ctv. 51. § (2) bekezdésének téves értelmezésén alapult, amikor a perújítási eljárásban született jogerős határozat kézhezvételét tekintették a törvényességi felülvizsgálati kérelem előterjesztése kezdő időpontjának. E rendelkezés értelmében ugyanis az eljárás-

rast az arra okot adó körülményről való tudomásszerzéstől számított 30 napon belül lehet kezdeményezni, az indítványozó pedig a Legfelsőbb Bíróság ítéletének kézhezvételkor értesült arról a tényről, amelyre kérelmét alapította. Mivel ettől számítottan a fenti határidő eltelt, a kérelem elkésett, de elkéssettnak minősülne a beadvány a perújítási eljárásban született ítélet kézbesítéséhez képest is. A határozat nem osztotta az eljáró bíróságok álláspontját abban a vonatkozásban sem, hogy a kérelem elkészségének következményeit nem lehet levonni, ha az eljárás hivatalból lefolytatásának feltételei fennállnak, mert a kérelemre és hivatalból induló eljárás szabályai részben eltérnek; így utóbbiban a kérelmező félként nem vehet részt, és másként alakul az eljárás megindítására rendelkezésre álló határidő is. Hozzáfűzte, hogy „ha annak feltételei fennállnak, hivatalból a törvényességi felügyeleti eljárást le kell folytatni.”

A jogosultak kezdeményezése hiányában hivatalból eljárás nem indult.

A fenti végzés kapcsán az indítványozó a Ctv. 52. § (2) bekezdését – amely szerint a cégbíróságnak le kell folytatnia az eljárást, ha bíróság vagy más hatóság a cégjegyzékben szereplő adat törvénysértő voltát megállapító ítéletről vagy határozatról tájékoztatja – alkotmányellenesnek tartotta. Véleménye szerint e rendelkezés azért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 64. §-át és 70/A. §-át, mert „így a cégadat jogellenességének megszüntetése (...) nem kötelező, ha a kezdeményező »csak egy ügyfél.«”

4. A megyei főgyógyszerész két alkalommal hatósági vezetőt rendelt ki a korábban működtetett gyógyszerértár élére. A Kamara ezután visszavonta az indítványozó személyi jogát, amely határozat felülvizsgálatára irányuló keresetét a Fővárosi Bíróság 6. K.34.339/2005/14. számú jogerős ítéletével elutasította. Az ítélet indokolása tartalmazza, hogy az indítványozó pert indított a hatósági vezetők kirendelését tartalmazó határozatok felülvizsgálata tárgyában, amelyet a bíróságok elutasítottak, mert a közforgalmú gyógyszerértár működésének megszüntetése az indítványozónak felróható okból történt. Erre is tekintettel a Fővárosi Bíróság a személyi jog visszavonását megalapozottnak találta, mert annak a Gyltv. 22. § (1) bekezdésének a) pontjában foglalt feltételei fennálltak: az ÁNTSZ a közforgalmú gyógyszerértárba három éven belül két alkalommal – a személyi jog jogosultjának felróható okból – hatósági vezetőt rendelt ki. Az indítványozó keresetében tett előadásra reagálva a bíróság hangsúlyozta, hogy a gyógyszerértár nem azonos az azt működtető betéti társasággal. A közforgalmú gyógyszerértár személyi és tárgyi feltételek összessége; előbbi jelenti a személyi jog jogosultja, míg a tárgyi feltételt a berendezés stb., amelynek jogosultja lehet a személyi jogos jogosult, de lehet a betéti társaság, vagy egyidejűleg több személy. A működés törvényességét közforgalmú gyógyszerértár esetében közigazgatási szerv, betéti társaság esetében pedig cégbíróság felügyeli. Ebből következően a betéti társaság működésének törvényessége nem képezte az eljárás tárgyát, kizárólag az indítványozó-

nak a hatósági vezetők kirendeléséhez vezető magatartását kellett vizsgálni. A támadott közigazgatási határozat pedig helytállóan tartalmazta, hogy a hatósági vezetők kirendelése – már két legfelsőbb bírósági határozattal is megerősítve – a felperesnek volt felróható.

Az indítványozó szerint a fenti ítélet az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 9. § (2) bekezdésébe ütközik, mert az a megállapítás, „hogy »a betéti társaság nem azonos a gyógyszerértárral« minden alapot nélkülöz.” Álláspontja szerint a korábbi bírósági határozatokban foglalt értelmezés ezzel ellentétes, ezért nem lehet a személyi jog visszavonásának alapja, hogy a tagsági joga a betéti társaságban megszűnt, ugyanakkor a személyi jog jogosultja ő maradt. „A személyi jog kizárólag ilyen tényállás alapján történő visszavonása”, a Gyltv. 1. § (2) bekezdésének „ilyen tartalmú értelmezése” az Alkotmányban rögzített vállalkozás jogát sérti. Nézete szerint jogbizonytalanságot okoz, hogy a Gyltv. „nem határozza meg a ... gyógyszerértár jogi szempontból korrekt fogalmát”, az adott fogalom nem ad „elígazítást” a jogalkalmazó számára, amelynek következtében eltérő tartalmú határozatok születtek.

5. A Fővárosi Bíróság támadott ítéletét az indítványozó 2006. október 25-én, a Legfelsőbb Bíróság Gfv. X. 30.404/2005/4. számú végzését 2006. október 16-án vette kézhez, az alkotmányjogi panasz 2006. december 12-én érkezett az Alkotmánybírósághoz.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján először azt vizsgálta, hogy az előterjesztett alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek.

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

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatok csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő, vagyis az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 41/1998. (X. 2.) AB határozatban alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy „ha a panaszolt alapjogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, (...) az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott,

vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani.” (ABH 1998, 306.) Mind a polgári, mind a büntető felülvizsgálati rendkívüli eljárás során törvényi lehetőség van ugyanis arra, hogy a felülvizsgálati bíróság a jogerős határozatot hozó bíróság álláspontjától eltérő érdemi álláspontot foglaljon el. Ha a felülvizsgálati bíróság határozata az ügyet ilyen módon zárja le jogerősen, az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott törvényi határidő a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől veszi kezdetét, mert az alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat folytán kerül csak abba a helyzetbe, hogy az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét és az emiatt bekövetkezett alkotmányos alapjogsértést állítsa és panaszolja. Ezért ilyen esetben, kivételesen, az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott, az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerinti törvényi határidő a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított hatvan nap. [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 311.; 1094/D/2001. AB határozat, ABH 2005, 1033, 1036.]

A fentiekre figyelemmel a Ctv. támadott rendelkezése elleni alkotmányjogi panasz vonatkozásában a Legfelsőbb Bíróság végzése tekintendő ügyszűrő határozatnak, amelyben eltérő álláspontra helyezkedett az első- és másodfokú határozatban foglaltaktól, és érdemben, a kérelem elutasításával fejezte be az ügyet. Ezért az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje e határozat kézhezvételétől számítandó, míg a Gyltv. vonatkozásában a Fővárosi Bíróság ítéletének kézhezvételétől. Így az indítványozó alkotmányjogi panaszát mindkét határozat ellen az Abtv. 48. § (2) bekezdésében írt határidőben terjesztette elő.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott, az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt törvényi követelményeknek.

2.1. A Legfelsőbb Bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott végzését a Ctv. 51. § (2) bekezdésére alapította, és a kérelmet – a jogerős határozattól eltérő álláspontot elfoglalva – elkesettség okából utasította el.

A Ctv. indítványozó által kifogásolt 52. § (2) bekezdését nem alkalmazta, mert a hivatalbóli eljárás feltételei nem álltak fenn: sem bíróság, sem más hatóság nem tájékoztatta olyan határozatról, amely a cégadat törvényt sértő voltát megállapította. Az indítvány tartalmából ugyancsak kitűnik, hogy nem került sor e rendelkezés alkalmazására, mert az indítványozó azt sérelmezte, hogy az „üggyfél” – értendő alatta a Ctv. 52. § (1) bekezdés a)–d) pontjában

nevesített jogosultak köre – kérelme nem vonta maga után a cégbíróság hivatalbóli eljárását.

2.2. A Fővárosi Bíróság támadott ítélete tartalmazza, hogy a Kamara a Gyltv. – személyi jog visszavonásának eseteit rögzítő – 22. § (1) bekezdésének a) pontjára alapította határozatát, így a perben ugyancsak az előbbi rendelkezésben írt feltételek megvalósulását kellett vizsgálni, vagyis, hogy a hatósági vezetők kirendeléséhez a felperes (indítványozó) felróható magatartása vezetett-e.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság a Gyltv. támadott 1. § (2) bekezdését nem alkalmazta, a „közforgalmú gyógyszertár” működtetésének személyi és tárgyi feltételeivel kapcsolatos álláspontját azzal a felperesi érveléssel összefüggésben fejtette ki, amely szerint a betéti társaság törvényellenes működése esetén kizárt a személyi jogos felperes magatartásának a vizsgálata.

A Gyltv. 1. § (2) bekezdését egyébként az indítványozó azért is alkotmányellenesnek tartotta, mert annak szövege – véleménye szerint – a különböző bíróságok részéről elmentéses értelmezésre adott lehetőséget. A jogalkalmazói határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára azonban az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § a)–h) pontjai értelmében nincs hatásköre.

A fentiekre figyelemmel az alkotmányjogi panasz sem a Ctv., sem a Gyltv. kifogásolt szabálya tekintetében nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2007. december 18.

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

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

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

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

712/B/2003. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság „a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról” szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 26. § (1) bekezdésébe foglalt „Az egyéni és társas vállalkozók ellátását tényleges jövedelem hiányában a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér figyelembevételével kell megállapítani” szövegrész alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt indított eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg „a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról” szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 26. § (1) bekezdése utolsó mondatának alkotmányellenességét, és semmisítse meg azt. Álláspontja szerint a Vhr. vitatott rendelkezése az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdéseibe ütköző módon diszkriminatív. Tényleges jövedelem hiányában ugyanis – a Vhr. 26. § (1) bekezdése szerint – egyéni vállalkozóknál a minimálbér alapulvételével kell a terhességi gyermekágyi segély napi összegét megállapítani. Ezzel szemben más biztosítottaknál a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 42. § (3) bekezdése értelmében a minimálbér kétszeresét kell figyelembe venni.

Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a Vhr. sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, mivel ellentétes az Ebtv.-vel, mint magasabb szintű jogszabállyal.

II.

Az Alkotmánybíróság a 414/B/2005. AB határozatban már vizsgálta, hogy a Vhr. 26. §-a sérti-e az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, valamint 70/A. §-át. E határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vhr. 26. §-a nem lépte túl az Ebtv. felhatalmazásának kereteit, és tartalmi ellentét sincs a Vhr. vitatott rendelkezése, és az Ebtv. terhességi gyermekágyi segélyt, gyermekgondozási díjat

szabályozó 39–42/D. §-ai között, „mert a törvényi rendelkezések nem is érintik a Vhr. 26. § (1) bekezdés harmadik mondatában szabályozott helyzetet, amikor a jogosultnak egyáltalán nincs tényleges jövedelme”. A határozat rámutatott arra is, hogy a Vhr. 26. §-a „hátrányos megkülönböztetést nem eredményez, ellenkezőleg: egy egészségbiztosítási pénzbeli ellátást olyan speciális helyzetben lévő személyek számára is biztosít, akik egyébként erre az ellátásra nem lennének jogosultak” (ABK 2007. június, 662, 663.).

Az „ítélt dolog” az Alkotmánybíróság eljárásában azt jelenti, hogy ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben ismételten előterjesztett indítvány elbírált kérdésnek minősül, mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti. [1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972, 973.; 35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200.]. Mindebből azonban az is következik, hogy amennyiben az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással, vagy tartalmilag más rendelkezés megjelölésével terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. Az elbírálásnál értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak (652/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 752, 754–755.).

Jelen ügy indítványozója a 414/B/2005. AB határozattal elbírált ügy indítványozójával azonos jogszabályi rendelkezés vizsgálatát kezdeményezte, ugyanazon alkotmányi szakaszok sérelmére hivatkozva, azonos alkotmányossági összefüggésre hivatkozással. Ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § c) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2007. december 10.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

1045/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterületek rendjéről szóló 13/1998. (III. 30.) sz. rendelete 3. § (8) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó kérelmet terjesztett elő a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a közterületek rendjéről szóló 13/1998. (III. 30.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 3. § (8) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére. A támadott rendelkezés – az indítványozó megítélése szerint – magasabb szintű jogszabályokkal ellentétesen fogalmazza meg a járművek „tárolás”-át a város területén, s ezáltal az Alkotmány több rendelkezését is sérti.

2. Az indítványozó – hivatkozással az Észak-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Borsod-Aba-

új-Zemplén Megyei Kirendeltség vezetőjének az Ör. módosításáról szóló tájékoztatására – bejelentette, hogy indítványát visszavonja.

3. 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 visszavonta. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör. 3. § (8) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2007. december 21.

Dr. Kukorelli István s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

191/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz elbírálására 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 bírósághoz fordult, kérve a nyugdíjazásáról szóló közigazgatási határozat felülvizsgálatát. A munkaügyi bíróság helybenhagyta a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság határozatát, ezt követően az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság hatályában fenntartotta a munkaügyi bíróság ítéletét és kötelezte az indítványozót a pernyertes fél költségeinek a megtérítésére. Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság ítélete ellen irányuló alkot-

mányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó álláspontja szerint a polgári perrendtartásról szóló 1953. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) azon rendelkezése, amely kimondja, hogy a felülvizsgálati eljárás során a Legfelsőbb Bíróság az általános szabályok alkalmazásával jár el, illetve az ennek folytán kiszabott perköltségre vonatkozó szabályok alkalmazása az ő egyedi ügyében alkotmányellenes volt. Erre tekintettel az indítványozó – kifejezetten csak – a sérelmezett törvényi rendelkezések alkalmazásának kizárását kérte egyedi ügyében, és nem azok megsemmisítését. Továbbá, az indítványozó álláspontja szerint a Pp. egésze sérti a törvény előtti egyenlőséget [Alkotmány 57. § (1) bekezdése] és a védelemhez való jogot [Alkotmány 57. § (3) bekezdése]. Az indítványozó úgy véli, hogy a Pp. egésze ellentétes a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi törvény (a továbbiakban: Fot.) előírásaival. Az indítványozó szerint a normakollízió egyben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is magában foglal. Az indítványozó szerint azért is mulasztásban van a jogalkotó, mert „nem rendelkezett a Legfelsőbb Bíróság, mint elsőfokú bíróság által jogellenesen kiszabott perköltség és pénzbírság (vagy valami) ellen a jogorvoslatról”. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy az ítéletábla és a Legfelsőbb Bíróság

előtti eljárásban kötelező a jogi képviselő, ez szerinte sérti az emberi méltóságot [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] és a jogképességet [Alkotmány 56. §]. Végezetül az indítványozó szerint a nyugdíjügyében eljáró közigazgatási szervek és a bíróságok eljárása diszkriminatív és megalázó volt.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó azonban nem az ügyében alkalmazott jogszabályoknak, hanem magának a bírósági eljárásnak az alkotmányellenessége megállapítását, és a sérelmezett jogszabályok alkalmazásának kizárását kérte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében csak azt vizsgálja, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály sérti-e az Alkotmány valamely rendelkezését. A jogszabály bírói alkalmazásának vizsgálatára és a bírói döntés felülvizsgálatára azonban az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. [78/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 904.; 1313/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 935.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.]

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) 21. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot [Abtv. 22. § (2) bekezdés]. A (2) bekezdése szerint pedig az (1) bekezdésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette: az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a felülvizsgálni kért jogszabály miért és mennyiben sérti [654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatti, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.)

Az indítványozó alkotmányjogi panasz keretében kérte alkotmánysértő jogalkotói mulasztás megállapítását, hatályos jogszabály alkalmazási tilalmának önálló – megsemmisítés nélküli – kimondását, a közigazgatási és bírósági eljárás alkotmányellenességének megállapítását, valamint jogszabályi rendelkezések megsemmisítését – anélkül, hogy indokolta volna az alkotmányellenesség mibenlétét. A fentebb idézett alkotmánybírósági határozatok alapján az indítványozó kérelmei részben nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe, részben pedig nem alkalmasak az érdemi alkotmánybírósági eljárás lefolytatására.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2007. december 20.

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

1172/I/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke a miniszterelnök leváltására, illetve országgyűlési képviselői választás kiírására 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 „új választások kiírásának elősegítésére” irányuló kérelmet terjesztett elő, amelynek alapjául a miniszterelnök alkotmánysértő kinevezését jelölte meg. Állítása szerint „egymagában az Alkotmány 2. § (3) pontjának a megsértése miatt a miniszterelnök kinevezése megcáfolhatatlanul alkotmánysértő volt!” (kiemelés az indítványozótól!). Az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy beadványa

alapján az Alkotmánybíróság eljárására nincsen törvényes lehetőség. Az indítványozó a felhívás ellenére továbbra is kérte az Alkotmánybíróság eljárását.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítvány a miniszterelnök leváltására és országgyűlési képviselői választás kiírására, annak elősegítésére irányul. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak sem ezen rendelkezés, sem – az Abtv. 1. § h) pontja alapján megalkotott – más törvény alapján nincs hatásköre a miniszterelnök leváltására vagy országgyűlési képviselők választásának kiírására. Ezért az erre irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2007. december 20.

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

31/I/2007. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke bírósági eljárás felülvizsgálatára 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 jogtalan államosítás miatt érvényesített igényt, amelyet azonban mind a hatóságok, mind a bíróság elutasított. Az indítványozó más fórumok mellett az Alkotmánybírósághoz is fordult „vagyonvesztést okozására járó, mindenre kiterjedő és teljeskörű kártérítés” megítélését kérve, továbbá kérte az ügyében hozott „Legfelsőbb Bírósági Alkotmányt sértő ítélet semmissé nyilvánítását is”.

Az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tű. határozat 23. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoz-

tatta az indítványozót, hogy beadványa alapján az Alkotmánybíróság eljárására nincsen törvényes lehetőség. Az indítványozó a felhívás ellenére továbbra is kérte az Alkotmánybíróság eljárását: „Az ítéletáblánál nem kaptam szót ... Ez alkotmányos jogaim semmibe vétele. Ezért fordultam a T. Alkotmánybírósághoz, és a nemzetközi bírósághoz is”.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítvány tartalma szerint az indítványozó bírósági ügyében hozott ítéletek felülvizsgálatát, illetőleg azok alapján kártérítés megítélését kéri. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak sem ezen rendelkezés, sem – az Abtv. 1. § h) pontja alapján megalkotott – más törvény alapján nincs hatásköre bírósági eljárások szabályszerűségének a felülvizsgálatára vagy kártérítés megítélésére. Ezért az erre irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2007. december 17.

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

87/I/2007. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke bírósági eljárások felülvizsgálatára 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 folyamatban lévő peres ügyeivel kapcsolatosan terjeszti elő indítványát, amelyben azt kifogásolja, hogy a bíróságokkal szemben érvényesített kártérítési igényeit a bíróságok – álláspontja szerint – jogellenes módon nem bírálják el, kérelmeit elutasítják, az általa folytatott pereket elhúzzák. Kéri megvizsgálni, hogy beadványa áttételre alkalmas-e.

Az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy beadványa alapján az Alkotmánybíróság eljárására nincsen törvényes lehetőség. Az indítványozó a felhívás ellenére továbbra is kérte az Alkotmánybíróság eljárását, indítványa megküldését a Legfelsőbb Bíróság elnökének.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítvány bírósági eljárásokban elkövetett szabálysértések orvoslására irányul, másodlagosan pedig áttenni kéri azt az indítványozó. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak sem ezen rendelkezés, sem – az Abtv. 1. § *h*) pontja alapján megalkotott – más törvény alapján nincs hatásköre bírósági eljárások szabályszerűségének a felülvizsgálatára. Az Abtv. 23. § (2) bekezdése szerint „az Alkotmánybíróság a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó indítványt az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi”. Az indítvány áttételére jelen ügyben azért nem volt mód, mert a beadványokból nem tűnik ki, hogy a kérelem elbírálására mely szerv rendelkezik hatáskörrel. Ezért az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2007. december 20.

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

174/II/2007. 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 2007. február 7-én érkezett, 2007. február 5-én ajánlott küldeményként feladott beadványában

alkotmányjogi panaszt terjeszt elő a Pápai Városi Bíróság 2.Szk.877/2006/2. sz. végzése ellen. Az alkotmányjogi panasz határidejének kezdődőpontját 2006. december 6-ára teszi. Az indítványozó által megküldött iratokból nem volt megállapítható, hogy az indítványozó kimerítette-e a rendelkezésre álló jogorvoslatokat, ezért az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján nyilatkozattételre hívta fel az indítványozót. Az indítványozó hiánypótlásában arra hivatkozott, hogy bár a szabálysértési ügyben eljáró bíróság kifogásolt határozatát 2006. október 4-én átvette, a tárgyalás tartása iránti kérelmet azért nem terjesztette elő, mert az eljáró bíróság elfoglaltsága miatti kifogással élt. Ezt a kifogást 2006. november 8-án bírálta el a Győri Ítéltábla, s az indítványozó álláspontja szerint csak e határozat kézbesítésétől számítva nyílt meg jogorvoslati joga. Kérte az alkotmányjogi panasz érdemben való elbírálását. Az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 24. §-a alapján megkereste az ügyben eljáró Pápai Bíróságot az ügy iratainak beszerzése végett.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint „Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Az Abtv. tehát az alkotmányjogi panasz feltételéül szabja a jogorvoslati lehetőségek kimerítését.

Az ügy irataiból megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott 2.Szk.877/2006/2. sz. végzést az indítványozó 2006. október 4-én vette kézhez. 2006. október 10-én beadványt intézett a bírósághoz, e beadványa azonban nem tárgyalás tartása iránti kérelem [a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Szabstv.) 94. § (4) bekezdése szerinti jogorvoslat], hanem az eljáró bíróság kizárása iránti kérelem. A Szabstv. 94. § (4) bekezdésében meghatározott határidő anélkül telt el, hogy az indítványozó – legalább tartalma szerint – a tárgyalás tartása iránti kérelmet terjesztett volna elő.

Az indítványozó elfoglaltsági kifogását a Győri Ítéltábla Bkk.468/2006/2. végzésével elutasította, a végzést 2006. november 28-án kézbesítették az indítványozónak azzal a felhívással, hogy nyilatkozzon jogorvoslati jogáról. Az indítványozó 2006. december 5-én postára adott és 2006. december 7-én a bírósághoz érkezett újabb beadványában újra az eljáró bíró elfoglaltságára vonatkozó érveket terjesztett elő. Hivatkozott az 1993. évi XXXI. tör-

vénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. Cikk 1. pontjára; s kijelentette: „Az én álláspontom szerint az említett Egyezmény 6. Cikke szerinti »pártatlan« eljáró bíróság követelményének a (...) bírónő által vezetett eljárás nem felel meg.” A tárgyalás tartására irányuló kérelemként értelmezhető nyilatkozatot az indítványozó e beadványában sem terjesztett elő.

Mindezekből megállapítható, hogy az indítványozó nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslatot, nem kérte tárgyalás tartását, ahol a bíróság további jogorvoslatl már nem támadható határozatot hozott volna. Erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt – mint nyilvánvalóan alaptalan – az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján elutasítom.

Budapest, 2007. december 20.

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

177/II/2007. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály módosítására, megsemmisítésére, jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó kérelme első részében a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Sporttv.) lényeges módosítását, vagy megszüntetését, illetőleg a jogalkotó törvényalkotásra való felszólítását kérte, mivel a Sporttv. véleménye szerint megszünteti, illetve korlátozza a gyermekek alkotmányos jogait [Alkotmány 57. § (5) bekezdés, 58. §, 63. §, 64. §, 67. § (1) bekezdés, 70/A. § (1)–(2) bekezdés, 70/D. §]. Az indítványozó a Sporttv. 5. § (4) és (6) bekezdése tekintetében előadta, hogy azok magasabb szintű jogszabályba, közelebbről a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 13/A. §-ába, valamint 201. §-ába ütköznek. Az indítványozó a Sporttv. 5. § (1) bekezdése kapcsán sérelmezte, hogy annak félreértelmezhetősége miatt a törvényt nem tartják be a sportegyesületek.

Az indítványozó kérelme második részében azt kifogásolta, hogy Európa-bajnoki második helyezett birkózóként nem illeti meg életjáradék, ami megítélése szerint hátrányos megkülönböztetést valósít meg az olimpiai és világ-bajnoki érmesekkel szemben.

Az Alkotmánybíróság főtítkára az indítványozót két alkalommal is tájékoztatta az Alkotmánybíróság hatásköri szabályairól, illetőleg hiánypótlásra hívta föl. Az indítványozó utóirataiban előadta, hogy eredeti indítványa határozott kérelmet tartalmaz, és „megfelelő indoklásaim is vannak”, az indítványa alapjául szolgáló okként „a gyakorlatban mind gyakrabban előforduló súlyos visszaélések”-et jelölte meg. Az indítványozó a hiánypótlásra való felhívásban foglaltaknak megfelelő kérelmet továbbra sem terjesztett elő, azonban hivatkozott „a legfelsőbb az ügynevezett Unió és FIFA alkotmányos alapjogok”-ra.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a szerint az Alkotmánybíróság a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek az alkotmányellenességét vizsgálja. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint „az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia”. 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) 21. § (2) bekezdése szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértenek. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint – az Abtv. 22. § (2) bekezdésének az ok megjelölésére irányuló kötelezettsége alapján – az indítványozónak meg kell indokolnia, hogy a támadott jogszabály miért és mennyiben sérti az Alkotmány hivatkozott rendelkezését [654/H/1999. AB végzés, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.].

Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívásait követő utóirataival kiegészített indítványában sem terjesztett elő jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló határozott kérelmet.

Az indítványozó által felvetett, a Sporttv. és a Ptk. kolliziója tekintetében rá kell mutatni, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet [ld. először: 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 176, 177.].

Az Abtv. alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a jogszabályok módosítására, a sportegyesületek jogalkalmazásának felülvizsgálatára, sem pedig „az Uniós és FIFA alkotmányos alapjogok” érvényesülésének vizsgálatára.

Mindezekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2007. december 17.

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

213/II/2007. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke bírósági eljárás felülvizsgálatára 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 bírósági eljárásának felülvizsgálatát kérte, kérelmében a jogi képviselőjének elégtelen eljárását sérelmezte. Az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy beadványa alapján az Alkotmánybíróság eljárására nincsen törvényes lehetőség. Az indítványozó a felhívás ellenére kérte az Alkotmánybíróság eljárását: „... kérem a bírósági peremhez kapcsolódó egyes határozatok felülvizsgálatát és ... kérem a határozatok megváltoztatását”.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalant.

Az indítványozó bírósági ügyében hozott ítéletek felülvizsgálatát, az ítéletek megváltoztatását kéri. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak sem ezen rendelkezés, sem – az Abtv. 1. § *h*) pontja alapján megalkotott – más törvény alapján nincs hatásköre bírósági eljárások

szabályszerűségének a felülvizsgálatára, bírósági ítéletek megváltoztatására. Ezért az erre irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2007. december 17.

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

283/II/2007. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére 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 mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, mivel álláspontja szerint az 1997. évet követően közhatalmat gyakorló Országgyűlések elmulasztották megalkotni a Magyar Köztársaság új alkotmányát, amelyet a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) preambuluma szerint meg kellett volna tenniük. Kérte az Országgyűlés kötelezését az új alkotmány megalkotására 2007. december 24-ig, illetőleg kérte, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a választópolgárokat, hogy maguk alkossák meg az új alkotmányt, és hívja fel az Országgyűlést, hogy ennek végrehajtásához alkossa meg a szükséges határozatokat. Az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta az indítványozót, hogy a 23/1994. (IV. 29.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki az Alkotmány vizsgálatára, ezért az indítvány érdemi vizsgálatára nincs lehetőség. Az indítványozó nem fogadta el a főtítkár választát, és 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) 23. § (2) bekezdése alapján kérte az indítvány – szignálás végett való – bemutatását az elnöknek.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalant.

Az Alkotmánybíróság az 1338/E/1996. AB határozatban – hivatkozva a fent említett 23/1994. (IV. 29.) AB határozatra – kimondta: „Anélkül, hogy az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálná, hogy a szabályozás szükséges-e és alkotmányozási tárgy-e vagy sem, helyütt is megerősíti azt az álláspontját, amely szerint az Alkotmánybíróságnak nincsen arra hatásköre, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapításával javaslatot tegyen a törvényhozónak a hatályos Alkotmány kiegészítésére.” (ABH 1999, 901.)

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása keretében sem vizsgálhatja az Alkotmányt, illetve nem hívhatja fel az állampolgárokat, hogy „maguk alkossák meg a IV. Magyar Köztársaság polgári demokratikus Alkotmányát”.

Ezért az erre irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

Budapest, 2007. december 20.

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

749/II/2007. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke állami irányítás egyéb jogi eszköze 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 beadványában a Magyar Köztársaság ügyészsége szervezetéről és működéséről 25/2003. (Ü.K. 12.) LÜ utasítás 49/A. § (3) bekezdés a) pontját kéri felülvizsgálni. Véleménye szerint a támadott jogszabály, amely a Központi Nyomozó Főügyészségre vonatkozó szervezeti eltéréseket tartalmazza, nem felel meg az Alkotmány 53. § (3) és 51. § (1) bekezdésének. Kérése indoklásul saját ügyére hivatkozik, amely kapcsán azt kifogásolja, hogy a Központi Nyomozó Főügyészség nem gyakorol sem törvényességi felügyeleti, sem ellenőrzési jogkört más ügyészségek felett. Az Alkotmánybíróság főtítkára felhívta az indítványozót, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközének felülvizsgálhatóságára vonatkozó megfelelő indokolást terjesszen elő. Az indítványozó második beadványa a főtítkári tájékoztatást követően sem tar-

talmazott az indítványozó saját kezdeményezésű feljelenéseinek túlmutató, a legfőbb ügyészi utasítás vélt alkotmányellenességére vonatkozó érvelést, hanem az általa vélelmezett, az eljárásban elkövetett szabálysértéseket sérelmezte.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése kimondja: az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot, nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítvány a fenti feltételnek nem tett eleget, mert a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését is tartalmazó határozott kérelmet nem tartalmazott, hanem csak a legfőbb ügyészre és az ügyészségre – vagyis nem a Központi Nyomozó Főügyészséget vezető főügyészre – vonatkozó alkotmányi rendelkezést idézte, és vonatkoztatta a Központi Nyomozó Főügyészséget vezető főügyészre.

Mindezek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

Budapest, 2007. december 20.

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

1008/II/2007. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányosságának felülvizsgálata tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az ügyében folyt bírósági eljárásokban kér felügyeleti intézkedést. A bizonyítási eljárás szabály-

talansága mellett a kötelező jogi képviselet előírását, egyes bírák kizártság ellenére történő eljárását kifogásolja. Az Alkotmánybíróság főtárgya az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy beadványa alapján az Alkotmánybíróság eljárására nincsen törvényes lehetőség. Az indítványozó a felhívás ellenére továbbra is kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó újabb beadványában egyes rendelkezések konkrét megjelölése nélkül általánosságban vitatja azon jogszabályok alkotmányosságát, amelyek lehetővé tették az ügyében álláspontja szerint elkövetett jogszabálysértéseket. Beadványában nem jelöli meg sem a támadott jogszabályokat, sem az alkotmánysértés okát, s határozott kérelemmel sem él.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése kimondja: az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése szerint: „(...) az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.” Nem elegendő továbbá az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítvány a fenti feltételnek nem tett eleget, mert nem jelölte meg a támadott jogszabályt, az Alkotmány megsértett rendelkezéseit, továbbá a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését is tartalmazó határozott kérelmet sem tartalmazott. Mindezek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2007. december 17.

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

1082/II/2007. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának véleménye megsemmisítésére 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 Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának a Bírósági Határozatok 2006. évi 8. számában közzétett véleményét kéri megsemmisíteni. A támadott vélemény számos korábbi kollégiumi állásfoglalás tekintetében azok meghaladottságára hivatkozással kinyilvánítja azt a véleményét, hogy a jövőben nem tekintí iránymutatónak azokat. Az indítványozó álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság Kollégiumának véleménye a jogegységi határozattal egyezőként utólagos normakontroll alá vonható. A kifogásolt vélemény alkotmánysértése okaként azt jelöli meg, hogy az semmilyen indokolást nem tartalmaz az állásfoglalások meghaladása tekintetében.

Az Alkotmánybíróság főtárgya az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy beadványa alapján az Alkotmánybíróság eljárására nincsen törvényes lehetőség. Az indítványozó a felhívás ellenére továbbra is kérte az Alkotmánybíróság eljárását.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítvány legfelsőbb bírósági kollégiumi vélemény megsemmisítésére irányul. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak sem ezen rendelkezés, sem – az Abtv. 1. § *h*) pontja alapján megalkotott – más törvény alapján nincs hatásköre bírósági eljárások szabályszerűségének a felülvizsgálatára. Az indítvánnyal érintett vélemény nem azonosítható a jogegységi határozattal sem, amelynek felülvizsgálatára – amennyiben az normatív tartalommal rendelkezik – az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján van hatásköre. Ezért az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2007. december 17.

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

1287/II/2007. AB elnöki végzés**II.**

Az Alkotmánybíróság elnöke közjegyzői eljárás felülvizsgálatára 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 hagyatéki ügyével kapcsolatban terjeszti elő indítványát, amelyben kifogásolja, hogy – nézete szerint – az eljáró közjegyző tévedése folytán özvegyi hasonélvezeti jogát törölte az ingatlan-nyilvántartási hatóság. Az Alkotmánybíróság főttkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy beadványa alapján az Alkotmánybíróság eljárására nincsen törvényes lehetőség. Az indítványozó a felhívás ellenére továbbra is kérte az Alkotmánybíróság eljárását, indítványa áttételét.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítvány az indítványozó által vélelmezett, közjegyzői hagyatéki eljárásban elkövetett szabálysértések orvoslására irányul, másodlagosan pedig az indítványozó kérvényének áttételét kéri „az arra illetékes helyre”. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak sem ezen rendelkezés, sem – az Abtv. 1. § *h*) pontja alapján megalkotott – más törvény alapján nincs hatásköre egyedi, közjegyzői vagy bírósági eljárások szabályszerűségének a felülvizsgálatára.

Az indítvány áttételére az Abtv. 23. § (2) bekezdése alapján azért nem volt mód, mert a beadványokból nem tűnik ki, hogy a kérelem elbírálására mely szerv rendelkezik hatáskörrel.

Mindezekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2007. december 17.

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

KÖZLÖNY

§

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosan tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2008. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnék előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel). Az esetleges módosítást szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni. Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessék be.

Készpénzes befizetés kizárólag a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.) lehetséges. (Levél-cím: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2008. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

Magyar Közlöny	121 212 Ft/év	Közlekedési Értesítő	28 476 Ft/év
Határozatok Tára	26 460 Ft/év	Kulturális Közlöny	21 672 Ft/év
Önkormányzatok Közlönye	6 552 Ft/év	Külgazdasági Értesítő	23 940 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	22 428 Ft/év	Munkaügyi Közlöny	17 640 Ft/év
Bányászati Közlöny	5 544 Ft/év	Nemzetközi Közlöny	7 400 Ft/év
Belügyi Közlöny	29 232 Ft/év	Oktatási Közlöny	25 200 Ft/év
Egészségbiztosítási Közlöny	25 452 Ft/év	Pénzügyi Közlöny	35 028 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	31 752 Ft/év	Sportértesítő	6 048 Ft/év
Ellenőrzési Figyelő	4 284 Ft/év	Statisztikai Közlöny	15 120 Ft/év
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	21 924 Ft/év	Szociális Közlöny	17 892 Ft/év
Gazdasági Közlöny	26 964 Ft/év	Turisztikai Értesítő	14 112 Ft/év
Hírközlési Értesítő	7 560 Ft/év	Ügyességi Közlöny	7 560 Ft/év
Honvédelmi Közlöny	21 420 Ft/év	Pénzügyi Szemle	22 680 Ft/év
Igazságügyi Közlöny	18 900 Ft/év	L'udové noviny	5 796 Ft/év
Környezetvédelmi és Vízügyi Értesítő	17 388 Ft/év	Neue Zeitung	5 544 Ft/év
Közigazgatási Szemle	7 400 Ft/év		

CD-Cégek Közlöny

A Cégközlöny hatályos és hiteles céginformációs – az üzleti életben részt vevők számára nélkülözhetetlen, naprakész – adatbázisát tartalmazó, heti rendszerességgel megjelenő lap lemez formátumban 2008. január 1-jétől előfizethető. Az éves előfizetés díja a 20%-os áfával: 141 696 Ft.

Közbeszerzési Értesítő

A hetente több száz, minden szakterületre kiterjedő közbeszerzési felhívás részletes leírását és feltételeit tartalmazó Közbeszerzési Értesítő című hivatalos lap révén az előfizetők a leggyorsabban, autentikus forrásból értesülhetnek a pályázatokról. Az Értesítő – a tervezett formátumváltás miatt – a 2008. évben fél évre fizethető elő. A féléves előfizetés díja áfával: 64 260 Ft.

A MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR (DVD)

hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2008. évi éves előfizetési díjai:

(Áraink a 20%-os áfát tartalmazzák.)

Önálló változat	97 200 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	351 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	171 600 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	459 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	216 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	780 000 Ft

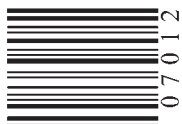
Az EU-JOGSZABÁLYTÁR (DVD)

Az Európai Unió Jogszabályai gyűjteményének 2008. évi éves előfizetési díja

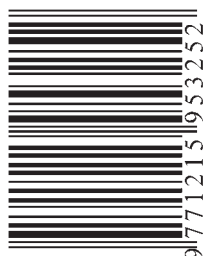
(Áraink a 20%-os áfát tartalmazzák.)

Önálló változat	86 400 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	312 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	156 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	408 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	192 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	708 000 Ft

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2007-es évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti küllak megőrzésével, de könnyen kezelhetően. Ára: 18 480 Ft + áfa.



0 7012



9 771215 953252

Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu

Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a Fama Rt. közreműködésével. Telefon: 266-6567, 266-9292/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlony-bolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt interneten.

1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357.

Terjesztés: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny

Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu).

A 2007. évi éves előfizetési díj: 18 900 Ft áfával. Egy példány ára: 1764 Ft áfával.

2008. évi éves előfizetési díj: 22 428 Ft áfával, féléves előfizetési díj: 11 214 Ft áfával. Egy példány ára: 2100 Ft áfával.

A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 1215—9530

07.4431 Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató