

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

FELHÍVÁS!

Felhívjuk tisztelt Előfizetőink figyelmét a közlőny utolsó oldalán közzétett tájékoztatóra és a 2009. évi előfizetési árainkra

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
121/2008. (X. 8.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 163/2008. (III. 18.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	1348
122/2008. (X. 8.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 161/2008. (III. 18.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	1349
123/2008. (X. 8.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 162/2008. (III. 18.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	1351
124/2008. (X. 14.) AB határozat	Az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló, az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján elfogadott törvény 3. § (2) bekezdés <i>b</i>) pontja, 7. § (1) bekezdés <i>c</i>) pontja, valamint a 19. § (1) bekezdésének a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 17. § (4) bekezdését megállapító szövegrésze alkotmányellenességéről.....	1352
126/2008. (X. 22.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 170/2007. (VII. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1363
127/2008. (X. 22.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 173/2007. (VII. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1368
128/2008. (X. 22.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 217/2008. (VII. 16.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1372
129/2008. (X. 30.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 183/2008. (V. 6.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1374
125/2008. (X. 17.) AB határozat	Vác Város Önkormányzatának elővásárlási jog bejegyzéséről szóló 13/2007. (IV. 27.) számú rendelete, valamint a változtatási tilalom elrendeléséről szóló 14/2007. (IV. 27.) számú rendelete alkotmányellenességéről .	1381

Szám	Tárgy	Oldal
169/B/2000. AB határozat	Az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény 2. § (2) bekezdése és 28. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1385
428/D/2000. AB határozat	A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 43. § (6) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1391
27/B/2003. AB határozat	Az igazságügyi alkalmazottak jogállásáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 99. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1395
362/B/2003. AB határozat	Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény 13. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1399
485/E/2003. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, illetve a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 25.) Korm. rendelet vonatkozásában....	1401
809/B/2004. AB határozat	A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 34. § (1), (4)–(5) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról	1413
807/B/2005. AB határozat	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 15. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1415
862/D/2005. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 234–237. §-aival, valamint 270–273. §-aival összefüggésben	1417
605/D/2006. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 149. § (1) bekezdése, 152. § (2) bekezdése, valamint 254. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1420
902/B/2006. AB határozat	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 60. § (1) bekezdése és a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban elnevezésű 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 6. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1430
970/D/2006. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 15. § (2) bekezdése, 233/A. §-a, 253. § (3) bekezdése, a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 217. § (4) bekezdése, illetve a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet 7. §-a, 18. §-a, 21. § (1) bekezdése és 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1434
33/B/2007. AB határozat	A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 76. § (3) bekezdése, 77. §-a és 79. § (2) bekezdése, valamint a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati-segédesszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról	1440
990/B/2007. AB határozat	A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 39. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1446
112/E/2008. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a köziratókról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvénnyel összefüggésben	1448

Szám	Tárgy	Oldal
1006/B/2005. AB határozat	A távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjairól, valamint az egyetememes távközlési szolgáltatással kapcsolatos díjsomagokról szóló 3/2002. (I. 21.) MeHVM rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1449
159/B/2007. AB határozat	A közúti személyszállítási szerződésekről szóló 20/1981. (VI. 19.) MT rendelet 7. §-a, valamint a vasúti személyszállítási szerződésekről szóló 10/1997. (I. 28.) Korm. rendelet 20. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1454
1423/B/2007. AB határozat	Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzatának az állatok tartásáról szóló 41/2004. (XI. 15.) rendelete 12. § (1)–(3) bekezdései, a 13. § (1)–(5) bekezdései, valamint a 14. § (1)–(2) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1456
110/E/2008. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 2. számú melléklet E) pontja 18. és 19. alpontjával összefüggésben.	1460
391/B/2008. AB határozat	Károlyháza Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 15/2006. (XII. 12.) Ök. rendelet 7. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1463
642/B/2001. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	1465
287/B/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	1466
433/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1468
671/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	1468
45/D/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	1470
303/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1472

KÖZLÖNY

§

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

121/2008. (X. 8.) 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 163/2008. (III. 18.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

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: OVB) a 163/2008. (III. 18.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíti. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2008. évi I. törvény alapján megalakuló egészségbiztosítási pénztárak kizárólag egészségbiztosítási szolgáltatást nyújtsanak?”

Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formái, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, a hitelesítésnek akadálya nincs.

A törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyben a kifogás előterjesztője a 163/2008. (III. 18.) OVB határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte. Álláspontja szerint a kérdést nem lehetett volna hitelesíteni, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Kifogása indokolásaként előadta, hogy kizárólag a törvény számára tett utalás önmagában nem teszi beazonosíthatóvá az állampolgárok számára azt, hogy valójában milyen törvényről és abban milyen szabályozásról van szó. Hivatkozott a 26/2008. (III. 12.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a kezdeményező a kérdésben a T/4117. számú törvényjavaslatra utalással határozta meg a kérdés tartalmát, sérül az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében fog-

lalt állampolgári egyértelműség törvényi követelménye, mivel önmagából a kérdésből nem állapítható meg a kérdés tartalma. A választópolgár nem tudja ugyanis, hogy mi a konkrét tartalma a kérdésben szereplő, az Országgyűlés elé beterjesztett T/4117. számú törvényjavaslatnak.” (ABK 2008. március, 300, 301–302.) Az indítványozó szerint a fenti megállapítást a jelen ügyben is megfelelően alkalmazni kell. Mivel a kérdésben a 2008. évi I. törvényre való utalás nem elégíti ki a választópolgári egyértelműség követelményét, a hitelesítést meg kellett volna tagadni.

II.

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: 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 aláírásgyűjtő ív és a rajta szereplő kérdés hitelesítéséről szóló döntése során az OVB 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.].

2. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyértelműség követelményének vizsgálata azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel 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,

és ha igen, milyen. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABK 2008. június, 861, 865.]

3. Az Alkotmánybíróság nem osztja a kifogás előterjesztőjének álláspontját a tekintetben, hogy a jelen eljárás tárgyát képező kérdés amiatt nem elégíti ki az egyértelműség követelményét, mert azt a 2008. évi I. törvényre való utalással fogalmazták meg. A 26/2008. (III. 12.) AB határozattal elbírált ügyben a kérdés arra vonatkozott, hogy az Országgyűlés a benyújtott javaslat szerint fogadja-e el az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló T/4117. számú törvényjavaslatot. Jelen esetben viszont az Országgyűlés által már elfogadott és a Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabályról van szó, a törvény száma pedig a kérdés egyik elemének, az egészségbiztosítási pénztárak meghatározásának pontosítására szolgál. Az OVB tehát helyesen járt el, amikor ilyen okból a kérdés hitelesítését nem tagadta meg.

4. Az Alkotmánybíróság azonban nem hagyhatta figyelmen kívül a határozat meghozatalát követően a körülményekben bekövetkezett változásokat. Az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvényt ugyanis az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény 2008. június 6. napjával hatályon kívül helyezte. A törvény és az abban szabályozott (de létre sem hozott) egészségbiztosítási pénztárak hiányában a kérdés már nem felel meg az egyértelműség követelményének, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem hitelesíthető.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 163/2008. (III. 18.) OVB határozatot a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján, hatályon kívül helyezte, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2008. október 6.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkó Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 395/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 143. számában.

122/2008. (X. 8.) 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 161/2008. (III. 18.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

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: OVB) a 161/2008. (III. 18.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíti. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2008. évi I. törvény alapján megalakuló egészségbiztosítási pénztárak részvényeinek száz százaléka a Magyar Állam forgalomképtelen kincstári vagyonába tartozzon?”

Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formái, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, a hitelesítésnek akadálya nincs.

A törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyben a kifogás előterjesztője a 161/2008. (III. 18.) OVB határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte. Álláspontja szerint a kérdést nem lehetett volna hitelesíteni, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Kifogása indokolásaként előadta, hogy kizárólag a törvény számára tett utalás önmagában nem teszi beazonosíthatóvá az állampolgárok számára azt, hogy valójában milyen törvényről és abban milyen szabályozásról van szó. Hivatkozott a 26/2008. (III. 12.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a kezdeményező a kérdésben a T/4117. számú törvényjavaslatra utalással határozta meg a kérdés tartalmát, sérül az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt állampolgári egyértelműség törvényi követelménye, mivel önmagából a kérdésből nem állapítható meg a kérdés tartalma. A választópolgár nem tudja ugyan-

is, hogy mi a konkrét tartalma a kérdésben szereplő, az Országgyűlés elé beterjesztett T/4117. számú törvényjavaslatnak.” (ABK 2008. március, 300, 301–302.) Az indítványozó szerint a fenti megállapítást a jelen ügyben is megfelelően alkalmazni kell. Mivel a kérdésben a 2008. évi I. törvényre való utalás nem elégíti ki a választópolgári egyértelműség követelményét, a hitelesítést meg kellett volna tagadni.

II.

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: 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 aláírásgyűjtő ív és a rajta szereplő kérdés hitelesítéséről szóló döntése során az OVB 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.].

2. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyértelműség követelményének vizsgálata azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel 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, és ha igen, milyen. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABK 2008. június 861, 865.]

3. Az Alkotmánybíróság nem osztja a kifogás előterjesztőjének álláspontját a tekintetben, hogy a jelen eljárás tárgyát képező kérdés amiatt nem elégíti ki az egyértelműség követelményét, mert azt a 2008. évi I. törvényre való utalással fogalmazták meg. A 26/2008. (III. 12.) AB határozattal elbírált ügyben a kérdés arra vonatkozott, hogy az Országgyűlés a benyújtott javaslat szerint fogadja-e el az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló T/4117. számú törvényjavaslatot. Jelen esetben viszont az Országgyűlés által már elfogadott és a Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabályról van szó, a törvény száma pedig a kérdés egyik elemének, az egészségbiztosítási pénztárak meghatározásának pontosítására szolgál. Az OVB tehát helyesen járt el, amikor ilyen okból a kérdés hitelesítését nem tagadta meg.

4. Az Alkotmánybíróság azonban nem hagyhatta figyelmen kívül a határozat meghozatalát követően a körülményekben bekövetkezett változásokat. Az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvényt ugyanis az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény 2008. június 6. napjával hatályon kívül helyezte. A törvény és az abban szabályozott (de létre sem hozott) egészségbiztosítási pénztárak hiányában a kérdés már nem felel meg az egyértelműség követelményének, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem hitelesíthető.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 161/2008. (III. 18.) OVB határozatot a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2008. október 6.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkóvics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 396/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 143. számában.

123/2008. (X. 8.) 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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 162/2008. (III. 18.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 162/2008. (III. 18.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíti. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2008. évi I. törvény alapján megalakuló egészségbiztosítási pénztárak kizárólag non-profit gazdasági társaságokként működhessenek?”

Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formái, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, a hitelesítésnek akadálya nincs.

A törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyben a kifogás előterjesztője a 162/2008. (III. 18.) OVB határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte. Álláspontja szerint a kérdést nem lehetett volna hitelesíteni, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Kifogása indokolásaként előadta, hogy kizárólag a törvény számára tett utalás önmagában nem teszi beazonosíthatóvá az állampolgárok számára azt, hogy valójában milyen törvényről és abban milyen szabályozásról van szó. Hivatkozott a 26/2008. (III. 12.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a kezdeményező a kérdésben a T/4117. számú törvényjavaslatra utalással határozta meg a kérdés tartalmát, sérül az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt állampolgári egyértelműség törvényi követelménye, mivel önmagából a kérdésből nem állapítható meg a kérdés tartalma. A választópolgár nem tudja ugyanis, hogy mi a konkrét tartalma a kérdésben szereplő, az

Országgyűlés elé beterjesztett T/4117. számú törvényjavaslatnak.” (ABK 2008. március, 300, 301–302.) Az indítványozó szerint a fenti megállapítást a jelen ügyben is megfelelően alkalmazni kell. Mivel a kérdésben a 2008. évi I. törvényre való utalás nem elégíti ki a választópolgári egyértelműség követelményét, a hitelesítést meg kellett volna tagadni.

II.

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: 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 aláírásgyűjtő ív és a rajta szereplő kérdés hitelesítéséről szóló döntése során az OVB 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.].

2. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyértelműség követelményének vizsgálata azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel 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, és ha igen, milyen. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABK 2008. június 861, 865.]

3. Az Alkotmánybíróság nem osztja a kifogás előterjesztőjének álláspontját a tekintetben, hogy a jelen eljárás tárgyát képező kérdés amiatt nem elégtí ki az egyértelműség követelményét, mert azt a 2008. évi I. törvényre való utalással fogalmazták meg. A 26/2008. (III. 12.) AB határozattal elbírált ügyben a kérdés arra vonatkozott, hogy az Országgyűlés a benyújtott javaslat szerint fogadja-e el az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló T/4117. számú törvényjavaslatot. Jelen esetben viszont az Országgyűlés által már elfogadott és a Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabályról van szó, a törvény száma pedig a kérdés egyik elemének, az egészségbiztosítási pénztárak meghatározásának pontosítására szolgál. Az OVB tehát helyesen járt el, amikor ilyen okból a kérdés hitelesítését nem tagadta meg.

4. Az Alkotmánybíróság azonban nem hagyhatta figyelmen kívül a határozat meghozatalát követően a körülményekben bekövetkezett változásokat. Az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvényt ugyanis az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény 2008. június 6. napjával hatályon kívül helyezte. A törvény és az abban szabályozott (de létre sem hozott) egészségbiztosítási pénztárak hiányában a kérdés már nem felel meg az egyértelműség követelményének, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem hitelesíthető.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 162/2008. (III. 18.) OVB határozatot a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2008. október 6.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 398/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 143. számában.

124/2008. (X. 14.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, még ki nem hirdetett törvények alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló indítványai tárgyában – *dr. Bragyova András, dr. Kiss László, dr. Kovács Péter és dr. Lévay Miklós* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló, az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján elfogadott törvény 3. § (2) bekezdés *b)* pontja, 7. § (1) bekezdés *c)* pontja, valamint a 19. § (1) bekezdésének a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 17. § (4) bekezdését megállapító szövegrésze alkotmányellenes.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló, az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján elfogadott törvény 33. §-ának a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 53. § (3) bekezdése első mondatát megállapító szövegrésze alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján fogadta el az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló T/1306. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: OÉTtv.). Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapon elfogadta az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló T/1307. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: Ászptv.). Az Országgyűlés elnöke az OÉTtv.-t és az Ászptv.-t 2006. december 13-án küldte át a köztársasági elnök hivatalába kihirdetésre. A köztársasági elnök az OÉTtv.-t, valamint az Ászptv.-t nem írta alá, hanem – az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának *a)* pontja, 21. § (1) bekezdésének *b)* pontja és a 35. §-a alapján az OÉTtv. több, illetve az Ászptv. egy rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A köztársasági elnök indítványait az Alkotmány 26. §

(1) bekezdésében megjelölt határidőn belül küldte meg az Alkotmánybíróságnak.

Az OÉTV.-nyel szemben előterjesztett indítványában a köztársasági elnök kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az OÉTV. 3. § (2) bekezdés *b*) pontja, 5. §-a, 6. § (1) bekezdése, 7. § (1) bekezdés *c*) pontja, valamint 19. § (1) bekezdésének a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 17. § (4) bekezdését megállapító szövegrésze alkotmányellenes. Az Ászptv.-nyel szemben előterjesztett indítványában a köztársasági elnök jelezte, hogy az Ászptv. 33. §-ának az Mt. 53. § (3) bekezdésének első mondatát megállapító része alkotmányellenes. A két indítványt a felmerülő alkotmányossági problémák azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. A köztársasági elnök az OÉTV.-nyel kapcsolatos indítványában utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság 40/2005. (X. 19.) AB határozata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétes alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg az Országos Érdekegyeztető Tanácsnak (a továbbiakban: OÉT), mint az országos foglalkoztatáspolitikai érdekegyeztetés szervezetének létrehozására és működésére vonatkozó törvényi rendelkezéseket. Az OÉTV. ennek az alkotmányellenes mulasztásnak a megszüntetése céljából született. Az OÉTV. a mulasztást úgy kívánja orvosolni, hogy meghatározza az OÉT működési területét, összetételét és működésének alapvető szabályait.

A köztársasági elnök által az OÉTV.-ben kifogásolt rendelkezések részben az OÉT egyes hatásköreit szabályozzák, részben az OÉT összetételét határozzák meg. A köztársasági elnök e rendelkezésekkel kapcsolatban az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének sérelmét kérte megállapítani. A köztársasági elnök az OÉT hatásköreit figyelembe véve megállapíthatónak tartotta, hogy az OÉT közhatalmi jogosítványokat is gyakorol, indítványában az OÉT alábbi közhatalmi jogosítványaira utalt.

2.1. A köztársasági elnök – a 40/2005. (X. 19.) AB határozatra (ABH 2005, 427, 439.) való hivatkozással – a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) 9. § *b*) pontjában foglalt jogosítványt, mely arra hatalmazza fel az OÉT-et, hogy évente beszámoltassa a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületét, az OÉT közhatalmi jogosítványának tekintette. Az OÉTV. 3. § (2) bekezdés *b*) pontja szerint az OÉT a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályok tekintetében – törvényi rendelkezés alapján – egyetértési jogot gyakorol. Az Mt. 17. § (4) bekezdését megállapító OÉTV. 19. § (1) bekezdése szerint a társadalmi párbeszédért felelős miniszter az OÉT egyetértésével határozhatja meg a munkaminősítés rendszerét.

A köztársasági elnök indítványában utalt arra, hogy az Mt. 17. § (1) bekezdése is közhatalmi jogosítványt ad az OÉT-nek, miután a Kormány az OÉT egyetértésével határozza meg a foglalkoztatás érdekében a munkavállalók na-

gyobb csoportját érintő gazdasági okból történő munkaviszony-megszüntetéssel kapcsolatban az Mt.-től eltérő szabályokat, illetve dönt a kötelező legkisebb munkabér és a munkavállaló által betöltött munkakörhöz szükséges iskolai végzettség, szakképesítés szintjétől függő garantált bérminimumnak a mértékéről, továbbá a munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó, kormányrendeletben történő szabályozásról. Ezt a rendelkezést az OÉTV. nem érintette, és a köztársasági elnöki indítvány sem tartalmazott az Mt. 17. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló határozott kérelmet.

2.2. A köztársasági elnök hivatkozik a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatra (ABH 1997, 263, 269.), mely közhatalmi jogosítványnak minősítette a normaalkotásban való részvételt, a jogszabályalkotás során gyakorolt egyetértési jogot. Az OÉT által gyakorolható, a jogszabályalkotásban való közreműködésre vonatkozó közhatalmi jogosítványok egyrészt elvileg valamennyi választópolgárt érinthetnek, hiszen minden választópolgárnak lehetősége van arra, hogy jogszabályok hatálya alá tartozó foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesítsen. Másrészt a társadalombiztosítási jogviszonnyal összefüggésben fizetendő járuléknak a minimuma a kötelező legkisebb munkabérhez igazodik olyan jogalanyoknál is, akik nem állnak foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban. [Az Mt. említett 17. § (1) bekezdése pedig egyetértési jogot ad az OÉT számára a kötelező legkisebb munkabér meghatározásával kapcsolatban.] A köztársasági elnök felveti azt, hogy egyáltalán adható-e alkotmányosan ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül másnak is, továbbá hangsúlyozza, hogy az alkotmányellenesség alapvetően az OÉT által gyakorolt közhatalmi jogosítványok okán áll fenn.

2.3. A köztársasági elnök OÉTV.-nyel kapcsolatos indítványának további részében az OÉT összetételével kapcsolatos rendelkezések alapján rámutatott arra, hogy az OÉT nem választott szerv. Az OÉT munkavállalói, illetve munkáltatói oldalát az abban részt vevő szervezetek képviselői alkotják. Az OÉTV.-nek az OÉT összetételéről szóló rendelkezései nem teszik kötelezővé, hogy az OÉT szak szervezeti és munkáltatói oldala a választópolgároknak, vagy akár csak a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségét képviselje. A köztársasági elnök álláspontja szerint az OÉT-ben részt vevő szervezetek ténylegesen nem is tudják felhatalmazásukat a választópolgároknak, vagy akár a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségére visszavezetni. Ezért az OÉT demokratikus legitimitációval nem rendelkezik. A köztársasági elnök szerint amennyiben egy szervezet közhatalmi jogosítványokat kap, akkor e szervezetnek a hatáskör-gyakorlás vonatkozásában demokratikus legitimitációval kell rendelkeznie. Ezt a követelményt az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság 16/1998. (V. 8.) AB határozata (ABH 1998, 140, 146.) állapította meg. Az OÉTV.-nek az indítvánnyal érintett 5. §-a és 6. § (1) bekezdése ezeknek a követelményeknek

nem felelnek meg. Az OÉTtv. 5. §-a és 6. § (1) bekezdése úgy konstituálja az OÉT-et, hogy nem teremti meg annak demokratikus legitimitációját. Az elnöki indítvány hivatkozik a 40/2005. (X. 19.) AB határozatra, melyben az Alkotmánybíróság megállapította „a közhatalom letéteményesei (állami szervek, önkormányzatok), illetve a civil szféra közötti érdekegyeztetés hagyományosan konzultációt, azaz tanácskozást, információcserét, érdekvitát, az eltérő érdekek, vélemények ütköztetését, konfliktusfeloldást, a közhatalmi döntésekkel érintetteknek a döntések előkészítésbe való bevonását, nem pedig a közhatalmi döntések meghozatalában való közvetlen részvételt jelenti.” A köztársasági elnök szerint, ha az érdekegyeztetésre létrehozott szerv közhatalmi jogosítványokat kap, e szervnek, – a konkrét hatáskör-gyakorlás vonatkozásában – demokratikus legitimitációval kell rendelkeznie.

A köztársasági elnök egyrészt az OÉT közhatalmi jogosítványaival összefüggésben, másrészt e jogosítványok gyakorlásához nélkülözhetetlen demokratikus legitimitáció hiánya miatt kérte az OÉTtv. megjelölt rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását.

3. Az OÉTtv.-nyel szemben előterjesztett indítványhoz hasonlóan az Ászptv.-nyel kapcsolatos elnöki indítvány is a közhatalmi hatáskörök gyakorlásával, illetve az ehhez szükséges demokratikus legitimitáció kérdésével foglalkozik.

3.1. Az Mt. 53. § (3) bekezdése első mondatának az Ászptv. 33. §-ával megállapított szövege szerint a Kormány az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségekkel egyetértésben, rendeletben határozza meg az üzemtanács-választás szavazólapjainak tartalmát, és a szakszervezeti reprezentativitás megállapítása érdekében az országos szavazatösszesítés módját és rendjét. A köztársasági elnök ezt az egyetértési jogot közhatalmi jogkörnek tekinti és megállapítja, hogy az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségeknek az Ászptv. jelen indítvánnyal érintett szakaszában biztosított jogosítványa – miután az a jogszabályalkotásban való közreműködésre vonatkozik – potenciálisan valamennyi választópolgárt érintheti, hiszen valamennyi választópolgárnak megvan a lehetősége arra, hogy a vonatkozó jogszabályok hatálya alá tartozó jogviszonyt létesítsen. Az elnök ebben az indítványában is felveti azt a kérdést, hogy ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül alkotmányosan egyáltalán másnak adható-e.

3.2. A köztársasági elnök szerint, ha a szakszervezeti szövetségek – akár együttesen is – közhatalmi jogosítványokat kapnak, e szervezeteknek a konkrét hatáskör-gyakorlás vonatkozásában demokratikus legitimitációval kell rendelkezniük. Az OÉTtv. 5. §-a határozza meg, hogy mely szakszervezeti szövetségek vehetnek részt az OÉT-ben. Ugyanakkor ez a szakasz csak az OÉT-ben részt vevő egyes szakszervezeti, illetve munkáltatói szövetségek vonatkozásában állít fel feltételeket, nem követeli meg azonban, hogy az OÉT munkavállalói oldala a választópolgároknak, vagy akár csak a foglalkoztatásra irányuló

jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségét képviselje. Ezért az OÉTtv. 5. §-a alapján nem biztosított az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségeknek a demokratikus legitimitációja, vagyis az Ászptv. 33. §-a az Mt. 53. § (3) bekezdésének első mondatát megállapító részében úgy ad közhatalmi jogosítványt az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségeknek, hogy ezeknek a szövetségeknek a kellő demokratikus legitimitációja hiányzik, hiszen ehhez az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján az kellene, hogy az egyetértési joggal felruházott szakszervezeti szövetségek a közhatalomgyakorlással érintettek (adott esetben az összes választópolgár) túlnyomó többségét tagjaik között tudják. Mivel ez nem áll fenn, ezért az elnök álláspontja szerint az Ászptv. 33. §-a ellentétes az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a szociális és munkaügyi miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal 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.”

2. Az Flt. érintett rendelkezése:

„9. § A Kormány az országos jelentőségű foglalkoztatáspolitikai kérdésekben a munkavállalók és a munkaadók országos érdek-képviselői szervezeteivel az Országos Érdekegyeztető Tanácsban (a továbbiakban: OÉT) egyeztet. Ennek során az OÉT

a) véleményezi a foglalkoztatást közvetlenül érintő törvénytervezeteket,

b) évente beszámoltatja a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületét,

c) a munkájában résztvevő országos munkaadói és munkavállalói szövetségek útján kijelöli a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületének a munkaadói, továbbá munkavállalói képviselőit, és javaslatot tesz a visszahívásukra.”

3. Az Mt. érintett rendelkezései:

„17. § (1) A Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével

a) meghatározza a foglalkoztatás érdekében a munkavállalók nagyobb csoportját érintő gazdasági okból történő munkaviszony-megszüntetéssel kapcsolatban az e törvénytől eltérő szabályokat;

b) dönt a kötelező legkisebb munkabér és a munkavállaló által betöltött munkakörhöz szükséges iskolai végzettség, szakképesítés szintjétől függő garantált bérminimum mértékéről, továbbá a munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó, kormányrendeletben történő szabályozásról;

c) javaslatot tesz a napi munkaidő leghosszabb mértékének, illetve a munkaszüneti napok meghatározására.”

4. Az OÉTtv. érintett rendelkezései:

„2. § Az OÉT az országos szakszervezeti, illetve munkáltatói szövetségek (a továbbiakban: munkavállalói, illetve munkáltatói oldal) és a kormány közötti makroszintű konzultációk és tárgyalások folyamatosan működő, leg-
 átfogóbb, országos, háromoldalú (tripartit) érdekegyeztető fóruma.”

„3. § (2) Az OÉT intézményi keretet nyújt a kormány, valamint a munkavállalói és munkáltatói érdekképviseltek közötti konzultációnak, ennek keretében

(...)

b) véleményt formál a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályokról, illetve e jogszabályok tekintetében – törvényi rendelkezés alapján – egyetértési jogot gyakorol.

4. § (1) E törvény alkalmazásában érdekképviselő, illetve érdekképviselői szövetség az egyesülési jogról szóló törvény szerint létrejött társadalmi szervezet,

a) amelynek alapszabályában szereplő elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése, vagy

b) amelynek alapszabályában meghatározott céljai között szerepel a munkáltatók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek védelme és képviselete.

(2) Országos az az érdekképviselő, amely az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően:

a) szakszervezetekből, szakszervezeti szövetségekből, vagy

b) munkáltatókat tömörítő érdekképviselőtekből, szövetségekből, illetőleg munkáltatói szervezetekből (a továbbiakban: tagszervezet) álló tagsággal rendelkezik, és

c) tevékenységét országos szinten szervezi.

5. § (1) Az országos érdekegyeztetésben részt vehet:

a) az a szakszervezeti szövetség, amely

aa) legalább négy nemzetgazdasági ágban és legalább tizenkét alágazatban tevékenykedő tagszervezettel rendelkezik, és

ab) legalább három régióban vagy nyolc megyében tagszervezettel, vagy tagszervezetei területi, illetve megyei szervezettel rendelkeznek, továbbá

ac) tagszervezetei együttesen legalább százötven munkáltatónál rendelkeznek önálló, vagy a tagszervezet alapszabálya szerinti munkahelyi szervezettel, valamint

ad) tagja az Európai Szakszervezeti Szövetségnek;

b) az a munkáltatói szövetség, amely

ba) legalább két nemzetgazdasági ágban és legalább hat alágazatban tevékenykedő tagszervezettel rendelkezik, és

bb) tagszervezetei legalább három régióban vagy tíz megyében működő területi szervezettel rendelkeznek, továbbá

bc) amelynek, illetőleg amely tagszervezeteinek tagságát legalább ezer munkáltató, illetve vállalkozás alkotja, vagy amelynek, illetőleg amely tagszervezeteinek tagsága legalább százezer főt foglalkoztat, valamint

bd) tagja európai munkáltatói szövetségnek.

(2) A feltételek elérése érdekében a munkavállalók, illetőleg a munkáltatók érdekképviselői szervezetei egymással koalícióra léphetnek.

6. § (1) Az OÉT munkavállalói, illetve munkáltatói oldalának tagja kizárólag a 4–5. §-ban meghatározott feltételeknek megfelelő országos érdekképviselői szövetség lehet.

(2) A kormányzati oldal elnöke a társadalmi párbeszédért felelős miniszter, illetve megbízottja. A kormányzati oldalt a napirend szerint feladatkörrel rendelkező központi államigazgatási szerv vezetője vagy megbízottja képviseli.

7. § (1) Az OÉT a 3. § (3)–(4) bekezdésben felsorolt kéréseket illetően:

(...)

c) törvényben meghatározott esetben egyetértési jogot gyakorol.”

„19. § (1) Az Mt. 17. §-ának (2)–(4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép, egyúttal az (5) bekezdés hatályát veszti:

(...)

(4) A társadalmi párbeszédért felelős miniszter az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével meghatározhatja a munkaminősítés rendszerét.”

5. Az Ászptv. érintett rendelkezése:

„33. § Az Mt. 53. §-a (3) bekezdésének helyébe a következő rendelkezés lép:

»(3) A Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanácsban részt vevő országos szakszervezeti szövetségekkel egyetértésben rendeletben határozza meg az üzemtanács-választás szavazólapjának tartalmát és a szakszervezeti reprezentativitás megállapítása érdekében az országos szavazatösszesítés módját és rendjét. Az ágazati (szakágazati) és területi szavazatösszesítés módjának és rendjének meghatározása tekintetében a Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanács és az ágazati párbeszéd bizottságok véleményének kikérésével alkot rendeletet.«”

III.

Az indítványok megalapozottak.

1. A köztársasági elnöki indítványok által érintett, a köztársasági elnök szerint alkotmányellenes rendelkezések tartalmukat tekintve két külön típusba sorolhatók. Egyrésztükhöz az OÉT, illetve az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek feladat- és hatásköreit szabályozó rendelkezések tartoznak [az OÉTtv. 3. § (2) bekezdés b) pontja, 7. § (1) bekezdés c) pontja, 19. § (1) bekezdésének az Mt. 17. §-ának (4) bekezdését megállapító rendelkezése, és az Ászptv. 33. §-ának az Mt. 53. § (3) bekezdésének első mondatát megállapító rendelkezése]. A másik csoportba az OÉT összetételét meghatározó rendelkezések [OÉTtv. 5. § és 6. § (1) bekezdés] sorolhatók.

Az indítványok szerint a hatásköröket megállapító rendelkezések azért alkotmányellenesek, mert közhata-

lom-gyakorlásnak minősülő részvételt biztosítanak meghatározott jogszabályok megalkotásában. A közhatalmi jogkörnek minősülő jogalkotásban az egyetértési jog útján való részvétellel az OÉT és a szakszervezeti szövetségek elvileg valamennyi választópolgárra kiterjedően gyakorolnának közhatalmat. A köztársasági elnök [a 40/2005. (X. 19.) AB határozatra utalással] egyértelművé teszi, hogy az érdekegyeztetésnek nem szükségképpeni része az érdekegyeztetésre létrehozott szervnek vagy a szakszervezeti szövetségeknek biztosított, a jogalkotásban való részvételre jogosító egyetértésen alapuló közhatalmi jogosítvány.

Az OÉTV-t érintő indítvány az OÉT összetételét megállapító rendelkezéseket azért tartja alkotmányellenesnek, mert a kifogásolt, közhatalmat megvalósító hatáskörök (jogalkotásban való részvétel) gyakorlásához a 16/1998. (V. 8.) AB határozatban – az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján alkotmányos feltételként – rögzített demokratikus legitimitáció megléte az OÉT-ben való részvételt szabályozó rendelkezések által nem biztosított. Abban az esetben, ha a vizsgált törvények nem adnának az OÉT-nek vagy a szakszervezeti szövetségeknek ilyen típusú közhatalmi hatásköröket, a részvételi és összetételi szabályok alkotmányos megítélése is más lehetne.

2. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy alkotmányosan részt vehetnek-e a (különböző munkaügyi vagy munkajogi tárgyú) jogszabályok egyetértési joggal való megalkotásában az OÉT, illetve az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek. Amennyiben erre az első kérdésre igenlő válasz adható (vagyis alkotmányosan részt vehetnek) akkor következő kérdésként az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy esetükben fennállnak-e a demokratikus legitimitáció 16/1998. (V. 8.) AB határozatban előírt és a 40/2005. (X. 19.) AB határozatban megerősített feltételei. Az első kérdés tehát az, hogy megfelelő reprezentativitási szabályokkal (a demokratikus legitimitáció biztosításával) a jogalkotásban egyetértési joggal való részvételt jelentő hatáskörök gyakorlása alkotmányossá tehető-e?

3. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az OÉT és az országos szakszervezeti szövetségek hatásköreit tartalmazó rendelkezésekben a törvényhozó az egyetértési jog szabályozásával az OÉT, illetve az országos szakszervezeti szövetségek számára nem konzultatív, hanem érdemi együttdöntési jogot jelentő részvételt biztosított a jogszabály-alkotásban. Az OÉTV. a Kormánnyal, illetve a miniszterrel együttesen meghatározandó tartalmú jogszabály (kormány-, illetve miniszteri rendelet) megalkotására (kiadására) jogosítja az OÉT-t, az Ászptv. a Kormánnyal együttesen meghatározandó tartalmú jogszabály (miniszteri rendelet) megalkotására jogosítja az országos szakszervezeti szövetségeket. Az, hogy az egyetértési jog vala-

mely döntés meghozatalában való, a döntéshozóval egyenlő hatású döntéshozatali jogosultságot, vagyis úgynevezett együttdöntési helyzetet jelent, melyben sem a döntéshozó, sem az egyetértési jog jogosultja önállóan érvényes döntést nem tud hozni, az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazást nyert már. E határozatok különféle közhatalmi (közigazgatási) döntésfajtákra vonatkozó szabályozások vizsgálata kapcsán születtek, és az azokban foglalt elvi megállapításokat az Alkotmánybíróság jelen ügyben is irányadónak tekintette.

A 47/1991. (IX. 24.) AB határozat szerint: „[a] hazai joggyakorlatban a döntésalkotásban való részvétel több formája ismert, – így pl. a javaslatétel, a véleményezés. Az egyetértési jog – természeténél fogva – sem a döntési joggal rendelkező, sem az egyetértési jog címzettje számára nem biztosít önálló döntési lehetőséget. Konszenzus hiányában nem kerülhet sor érvényes döntés megalkotására.” (ABH 1991, 438, 440.) Ezt az érvelést alkalmazta a 792/B/1998. AB határozat is (ABH 2004, 1255, 1260.), melyet megerősített az 1336/B/1997. AB határozat is (ABH 2003, 1025, 1031.).

Az egyetértési jog hasonló értelmezését követte még a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat (ABH 2006, 498, 505.), az 59/2001. (XII. 7.) AB határozat (ABH 2001, 739, 741.), az 58/1992. (XI. 6.) AB határozat (ABH 1992, 410, 412.), a 45/1993. (VII. 2.) AB határozat (ABH 1993, 484, 485.), a 12/1995. (II. 22.) AB határozat (ABH 1995, 74, 76.) és az 1090/B/2005. AB határozat is (ABH 2006, 1837, 1844). A felsorolt határozatokból kiderül, hogy az egyetértési jog nem önálló, de mégis döntéshozatali jogot jelent, és mindenképpen alkalmas arra, hogy a döntéshozatali jog jogosultjának döntését megakadályozza. Megállapítható az is, hogy a jogszabály kiadásához (megalkotásához) fűződő egyetértési jog gyakorlása – mint a jogalkotási hatáskör egy részének gyakorlása osztja a jogalkotó hatáskör megítélését és – közhatalmi jogkör gyakorlásának minősül. Az, hogy a jogalkotásban való közreműködés egyes formáin belül a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett egyetértési jogkör közhatalminak és a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősül, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyértelmű. [30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 206.; megerősítette: a 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 129.; 1098/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2088, 2106.]

4. Az OÉT és a szakszervezeti szövetségek indítványokkal érintett, a jogalkotásban való részvétellel kapcsolatos egyetértési jogáról a következők állapíthatók meg.

4.1. Az OÉTV. 3. § (2) bekezdés b) pontja szerint az OÉT: „véleményt formál a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályokról, illetve e jogszabályok tekintetében – törvényi rendelkezés alapján – egyetértési jogot gyakorol”. Ez a rendelkezés lényegét tekintve egy „hivatkozó” szabály. A munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabá-

lyok „tekintetében” adott egyetértési jogot más törvények, elsősorban az Mt. számos rendelkezése (a „hivatkozott” szabályok) konkretizálják. Így a köztársasági elnök indítványában is említett Mt. 17. § (1) bekezdése: „A Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével *a*) meghatározza a foglalkoztatás érdekében a munkavállalók nagyobb csoportját érintő gazdasági okból történő munkaviszony-megszüntetéssel kapcsolatban az e törvénytől eltérő szabályokat; *b*) dönt a kötelező legkisebb munkabér és a munkavállaló által betöltött munkakörhöz szükséges iskolai végzettség, szakképesítés szintjétől függő garantált bérminimum mértékéről, továbbá a munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó, kormányrendeletben történő szabályozásról.” Emellett az Mt. 17. § (5) bekezdése szerint „[a] gazdasági miniszter – az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével – meghatározhatja a munkaminősítés rendszerét.” Az Mt. 41/A. § (4) bekezdésében „[f]elhatalmazást kap a miniszter, hogy – az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével – rendeletben határozza meg: *a*) a bejelentési kötelezettség teljesítésének, illetőleg *b*) a kollektív szerződések nyilvántartásának részletes szabályait.” Továbbá az Mt. 75. § (3) bekezdése: „A külön jogszabályban meghatározott egészségkárosodott, megváltozott munkaképességű munkavállalók alkalmazása, illetve foglalkoztatása tekintetében jogszabály – az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével – eltérő szabályokat állapíthat meg.” Az Mt. 144. § (5) bekezdése: „A munkavállalót megillető kötelező legkisebb munkabért és a 17. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti garantált bérminimumot, ezek hatályosságát – figyelemmel a 17. § (1) bekezdésének *b*) pontjában foglaltakra – a Kormány állapítja meg.”

4.2. Az OÉTtv. 7. § (1) bekezdése szerint: „Az OÉT a 3. § (3)–(4) bekezdésben felsorolt kérdéseket illetően *a*) konzultál; *b*) tárgyalást folytat és megállapodásokat köt; *c*) törvényben meghatározott esetekben egyetértési jogot gyakorol;” Az említett „felsorolt kérdések” között szerepelnek: munkajogi szabályozás, munkavédelem, munkaügyi ellenőrzés, munkaügyi kapcsolatok stb. Az egyetértési jog *c*) pontban említett, törvényben meghatározott eseteket az Mt. fent hivatkozott rendelkezései tartalmazzák.

Az OÉTtv. 19. § (1) bekezdésének az Mt. 17. § (4) bekezdését megállapító rendelkezése: „A társadalmi párbeszédért felelős miniszter az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével meghatározhatja a munkaminősítés rendszerét.” [Erre a felhatalmazásra hivatkozva született a munkavállalók ágazatközi besorolási rendszeréről szóló 6/1992. (VI. 27.) MüM rendelet, melynek a preambulumban a miniszter utal is az Érdekegyeztető Tanács egyetértésére: „egyetértésével a következőket rendelem”]. Az Ászptv. 33. §-ának az Mt. 53. § (3) bekezdése első mondatát megállapító rendelkezése szerint pedig a Kormány az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségekkel egyetértésben, rendeletben határozza meg az üzemitanács-választás szavazólapjának tartalmát, és a

szakszervezeti reprezentativitás megállapítása érdekében az országos szavazatösszesítés módját és rendjét.

5. Ezekről az együtdöntési helyzetektől jól elkülöníthetők a hagyományos érdekegyeztetési jogosultságok, melyek a jogszabály-alkotással kapcsolatosan konzultatív javaslatokat biztosítanak az OÉT-nek, vagy az abban részt vevő érdekszervezeteknek: pl. az OÉTtv. 3. § (2) bekezdés *b*) pontjának első fordulata: „véleményt formál a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályokról”; a 7. § (1) bekezdése: konzultál, tárgyalást folytat, megállapodásokat köt a felsorolt kérdéseket illetően; a 7. § (3) bekezdése: „az OÉT munkavállalói, illetve munkaadói oldala véleményezi” a 3. § (3) bekezdésében szereplő kérdéseket érintő jogszabály-alkotási koncepciókat, javaslatokat, törvénytervezeteket. Ugyanígy az Mt.-ben is, pl. a 17. § (1) bekezdés *c*) pont: a Kormány az OÉT egyetértésével javaslatot tesz a napi munkaidő leghosszabb mértékének, illetve a munkaszüneti napoknak a meghatározására; 75. § (2) bekezdése: jogszabály az OÉT meghallgatásával – az egészség védelme céljából vagy egyébként közérdekből – a munkaviszony létesítésének feltételeit e törvény rendelkezésein túlmenően is meghatározhatja, továbbá meghatározott munkakörök betöltését szakképesítéshez és gyakorlati időhöz kötheti.

Az Alkotmánybíróság már a 40/2005. (X. 19.) AB határozatában is utalt arra, hogy az érdekegyeztetés „klasszikus” tartalmát konzultatív (tárgyalási, javaslattevési, esetleg véleményezési) jogok alkotják (ABH 2005, 439.). Az Európai Unió tagállamaiban is ismertek érdekegyeztetést végző, illetve a szociális párbeszédet szolgáló szervek, melyek kisebb részben az adott állam alkotmányában nyernek szabályozást (pl. a Francia Köztársaságban az 1958. évi alkotmány 69–71. §-ai hozzák létre a *Conseil Économique et Social*-t; Olaszországban az alkotmány 99. §-a rendelkezik a *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*-ról, Portugáliában az alkotmány 92. §-a rendelkezik a *Conselho Económico e Social*-ról), nagyobb részt azonban törvényben hozzák létre ezeket a szerveket (*Consejo Economic y Social Spanyolországban, Sociaal-Economische Raad, SER, Hollandiában*), illetve a társadalmi partnerek megállapodásával, törvényi háttér nélkül is léteznek egyeztető fórumok (pl. *Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen* Ausztriában). Közös bennük, hogy ezek alapvetően konzultatív szervek, javaslattevési jogokkal rendelkeznek, az ajánlások megfogalmazásán és az egyeztetésen keresztül általában egyes állami döntések tervezeteinek véleményezéséig terjednek, de a jogalkotásban való egyetértési jogot nem érik el. Az Alkotmány 36. §-a a Kormány számára politikai kötelezettségként írja elő, hogy feladatai ellátása során az érdekelt társadalmi szervezetekkel együttműködik. Az Alkotmánybíróság az említett 40/2005. (X. 19.) AB határozatában ezen túlmenően hangsúlyozta, hogy „a munkavállalói és munkaadói érdekképviseleteknek a foglalkoztatással, a

munkanélküliek ellátásának biztosításával, munkához jutásának támogatásával, szociális biztonságának elősegítésével kapcsolatos állami feladatok ellátásába való bevonása, ennek érdekében az állam és érdekszervezetek képviselőiből álló testületeknek a felállítására és a testületeknek egyes közhatalom gyakorlására jogosító hatáskörökkel való felruházása önmagában nem feltétlenül alkotmányellenes.” (ABH 2005, 427, 451.) Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy jelen ügyben a közhatalmi hatásköröket nem általánosságban kellett vizsgálnia, hanem egy meghatározott hatáskör típus, a jogalkotáshoz fűződő egyetértési jog alkotmányos megengedettségeről kellett állást foglalnia. Más szóval azt kellett elbírálnia, hogy az Alkotmánynak a jogalkotáshoz vonatkozó vagy más szabályai (pl. az említett 36. §) lehetővé teszik-e, hogy az Alkotmányban nem szereplő szervek egyetértési joguk útján részesüljenek a jogalkotó (közhatalmi) hatáskörből.

6. A köztársasági elnök által vizsgálni kért rendelkezések – az Alkotmánybíróságnak az egyetértési jog jogi természetére vonatkozó ismertettét gyakorlata alapján – egyértelműen közös jogalkotáshoz adott felhatalmazások, szövegezésük és a konzultációs jogokat tartalmazó rendelkezésekkel való egybevetésük alapján is ez állapítható meg. Ezért a kérdéses hatáskörök egyértelműen közhatalom gyakorlására (azon belül is jogalkotáshoz) adott felhatalmazásnak tekintendők: az egyetértésre jogosult OÉT vagy országos szakszervezeti szövetség egyetértése nélkül a Kormány vagy a miniszter által az adott tárgykörrel kiadott jogszabály (rendelet) formai okból törvénytelen. A jogalkotás azonban közvetlenül az Alkotmányon alapuló és ezért törvénnyel nem korlátozható közhatalmi hatáskör, az Alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt.

7. A jogalkotó szervek, mint anyagi jogforrások (*fontes essendi*) és a jogszabályok, mint alaki jogforrások (*fontes cognoscendi*) meghatározása mellett, amint arra a 37/2006. (IX. 20.) AB határozat is rámutatott „[a]z Alkotmány rögzíti a jogforrási hierarchia elvét is: a 35. § (2) bekezdés szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel; a 37. § (3) bekezdés értelmében a miniszteri (miniszterelnöki) rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel és kormányrendelettel; a 44/A. § (2) bekezdés alapján pedig az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A jogalkotás alkotmányos jelentőségét mutatja továbbá az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése, amely a jogszabályok alkotmánybírósági felülvizsgálatáról és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítéséről szól.” (ABH 2006, 480, 485.) Az Alkotmánybíróság azonban ezen túlmutató következtetést is levont a jogszabályok rendszerével kapcsolatban: „Az Alkotmány tehát a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierar-

chikus viszonyokról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is.” (ABH 2006, 485.)

8. Az előzőekben részletesen ismertett alkotmányi rendelkezésekből és ezek alkotmánybírósági értelmezéséből egyértelműen következik, hogy jogalkotó hatáskörrel csak az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. Az Alkotmányban nevesített jogalkotó szervek között az OÉT és az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek nem szerepelnek. Az Alkotmány alapján tehát sem az OÉT, sem az abban részt vevő országos érdekképviseletek nem jogalkotó szervek, ezért jogszabály-alkotáshoz a jogszabály kibocsátásához kapcsolódó egyetértési jogok alapján való törvényi felhatalmazásuk ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a hatalommegosztás elvével és az Alkotmánynak a Kormány, illetve a miniszterek jogalkotását szabályozó rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság ugyanis már a 7/1993. (II. 15.) AB határozatában azt rögzítette: „A hatalmi ágak elválasztására épülő államszervezetben azonban szükséges az állami és érdekképviseleti funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotás – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek és egyéb szervezetek állásfoglalásaitól.” (ABH 1991, 418, 419–420.) Ezt az álláspontját megerősítette az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatban (ABH 1998, 387, 397.), illetve a 40/2005. (X. 19.) AB határozatában is, azt is kimondva, hogy: „[a]z Alkotmány 4. §-ából a munkavállalói érdekszervezetek számára nem következik jogosultság közhatalom gyakorlást jelentő hatáskörök gyakorlásában való részvételre.” (ABH 2005, 427, 439.) Ugyancsak nem vezethető le ilyen jogosultság az Alkotmánynak alapvetően együttműködési, politikai egyeztetési kötelezettséget tartalmazó 36. §-ából sem, hiszen a feladatok ellátása során való együttműködés szófordulatból nem következik a Kormány vagy a Kormány tagjának jogalkotó hatáskörére nézve semmilyen konkrét korlátozás.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványa alapján megállapította a határozat rendelkező részében megjelölt rendelkezések alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet ugyanakkor arra, hogy az OÉTV. 3. § (2) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására a rendelkezés második fordulatában szereplő egyetértési jog alapján került sor. A rendelkezés első fordulatában szereplő véleményezési jog alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben nem kellett vizsgálnia, de az alkotmányellenesség megállapítása – az egyetértési jogra figyelemmel – az egész *b*) pontot érintette.

IV.

1. Az indítványozó köztársasági elnök álláspontja szerint az OÉTV., illetve az Ászptv. úgy jogosítja fel közhata-

lom gyakorlására az OÉT-et, hogy az nem rendelkezik demokratikus legitimitációval, és ez ellentétes az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök által is hivatkozott korábbi határozatában a közhatalom legitím gyakorlásával összefüggésben kifejtette:

„A közhatalom gyakorlásának (...) alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. Az Alkotmánybíróság a bírói hatalom forrását elemezve már állást foglalt a demokratikus legitimitáció kérdésében. Eszerint a népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak. A másik út a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével; a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. [38/1993. (VI. 11.) AB hat. ABH 1993, 256, 262.] A demokratikus legitimitáció elsődlegesen valósul meg akkor, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. Demokratikus a legitimitáció akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható. Ezért tekinthető demokratikusan legitímálnak a Kormány és az államigazgatási szervezet is.” [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]

Az Alkotmánybíróság 40/2005. (X. 19.) AB határozata is megerősítette a közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimitációjának szükségességét:

„Ha (...) a törvényhozás (...) a közhatalmi döntések meghozatalában való közvetlen részvétel jogával ruházza fel az érdekszervezeteket, akkor különleges jogszabályi garanciákra van szükség annak érdekében, hogy ennek során érvényesüljenek a demokratikus jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéséből fakadó követelményei.” (ABH 2005, 427, 446.)

2. Az Alkotmánybíróság az OÉT és az országos szakszervezeti szövetségek megfelelő demokratikus legitimitációjával összefüggésben a következőkre mutat rá. Az indítványozó köztársasági elnök a demokratikus legitimitáció hiányát olyan természetű közhatalmi jogosultság (jogalkotó hatáskör egyetértési jog útján történő gyakorlása) kapcsán állította, melyet – az előzőekben kifejtettek szerint – az Alkotmány jogforrási rendszerre vonatkozó szabályainak módosítása nélkül nem lehet létrehozni. Más megfogalmazással, az OÉT és a szakszervezeti szövetségek még kellő demokratikus legitimitáció mellett sem hatalmazhatók fel törvénnyel a jogalkotásban való egyetértési jog útján történő részvételre, azaz jogalkotásra. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ez azt jelenti, hogy jelen ügyben a demokratikus legitimitáció kérdése nem vizsgálható önmagában a kérdéses közhatalmi hatáskör (jogszabályalkotásban gyakorolt egyetértési jog) nélkül. Ezért az Alkotmánybíróság a demokratikus legitimitációval érintett

közhatalmi hatáskör legitimitációtól független alkotmányellenességének megállapítása okán, az OÉT összetételére vonatkozó szabályok alkotmányosságát nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság emellett – arra irányuló indítvány hiányában – nem vizsgálta az Mt.-nek az egyetértési jogot tartalmazó rendelkezéseit, jelen eljárásban csak az előzetes normakontroll iránti indítványt bírálta el.

Az Alkotmánybíróság a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. október 13.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lévy Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozatnak sem a rendelkező részével, sem annak indoklásával a következők miatt.

1. Kiss László alkotmánybíró úr különvéleményéhez hasonlóan én sem tartom megfelelőnek az indítvány értelmezését. A köztársasági elnök indítványa egyértelműen az OÉT összetételét, benne a szakszervezeti képviselőt megoldását kifogásolja azzal érvelve, hogy a szakszervezeti oldal demokratikus legitimitációja hiányzik, ezért az OÉT nem gyakorolhat közhatalmat. Ebből következik, hogy a köztársasági elnök indítványa az OÉT egyetértési jogát – ahogyan az egyetértési jogot általában véve is – alkotmányosnak tartja, feltéve, hogy az OÉT összetétele megfelel a „demokratikus legitimitáció” követelményének. Indítványában csupán az OÉT összetételének alkotmányosságát vitatja. Ezért tartom sajnálatosnak, hogy éppen ez, az OÉT összetételének alkotmányossága nyitott kérdés maradt, mivel a határozat szerint az OÉTV. és az Ászptv. más, az indítványban nem szereplő okból alkotmányellenes. Ennek az a különös következménye lett, hogy a határozat olyan okból nyilvánítja alkotmányellenesnek az OÉTV.-t, amely az indítvány szerint nem alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróságnak arra a kérdésre kellett volna választ adni, hogy a kvázi-korporatív, vegyes összetételű,

kormányzati és érdekképviselési elemet egyaránt magába foglaló OÉT összetétele alkotmányos szempontból megfelelő-e a feladat- és hatáskörének. Mindez azt jelenti, hogy a két érdekképviselési oldal esetében – mivel a Kormány, illetve tagja esetében ez a kérdés fel sem merül – meg kellett volna vizsgálni, hogy az OÉTtv.-ben foglalt szabályok alkalmasak-e a megfelelő reprezentativitásra, a szabályozási cél és az OÉT hatásköre függvényében.

2. Nem értek egyet a többségi határozattal abban sem, hogy az OÉT egyetértési joga alkotmányellenesen korlátozza a Kormány rendeletalkotói hatáskörét, azaz, egyes kérdésekben (mint pl. a minimálbér meghatározása) a Kormány csak az OÉT egyetértésével alkothat rendeletet [ld.: OÉTtv. 3. § (2) bekezdés *b*) pontja]. Mivel a határozat az OÉTtv. 3. § (2) bekezdését hivatkozó szabálynak tekinti, amelyet elsősorban az Mt. vonatkozó rendelkezései konkretizálnak, ugyanebből az okból találja alkotmányellenesnek az Mt. ide kapcsolódó módosítását is, ezért a következőkben mondandók erre is vonatkoznak.

Kétségtől igaz, hogy jogalkotói tevékenységet csak az Alkotmányban meghatározott szervek végezhetnek, kizárólag az Alkotmányban meghatározott módon, illetve az Alkotmány alapján. Ezzel egyetértek, de úgy vélem, ennek a kívánalomnak a törvény megfelel.

Az OÉT-nek két alkotmányos alapja is van. Először az Alkotmány 36. §-a, mely szerint a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel. Az együttműködés sok mindent magában foglalhat: az OÉT konzultatív szerepét mindenképpen. Másodsor, az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének *l*) pontja, amely szerint a Kormány „el látja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal”. Az OÉT keretében folytatott érdekegyeztetés kétségtől ebbe az esetkörbe tartozik, lévén a Kormány „törvényben meghatározott” feladata. Azt is mondhatnánk, hogy az együttműködés az Alkotmány 36. §-ában előírt együttműködés konkretizálása: a Kormány feladata, amelyet az OÉTtv. részletez, s így egyben a 35. § (1) bekezdés *l*) pontja alá is esik.

Ez a törvénnyel a Kormány hatáskörébe utalt feladat a jelen esetben: (1) a háromoldalú érdekegyeztető szervben való részvétel és (2) bizonyos kérdések szabályozásában (mint például a minimálbér összege) történő együttműködés, együttdöntés. E szabályozás indoka a kompromisszumon alapuló szabályalkotás ösztönzése, amelyben valamennyi érintett fél érdekei figyelembe vétetnek azáltal, hogy bizonyos lényeges, törvényben meghatározott kérdésekben a Kormány nem alkothat rendeletet az OÉT másik két oldalának egyetértése nélkül. (Meggjegyzem, ugyanez áll a miniszter rendeletalkotói jogára is.)

Az OÉTtv. alkotmányosságát az Alkotmány 35. § (1) bekezdés fentebb már idézett *l*) pontja biztosítja: a Kormány hatáskörébe törvény utal egy feladatot. Jelen esetben az érdekegyeztetést azzal, hogy ennek sikertelensége – a megállapodás hiánya – esetén bizonyos kérdésekben a Kormány törvényben kapott jogalkotói hatásköre visszazár az Országgyűlésre.

3. A többség szerint az OÉTtv. korlátozza a Kormány alkotmányos rendeletalkotói hatáskörét. Ez igaz, de ebből nem következik, hogy a korlátozott hatáskört mások (ti.: az OÉT, benne a munkavállalói és munkaadói szervezetek) gyakorolnák – ezért nem tartom a korlátozást alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során nem tett olyan megállapítást, amely szerint a Kormány rendeletalkotói hatásköre törvényben ne lenne korlátozható. Ellenkezőleg, az Alkotmánybíróság szerint a törvényhozói hatásköre a rendeleti jogalkotás irányába nem korlátozott. Nincsenek ugyanis a Kormánynak az Alkotmány szerint abszolút fenntartott szabályozási tárgykörei. Ebből nem következik, hogy a jogrendszer egy adott pillanatában ne lennének a Kormány jogalkotói hatáskörébe tartozó tárgykörök – sőt az Alkotmány bizonyos (de nem jogalkotói) hatásköröket a Kormánynak tart fenn (ld.: Alkotmány 35. §) –, de a jogalkotói hatáskör mindaddig törvénnyel korlátozható volt. Az Alkotmánybíróság eddig egyetlen döntésében sem mondta ki, hogy a Kormánynak lenne olyan eredeti jogalkotói hatásköre, amely törvényben ne volna korlátozható – bár vannak az Alkotmányban meghatározott feladatai. Eszerint a jelen esetben nem lehet szó a Kormány jogalkotói hatáskörének alkotmányellenes korlátozásáról, mivel a most alkotmányellenesnek nyilvánított törvények szerint az OÉT hatásköre konzultatív, még akkor is, ha a törvény szerint „egyetértési joga” van. Ha ugyanis az OÉT-ben nem születik döntés – azaz az OÉT nem ért egyet a Kormány minimálberről szóló javaslatával – a Kormánynak lehetősége van az Országgyűlésnek törvényjavaslatot benyújtani a minimálbér meghatározásáról, vagy az Országgyűlés enélkül is meghatározhatja a minimálbért (ahogyan dönthet az OÉT egyetértési jogához kötött más tárgyról is). Ez annál inkább is indokolt lehet, mert a minimálbér meghatározása erősen befolyásolja a költségvetési szervek bérkiadásait, így a költségvetés meghatározásának fontos eleme; mert a költségvetési törvényben közvetve megjelenik mind a kiadási (bérkifizetések), mind a bevételi oldalon (a minimálbérhez kapcsolódó járulék- és egyéb közteher fizetési kötelezettség).

Az OÉTtv. alkotmányellenessége a többség szerint abban áll, hogy a Kormány alkotmányos jogalkotói hatáskörét az OÉT egyetértési joga alkotmányellenesen korlátozza. Ez csak akkor lenne igaz, ha az OÉT törvény új jogforrást vezetne be (pl. az OÉT és a Kormány együttes rendeletét). Erről azonban szó sincs: a kormányrendeletet a törvény szerint egyedül a Kormány alkotja – és nincs ok feltételezni, hogy a gyakorlatban ne ez az Alkotmánnyal összhangban álló értelmezés lett volna elfogadott. A törvény ellenére az OÉT egyetértése nélkül alkotott kormányrendelet az Alkotmánybíróság mai gyakorlata szerint [ld.: 9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 177, 187–188.; 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 105.; továbbá: 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 495–496.] ettől nem lenne alkotmányellenes. Ezek szerint ebből a szempontból sem lehet szó a Kormány rendeletalkotói hatáskörének alkotmányellenes korlátozásáról.

Ha az Alkotmánybíróság az ún. nehéz-tehergépkocsi ügyben hozott 30/2000. (X. 11.) AB határozatában foglaltakat tekintjük kiindulópontnak, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek” (ABH 2000, 202, 206.), az indítvány alapján az OÉTtv. alkotmányellenességét akkor sem lehetett volna megállapítani. A fent leírtakból következően ugyanis az OÉT-ot ebben az értelemben közhatalommal rendelkező szervnek kell tekinteni.

4. A többség által elfogadott döntés – szerintem – nem tisztázza kellően a 40/2005. (X. 19.) AB határozat (a továbbiakban: Abh. ABH 2005, 427, 458.) és az Alkotmánybíróság e határozatának a viszonyát. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság az érdekegyeztetés törvényi szabályozásának hiánya miatt mulasztást állapított meg. Az itt vizsgált törvények éppen azért születtek, hogy az Országgyűlés eleget tegyen az Alkotmánybíróság határozatának és megszüntesse a fent hivatkozott Abh.-ban megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet (amit a T/1306 törvényjavaslatához fűzött miniszteri indoklás kifejezetten említ).

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kimondta, hogy „a munkavállalói és munkaadói érdekképviseleteknek a foglalkoztatással, a munkanélküliek ellátásának biztosításával, munkához jutásának támogatásával, szociális biztonságának elősegítésével kapcsolatos állami feladatok ellátásába való bevonása, ennek érdekében az állam és érdekszervezetek képviselőiből álló testületeknek a felállítása és a testületeknek egyes közhatalom gyakorlására jogosító hatáskörökkel való felruházása önmagában nem feltétlenül alkotmányellenes. Az állami feladatok ellátásának finanszírozására létrehozott elkülönített állami pénzalap működtetéséhez járulékok fizetésével hozzájáruló személyeknek az alap pénzeszközei felhasználásába való bevonása történhet az érdekképviseleteik közvetítésével, az állam és az érdekszervezetek képviselőiből álló testületek felállítással, de más módon, pl. az alap önkormányzati típusú igazgatásának megteremtésével is. A közhatalomgyakorlást jelentő állami feladatok társadalmi, érdekképviseleti szervezeteknek való átadása azonban csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő, azokkal összhangban álló keretek között történhet” (ABH 2005, 427, 451.). Az OÉTtv., úgy gondolom, megfelel az Abh.-ban foglalt követelményeknek és az Alkotmánynak is, ezért az indítványt – a határozatban elfogadott indítványértelmezés alapján – el kellett volna utasítani.

Budapest, 2008. október 13.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

Nem értek egyet a többségi határozattal, mert – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság nem adott választ a köztársasági elnök indítványára. Nézetem szerint a köztársasági elnök az általa támadott törvényeknek célzottan azokat a rendelkezéseit vitatta, amelyekben – szerinte – olyan érdekegyeztetésre létrehozott szerv (OÉT) kapott közhatalmi jogosítványokat, amely a konkrét hatáskör-gyakorlás tekintetében nem rendelkezik demokratikus legitimitációval. Indítványának fókuszában tehát – megítélésem szerint – nem az egyetértési jogok, hanem az OÉT összetételének alkotmányossági szempontból történő megítélése állt. Mindezeket annak ellenére is állítom, hogy a köztársasági elnöki indítványokban valóban felsejlik az egyetértési jogok gyakorlásában megnyilvánuló közhatalmi jogosítvány figyelembevételének a szükségessége is. Így: „Az Mt. idézett 17. § (1) bekezdése pedig egyetértési jogot ad az OÉT számára a kötelező legkisebb munkabér meghatározásával kapcsolatban...Ha ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül másnak egyáltalán adható is alkotmányosan, a demokratikus legitimitáció követelményének ebben az esetben is teljesülnie kell.”; „Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy az alkotmányellenesség az OÉT által gyakorolt közhatalmi jogosítványok okán áll fenn. Önmagában azonban az OÉT ilyen összetétellel való létrehozása nem aggályos, ha feladatai a hagyományos, közhatalom-gyakorlást magában nem foglaló érdekegyeztetésre terjednek csak ki”.

II.

1. Az első kérdés tehát az, minthogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a alapján kötve van az indítványhoz, megállapítható-e olyan „szoros összefüggés”, amely megnyithatná az utat az egyetértési jog külön – a többségi határozatban követett kizárólagos – vizsgálata előtt. Először tehát ez a kérdés vár megválaszolásra, s amennyiben a válasz igenlő, csak abban az esetben lehet elvégezni az egyetértési jog alkotmányossági vizsgálatát.

2. Magam sohasem idegenkedtem az indítványhoz kötöttség kiterjesztő értelmezésétől, nézetem szerint ettől az utóbbi 8–10 évben maga a testület lépett vissza. Álláspontom e tekintetben változatlan, annak lényegét a 2/2001. (I. 17.) AB határozathoz csatolt különvéleményben meg is fogalmaztam. Eszerint:

„ca) Az indítványhoz kötöttség kiterjesztő értelmezése kezdettől fogva jellemzi az Alkotmánybíróság gyakorlatát. Ennek leggyakoribb esetei pedig azt mutatják, amikor „szoros tartalmi és logikai összefüggés” okán az Alkotmánybíróság olyan jogszabályok alkotmányosságát is el-

bírálta, amelyeket az indítványok nem is támadtak. [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993, 227, 229.; 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192, 193.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 175, 180.; 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 72.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 153.] Ezen belül valóban színes képpel találkozik a vizsgálódó: előfordult pl. az, hogy az Alkotmánybíróság szoros tartalmi összefüggés okán önmagában nem alkotmányellenes törvényi rendelkezést is megsemmisített. (797/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 812, 813.) Volt példa arra is, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, viszont más, az indítványban nem is támadott jogszabályi rendelkezést minősített alkotmányellenesnek és semmisített meg. [14/1990. (VI. 27.) AB határozat; 29/1995. (V. 25.) AB határozat.] Előfordult továbbá, hogy az alkotmányossági vizsgálat – szoros összefüggés okán – az indítványozó által kifogásolt rendelkezés mellett az annak végrehajtását szolgáló más rendelkezésre is kiterjedt. [31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 159.]” (ABH 2001, 60, 62.)

Álláspontom szerint az adott alkotmányjogi probléma teljes feltárására törekvés, s az Alkotmánybíróság ilyen szerepvállalása (azaz az indítvány citált határok közötti kiterjesztő értelmezése) összhangban áll a testületnek a magyar alkotmányvédelemben kapott és betöltött közjogi funkciójával. Az „alkotmányvédelem legfőbb szerveként” (Abtv. preambuluma) objektív alkotmányvédelmet lát el, s ilyenként illeti meg az indítványok kiterjesztő értelmezésének a lehetősége. E tekintetben pedig – az Abtv.-ben írt kifejezett tiltó szabály híján – arra is módja van, hogy – éppen a teljes értékű alkotmányvédelem jegyében és érdekében akár az Abtv. egyes, számára biztosított hatáskörök között is – figyelembe véve természetesen az ezekre vonatkozó Abtv. előírásokat – szoros összefüggésre hivatkozással „átjárhasson”. Ezt tette a testület a 48/1993. (VII. 2.) AB határozatában is, amelyben a köztársasági elnök előzetes normakontrollra irányuló indítványának elbírálása mellett – szoros összefüggésre hivatkozással – még mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított, hivatalból. [A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (2) bekezdése tekintetében. Lásd: ABH 1993, 314, 319.] Sőt: ugyanebben a határozatban az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 24. §-ának mikénti alkalmazásához alkotmányossági követelményt is megfogalmazott (ABH 1993, 314, 318.). Ilyen alkotmányossági követelmény bukkan fel még több előzetes normakontrollra irányuló eljárásban. [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 339.; 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89.] Megjegyzem azonban: magam e tekintetben inkább a 64/1997. (XII. 17.) AB határozatban kifejtett álláspontot osztom, amely szerint az Alkotmánybíróság: „(...) törvényjavaslat alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló hatáskörében fogalmilag kizárt a norma alkalmazásánál az alkotmányos tartalom meghatározása.” (ABH 1997, 387.)

Az Alkotmánybíróság tehát (főképpen 2000-ig) nem kezelte mereven az Abtv.-ben kapott hatásköreit, azok között

– az Abtv. egyes hatásköröket érintő szabályozását alapul véve – szoros összefüggésre hivatkozással, alkalmasint szabadon „átjárt”. Nem idegenkedett azonban az előzetes és utólagos normakontrollra irányuló indítványok egyesítésétől sem. [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 398.]

Nem értelmezte mereven a hatásköreit más esetekben sem az Alkotmánybíróság. „Olyan jogszabály, törvényjavaslat vagy ki nem hirdetett törvény alkotmányossági vizsgálata során azonban, amely nemzetközi jogi kötelezettséget valósít meg, s még inkább, ha a vizsgálat – mint a jelen esetben is – kifejezetten arra irányul, hogy a belső jog a nemzetközi joggal az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint összhangban van-e, szükségszerűen be kell vonni a vizsgálatba azt is, hogy a kérdéses belső norma a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségbe ütközik-e, illetve, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az Alkotmánnyal. (...) E tekintetben közömbös, hogy a jogszabály előzetes vagy utólagos alkotmányossági kontrolljáról van-e szó, egyik sem végezhető el a belső jogszabály, a nemzetközi szerződés és az Alkotmány harmóniájának vizsgálata nélkül. A hatásköri korlátokból legfeljebb az következik, hogy az előzetes vizsgálatra irányuló eljárásban a rendelkező rész nem tartalmaz megállapítást a ki nem hirdetett törvény és a nemzetközi szerződés viszonyáról.” [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 326–327.]

3. Mi a helyzet a mostani esetben? Szerintem az, hogy a köztársasági elnöknek változatlanul nincs aggálya az egyetértési jog közhatalmi jellegét illetően. Az egyetértési jogot a „gyanút ébresztő” indítványi elemek kapcsán is szorosan a demokratikus legitimitációhoz kötötten kéri vizsgálni: nem magát az egyetértési jogot, hanem az – állítása szerint – demokratikus legitimitációval nem rendelkező OÉT egyetértési jogát kéri az általa megjelölt esetekben megsemmisíteni. E két elem szorosan összekapcsolódik az indítványban, úgy azonban, hogy nyilvánvaló: az indítványozó köztársasági elnök kizárólag csak a közhatalmat gyakorló OÉT demokratikus legitimitátságának hiányát állítja. Nem választja el ettől az egyetértési jogot olyanként, amelynek elkülönített (vagy ahogy a többségi határozat teszi: kizárólagos) alkotmányossági vizsgálatát látná szükségesnek. Nem kerülhet szóba ezért az indítvány „szoros összefüggés” okán történő kiterjesztése sem, mivel összekapcsolt kategóriákról van szó, nincs mit – mivel „szoros összefüggés okán” összekapcsolni. Kicsit másképpen fogalmazva: a köztársasági elnök indítványa nem azt tartja alkotmányellenesnek, hogy az OÉTV., illetve az Ászptv. közhatalom gyakorlására jogosítja fel az OÉT-et, hanem azt, hogy az OÉT a közhatalom gyakorlásához nem rendelkezik demokratikus legitimitációval. Evidenciának tekinti tehát, hogy az OÉT közhatalmat gyakorol, de ehhez olyan törvényi szabályozást kívánna meg, amely biztosítja, hogy az OÉT oldalai az általuk képviseltek több mint a felétől nyerjék el a legitimitációjukat.

A fenti megállapításhoz két megjegyzést még hozzáfűzök:

a) A köztársasági elnök soha nem vonta kétségbe az egyetértési jog közhatalmi jellegét, e jellemzője által – kü-

lön csak erre figyelemmel – soha nem igényelte annak megsemmisítését sem. Éppen ellenkezőleg: mindig is fakumként kezelte az egyetértési jogok meglétét, s rájuk vetítve fejtette ki konzekvensen alkotmányossági aggályait az azokat gyakorló, szerinte demokratikus legitimációval nem rendelkező érdekképviseleti szervezetekkel kapcsolatban.

Néhány idézet ehhez: „Az eldöntendő kérdés azonban csakis a kamarai jogok terjedelmének alkotmányos mérve, nem pedig önmagában az ilyen jogok és közfeladatok létének alkotmányossága. E joggal és feladatokkal ugyanis nemcsak aggálytalanul rendelkezhet a szakmai kamara, hanem meglétük éppen a szakmai kamarák jellemző vonása”. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 270.] „A MOK által az Okt. 2. § i) pontja alapján gyakorolt jog közhatalmi aktus (...) Az egyetértési jog folytán a MOK megvétőzhatja a miniszteri engedélyt mind a külföldi honosított diploma nélküli tevékenységéhez, mind az Orvosok Országos Nyilvántartásába való felvételéhez ... Ez a kamarai aktus is közhatalmi ... A MOK egyetértési joga keretében gyakorolt elutasító döntés ellen nincs önálló jogorvoslat, viszont ha a miniszter az engedély iránti kérelmet elutasítja, szintén megnyílik a közigazgatási per lehetősége ... Az alkotmányossági probléma az, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely bármilyen szempontot tartalmazna arról, hogy a hivatásgyakorlás magyarországi feltételeinek mindenben megfelelő külföldi orvosok kérelmét minek alapján fogadja el, vagy utasítja el a MOK.” (ABH 1997, 263, 279.)

A köztársasági elnök az egyik, éppen a még általa jegyzett 16/1998. (V. 8.) AB határozatban sem az egyetértési jogok közhatalmi jellegének alkotmányellenességét vitatta, hanem (ott is) az ilyen jogosítványokat gyakorló szervezet demokratikus legitimitásának kérdését állította vizsgálódásainak fókuszába. (ABH 1998, 145.) Nyilvánvalónak tartom ezért, hogy amennyiben a korábbi hangsúlyozott álláspontja megváltozott volna, úgy ennek nem sejtetésekkel adott volna hangot. Kezdetektől fogva a demokratikus legitimitáció hiányáról polemizált, s ezt teszi változatlanul a mostani indítványában is. Azaz: őt az egyetértési jog kizárólag abból a szempontból érdekli, hogy azt a szerinte demokratikusan nem legitimált OÉT gyakorolja.

b) Az előbbiekből következően újra kiemelem: a köztársasági elnöki indítvány nem általában a közhatalmi jellegű egyetértési jog, hanem a szerinte demokratikus legitimitációval nem rendelkező OÉT által gyakorolható egyetértési joggal kapcsolatban fogalmazza meg az alkotmányossági kifogásait. Ez azonban indítványainak csak az egyik része: az általa ugyancsak támadott OÉTV. 5. §-ában és 6. § (1) bekezdésében kizárólag az OÉT összetételét kifogásolja (a legitimitás hiányát állítva). Mégha átfordulunk is tehát az egyetértési jog vizsgálatára, e két törvényi rendelkezés vizsgálatát – a demokratikus legitimitásra figyelemmel – akkor is el kellett volna végeznünk. Azaz: az egyetértési jogra áthelyeződő vizsgálat (s annak eredményeként az alkotmányellenesség kimondása mellett) az

Alkotmánybíróságnak meg kellett volna vizsgálnia az OÉTV. 5. §-ának és 6. § (1) bekezdésének alkotmányosságát is.

4. Összegezve:

a) Az indítvány csak (és kizárólag) a demokratikus legitimitáció tekintetében lett volna vizsgálható. Ettől elszakítottan a köztársasági elnök nem kérte az egyetértési jog külön alkotmányossági vizsgálatát, azzal – mint közhatalmi tevékenységgel – elkülönítetten eddig sem voltak alkotmányossági aggályai. (Ez tűnik ki az általa személyesen korábban is jegyzett, s fentebb citált AB határozatokból is.)

b) A jelen ügyben az egyetértési jog nem szakad el a demokratikus legitimitáció állított hiányától. Ebből következően az egyetértési jogra nézve – nézetem szerint – az Alkotmánybíróság határozott indítvány hiányában – hivatalból – állapította meg a hatáskörét.

c) A köztársasági elnök az őt elsősorban érdeklő kérdésre („demokratikusan” legitimált szervezet-e az OÉT) gyakorlatilag nem kapott választ, hiszen egyedül és kizárólag az egyetértési jog vizsgálatára korlátozódott az Alkotmánybíróság többségi határozata.

5. A fentiek hangsúlyozása nem jelenti azt, hogy magam nem látok gondot az egyetértési jogokkal korlátozott jogalkotásban. Ellenkezőleg: én is határozottan állítom, hogy az egyetértési jogok alkotmányossági vizsgálatára (külön kiemelten a jogalkotási eljárásban gyakorolható egyetértési jog elemzésére) feltétlenül szükség lenne. Álláspontom szerint azonban a most elbírált köztársasági elnöki indítványok nem ezt kérték a testülettől.

Budapest, 2008. október 13.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1204/A/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 146. számában.

126/2008. (X. 22.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitézésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában

hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 170/2007. (VII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

2. Az Alkotmánybíróság a határozott kérelmet nem tartalmazó kifogást visszautasítja.

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) a 170/2007. (VII. 18.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) úgy döntött, hogy a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (a továbbiakban: Fidesz) és a Kereszténydemokrata Néppárt (a továbbiakban: KDNP) által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesíti.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a – 2002. június 15-i állapot szerint hatályos termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény szerinti – családi gazdálkodót első helyen illesse meg elővásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén?”

A határozat indokolásában az OVB megállapította, hogy a Fidesz és a KDNP által korábban benyújtott, azonos kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az 571/2006. (XI. 21.) OVB határozatával hitelesítette. Az OVB hitelesítő döntését az Alkotmánybíróság a 14/2007. (III. 9.) AB határozatával helybenhagyta. Az aláírásgyűjtő ívet az Országos Választási Iroda vezetője a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (1) bekezdése alapján 2007. március 9-én látta el hitelesítési záradékkal. A kezdeményezők ezt követően az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 11. §-ában meghatározott határidőn belül nem nyújtották be a népszavazás kitűzéséhez szükséges megfelelő számú aláírást tartalmazó aláírásgyűjtő íveket, hanem 2007. július 9-én a korábbival megegyező kérdésben új országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtották be hitelesítésre. Az OVB megállapította azt is, hogy K. L. magánszemély az alábbi kérdésben szintén országos népszavazást kezdeményezett: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a földterület megművelőjét illesse meg első helyen elővásárlási jog termőföld vásárlása esetén?”

Az OVB kifejtette, hogy az Nsztv. 12. §-a az 57/2004. (XII. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) alapján „egyértelműen a hitelesített aláírásgyűjtő ívekre, illetőleg kérdésekre vonatkozik”, valamint ugyancsak az Abh1.-re hivatkozva rögzítette, hogy az „aláírásgyűjtő ív hitelesítése akkor tekinthető befejezettnek, ha az Országos Választási Iroda vezetője a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján hitelesítési záradékkal látja el, ugyanis csak ezután kerülhet sor az aláírásgyűjtés megkezdésére” (ABH 2004, 809, 815.). Erre a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján 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 OVB tehát az OVBh.-ban arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmány és más törvény még azonos tartalmú kérdések esetén sem hatalmazza fel arra az OVB-t, hogy az egyik kérdés fentiek értelmében vett hitelesítéséig bármiféle időrendiségre hivatkozva megtagadja a másik kérdés hitelesítését. Mindezek alapján – mivel az OVBh. meghozatalakor azonos kérdésben nem létezett hitelesített kezdeményezés –, az OVB a Fidesz-KDNP által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette.

2. A törvényes határidőn belül több kifogást terjesztettek elő az OVBh.-val szemben.

2.1. A kifogást benyújtók egy részének az az álláspontja, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert a választópolgárok számára érthetetlen tartalmú kifejezéseket tartalmaz. Ilyen például a „családi gazdálkodó”, az „első helyen elővásárlási jog” fogalmak. A kifogások szerint a kérdés azért sem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésének, mert a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartalmaz olyan megszorítást, hogy elővásárlási jogot csak az eladásra kerülő föld vagy tanya közvetlen szomszédjában földet vagy tanyát birtokló családi gazdálkodó számára biztosítson a törvény. Eredményes népszavazás esetén ezért az Országgyűlésnek olyan törvényt kellene alkotnia, amely szerint az ország összes családi gazdálkodóját első helyen illeti meg az elővásárlási jog bármely tanya vagy termőföld eladása esetében. Az egyik kifogás szerint a kérdésben megfogalmazott állapot ismerete a jogban jártas személyeknek is nehézséget jelent, nem-hogy általában a választópolgárok számára. Emellett az indítványozó zavarónak tartotta a kérdésben szereplő gondolatjeleket.

2.2. Egy másik indítvány szerint az ismételt népszavazási kezdeményezés a rendeltettségű és jóhiszemű joggyakorlás elvét sérti. A kezdeményezők a népszavazás jogintézménye céljával, rendeltetésével éltek vissza azáltal, hogy korábban az aláírásgyűjtő ívek hitelesítése ellenére az aláírásgyűjtést nem kezdték meg, hanem a négy hónapos határidő leteltét követően ugyanazt a kérdést tartalmazó ívet újra hitelesítésre nyújtották be. A kifogást előterjesztő szerint az aláírások gyűjtését ésszerű időn belül meg kell kezdeni, s az nem köthető semmilyen önkényes feltételhez. Ehhez kapcsolódóan egy másik indítvány

is azt az álláspontot képviseli, hogy a kérdés korábbi hitelesítését követően az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló időszak eredménytelen elteltével a népszavazás újbóli kezdeményezése és az ügyben eljáró szervek új eljárásra „kényszerítése” ellentétes a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével, joggal való visszaélésnek minősül.

2.3. Az egyik kifogás szerint az Alkotmány 28/E. §-a sérül azáltal, hogy az aláírásgyűjtésre jogot szerzett személy nem gyűjt aláírásokat, viszont a határidő lejártakor ismételt benyújtja ugyanazt a kérdést az OVB-hez és ily módon az Alkotmány 28/E. §-ában szabályozott négy hónapos határidőt önkényesen meghosszabbítja, és így az „aláírásgyűjtést mindaddig ismételni lehet, amíg a 200 000 ezer aláírást egyszer össze nem gyűjtik.”

2.4. Az egyik kifogást tevő szerint az OVB nem a hatályos törvények és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint járt el akkor, amikor a hasonló tartalmú kérdéseket egymástól függetlenül vizsgálta, és nem alkalmazta a megelőzés elvét. Az indítványozó szerint sérül az egyértelműség elve, mert az azonos tárgykörben több kérdésben megtartott és eredményesen záruló ügyszavazás eredménye „véggképp követhetlenné teheti az Országgyűlés számára, hogy a jogalkotás terén végrehajtott szerepköréből fakadóan milyen kötelezettség terheli”.

2.5. Több indítványozó szerint azért kellett volna az OVB-nek megtagadnia a hitelesítést, mert országos népszavazást állampolgár kezdeményezhet, párt vagy más szervezet nem.

2.6. Egy másik kifogás szerint az OVB határozata jogszabálysértő, mert nem szól arról, hogy az aláírásgyűjtő íveket pontosan mikor nyújtották be, és hogy azok ugyanazon kérdéssel nem négy hónapon belül lettek-e benyújtva. Ehhez kapcsolódik az a kifogás, amely szerint az aláírásgyűjtő ívet 2007. július 9-én 16.00-kor adták át az OVB-nek. Ha viszont a határidő 16 órakor járt le, akkor a kezdeményezést csak azt követően (például 16 óra 00 perc 10 másodperckor) nyújthatták volna be.

2.7. Kifogás érkezett arra vonatkozóan is, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki: az OVB törvénysértést követett el, mert nem állapította meg és az Országgyűlés elnökét nem tájékoztatta arról, hogy a népszavazást kezdeményezők az aláírások gyűjtésére rendelkezésre álló határidőt elmulasztották és kezdeményezésük a jogszabályi követelményeknek nem felelt meg.

2.8. Végül az egyik kifogást benyújtó jogszabályok pontos megjelölése és alkotmányjogilag értékelhető érvek nélkül támadta az OVBh.-t.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh.-t semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására. A határozat ellen érkezett, a törvényi feltételeknek megfelelő kifogásokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogások vizsgálata során az Alkotmány, a Ve., valamint az Nsztv. alábbi rendelkezéseire volt figyelemmel:

1. Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.

(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.

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

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

2. Az Nsztv. figyelembe vette szakaszai:

„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. A Ve. alkalmazott rendelkezései:

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

a) a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása,

b) önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban,

c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,

e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,

f) a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.”

„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.

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a köztársasági elnököt is.

(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.

A kifogások nem megalapozottak.

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 Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként a kérdés egyértelműségével kapcsolatos kifogásokat vizsgálta.

2.1. Az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.) AB határozatban (ABH 2003, 208.) és a 14/2007. (III. 9.) AB határozatban (ABH 2007, 251, 254–255.) már vizsgált kérdésről megállapította, hogy az abban szereplő (szak)kifejezések a kérdés egészének értelmezhetőségét nem zavarják. A népszavazást kezdeményezők változatlanul ahhoz kérik a választópolgárok támogatását, hogy a 2002. június 15-én hatályos, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény szerinti családi gazdálkodót az első helyen illesse meg elővásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén.

2.2. Az Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményezők szándékát nem vizsgálhatja, ezért a kérdés egyértelműségi vizsgálatakor nem értékelheti, hogy a kérdésbeli közbevetés beillesztése miatt a kezdeményezők ahhoz

kérik a választópolgárok támogatását, hogy az Országgyűlés Magyarország valamennyi családi gazdálkodója számára első helyen biztosítsa az elővásárlási jogot, és nem csupán az eladásra kerülő föld vagy tanya közvetlen szomszédjában földet vagy tanyát birtokló családi gazdálkodó számára.

2.3. Az OVB és 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” [101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2007, 840, 847. (a továbbiakban: Abh1.); 102/2007. (XII. 12.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) ABH 2007, 855, 862.]. Nem vizsgálhatja e két testület azt, hogy a termőföldre vonatkozó elővásárlási joggal kapcsolatban népszavazásra bocsátandó kérdések zavarják-e egymást.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kérdés egyértelműségét érintő kifogásokat elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság az OVB hitelesítési eljárásban hozott határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásában kizárólag azt vizsgálhatja, hogy az indítványozott kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek, valamint azt, hogy az OVB eljárása a vonatkozó jogszabályokkal összhangban van-e. Több kifogást tévő szerint az OVB azért nem járt el a hatályos törvényeknek megfelelően, mert nem alkalmazta a megelőzés elvét, az azonos tárgykörben benyújtott kérdéseket egymástól elkülönítve vizsgálta. Az Nsztv. 12. §-ában szabályozott védettség csak arra az esetre vonatkozik, amikor a korábban benyújtott kérdés már hitelesítésre került. Az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatban (ABH 2004, 809, 815.) kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Nsztv. 12. §-ában említett hitelesítés az a pillanat, amikor az Országos Választási Iroda vezetője a Ve. 118. § (1) bekezdése értelmében hitelesítési záradékkal látja el az adott aláírásgyűjtési ív mintapéldányát. Sem az Nsztv., sem a Ve. nem rendelkezik arról az esetről, amikor olyan időpontban nyújtanak be azonos tárgykörben újabb kezdeményezést az OVB-hez, amikor a korábban azonos tárgykörben benyújtott kérdés még nem került a fentiek szerint hitelesítésre. Törvényi felhatalmazás hiányában ilyen esetben az OVB nem volt jogosult a megelőzés elvének alkalmazására [Abh1., ABH 2007, 840, 846.; Abh2., ABH 2007, 855, 861.]. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azokat a kifogásokat, amelyek az OVB eljárásának törvénybe ütközését arra alapozták, hogy annak során az OVB nem alkalmazta a megelőzés elvét.

4. Az Alkotmánybíróság a Ve. 3. § d) pontjában foglalt rendeltetésszerű és jóhiszemű joggyakorlás elvének sérelmét állító kifogások alapján is vizsgálta az OVBh.-t. A jelen határozattal érintett kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az OVB a 131/2002. (VII. 11.) és az

571/2006. (XI. 21.) OVB határozataiban már hitelesítette, és azokat az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.) és a 14/2007. (III. 9.) AB határozataiban (ABH 2003, 208.; ABH 2007, 251.) népszavazásra bocsáthatónak találta. Ezt követően a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján az Országos Választási Iroda hitelesítési záradékkal látta el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtést a záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolataival lehetett volna elkezdni. „A népszavazáshoz való jog mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételt.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344.] A népszavazást kezdeményezők tehát jogot szereztek arra, hogy megkezdjék az aláírásgyűjtést. Az aláírásgyűjtés nem indult meg. Azonban a Ve. 3. § d) pontjában foglalt, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelvből nem következik, hogy a népszavazást kezdeményező köteles elkezdni az aláírások gyűjtését. A választási szervek által jogerősen hitelesített aláírásgyűjtési ív mintapéldánya csak feljogosít az aláírások gyűjtésére. Az Alkotmánybíróság az azonos helyzetet korábban elbíráló Abh2.-ben már kifejtette, hogy „[s]em 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 szabályozás[a] 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 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. megsemmisítést, mert a kérdés ismételt felvetése a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütközik” (Abh2., ABH 2007, 855, 863., ugyancsak rögzítve: Abh1. ABH 2007, 840, 849.). Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a jelen ügyben is elutasította a Ve. 3. § d) pontjának sérelmét állító kifogásokat.

5. Egy kifogás az Alkotmány 28/E. §-ának sérelmét látta abban, hogy az ott meghatározott négy hónapos aláírásgyűjtési időszak meghosszabbodik azáltal, hogy az aláírásgyűjtésre jogot szerzett személyek nem gyűjtenek aláírást, hanem az időszak lejártakor az adott kérdésre vonatkozóan ismételt országos népszavazási kezdeményezést nyújtanak be. Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság rögzítette, 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 aláírási 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 megkezdni.«” (Abh2., ABH 2007, 855, 862.) Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően elutasította az Alkotmány 28/E. §-ának sérelmére irányuló kifogást.

6. Több kifogásban hivatkoztak arra, hogy országos népszavazási kezdeményezés benyújtására csak állampolgárok (magánszemélyek) jogosultak, politikai pártok nem, így az OVB-nek érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítania a Fidesz és a KDNP képviselőiben benyújtott kezdeményezéseket. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben már foglalkozott ezzel a kérdéssel, és az alábbiakra mutatott rá. „[K]ülönbséget kell tenni az ügydöntő, országos népszavazást kezdeményező és az ügydöntő, országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesítésre benyújtók között (a Ve. terminológiája szerint: kezdeményezést benyújtók). (...) [N]em 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) pontjában foglalt értelmező rendelkezés kifejezetten utal arra, hogy aláírásgyűjtő ívet nem csak természetes személyek nyújthatnak be hitelesítésre. Eszerint ugyanis a Ve. alkalmazásában »kezdeményezést benyújtók: népszavazás állampolgári kezdeményezése, valamint népi kezdeményezés esetén azok a szervezetek, illetve magánszemélyek, amelyek, illetve akik a kezdeményezést benyújtották.«” (Abh2., ABH 2007, 855, 863–864.). Az Alkotmánybíróság ezek alapján elutasította azokat a kifogásokat, amelyek arra hivatkozással kérték megsemmisíteni az OVBh.-t, hogy a hitelesített aláírásgyűjtő ívek mintapéldányait nem arra jogosult személyek nyújtották be.

7. Tekintettel arra, hogy az OVB (és az Alkotmánybíróság) a korábbiakban kifejtettek szerint állapította meg jelen esetben is az Nsztv. 12. §-a szerinti hitelesítés időpontját, az Alkotmánybíróságnak most kizárólag azt kellett vizsgálnia, hogy az OVBh. meghozatalakor volt-e azonos vagy hasonló tárgykörben korábban hozott OVB-döntés, amely az Nsztv. 12. §-a értelmében védettségben részesül. Nem kellett az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia azt, hogy az OVBh. alapjául szolgáló döntés 16:00-kor vagy 16:00:10-kor érkezett-e. Az Alkotmánybíróság így az ilyen alapon benyújtott kifogásokat is elutasította.

8. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy az OVB elnöke tájékoztatta-e az Nsztv. 4. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés elnökét. Az Alkotmánybíróság nem róhatja a népszavazás kezdeményezőjének terhére az OVB elnökének esetleges mulasztását. Ez a momentum a kezdeményezés és az azt hitelesítő OVB határozat felülvizsgálatában nem játszhat szerepet. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az erre vonatkozóan benyújtott kifogást elutasította.

9. Az Alkotmánybíróság visszautasította az OVBh.-t jogszabály pontos megjelölése és alkotmányjogilag értékelhető érvek nélkül támadó kifogást. Ezt az Alkotmánybíróság az Abtv. 22. § (1) bekezdése alapján – határozott kérelem hiányában – nem tekintette érdemben elbírálnak indítványnak.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az országos népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezések aláírásgyűjtő ívének hitelesítéséről, illetve a hitelesítés megtagadásáról hozott OVB határozat ellen a Ve. 130. § (1) bekezdése szerint 15 napon belül lehet kifogást előterjeszteni. A Ve. 4. § (3) bekezdése értelmében az e törvényben meghatározott határidők, – így a kifogás benyújtására nyitva álló határidő is – jogvesztők. A határidő elteltét követően kifogás már nem nyújtható be, a határidőben előterjesztett kifogások pedig a határidőn túl nem egészíthetők ki és nem módosíthatók. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a határidőben előterjesztett kifogásokhoz kapcsolódóan a határidő leteltét követően benyújtott kiegészítéseket figyelmen kívül hagyta.

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

Budapest, 2008. október 20.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovich Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 874/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 151. számában.

127/2008. (X. 22.) 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 meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 173/2007. (VII. 18.) OVB határozatát helyben hagyja.

2. Az Alkotmánybíróság a határozott kérelmet nem tartalmazó kifogásokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 173/2007. (VII. 18.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) úgy döntött, hogy a K. L. magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesíti.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a földterület megművelőjét illesse meg első helyen elővásárlási jog termőföld vásárlása esetén?”

A 173/2007. (VII. 18.) OVB határozat indokolásában az OVB megállapította, hogy a kérdéssel egyidejűleg a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt (a továbbiakban: Fidesz-KDNP) által benyújtott kérdés azonos tárgykörre vonatkozik, de eltérő tartalommal. A magánszemély által kezdeményezett országos népszavazás tartalmilag csak annyiban azonos a Fidesz–KDNP közös népszavazási kezdeményezésében szereplő kérdéssel, hogy az elővásárlási jog gyakorlója a termőföldet megművelő családi gazdálkodó is lehet. A magánszemély kérdése alapján azonban – eredményes népszavazás esetén – ennél lényegesen tágabb alanyi kör számára kellene biztosítani elővásárlási jogot az általa művelt termőföldre vonatkozóan.

Utalt az OVB arra is, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 12. §-a az 57/2004. (XII. 14.) AB határozat alapján „egyértelműen a hitelesített aláírásgyűjtő ívekre, illetőleg kérdésekre vonatkozik”, az „aláírásgyűjtő ív hitelesítése akkor tekinthető befejezettnek, ha az Országos Választási Iroda vezetője a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján hitelesítési záradékkal látja el, ugyanis csak ezután kerülhet sor az aláírásgyűjtés megkezdésére” (ABH 2004, 809, 815.). Erre a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (1) bekezdése alapján 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 OVB tehát a 173/2007. (VII. 18.) OVB határozatban arra a következtetésre jutott,

hogy az Alkotmány és más törvény még azonos tartalmú kérdések esetén sem hatalmazza fel az OVB-t arra, hogy az egyik kérdésnek az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatban kifejtett értelmében vett hitelesítéséig bármiféle időrendiségre hivatkozva megtagadja a másik kérdés hitelesítését. Mindezek alapján az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette.

2. A törvényes határidőn belül több kifogást terjesztettek elő a 173/2007. (VII. 18.) OVB határozattal szemben.

2.1. Az egyik kifogás szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert a „földterület megművelője” kifejezés túlságosan általános és tágan értelmezhető fogalom. Továbbá az indítványozó szerint a kérdés OVB által adott értelmezése nem helytálló. A kérdés arra irányul, hogy a „termőföldet megművelőt” az eredményes népszavazás eredményeképpen „első helyen elővásárlási jog” illesse meg bármely „termőföld vásárlása estén”. Ezzel szemben az OVB a kérdés értelmének a szűkítésével érvelt a hitelesítés mellett, értelmezésében ugyanis a kérdés alapján a termőföldet megművelőt az elővásárlási jog „az általa megművelt földre” vonatkozóan illeti meg.

Nem tekintik egyértelműnek a „földterület megművelője” kifejezést a kifogást benyújtók azért sem, mert az ezáltal lefedett alanyi kör nehezen behatárolható. Lényegében valamennyi természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdálkodó szervezet, aki/amely a termőföld megművelésében valamilyen módon részt vesz, beletartozhat a fogalmi körbe. Az indítványozó szerint megtévesztő a kérdés, mert „azt sugallja, hogy jelenleg a haszonbérlet, felelőbérlet és részesművelőt, mint a termőföld megművelőjét, nem illeti meg első helyen a termőföld elővásárlási joga.

Egy elektronikus levélben érkezett kifogás szerint a kérdés nem egyértelmű, mert kérdéses, hogyan állapítható meg, hogy a vevő valóban meg fogja-e művelni a megvett földterületet, és hogy mit értünk megművelés alatt.

2.2. Az egyik indítványozó szerint a kérdés többszörösen összetett, a választópolgárok nem látják át, hogy az eredményes népszavazás feloldaná a belföldi jogi személyekre, a jogi személyiség nélküli más szervezetekre, valamint a külföldiekre vonatkozó termőföldtulajdon-szerzési korlátozást. Ez utóbbi miatt a kifogást tevő úgy véli, a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontjába foglalt tilalomba ütközik, mert egy eredményes népszavazás a 2004. évi XXX. törvénnyel kihirdetett Csatlakozási szerződés (a továbbiakban: Csatlakozási szerződés) X. mellékletének 3. pontját módosítaná.

2.3. Egyes kifogások szerint a népszavazási eljárásra alkalmazandó Ve. nem ismeri az e-mailben történő kezdeményezést, ezért kérdéses, hogy az elektronikus levél „hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ívnek” minősül-e. Ráadásul, az elektronikus levél formájában érkezett beadvány esetében nem állapítható meg a benyújtás ideje, az iraton nem szerepelhet aláírás. Az elektronikus kezdeményezés szabályozásának hiánya az indítványozók szerint nem azt jelenti, hogy az szabadon választható kommunikációs eszköz, épp ellenkezőleg: arra utal, hogy a jogalkotó-

nak nem állt szándékában az e-mail használatát lehetővé tenni. Ennek alátámasztásául a kifogást tevő hivatkozik arra, hogy azokban az eljárásokban, ahol lehetőség van az elektronikus ügyintézésre, a jogalkotó részletes szabályokat állapít meg annak érdekében, hogy biztosítsa a hiteles elektronikus nyilatkozattétel és adattovábbítás jogszabályi feltételeit. A választási eljárásban ezért csak akkor lehetne az egyes eljárási cselekményeket elektronikus úton megtenni, ha azt a Ve. kifejezett rendelkezése lehetővé tenné. Egy másik indítványozó szerint az OVB-nek a kérdés hitelesítését azért kellett volna megtagadnia, mert az ívet a kezdeményező csupán monogrammal látta el, így az névtelennek tekinthető, és mert a kérdéseket az ELTE számítógépes berendezését igénybe véve juttatta el az OVB-hez, vagyis egyetemi alkalmazottként tiltott politikai tevékenységet folytatott. Ehhez a kifogáshoz alkotmányjogilag értékelhető érvek nem fűztek.

2.4. Több indítványozó úgy vélte, hogy az OVB-nek – korábbi gyakorlatát követve – az Nsztv. 12. §-a alapján meg kellett volna tagadnia a hitelesítést, mert jelen határozatának meghozatala előtt a Fidesz-KDNP által benyújtott, azonos tartalmú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet az OVB már hitelesítette. Az egyik kifogást benyújtó szerint a jogbiztonságot veszélyeztetné és a népszavazáshoz való jogot sértené, ha több azonos tartalmú kérdés volna egyszerre népszavazásra bocsátható.

2.5. Egy másik kifogás alapján csak olyan kérdés hitelesíthető, amely garantálja, hogy az arról tartott népszavazás eredménye a jogalkotóra olyan kötelezettséget ró, amely végrehajtható. Ez „kizárja, hogy ellentétes kérdésekről azonos tárgykörben egyidejűleg népszavazást lehessen tartani”, az ugyanis „veszélyezteti a jogbiztonságot, sérti a népszuverenitást és ellentmond a közvetlen hatalomgyakorlás népszavazásban megnyilvánuló kivételes elsődlegességének”. Ehhez kapcsolódóan egy másik indítványozó utalt arra, hogy az OVB határozatokkal hitelesített ellentétes kérdések miatt az eredményes ügydöntő népszavazás jogi következménye kiszámíthatatlan, az Országgyűlés működési zavarának lehetőségét is magában hordozza, és így jogbiztonságot veszélyeztető helyzet alakulhat ki.

2.6. Az indítványozók egyike szerint az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya mindaddig nem hitelesíthető, amíg az Országgyűlés nem tesz eleget az Alkotmánybíróság által a 27/2007. (V. 17.) AB határozatban előírt szabályozási kötelezettségének.

2.7. Ugyanez az indítványozó hivatkozott a Ve. 3. § d) pontjának sérelmére is, mely a választási eljárások valamennyi résztvevőjétől megköveteli a rendeltetésszerű és jóhiszemű joggyakorlást. A kezdeményező sajtónyilatkozatai alapján a kifogás előterjesztője szerint megállapítható, hogy a kezdeményező a népszavazáshoz való jogát kizárólag abból a célból gyakorolta, hogy ezzel más választópolgárok népszavazáshoz való jogát csorbítsa, ellehetlenítse. Ez pedig nem fér össze a népszavazás intézményének rendeltetésével, a kezdeményező visszaélt a népszavazáshoz való jogával.

2.8. Több kifogás jogszabályok pontos megjelölése és alkotmányjogilag értékelhető érvek nélkül támadta a

173/2007. (VII. 18.) OVB határozatot. Az egyik „nemzetellenesnek” tartja a kérdést, mert annak eredményeképpen Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásától számított hét éves moratóriumon belül juthatnának külföldiek termőföldre. A másik szerint a kérdés „érdekérvényesítő joguktól” fosztja meg a föld tulajdonosait, mivel nem dönthetik el, hogyan és kinek adják el földjeiket. Olyan kifogás is érkezett az Alkotmánybírósághoz, amely szerint a kezdeményezés „a polgárok megtévesztésére” és a „népszavazás megcsúfolására” irányul, illetve amely feleslegesnek és értelmetlennek tartja a magánszemély által benyújtott kérdéseket. Egy indítványozó szervezeti és hatásköri jellegű kifogásokat hozott fel az aláírásgyűjtő ívek hitelesítésére irányuló eljárással kapcsolatban.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 173/2007. (VII. 18.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására. A határozat ellen érkezett, a törvényi feltételeknek megfelelő kifogásokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az alábbi jogszabályok alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány vizsgált 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.”

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.

(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.

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

2. Az Nsztv. hivatkozott szabályai:

„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. A Ve. érintett szabályai:

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

a) a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása,

b) önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban,

c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,

d) jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás,

e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,

f) a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.”

„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.

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a köztársasági elnököt is.

(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.

A kifogások nem megalapozottak.

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 Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, továbbá azt, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Az Alkotmánybíróság az OVB hitelesítési eljárás

rásban hozott határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban kizárólag azt vizsgálhatja, hogy az indítványozott kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek, valamint azt, hogy az OVB eljárása a vonatkozó jogszabályokkal összhangban zajlott-e le.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Nsztv. 13. § (1) bekezdése által az országos népszavazásra feltenni kívánt kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményének sérelmével kapcsolatos kifogást vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem hagy kétséget afelől, hogy az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi klauzula „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőképességét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]. Az, hogy a magyar jogrendszer jelenleg hatályban lévő szabályai nem használják a „földterület megművelője” kifejezést, nem jelenti azt, hogy a választópolgárok, illetve a jogalkotó ne tudná egyértelműen megállapítani azt, hogy milyen alanyi körre vonatkozik a feltejtett kérdés. Azzal, hogy a kérdésben határozott névelőt használt, a kezdeményező egyértelműen megjelölte, hogy az adott termőföld eladásakor az azt megművelő személy javára szeretné az elővásárlási jogot első helyen biztosítani. Az, hogy az adott földterület megművelője alanyi körbe igen sok személy, illetve szervezet beletartozhat, szintén nem okozza a kérdés többértelműségét. A kérdés arra irányul, hogy egy meghatározott kör – az eladásra kínált termőföld megművelője – első helyen elővásárlási jogban részesüljön. Ezt a kérdést nem teszi megtévesztővé az a tény, hogy a termőföld megművelői közül egyes személyek a jelenlegi szabályozás alapján már ilyen joggal bírnak. [A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 10. § (1) bekezdés *a*) pont.] A kérdés alapján egy, a jelenleginél tágabb, de részben a jelenlegi jogosultakat is magában foglaló elővásárlási joggal rendelkező kör kerülne kialakításra.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az egyértelműség hiányára alapozott kifogásokat elutasította.

3. Az egyik kifogást tevő álláspontja szerint a kérdés többszörösen összetett volta miatt egyebek között a Csatlakozási szerződés X. mellékletének 3. pontja módosulna az eredményes népszavazás eredményeképpen, ez pedig az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b*) pontjában foglalt tilalomba ütközne.

A Csatlakozási szerződés alapján Magyarország – a csatlakozást követő hét éven keresztül – fenntarthatja a külföldi állampolgárok, valamint a belföldi és külföldi jogi személyek mezőgazdasági termőföldtulajdon-szerzésére vonatkozó törvényi tilalmakat [Csatlakozási szerződés X. melléklet 3. pont (2) bekezdés]. Ez a rendelkezés lehetőséget nyújt Magyarország számára, hogy átmenetileg mentesüljön az Európai Unió alapját képező szerződésekben foglalt kötelezettségek teljesítése alól.

Az Alkotmánybíróság a fenti érvek alapján az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b*) pontjának sérelmét állító kifogást elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság ezt követően azokat a kifogásokat vizsgálta meg, amelyek szerint azért kellett volna az OVB-nek megtagadnia a kérdés hitelesítését, mert a kezdeményező a kérdést elektronikus levél formájában nyújtotta be, továbbá azt az indítványt, amely azt kifogásolta, hogy a kezdeményező kérelmét nem nevének teljes aláírásával, hanem monogrammal ellátva nyújtotta be.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, 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 aláírását, nem szabályozza jogszabály. Nem elvárás így az sem, hogy a – saját kezű vagy gépi – aláírás a teljes nevet tartalmazza. Mindemellett megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az OVB-hez benyújtott elektronikus levél aláírásaként a magánszemély kezdeményező teljes neve szerepelt. Mindezekből következően nem kizárt az, hogy az aláírásgyűjtő 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).” (ABH 2007, 840, 848–849.) Ilyen adat lehet például a kezdeményező neve, lakcíme/székhelye. A jelen határozat alapjául szolgáló ügyben a kezdeményező elektronikus leveléből kiderült a kezdeményező neve és lakcíme, ezek alapján ellenőrizhető volt, hogy személye megfelel-e a törvényi előírásoknak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kezdeményezés benyújtásának módja és az aláírás formája miatt tett kifogást elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azokat a kifogásokat, amelyek azon az alapon kérték az OVBh. megsemmisítését, hogy az OVB. nem követte korábbi gyakorlatát, és az Nsztv. 12. §-a alapján nem tagadta meg az OVBh. alapjául szolgáló kérdés hitelesítését arra tekintettel, hogy korábban – 170/2007. (VII. 18.) határozatával – azonos tárgykörben hitelesített egy kérdést. Az Alkotmánybíróság ezzel a kifogással együtt vizsgálta azt az indítványt is, amely szerint csak olyan kérdés hitelesíthető, amely a jogalkotóra végrehajtható kötelezettséget ró, így nem engedhető az azonos tárgykörben egymással ellentétes kérdések hitelesítése.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntését a jelenlegihez hasonló helyzetben hozta meg. A 101/2007. (XII. 12.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) egy olyan népszavazási kezdeményezést bírált el, amellyel egy időben azonos tárgykörben, azonos tartalommal egy másik kezdeményezés is benyújtásra került. Ebben a határozatában az Alkot-

mánybíróság rögzítette az alábbiakat: „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.” (ABH 2007, 840, 846–847.)

Az Alkotmánybíróság így a megelőzés elve alkalmazásának mellőzése miatt, és az ebből fakadó állítólagos végrehajthatatlanság okán benyújtott kifogásokat is elutasította.

6. Az Alkotmánybíróság ezek után a 27/2007. (V. 17.) AB határozattal kapcsolatosan benyújtott kifogást bírálta el.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXII. törvény 11. §-a beiktatta az Nsztv.-be a 8. § új (1) bekezdését, melyek értelmében a népszavazás eredménye 3 évig köti az Országgyűlést, továbbá a 10. § új *d)* pontját amely szerint az OVB megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha „ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak”. A 27/2007. (V. 17.) AB határozatban kiemelt jogalkotói mulasztást így az Országgyűlés orvosolta, az Nsztv. 10. § *d)* pontja egyértelműen rendezi az indítványozó által hivatkozott AB határozatban jelzett problémát.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően elutasította azt a kifogást, amely arra hivatkozott, hogy a 27/2007. (V. 17.) AB határozatban előírt szabályozási kötelezettség teljesítéséig az OVB nem dönthetett volna népszavazási kezdeményezés hitelesítéséről.

7. Az Alkotmánybíróság vizsgálta a Ve. 3. § *d)* pontjára alapozott kifogást is. Ez erre a jogszabályhelyre hivatkozó indítványozó kifogását alapvetően a magánszemély kezdeményező sajtónyilatkozataira alapozta. Ezzel kapcsolatban az Abh.-ban az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutatott rá: „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.” (ABH 2007, 840, 849.)

Tekintettel arra, hogy a jelen ügy tárgyát képező kérdésből magából nem derül az ki, hogy a kérdés feltevése nyilvánvalóan nem jóhiszemű, illetve ellentétes a népszavazás rendeltetésével, az Alkotmánybíróság a Ve. 3. § *d)* pontjára alapított kifogást elutasította.

8. Az Alkotmánybíróság visszautasította a 173/2007. (VII. 18.) OVB határozatot jogszabály pontos megjelölése és alkotmányjogilag értékelhető érvek nélkül támadó kifogásokat. Ezeket az Alkotmánybíróság az Abtv. 22. § (1) bekezdése alapján – határozott kérelem hiányában – nem tekintette érdemben elbírálható indítványoknak.

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

Budapest, 2008. október 20.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovic Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 859/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 151. számában.

128/2008. (X. 22.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 217/2008. (VII. 16.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás magánszemély kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 217/2008. (VII. 16.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Akarja-e, hogy az elkövetkező 20 évben ne kerüljön sor új kormányzati negyed építésére, és az így megtakarításra kerülő több mint 140 milliárd forint felhasználásával a volt diósgyőri Lenin Kohászati Művek és a volt Diósgyőri Gépgyár együtteséből stratégiai iparvállalat kerüljön létesítésre, mindenek előtt a megvalósuló nemzetközi földgázvezetékek szállító csövei előállítására?”. Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt feltételnek, amely szerint a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. „A kezdeményezés nem felel meg a fenti követelménynek, mert több, nem szükségszerűen összefüggő rész kérdést tartalmaz, és az egyes kérdések támogatásáról ebben a formában a választópolgároknak nincs módjuk dönteni.” Megállapította továbbá az OVB, hogy a kérdésben meghatározott „nemzetközi földgázvezeték szállító csövei előállításának” kérdése nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, így ebben a rész kérdésben kizárt a népszavazás megtartása.

A kezdeményező által előterjesztett kifogás 2008. július 21-ei keltezéssel 2008. július 24-én érkezett meg az OVB-hez, s az Alkotmánybíróság még aznap átvette. Tekintettel arra, hogy az OVB határozat közzétételére 2008. július 18-án, a Magyar Közlöny 105. számában került sor, a határidő 2008. augusztus 2-án járt le, az OVB határozata ellen benyújtott kifogás a törvényes határidőn belül érkezett. A kifogásban kifejtett álláspont szerint „a feltett rész kérdések összefüggőek és konkrétak, együttesükre egyértelműen lehet válaszolni és ezért az aláírásgyűjtő ív megtagadása megalapozatlan volt”. Az indítványozó ismerteti, hogy Magyarország energiapolitikája a földgázellátás tekintetében az ellátási források diverzifikálását tűzte ki célul. „A kitűzött cél összetett volta szükségszerűen a felteendő kérdés összetettségét is magaután vonja. Nem jelenti ez azt, hogy a választópolgároknak nincs módjuk egyértelműen dönteni, hiszen igenlő válasz esetén az összetett cél egészét támogatják, míg nem válasz esetében az összetett cél egészét elutasítják.”

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. 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.].

2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az OVB határozata törvényes és alapos, a népszavazási kérdés a kifogást tévő érveivel ellentétben – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396, 405.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.] – nem egyértelmű. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kezdeményező által feltett kérdés több olyan rész kérdést tartalmaz, amelyek egymástól függetlenek. Így az OVB jogszerűen járt el, amikor a kérdés hitelesítését megtagadta. Ezek miatt az Alkotmánybíróság a 217/2008. (VII. 16.) OVB határozatot – annak helyes indokai alapján – helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. október 20.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 943/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 151. számában.

129/2008. (X. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya, és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogások alapján – *dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Kiss László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 183/2008. (V. 6.) OVB határozatát helybenhagyja.

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

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából benyújtott mintapéldánya az alábbi kérdést tartalmazza: „Kezdeményezzük, hogy a 2006-ban alakult Országgyűlés kimondja a feloszlását.”

Az OVB 183/2008. (V. 6.) OVB határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a megtárgyalásra javasolt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette. Az OVB határozatának indokolása szerint a határozat az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-án alapul.

A határozat a Magyar Közlöny 2008. évi 71. számában, 2008. május 8-án jelent meg. Az OVB határozata ellen a törvényes határidőn belül három kifogás érkezett. Az Alkotmánybíróság az ügyeket – tartalmi azonosságukra tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-ának (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

2. Az indítványozók kifogásai az alábbiakban foglalhatók össze:

– a népi kezdeményezés benyújtója kizárólag állampolgár lehet, alapítvány az Nsztv. rendelkezései alapján erre nem jogosult;

– a népi kezdeményezés közjogi nyomás alá helyezné a szabad mandátummal rendelkező országgyűlési képvisel-

őket, és ezáltal ellenétes az Alkotmány 2. § (3) bekezdésében és 20. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel;

– a kezdeményezés nem tartozik az Országgyűlés feladataihoz kapcsolódó hatáskörei közé, mivel az Országgyűlés feloszlásának kimondását az Alkotmány 28. § (2) bekezdése ezt „az Országgyűlés megszűnésének egyik lehetséges eseteként” szabályozza.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„28. § (2) Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is.”

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

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

2. Az Nsztv. rendelkezései:

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

„4. § (1) Az Országos Választási Bizottság gondoskodik a népszavazás kitzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg a népi kezdeményezés aláírásainak ellenőrzéséről.”

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
b) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

c) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

3. A Ve.-nek az országos népi kezdeményezésre 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.”

„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.”

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

III.

A kifogások nem megalapozottak.

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 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. Egyik kifogás szerint a kezdeményezés nem jogosulttól származik, mivel a népi kezdeményezés joga csak a természetes személyeket illeti meg. Az Alkotmány 28/D. § szerint országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az Alkotmány tehát a népi kezdeményezés benyújtását a természetes személyek számára biztosítja. A kezdeményezés benyújtása az OVB által már hitelesített aláírásgyűjtő íven szereplő 50 000 állampolgári aláírás összegyűjtése után történhet meg. Ettől különböző kérdés az, hogy az országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát az állampolgárok mellett mások, társadalmi szervezetek, alapítványok, azaz jogi személyek is benyújthatják hitelesítésre az OVB-hez. A Ve. 149. § *i*) pontjába foglalt értelmező rendelkezésből megállapíthatóan ugyanis az aláírásgyűjtő ívet nem csak természetes személyek nyújthatnak be hitelesítésre. Eszerint ugyanis a Ve. alkalmazásában „kezdeményezést benyújtók: népszavazás állampolgári kezdeményezése, valamint népi kezdeményezés esetén azok a szervezetek, illetve magánszemélyek, amelyek, illetve akik a kezdeményezést benyújtották”. [Ld.: 102/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 855, 864.]

3. Másik kifogás szerint a népi kezdeményezés „közjogi nyomás” alá helyezné a szabad mandátummal rendelkező országgyűlési képviselőket, és ezáltal ellentétbe kerülne az Alkotmány több rendelkezésével. Az Alkotmány-

bíróság korábbi határozatában megállapította, hogy az Országgyűlést a népi kezdeményezés nem köti oly módon, mint a legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére elrendelt ügydöntő és eredményes népszavazás alapján hozott döntés [Alkotmány 28/C. § (3) bekezdés]. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlés Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – az Alkotmányban rögzített – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Népi kezdeményezés esetén ezzel szemben az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megtárgyalására és döntéshozatalra van kötelezettsége, de ennek a döntésnek a tartalmát a népi kezdeményezés nem köti meg, nem egy kötelező döntés meghozatalára szól. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad – ellentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek nem kell konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. Mindezek alapján az országos népi kezdeményezés esetén – mivel az a döntés tartalmát nem határozza meg – nem lehet a szabad mandátumú képviselőkre gyakorolt, alkotmányossági szempontból értelmezhető „közjogi nyomás”-ról beszélni.

A kifogást tevő által hivatkozott alkotmányi rendelkezések [2. § (3) bekezdés: „Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.”; 20. § (2) bekezdés: „Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.”] és a népi kezdeményezés, illetve az azt hitelesítő OVB határozat között az alkotmánybírósági eljárás szempontjából értékelhető összefüggés nincs.

4. További kifogás szerint a kezdeményezés nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésre vonatkozik, mivel a feloszlás kimondásának lehetőségét az Alkotmány nem az országgyűlés hatáskörei között [19. § (3) bekezdés], hanem a megszűnés egyik módjaként szabályozza [28. § (2) bekezdés]. Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. A (3) bekezdése azokat a döntési jogköröket sorolja fel, amelyeket az Országgyűlés a (2) bekezdés által meghatározott feladatának teljesítése során gyakorolhat, illetve gyakorolni köteles. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdése nem az Országgyűlés hatásköreinek taxatív felsorolását jelenti, azokról az Alkotmány számos más helyen is rendelkezik. Így az Alkotmány 28. § (2) bekezdése szerint: „Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejártá előtt is.” Az alkotmányi rendelkezés pusztán nyelvtani értelmezése alapján is megállapítható, hogy a feloszlás kimondása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ezért az – az Alkotmány 28/D. §-a alapján – országos népi kezdeményezés tárgya lehet. [Az Alkotmány 28/C. §

(5) bekezdésében felsorolt – tiltó – tárgykörök csak az országos népszavazásra vonatkoznak, országos népi kezdeményezés akadályát nem jelentik.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdést hitelesítette. Ezért a kifogásokat elutasította, és a 183/2008. (V. 6.) OVB határozatot helyben hagyta.

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

Budapest, 2008. október 28.

Dr. Paczolay Péter 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. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozatnak sem a rendelkező részével, sem indokolásával.

1. A közvetlen demokrácia a közhatalom gyakorlásának történetileg kialakult egyik alapformája. Modernkori megjelenése és alkotmányos szabályozása a népszuverenitás (népfelség) elvén alapszik. A népszuverenitás a polgári demokráciákban az alkotmányos berendezkedést igazoló, legitimáló elv. Az egyes európai országok alkotmányai, ha különböző formában is, de szinte kivétel nélkül első rendelkezéseik között rögzítik a modern alkotmányosság ezen klasszikus követelményét. Így például a német alkotmány szerint minden államhatalom forrása a nép, a finn alkotmány szerint az államhatalom birtokosa a nép, a belga alkotmány pedig azt mondja, hogy minden hatalom a nemzetől ered. Ezeketől eltérő, duális szabályozási mintát követ a francia alkotmány, amikor úgy rendelkezik, hogy „[a] nemzeti szuverenitás a népet illeti, amely azt képviselői révén, valamint népszavazás útján gyakorolja”. A magyar Alkotmány – amely a francia duális szabályozási

megoldáshoz és a közép-kelet európai országok gyakorlatahoz (orosz, horvát, bolgár stb.) hasonlít ezen intézmény szabályozása szempontjából – 2. § (2) bekezdése a következőképpen fogalmaz: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

2. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során már többször foglalkozott a közvetlen demokrácia fogalmával, e jogintézmény tartalmával, valamint a népi kezdeményezés és a képviseleti demokrácia egymáshoz való viszonyával. [ld.: 28/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 123, 125.; 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 39.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 347.; 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380, 390.; 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 264.]

Az Alkotmánybíróság határozataiban a népi kezdeményezést, mint a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formáját, eddig (és a többségi határozat értelmében most is) gyakorlatilag korlátlanul alkalmazható jogi eszköznek tekintette – azzal az érveléssel, hogy nem kötelezi az Országgyűlést a kezdeményezésnek megfelelő tartalmú döntésre. Vagyis az Alkotmánybíróság mai gyakorlata szerint népi kezdeményezés minden olyan kérdésben kezdeményezhető, amelyben akár egyetlen országgyűlési képviselő önálló indítványt nyújthat be az Országgyűlésben.

3. Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján azonban megfontolandónak tartom az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatán való változtatást. Ezt a következőkkel támasztom alá.

3.1. Az Alkotmány rendelkezései szerint országos népi kezdeményezés tárgya éppúgy, mint az országos népszavazásé, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet [28/B. § (1) bekezdés]. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése felsorolja (bár nem kimerítően) azokat a tárgyköröket, amelyekben országos népszavazás nem tartható. Ez a korlátozás az Alkotmánybíróság szerint a népi kezdeményezésre nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság eddigi értelmezése szerint tehát a népi kezdeményezésnek (az Országgyűlés hatáskörébe tartozáson kívül) nincs tárgyi korlátja. Ez a felfogás szerintem téves, mivel az Alkotmány 28. §-ának vonatkozó rendelkezéseiből nem következik, hogy minden, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben benyújtható országos népi kezdeményezés. Annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy mi lehet az országos népi kezdeményezés tárgya a népi kezdeményezés alkotmányjogi fogalmából kell kiindulni, – ahogyan az európai közjogi gondolkodásban és hagyományban kialakult. A népi kezdeményezés fogalma a magyar és az európai (valamint az észak- és dél-amerikai) közjogi és politikatudományban az állampolgárok törvénykezdeményezési jogát jelenti. Ez a felfogás onnan ered, hogy az alkotmányjogi és politikai gondolkodás (John Locke óta) hagyományosan azonosította a törvényhozást és a szuverenitást, és azt hangoztatta, hogy a hatalom jogos tulajdo-

nosa a nép, és így a nép eldöntheti, hogy a hatalmat ki és milyen intézményes keretek között gyakorolja. A nép (közvetlen) részvétele a törvényhozásban az ő szemükben a népszuverenitás közvetlen gyakorlását jelentette. Többek között innen a törvény kimagasló jelentősége a jogalkotásban.

Ésszerű tehát erre az értelmezésre alapítani az Alkotmányban foglalt „népi kezdeményezés” terminus jelentését. Mindezek alapján tehát a „népi kezdeményezés” ésszerű alkotmányértelmezés szerint egyedül népi törvénykezdeményezést jelenthet.

Ha ezt az értelmezést elfogadjuk, népi kezdeményezés esetében az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés az Országgyűlés törvényhozó hatáskörébe tartozó, tehát törvényhozási tárgyat érintő kérdés lehet. Azaz népi kezdeményezés tárgya lehet minden, amiről az Alkotmány 25. § (1) bekezdése szerinti törvénykezdeményezés szólhat. Megjegyzem, hogy az eddig az Alkotmánybíróság elé került népi kezdeményezések többnyire tényleg mind ebbe a körbe tartoztak.

3.2. Ésszerű alkotmányértelmezés lehetne az is, ha az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében foglalt, az országos népszavazásból kizárt tárgyakat tartalmazó rendelkezés, valamint ennek, az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított további korlátai az országos népi kezdeményezésre is alkalmazandók lennének. Ennek indoka a két közvetlen demokratikus intézmény szoros kapcsolata, amely főleg hasonló alkotmányos és politikai szerepükben mutatkozik meg. Ezt az összetartozást erősíti az Alkotmány is azáltal, hogy egy helyütt szabályozza a két intézményt (28/B. – 28/E. §). Meg kell jegyezni, hogy ezzel szemben a két jogintézmény különbözőségét hangsúlyozandó, nem meggyőző ellenérv, hogy az Országgyűlést az országos népszavazással ellentétben az országos népi kezdeményezés nem kötelezi. A népi kezdeményezés ugyanis mégiscsak kötelezi (ha az Alkotmány 28/E. §-a által előírt ötmillió aláírás két hónapon belül összegyűlt) a parlamentet a kérdés megtárgyalására (napirendre vételére) és a kérdésben való döntésre. Valamely kérdés megvitatása időpontjának kiválasztása, a kérdés napirendre tűzése a parlamenti politikai taktika egyik természetes eszköze, amelynek komoly politikatudományi irodalma van („agenda-setting”). Megjegyzendő, hogy indokolt ezt az eszközt a képviselői demokrácia elsődlegességének védelmében ésszerűen korlátozni.

3.3. További érv álláspontom alátámasztására a *reductio ad absurdum*. Tegyük fel, helyes a többségi álláspont, és nincs korlátja bármely, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben a népi kezdeményezésnek.

Ebből az következik, hogy az Országgyűlés ötmillió támogató aláírás összegyűjtése esetén köteles lenne napirendjére tűzni a Mormon könyve megtárgyalását éppúgy, mint a Hungarizmus programját, vagy egy, az UFO-król szóló jelentést, netán a Pythagorász tételt, vagy a sumérmagyar rokonság kérdését.

A népi kezdeményezés mindig fontos kérdés – mivel a „néptől” (helyesebben szólva annak egy részétől) származ-

ik –, az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, hiszen az Országgyűlés bármely fontos kérdést megvitathat. Ehhez hasonlít a most hitelesített, az Országgyűlés önmagáról szóló hatáskörébe tartozó kérdés – amint ezt a dr. Holló András különvéleménye meggyőzően kifejti. Ezért ennek részletes kifejtésébe, jelen különvéleményem keretei között, nem bocsátkozom.

A népi kezdeményezés fogalmának fentebb javasolt ésszerű szűkítésével ezek az abszurd, de a jelenlegi értelmezésből következő következmények elkerülhetők lennének.

Budapest, 2008. október 28.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet az Országos Választási Bizottság 183/2008. (V. 6.) OVB számú határozatának helybenhagyásával. A kifogásolt határozatot az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítani.

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint a népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az Alkotmány 28/D. § értelmében országos népi kezdeményezést legalább ötmillió választópolgár nyújthat be. A népi kezdeményezés az Országgyűlés számára tárgyalási és döntési kötelezettséget jelent. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése szerint az országos népi kezdeményezést az Országgyűlés köteles napirendre tűzni és megtárgyalni. Ugyanakkor az Országgyűlés az Alkotmányban előírt tárgyalási kötelezettséget az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben kiegészítette – határidőhöz kötött – döntési kötelezettséggel (20. §). A Házbizottságnak az Országgyűlés 2000. július 19-i ülésén elfogadott H/283331.sz. javaslata a Házzabálytól való eltéréstől, utalt az Országgyűlés döntési monopóliumára: „Az Országgyűlés a vitát követően dönt arról, hogy a népi kezdeményezéssel egyetért vagy sem.”

A jelen ügyben a népi kezdeményezés tárgya: az Országgyűlés alkalmazza az Alkotmány 28. § (2) bekezdését. Evidencia, hogy az Országgyűlés feloszlásának kimondása az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés.

Tisztázni kell a népi kezdeményezés tárgyaként az Alkotmányban előírt feltétel – „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés” [Alk. 28/B. § (1) bekezdés] – az Országgyűlés számára az Alkotmányban biztosított valamennyi hatáskört magában foglalja-e.

Álláspontom szerint a válasz nemleges.

A népszavazás és a népi kezdeményezés viszonyában az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés alatt nem ugyanazt kell érteni; ugyanis az Alkotmány 28/C. § (5) beke-

dése az ún. tiltott tárgyak meghatározásával direkt módon korlátozza a népszavazás szempontjából szóba jöhető országgyűlési hatásköröket. Ezek a népszavazás-kezdeménnyezési korlátok a népi kezdeményezésre – az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés c) pontjának kivételével – nem irányadóak. A hivatkozott rendelkezés értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról. Álláspontom szerint az Alkotmány 28. § (2) bekezdésének alkalmazása sem lehet tárgya az országos népi kezdeményezésnek.

Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése értelmében a népszuverenitás-elvű hatalomgyakorlás közvetett és közvetlen jogi formákban realizálódik: a nép „...a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Más szóval: az Országgyűlés által, illetőleg a népszavazás, valamint a népi kezdeményezés útján. Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése határozza meg, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva – általános hatáskörként – biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdése, visszautalva a (2) bekezdésre – „E jogkörében” kitételrel – taxatív felsorolja azokat a jogköröket, amelyekben, mint konkrét jogosítványokban testesül meg a népszuverenitás „gyakorlása”. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdése nem tartalmazza az Országgyűlés feloszlása tárgyában való döntést. Álláspontom szerint ez azt jelenti, hogy ez utóbbi hatáskör nem tartozik a népszuverenitásból eredő jogkörök közé, függetlenül attól, hogy a népszavazás tiltott tárgyai között ez a hatáskör is szerepel. [Az Országgyűlés feloszlásának a tiltott tárgya közé történő beiktatását a 2/1993. (I. 22.) AB határozat alapozta meg, amely kimondta, hogy az ilyen tárgyú eredményes népszavazás a parlamenti megbízatás megszűnésének új, az Alkotmány által nem ismert módját eredményezné és ezáltal az Alkotmány „burkolt módosítását jelentené”. – ABH 1993, 37.]

Az Országgyűlés feloszlása éppen a szuverenitás – képviselő útján való – gyakorlásának befejezését eredményezi. A népszuverenitás képviselő útján történő gyakorlásáról a „nép” az országgyűlési választásokon döntött, felhatalmazta a megválasztott Országgyűlést, hogy megbízatásának az Alkotmányban meghatározott időtartama alatt gyakorolja a népszuverenitásból eredő jogait. Az Alkotmánybíróságnak a fent hivatkozott határozatában kifejtett érvei, vitatva feloszlása népszavazás útján való kikényszerítésének alkotmányosságát – a képviselői mandátum alkotmányi szabályaira tekintettel – a népi kezdeményezés ilyen tartalmával szemben is irányadóak: „A képviselő a Parlamentben szabad meggyőződés és lelkiismeret alapján foglal állást, adja le szavazatát. Tevékenységéért és szavazatáért a választók a megbízatás ideje alatt felelősségre nem vonhatják, azaz mandátuma a Parlament teljes idejére szól, a választók által meg nem rövidíthető. A képviselő és a választó kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a

formában, hogy a választó bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból, illetőleg a mögötte álló pártot nem támogatják szavazataikkal.” [ABH 1993, 38.]

Az Országgyűlés mandátumának lejártá előtt, a feloszlás kérdésében való döntés a képviselői hatalom olyan intim hatásköre, önnön sorsa feletti ítélezés, amelyet kizárólag belső eljárásban – belső, képviselői kezdeményezéssel – csak maga gyakorolhat.

Következésképpen az Alkotmány 29/B. § (1) bekezdésében megfogalmazott kifejezés – „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés” – alatt a népi kezdeményezés tárgya tekintetében nem valamennyi, hanem kizárólag az Országgyűlés népszuverenitásból eredő – az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében rögzített – hatáskörök értendők. Az Alkotmány 28. § (2) bekezdésében megfogalmazott országgyűlési hatáskör tehát nem.

Budapest, 2008. október 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

1. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a 183/2008. (V. 6.) OVB számú határozatot meg kellett volna semmisítenie és az OVB-t új eljárásra kellett volna utasítania.

Előrebocsátom: a többségi határozat – a maga választotta logikai rendben – a formai indokokat helyesen veszi sorra és azok alapul vételével megalapozottan jut el az OVB határozatát helybenhagyó döntésig.

2. Megítélésem szerint azonban a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak fokozottabb figyelmet kellett volna fordítania arra az elvárásra, hogy feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [52/2001. (X. 27.) AB határozat, ABH 512, 520.] Másképpen szólva: az elbírált ügyben túl kellett volna lépnie azon a szűkre szabott kereten, amelyet az országos népszavazási ügyekben a pusztán jogorvoslati eljárás-ként felfogott feladatköre von meg. Ezt a hatáskörét tehát itt valóban alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban kellett volna gyakorolnia. Ennek hátterében pedig az a körülmény áll, hogy a tervezett országos népi kezdeményezés a jogállam egyik igen fontos intézményét, a parlamentáris (ha tetszik: képviselői) demokrácia és a közvetlen demokrácia viszonyát érinti. Úgy is fogalmazhatnánk, megengedhető-e, hogy a képviselői demokráciára épülő alkotmányos berendezkedést egy alapvetően komplementer jellegű intézmény (a népi kezdeményezés) – alkalmazásának eredményeként – átrajzolhassa?

Félreértés ne essék: magam is fontos jogállami (és alkotmányos) intézménynek tartom a népi kezdeményezést, amelynek megvan a maga megfelelő helye és rendeltetése.

Nem tartom azonban olyan jogállami (és alkotmányos) intézménynek, amely magát a jogállami (képviselési struktúra bázisán kiépülő és az Alkotmányban akként is szabályozott) állami berendezkedést (50.000 aláírás összegyűjtésével) át is rendezhetné.

Mindezekre figyelemmel többoldalú, tüzetes alkotmányossági vizsgálat lefolytatását tartottam volna szükségesnek. Magam ezt elvégezve legalább három olyan körülményre utalok, amelyek egyenként is, de összességükben mindenképpen a többségi határozattal ellentétes tartalmú döntést alapozhatták volna meg.

a) Az első momentum, amelyet megvizsgáltam, az okafogyottságnak a kérdése.

Az OVB az országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét 2008. május 6-án hitelesítette. 2008. szeptember 15-én két országgyűlési képviselő indítványára az Országgyűlés napirendjére tűzte és megtárgyalta feloszlásának a kérdését, amelyről 171 igen és 204 nem szavazattal elutasító tartalmú döntést hozott. Tartalmilag tehát azt mondta ki, hogy nem kívánja (ön)magát feloszlítani. Mi tarthatná még „életben” mindezek után a parlament feloszlását célul kitűző országos népi kezdeményezést? Álláspontom szerint semmi, tekintettel arra, hogy a kérdés május 6-i hitelesítését követően a szeptember 15-i parlamenti megtárgyalással és döntéssel olyan változás következett be, amely a kérdés országos népi kezdeményezésre bocsáthatóságát érdemben befolyásolta. (Zárójelben jegyzem meg: magam is azon az állásponton vagyok, hogy árnyalja a megítélést az, hogy „kívülről” vagy „belülről” érkezik-e a feloszlásra vonatkozó kezdeményezés. Ugyanakkor alapvető fontosságúnak mégis azt tekintem, hogy a döntésre jogosult Országgyűlés nem látta okát annak, hogy a feloszlása mellett döntsön. Ez a döntés pedig alapulveendő a feloszlásra irányuló, négy hónappal korábbi országos népi kezdeményezés okszerűsége vagy okafogyottsága megítélésekor is.)

b) Továbbá: a jelen ügy elbírálásánál az Alkotmánybíróságnak szisztematikusan át kellett volna tekintenie mindazokat a fontosabb korábbi határozatait is, amelyek a közvetlen és a képviselési hatalomgyakorlás viszonyával, kapcsolatával foglalkoztak.

Magam – innen kiindulva is – szükségképpen más eredményre jutok, mint a többségi határozat.

Fontos (alap)tételeket rögzít az Alkotmánybíróság 25/1999. (VII. 7.) AB határozata:

„Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az 1997. évi LIX. törvénnyel végrehajtott alkotmány módosítás nem érintette az Alkotmánynak a közjogi berendezkedés alapjait meghatározó rendelkezéseit. Nem változott az Alkotmány 2. §-a, változatlanok maradtak az állami berendezkedés és a hatalommegosztás alkotmányos keretei, az Alkotmány változatlanul rögzíti a parlamentáris kormányformát.

Az Alkotmánybíróság 1993-ban adott és azóta fenntartott értelmezése a népszavazás kiegészítő jellegéről az Alkotmányban rögzített parlamentáris kormányforma lényegéből következik. A parlamentáris kormányformának a képviselés útján való hatalomgyakorlás a meghatározó for-

mája. A közvetlen hatalomgyakorlás ebben az alkotmányos berendezkedésben szükségszerűen kiegészítő, másodlagos forma. Az Alkotmány módosítása után is meghatározó jellegű az a korábbi alkotmánybírói határozatokban kifejezésre juttatott álláspont, mely szerint az Alkotmány a képviselési és a közvetlen hatalomgyakorlás között nem osztja meg a hatásköröket úgy, hogy meghatározott kérdések csak az egyikre vagy csak a másira tartoznának. Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat megállapította, hogy az alkotmány módosítás beiktatott az Alkotmányba kétféle hatáskörmegosztási szabályt, »ezek egyike tartalmi: az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése meghatározza, hogy milyen tárgykörökről nem lehet népszavazást tartani. A másik hatásköri szabály eljárási, amely az említett tiltott körön kívül, a kötelező népszavazás elrendelését 200.000 választópolgár kezdeményezéséhez köti az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdésben« (ABH 1997, 331. 340–341.).

(...)

Az Alkotmány 28/C. §-ának (5) bekezdése a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket határozza meg. Ezekben a kérdésekben sem kötelező, sem fakultatív, sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító népszavazásnak nincs helye. Az Alkotmánybírói álláspontja szerint azonban az Alkotmányból – a taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörön kívül – a népszavazásnak más korlátai is levezethetők. A kifejtettek alapján alkotmány módosítási kérdésekben sem kizárt a népszavazás elrendelése, de az a népszavazásnak csak olyan formája lehet, amely nem ad módot arra, hogy a népszavazás átvegye az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét, és nem zárja ki azt, hogy az Országgyűlés döntsön az Alkotmány megváltoztatásáról. Az ügydöntő (megerősítő) népszavazás elrendelésére csak az Országgyűlés alkotmányozási (alkotmány módosítási) eljárását követően kerülhet sor.” (ABH 1999, 251, 260–261, 263.)

Az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat ugyancsak egyértelmű megállapításokat tartalmaz:

„Bár az Alkotmány nem állít fel rangsorbeli különbséget a 2. § (2) bekezdésében meghatározott népszuverenitás gyakorlásának közvetett vagy közvetlen módja között, a közvetlen hatalomgyakorlás – és ezen belül a népszavazás – kivételesnek tekinthető. [Részletesen: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36, 37.] A hatalomgyakorlás két formája közötti súlyponteltolódás a parlamentáris berendezkedés szükségképpeni velejárója. Az Alkotmánybírói álláspontja szerint az elvi élel szövegezte le, hogy a népszavazás kiegészítő jellege »az Alkotmányban rögzített parlamentáris kormányforma lényegéből következik. A parlamentáris kormányformának a képviselés útján való hatalomgyakorlás a meghatározó formája. A közvetlen hatalomgyakorlás ebben az alkotmányos berendezkedésben szükségszerűen kiegészítő, másodlagos forma.« [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 261.] Mindebből fakadóan nem kényszeríthető ki népszavazás eredményeként, hogy az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom járjon el.” [50/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 359, 364–365.]

Mi következik a fenti tételekből a konkrét ügyre nézve?

Induljunk ki az Alkotmány rendelkezéseiből!

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése értelmében országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *e)* pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról.

Az Alkotmány 28/D. §-a szerint: „Országos népi kezdeményezést legalább 50.000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

A két közvetlen hatalomgyakorlási forma közül az Alkotmány az országos népszavazás intézményének tulajdonít nagyobb jelentőséget, amelyet a rá vonatkozó – más államok Alkotmányától eltérő – szokatlanul részletes szabályozásával is kifejezésre juttat. Részletezi így azokat a tárgyköröket is, amelyekről nem tartható országos népszavazás, közöttük ilyenként említi az Országgyűlés feloszlását is. Ilyen – tárgykörét érintő – megszorítás az országos népi kezdeményezésre vonatkozóan nincs, az Alkotmány szó szerinti szövege pusztán arról szól, hogy „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére”.

Az országos népi kezdeményezés szükségét az alkotmányi szabályozása is jelzi, hogy az alaptörvény ezt az intézményt nem tekinti az országos népszavazással azonos súlyú intézménynek. [Más rendelkezései is érzékeltetik e két közvetlen hatalomgyakorlási forma közötti sorrendet: *a)* Országos népszavazás kezdeményezésére 200.000, illetőleg 100.000 választópolgár kezdeményezésére van szükség; országos népi kezdeményezéshez elegendő az 50.000 állampolgár kezdeményezése; *b)* Országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig, országos népi kezdeményezés esetén két hónapig lehet aláírást gyűjteni (28/E. §).]

Az iméntiek nyomán felvethető: szándékában állhattott-e az alkotmányozó hatalomnak olyan jogot adni az országos népi kezdeményezésnek, amelyet az országos népszavazásnak nem biztosított? Tárgyunkhoz közelítve: a képviseleti (parlamentáris) demokrácia talaján álló, s minden részében annak az alapintézményeit szabályozó Alkotmány lehetővé akarta-e tenni az országos népi kezdeményezés számára azt a hatáskört, amelyet az általa első sorban és részletesen szabályozott országos népszavazás intézményétől *expressis verbis* megtagadott? Azaz: az Országgyűlés feloszlásának kezdeményezési jogát! További adalékul mindehhez: a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat szerint a népszavazásra nem bocsátható kérdésekben sem kötelező, sem fakultatív, sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító népszavazásnak nincs helye. (ABH 1999, 263.) Helye lenne viszont országos népi kezdeményezésnek? Aligha vezethető le ez a közvetlen hatalomgyakorlás koncepciójából. Azt a kérdést is feltehetnénk ugyanis: mi a különbség akkor a véleménynyilvánító országos népszava-

zás és az ugyanazon tárgyban javasolt népi kezdeményezés között?

Itt is elválnak az én álláspontom a többségi határozatban megfogalmazottól. Az utóbbi azon a formális alapon nyugszik, hogy az országos népi kezdeményezés esetén „az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megvitatására és határidőn belüli döntésre van kötelezettsége, (...) a döntés tartalmát a népi kezdeményezés nem határozza meg”. [42/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 316, 318.] Ezt a formai szempontú megalapozást és indokolást mindazokban a tárgykörökben irányadónak tekintem magam is, amelyek nem tiltottak az országos népszavazás számára sem. [Legutóbb például ezért magam is egyetértettem e formai szempontok alapján a 43/2008. (IV. 17.) AB határozattal.] Ott azonban, ahol az országos népi kezdeményezés által tárgyalásra javasolt tárgykör beletartozik az országos népszavazás számára előírt tilalmi listába, ott ez a formális szempont – nézetem szerint – nem alkalmazható. Ellenkező esetben ugyanis azt juttatnánk kifejezésre, hogy ami tilos a közvetlen hatalomgyakorlás kiemelt intézménye – az országos népszavazás – számára, az szabad és megengedett az országos népszavazás intézményéhez képest elnagyolt szabályozású népi kezdeményezés számára.

Az OVB által hitelesített országos népi kezdeményezés tárgyát rögzítő előírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő olvasható: „Kezdeményezzük, hogy a 2006-ban alakult Országgyűlés kimondja a feloszlását.” Kérdésként is megfogalmazhatták volna mindezt az indítványozók, hiszen az Alkotmány 28/D. §-a is „kérdés”-ről szól. Ha így tettek volna, a kérdés például így szólhatott volna: „Egyetért-e azzal, hogy a 2006-ban alakult Országgyűlés kimondja a feloszlását?”

[Emlékeztetőül: az Alkotmánybíróság számos esetben – helyesen – szó szerinti „kérdés”-t vizsgált meg országos népi kezdeményezés tárgyaként. Így például: 43/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABK 2008. április, 474.; 10/2006. (II. 28.) AB határozat, ABH 2006, 216.; 6/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 175.; 42/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 316.]

Ez a kérdés pedig így biztosan nem lehetett volna országos népszavazás tárgya [minthogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *e)* pontjába ütközött volna.] Lehetett volna viszont országos népi kezdeményezés által indítványozható kérdés? Másképpen szólva: vajon az alkotmányozó hatalom olyan intézményként szabályozta-e az országos népi kezdeményezést, hogy az akár az Alkotmányban tételezett – országos népszavazásra vonatkozó – tilalmi listákról is tárgyalást és (nem utolsósorban) döntéshozatalt is kezdeményezhetett volna? Álláspontom szerint nem, s ez a fel fogásbeli különbség is oka annak, hogy nem érttem egyet az OVB határozatának jóváhagyásával. A konkrét ügyben ez odavezet, hogy akár 50.000 választópolgár aláírása kollektív „(ön)visszahívást” eredményezhet, azaz egy másodsorban kezelt és ilyenként is szabályozott közvetlen hatalomgyakorlási forma a képviseleti demokrácia intézményrendszerében átrendezést hajthatna végre.

„Kisebbségi kormányzás” esetében ugyanis alkalmas eszköze lehet mindenkor annak, hogy „erejével” bizonyítsa: a követlen hatalomgyakorlás felette áll a képviselői hatalomgyakorlásnak. Úgy gondolom, mindez sem az Alkotmányból, sem pedig az Alkotmánybíróság eddigi határozataiból nem következik. Nem állt volna messze tőlem ezért annak kimondása sem, hogy ilyen esetekben rendeltetésszerűen kerülne sor az országos népi kezdeményezés intézményének az igénybevételére.

c) A többségi határozattal szembeni véleményemnek van egy harmadik lába is. Éspedig: eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntést meghozni. Népi kezdeményezés esetén – ezzel szemben – az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megvitatására és határidőn belüli döntésre van kötelezettsége, de a döntés tartamát a népi kezdeményezés nem határozhatja meg. (Felhívom a figyelmet: a jelen ügyben egyértelműen meghatározza, csak ezt tartalmazza!) Röviden szólva: az országos népszavazásnak az a lényege, hogy a választók döntenek el az ügyet, a népszavazás az Országgyűlés döntésének a tartalmát egyértelműen és világosan meghatározza. A népi kezdeményezésnek ettől eltérően más az alkotmányos funkciója. Az a rendeltetése, hogy valamit, valamely „kérdést” az Országgyűlés tűzzön a napirendjére, tárgyalja meg, majd hozzon abban valamilyen döntést. Nem tartalmazhatja viszont azt, hogy az Országgyűlés milyen döntést hozzon. (Erre ugyanis az országos népszavazás intézménye vehető igénybe.) E két forma összekeverhető, vegyítése, a két forma közötti átjárás nem megengedhető.

A most elbírált ügyben a népi kezdeményezés egyetlen döntést szorgalmaz, tartalma egyértelműen, félreérthetetlenül az, hogy a 2006-ban alakult Országgyűlés mondja ki a feloszlását. („Kezdeményezzük, hogy a 2006-ban alakult Országgyűlés kimondja a feloszlását.”) Ez a „kérdés” – álláspontom szerint – ellentétes az országos népi kezdeményezés fentiekben részletezett alkotmányos rendelteté-

sével. A népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetéséből ugyanis – újólal hangsúlyozom – az következik, hogy az nem határozhatja meg (de még csak nem is sugallhatja) a hozandó Országgyűlési döntés tartalmát.

Feltehetően a kezdeményező (is) tudja: az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének e) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról. Alkotmányellenes azonban az is, ha az ügyben tartalmát tekintve nem tartható országos népszavazás, akkor azt népi kezdeményezésnek nevezve nyújtják be. Még oly módon is alkotmányellenes ez, ha úgy fogalmazzák meg, hogy tárgyalja meg az Országgyűlés a feloszlásának az ügyét, mivel ez a forma is a feloszlás kimondását sugallja (mi más értelme is lehetne a kezdeményezésnek?). Ugyanakkor ez tartalmát, lényegét tekintve országos népszavazási tárgy, amit viszont tilt az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének e) pontja.

A többségi határozat is és az idézett 42/2002. (X. 11.) AB határozat is egyaránt hangsúlyozza: „a döntés tartalmát a népi kezdeményezés nem határozza meg”. Pontosabban: nem határozhatja meg. Ezen a ponton fordulhat ugyanis át az népszavazási kezdeményezésé, ami a tárgyalat ügyben (az Országgyűlés feloszlásának kezdeményezése) alkotmányellenes.

3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróságnak az OVB határozatát meg kellett volna semmisítenie és az OVB-t új eljárás lefolytatására kellett volna utasítania.

Budapest, 2008. október 28.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 527/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 154. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

125/2008. (X. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Vác Város Önkormányzatának elővásárlási jog bejegyzéséről szóló

13/2007. (IV. 27.) számú rendelete alkotmányellenes, ezért a rendeletet e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Vác Város Önkormányzatának változtatási tilalom elrendeléséről szóló 14/2007. (IV. 27.) számú rendelete alkotmányellenes, ezért a rendeletet e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. § (3) bekezdésében biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálta Vác Város Önkormányzatának elővásárlási jog bejegyzéséről szóló 13/2007. (IV. 27.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör1.), valamint Vác Város Önkormányzatának változtatási tilalom elrendeléséről szóló 14/2007. (IV. 27.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör2.).

1. Az ellenőrzés eredményeként megállapította, hogy az Ör1. a rendeletalkotási felhatalmazás hiánya miatt sérti az Ötv. 16. § (1) bekezdésének rendelkezéseit, ennek következtében pedig az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat. A hivatalvezető álláspontja szerint az Ör2. – mivel indokolatlan és rendeltetéssel ellentétes joggyakorlást valósít meg – a joggal való visszaélés tilalmába ütközik, ezáltal sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, és ezzel a jobbiztonság alapelvét. A hivatalvezető az Ör1. és Ör2. tekintetében törvényességi észrevételt tett.

Az Ör1.-ben a Vác Városi Képviselő-testület (a továbbiakban: képviselő-testület) két ingatlanra – a Pest Megyei Önkormányzat tulajdonában álló váci 3102/2 és 3103 hrsz.-ú ingatlanra – elővásárlási jog megállapításáról döntött. Az Ör1. bevezető részében foglaltak szerint a rendelet megalkotására az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 25. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján került sor. A hivatalvezető felhívta a figyelmet arra, hogy az önkormányzat ilyen tárgyú rendelet megalkotására a hivatkozott jogszabályhely alapján nem rendelkezik felhatalmazással. Az önkormányzatokat e tárgykörben rendeletalkotásra feljogosító törvényi rendelkezést ugyanis az Alkotmánybíróság 43/2006. (X. 5.) AB határozata – azonnali hatállyal – megsemmisítette.

Az Ör2. ugyanazon két ingatlan tekintetében változtatási tilalom elrendeléséről döntött „a város városfejlesztési szándéka szerinti városi múzeum létesítése céljából”. A rendelet indokolása szerint a város városfejlesztési szándéka szerinti városi múzeumot kíván létesíteni a 3202/2 és 3103 hrsz.-ú ingatlanokon. A változtatási tilalom elrendelését azon a területen, amely „a belváros belső szövetében található, ahol már jelenleg is kiállítóhelyek találhatók” „a jelenleg ismert folyamatokra való tekintettel” a szándékolt cél elérése érdekében tartja szükségesnek.

A hivatalvezető álláspontja szerint a „jelenleg ismert folyamatokra” utalás Pest Megye Közgyűlésének 112/2007. (03. 30.) számú KGYH határozatában (a továbbiakban: KGYH határozat) foglalt – Pest Megye Önkormányzatá-

nak fenntartásában működő megyei múzeumi szervezet átalakításáról szóló – döntésre vonatkozik, amelyről a város polgármestere a képviselő-testület ülésén tájékoztatást adott. A hivatalvezető álláspontja szerint a rendeletalkotást a jelenlegi, a megyei fenntartású múzeumban lévő, de a város által létrehozott gyűjtemény miatti aggodalom indokolta. Véleménye szerint a tilalom elrendelésének indokál meghatározott cél – egy jelenleg idegen tulajdonban álló ingatlanon majdani városi múzeum létesítése – nem a változtatási tilalom elrendelésével valósulhat meg, a rendelet célja, hogy az érintett ingatlanokkal történő tulajdonosi joggyakorlást megakadályozza. Ezért az Ör2. a joggal való visszaélés tilalmába ütközik, és ez által sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságra vonatkozó alapelvét.

2. Vác Város polgármestere a hivatalvezetőnek írt válasza mellékleteként megküldte a képviselő-testület 171/2007. (IX. 27.) határozatát arról, hogy a képviselő-testület a rendeleteket nem vonja vissza. Ezt követően a hivatalvezető az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján indítványozta az Alkotmánybíróságnál az Ör1. és Ör2. felülvizsgálatát és megsemmisítését, mert azok sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, valamint a 2. § (1) bekezdését.

II.

Az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezések a következők.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

2. Az Étv. rendelkezései:

„20. § (1) A településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztettség megelőzése érdekében az érintett területre változtatási, telekalakítási, illetőleg építési tilalom (a továbbiakban együtt: tilalom) rendelhető el.”

„21. § (1) A helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv készítésére vonatkozó írásos megállapodás megléte esetén a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv készítésének időszakára azok hatálybalépéséig, de legfeljebb három évig az érintett területre a települési önkormányzat rendelettel változtatási tilalmat írhat elő.”

„25. § (1) A települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési szabályzatban és a szabályozási terv-

ben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében.

(2)”

[Az Étv. 25. § (2) bekezdésének 2006. október 5. napjáig hatályos rendelkezése:

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

„26. § A településrendezési feladatok megvalósításához közérdekből szükséges ingatlanok az arra vonatkozó külön jogszabályokban szabályozott esetekben és módon sajátíthatók ki.”

4. Az Ör1. szabályai:

„Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. 25. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a következő rendeletet alkotja:

1. § Vác Város Önkormányzat a váci 3102/2 és a 3103 hrsz.-ú ingatlanokra a város városfejlesztési szándéka szerinti városi múzeum létesítése céljából elővásárlási jogot állapít meg.”

5. Az Ör2. szabályai:

„Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. 21. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a következő rendeletet alkotja:

1. § Vác Város Önkormányzat a váci 3102/2 és a 3103 hrsz.-ú ingatlanokra a város városfejlesztési szándéka szerinti városi múzeum létesítése céljából változtatási tilalmat rendel el.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt az Ötv. állapítja meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos korlát szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet elmentés a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

Az Étv. 25. § (1) bekezdése megállapítja, hogy a települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési

szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében. A 25. § (2) bekezdése eredetileg felhatalmazást adott az elővásárlási jog megállapítására önkormányzati rendeletben.

Ezt a lehetőséget azonban az Alkotmánybíróság 43/2006. (X. 5.) AB határozatában alkotmányellenesnek találta. Megállapította, hogy az Étv. 25. §-ának (2) bekezdése alapján nem kerül sor olyan közigazgatási határozat meghozatalára, amellyel szemben jogorvoslattal lehetne élni, hanem a települési önkormányzat rendelete határozza meg, melyek azok a telkek, amelyekre a megjelölt településrendezési cél megvalósítása érdekében elővásárlási jog keletkezik. A jogorvoslatra lehetőséget nem biztosító megoldás sérti az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította az Étv. 25. §-a (2) bekezdésének az alkotmányellenességét (ABH 2006, 540, 548–549.), így az elővásárlási jog önkormányzati rendeletben megállapítását az Étv. 25. § (2) bekezdésének *ex nunc* hatályú megsemmisítésével megszüntette. Ugyanakkor nincs akadálya annak, hogy az Étv. 25. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat éljen elővásárlási jogával az ingatlan értékesítése esetén.

Ennek következtében a képviselő-testület 2007. április 27-én törvényi felhatalmazás nélkül rendelkezett az önkormányzat elővásárlási jogának létesítéséről, ami az Alkotmány 44. § (2) bekezdésének sérelmével jár. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör1. alkotmányellenességét megállapította, és határozata közzétételének napjával megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság az Ör2. indokolása, valamint a jelen ügyben benyújtott iratok alapján megállapította, hogy a képviselő-testület a Pest megyei Önkormányzat tulajdonában álló, a Pest megyei Önkormányzat fenntartásában jelenleg is közgyűjteményi funkciót teljesítő két ingatlan tekintetében állapított meg rendelettel változtatási tilalmat, egy majdani városi fenntartásban lévő múzeum létrehozatala céljából „a jelenleg ismert folyamatokra tekintettel”.

2.1. A KGYH határozat a következő döntéseket tartalmazta:

„Pest Megye Önkormányzatának Közgyűlése

1) úgy dönt, hogy a megyei múzeumi feladatait a továbbiakban kizárólag a Pest Megyei Múzeumok Igazgatósága Ferenczy Múzeuma szervezeti keretei között látja el. A területi múzeumok (nagykőrösi Arany János Múzeum, ráckevei Árpád Múzeum, ceglédi Kossuth Múzeum, aszódi Petőfi Múzeum, váci Tragor Ignác Múzeum) gyűjteményeit és könyvtári anyagait – őrzési helyük megtartásával – 2007. június 1. napjával a Ferenczy Múzeum gondozásába adja.

2) kinyilvánítja szándékát, hogy a területi múzeumok által használt eddig (*sic!*) ingatlanokban a továbbiakban is állandó és időszakos kiállítások megrendezésére alkalmas közérdekű muzeális kiállítóhelyet működtet a megyei múzeumi szervezet üzemeltetésében.

3) kezdeményezi az Oktatási és Kulturális Minisztériumnál a területi múzeumok múzeumi működési engedélyének módosítását és kiállítóhelyként történő további működés engedélyezését.”

A hivatalvezető tájékoztatása szerint az átalakítás célja és fontos szempontja a gazdaságosság és a hatékonyabb feladatellátás megvalósítása. A megindított fejlesztéssel, az intézményi reform megvalósulásával javul a közgyűteményi szolgáltatás színvonala.

2.2. Az Étv. alapján változtatási tilalom a településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében rendelhető el. A helyi önkormányzat rendelettel változtatási tilalmat írhat elő a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv készítésére vonatkozó írásos megállapodás megléte esetén, a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv készítésének időszakára azok hatálybalépéséig, de legfeljebb három évig [Étv. 20. § (1) bekezdése, 21. § (1) bekezdése]. Az Étv. 22. § (1) bekezdése szerint a változtatási tilalom alá eső területen telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értékővelő változtatást végrehajtani nem szabad.

2.3. Vác Város Önkormányzata – a hivatalvezető hivatalos információja szerint – a helyi építési szabályzat felülvizsgálatára szerződéssel rendelkezik, a változtatási tilalom rendelettel történő előírásának ezen formai feltétele tehát fennáll.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében kifejtette, hogy a változtatási tilalom elrendelése a tulajdon feletti rendelkezési jogot, mint a tulajdonhoz tartozó részjogosítványt meghatározott időtartamra korlátozhatja. A tulajdonkorlátozás alapjául szolgáló közérdek az épített környezet védelme, illetve a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv elkészítésének időszakára a tervezés, illetőleg a terveknek – elfogadásuk utáni – megvalósíthatósága ellehetetlenülésének megakadályozása (152/B/2002. AB határozat, ABH 2002, 1591, 1595.).

Az Alkotmánybíróságnak – a hivatalvezető indítványa alapján – abban kellett állást foglalnia, hogy az Ör2.-ben megjelölt ingatlanokra vonatkozó változtatási tilalom előírása a megyei önkormányzat közgyűlése határozatában foglalt döntések esetleges, a városi múzeum létrehozásának célját veszélyeztető következményeivel szemben, megfelel-e a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeinek.

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeit és e követelmények törvényi megjelenéseit az Alkotmánybíróság 18/2008. (III. 12.) AB határozatában összefoglalta. Rámutatott, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás előírását a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelveivel összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvevé, amelynek lényege, hogy a jogo-

sultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a joggal való visszaélés tilalmának közjogi alkalmazása során valamely jogintézmény nem rendeltetésszerű alkalmazását tekintette a tilalom megsértésének. (ABK 2008. március, 267, 272–273.)

Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban kifejtette: a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut. Az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. Így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. E határozatában a jogalkotói hatalommal való visszaélés kapcsán kimondta azt is, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel. A jogalkotó hatalom egyik alkotmányos korlátja a jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetősége. (ABH 1998, 240, 245–246.)

Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettekre tekintettel a jelen ügyben megállapította: a önkormányzatok jogalkotási lehetőségét az Alkotmány azért biztosítja, mert a választópolgárok közösségét megilleti a helyi közügyek önálló demokratikus intézésének joga. Rendeltetéssel ellentétes joggyakorlást valósít meg az önkormányzat, ha jogalkotási hatáskörét arra használja, hogy akár állami, akár önkormányzati tulajdonnal összefüggő joggyakorlást meggátoljon, így településrendezési feladat-és hatáskörét más önkormányzati tulajdonnal való rendelkezési jog gyengítésére vagy megakadályozására használja.

A változtatási tilalom célja az építési szabályozások meghatározó átalakítása előtt egy adott területet megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a múzeumi szervezetnek a KGYH-ban rögzített döntések szerinti átalakítása ilyen következményre nem vezethet, így nem lehet elháríthatatlan akadálya a városi múzeum létrehozásának. A változtatási tilalom elrendelésének indokai nem állnak fenn, az önkormányzat tehát jogalkotó hatalmával visszaélve alkalmazta a tulajdonos joggyakorlását jelentős mértékben korlátozó jogintézményt.

Az Ör2. ezen túlmenően nem felel meg más törvényi előírásoknak sem. Az Étv. előírásai szerint a helyi építési szabályzat, illetve a szabályozási terv – amelyek elkészítésére, illetve felülvizsgálatára adott írásbeli megállapodás a változtatási tilalom rendelettel történő meghatározásának formai feltétele – a település közigazgatási területére, vagy külön-külön annak egyes – legalább telektömb nagyságú – területrészeire készülhet. Az Étv. fogalmi rendszerében a telektömb: a telkek olyan csoportja, amelyet minden ol-

Az indítványozó emellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte a kincstári vagyton kezeléséről, értékesítéséről és az e vagytonnal kapcsolatos egyéb kötelezettségekről szóló 183/1996. (XII. 11.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: R.) kapcsolatban, mert az az Áht. 109/A. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazástól eltérően nem szabályozza azt az esetkört, amikor a kincstári vagyton értékesítéséből származó bevétel nem képezi a központi költségvetés központosított bevételét. Ezáltal nem szabályozott az a helyzet, amikor a költségvetési szerv javára történt lemondással érintett vagyton kerül értékesítésre.

Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § g) pontjába foglalt hatáskörében értelmezze az Alkotmány 14. §-át.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áht. 109. §-a az indítvány benyújtása óta többször módosult, jelenlegi szövegét a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CXLVI. törvény 3. § (30) bekezdése állapította meg, melyben az indítványozó által kifogásolt szabály már nem található meg. Időközben azonban az Országgyűlés megalkotta az állami vagytonról szóló 2007. évi CVI. törvényt (a továbbiakban: Ávt.), mely hatályba is lépett. Az Ávt. az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát változatlanul tartalmazza, hiszen egyrészt a 2. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a központi költségvetési szerv önálló tulajdonjoggal nem rendelkezik, bármely dolog tulajdonjogát, gazdálkodó szervezet részesedését, vagy valamely vagyoni értékű jogot a Magyar Állam javára szerez meg, törvény eltérő rendelkezésének hiányában. Az Ávt. 28. § (5) bekezdése pedig azt az esetkört szabályozza, amikor ajándékozás, végrendeleti örökösnevezés, illetve tulajdonjog átruházására irányuló más hasonló jogügylet kedvezményezettjeként valamely központi költségvetési szervet jelölnek meg, és kimondja, hogy ilyen esetekben az elfogadott vagyton állami tulajdonba kerül. Az ilyen vagyontárgyról a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MNV Zrt.) az adott költségvetési szervvel nem visszterhes vagyonkezelési szerződést köt. Ha a későbbiekben az ilyen vagyontárgy értékesítésére kerül sor, annak bevétele a kedvezményezett központi költségvetési szervet illeti meg. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálendő alkotmányossági probléma. [1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.; 4/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; megerősítette: a 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 432, 438.; legújabbban: a 99/2008. (VII. 3.) AB határozat, MK 2008, 98. szám, 6011, 6012.] Minderre tekintettel az

Alkotmánybíróság az Ávt. 2. § (2) bekezdése és 28. § (5) bekezdése tekintetében folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

3. Az indítvány benyújtása óta eltelt idő alatt az R.-t a kincstári vagytonnal való gazdálkodásról szóló 58/2005. (IV. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) 59. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte. Az R2.-t időközben szintén hatályon kívül helyezte az állami vagytonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R3.) 54. § (2) bekezdés a) pontja. A kincstári vagytonra vonatkozó gazdálkodási szabályokat (az Ávt. szabályai mellett) jelenleg az R3. tartalmazza, melyen nem változtat az a tény, hogy az R3.-nak az R2.-t hatályon kívül helyező rendelkezéseit már szintén hatályon kívül helyezte az egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai deregulációjáról szóló 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet 1. § 28. pontja. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességgel kapcsolatos indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróság az Ávt. és az R3. szabályait vizsgálta.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„14. § Az Alkotmány biztosítja az öröklés jogát.”

„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 Ávt. vizsgált rendelkezései:

„2. § (2) A központi költségvetési szerv – ha törvény eltérően nem rendelkezik – önálló tulajdonjoggal nem rendelkezik, bármely dolog tulajdonjogát, gazdálkodó szervezet részesedését, vagy valamely vagyoni értékű jogot a Magyar Állam javára szerez meg.

(...)

28. § (5) Amennyiben ajándékozás, végrendeleti örökösnevezés, illetve tulajdonjog átruházására irányuló más hasonló jogügylet kedvezményezettjeként valamely központi költségvetési szervet jelölnek meg, az elfogadott vagyton állami tulajdonba kerül azzal, hogy az MNV Zrt. az adott költségvetési szervvel köt rá – a (3) bekezdésben meghatározott vagyontárgyak kivételével – nem visszterhes vagyonkezelési szerződést. Ha a későbbiekben az ilyen vagyontárgy értékesítésére kerül sor, annak bevétele a kedvezményezett központi költségvetési szervet illeti meg.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó a központi költségvetési szervek öröklés útján történő tulajdonszerzését kizáró törvényi szabályokat elsősorban amiatt tartotta alkotmányellenesnek, mert azok korlátozzák a tulajdonhoz való jog részét képező rendelkezési jogot. Mivel gátolják az örökhagyó akaratának érvényesülését, ezáltal sértik az örökhagyó rendelkezési jogát, így az örökléshez való jogba is beleütköznek. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta meg, hogy milyen kapcsolatban áll az örökléshez való jog, illetve a tulajdonhoz való jog a költségvetési szervek vagyoni jogállásával, ezen belül elsősorban azzal, hogy e szervek az általuk kezelt (rájuk bízott) állami vagyonnak csak kezelői (használói), és nem szereznek a fölött önálló tulajdonjogot.

1.1. A költségvetési szervekre vonatkozó alapvető szabályokat az Áht. tartalmazza. E szabályok lényege, hogy a költségvetési szervek az államháztartás részét képező olyan jogi személyek, amelyek a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló (jogszabályban, határozatban, alapító okiratban) meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzés céljából, az alapító okiratban megjelölt szerv szakmai és gazdasági felügyelete mellett, meghatározott illetékességi és működési körben, feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzik. [Áht. 87. § (1) bekezdés] A költségvetési szervek jogalanyisága, vagyis, hogy jogok és kötelezettségek alanyai lehetnek, alapvetően az állam által meghatározott feladataikhoz igazodik. A költségvetési szerveknek az állami feladatellátáshoz való kötődését fejezi ki az Áht. 9. § (1) bekezdése is, amikor rögzíti, hogy „[a]z államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül látja el”. Az Áht. 20. § (2) bekezdése szerint a központi költségvetési szervek költségvetési címet alkotnak, vagyis alkotóelemei a központi költségvetés szerkezeti rendjének. [Az Áht. 67. § (1) bekezdése hasonló rendelkezést tartalmaz a helyi önkormányzatok költségvetése tekintetében is: „Az önkormányzati költségvetési szervek címetek alkotnak. Az azonos tevékenységet végző költségvetési szervek közül több is alkothat egy címet.”]

1.2. A költségvetési szerveket az Áht. több típusba sorolja. A jelen indítvány tárgyává tett központi költségvetési szerveken túl vannak helyi önkormányzati költségvetési szervek (ideértve a többcélú kistérségi társulás költségvetési szervét is), a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek, a társadalombiztosítási költségvetési szervek, az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek és a köztisztviselői költségvetési szervek [Áht. 87. § (2) bekezdés]. Az Áht. – mint a költségvetési szervek háttér-jogszabálya – rögzíti még a költségvetési szervek alapítására (önállóan vagy pénzügyminiszteri egyetértés mellett) jogosult állami szervek körét, az alapítás módját és formáját, az alapító okirat tartalmi követelményeit, nyil-

vántartásba történő bejegyzését [Áht. 88. §], szervezeti változásainak (átalakulás, megszüntetés) mikéntjét és gazdálkodásának alapvető szabályait. [Áht. 89–100. §] Jelen ügy indítványozója a központi költségvetés egy fejezetének felügyeletét ellátó szerv (minisztérium) vezetője (miniszter) által alapított és fenntartott központi költségvetési szerv. Kiemelést érdemel az Áht. 90. § (1) bekezdése, melynek értelmében az alapító a költségvetési szervet megszünteti, ha *a)* az alapító által meghatározott feladatát ellátni nem tudja, illetve tevékenységét nem az alapító okirat szerint végzi; *b)* a szolgáltatásai iránti szükséglet megszűnt; *c)* az ellátandó feladat más módon vagy más szervezetben hatékonyabban teljesíthető; ami mutatja, hogy a költségvetési szervnek nemcsak a jogalanyisága, hanem a léte is a számára rendelt állami feladattól függ. Az Áht. 90. § (3) bekezdésének jelen ügy eldöntése szempontjából lényeges szabálya szerint a költségvetési szerv megszüntetése esetén – az alapító szerv vagy jogszabály (egy esetben maga az Áht.) eltérő rendelkezése hiányában – a vagyoni jogok és kötelezettségek tekintetében a megszüntetett szerv jogutódja az alapító szerv. Az Áht. e rendelkezései értelemszerűen nem zárják ki, hogy egyes speciális költségvetési szerv-típusokról, vagy akár egyes költségvetési szervekről más törvény ettől eltérően rendelkezzen.

Az ismertetett szabályok értelmében a költségvetési szervek (ezen belül a központi költségvetési szervek) állami feladat ellátása érdekében létrehozott, az államháztartás és az államháztartási gazdálkodás részét képező szervek, melyek a rájuk bízott állami vagyonnal vagyongazdálkodás körében gazdálkodnak.

2. A költségvetési szervek jogi személyiségét nemcsak az Áht., hanem a Ptk. is kimondja. A Ptk. 28. § (4) bekezdése értelmében „[a] jogi személy jogképes. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, jogképessége kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegükénél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek.” A Ptk. 36. § (1) bekezdése a jogi személyek egyes típusain belül a költségvetési szervet külön is megemlíti és rögzíti, hogy a költségvetési szerv jogi személy. A Ptk.-nak és az Áht.-nek a fentiekben említett szabályai azonban nem azonosíthatók az Alkotmány szabályaival. Az Alkotmány sem egyes jogi személyeket, sem magát a jogi személyiséget nem szabályozza, a jogképességet az Alkotmány 56. §-a az ember („minden ember”) számára biztosítja. Figyelmet érdemel még emellett az is, hogy a Ptk. maga is korlátozza a jogi személyek jogképességének terjedelmét, méghozzá két irányban. Egyrészt a jogi személyek jogképessége a Ptk. szerint sem terjed ki olyan jogokra és kötelezettségekre, melyek jellegükénél fogva csak az emberhez fűződhetnek. Másrészt jogszabály eltérően rendelkezhet, vagyis korlátozhatja a jogi személy jogképességét meghatározott relációkban (általános vagy egyedi jelleggel). Az indítványozó által kifogásolt szabályok lényegében a Ptk. 28. § (3) bekezdése értelmében kiadott, jogképességet korlátozó „jogszabálynak” tekintendők.

2.1. A jogi személyt a jog kreálja, így jogállását is a törvény határozza meg. Az Alkotmány ugyan az ember alapvető jogairól beszél, ám a jogi személy alapjogi jogalanyiságát meghatározott alapjogokra nézve az Alkotmánybíróság számos határozatában elismerte, minek folytán ez a tétel az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatává vált. [Először: a 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73. – a szövetkezetek és gazdasági társaságok tulajdonhoz való joga alkotmányos védelem alatt áll, ezt megerősítette a 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25. Az 1441/B/1990/2. AB határozat, ABH 1991, 590, 591., a tulajdonhoz való jog mellett a jogorvoslathoz való jogot és a diszkrimináció tilalmát említi; az 1582/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 605, 606., a helyi önkormányzat tulajdonhoz való jogáról beszél.; a 39/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 507, 508. megerősítette, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint az e rendelkezésben meghatározott diszkrimináció tilalma a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik.]

Az alapjogi jogvédelmet azonban az Alkotmánybíróság sohasem általános érvennyel ismerte el, hanem mindig konkrét alapjoggal összefüggésben foglalt állást a tekintetben, hogy a szóban forgó alapjog alkalmazható-e az adott jogi személyre. A jogi személyeket tehát – ha alapjog által védett szférában tevékenykednek – alapjogi védelem illeti meg, amennyiben az adott alapjog fogalmilag alkalmazható jogi személyre.

2.2. Az állami költségvetési szervek – és azon belül a központi költségvetési szervek – vagyoni és tulajdoni helyzetére az Alkotmány több rendelkezése is vonatkozatható. A 11. § szerint „[a]z állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak.” Ebből a rendelkezésből éppen az indítványozó által állított jogi helyzet ellenkezője következik: az Alkotmány nem azt kívánta biztosítani, hogy az állam tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek önálló tulajdonnal rendelkeznek, hanem azt, hogy önállóan gazdálkodnak, melynek módját törvény határozza meg. A költségvetési szervek, mint állami gazdálkodó szervezetek gazdálkodásának módját az Alkotmány 11. §-a alapján meghatározó törvény az Áht. és az Ávt. Mindez természetesen nem zárja ki, hogy az állam tulajdonában álló egyes gazdálkodó szervezetek (melyek tehát nem az államháztartási gazdálkodás körébe tartoznak) piaci viszonyok szerinti gazdasági tevékenységet végezzenek, és ahhoz saját tulajdonnal rendelkezzenek.

A költségvetési szervek önálló gazdálkodására és nem önálló tulajdonára (tulajdonosi helyzetére) utalnak az Alkotmány ettől eltérő, így például az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályai is. A Alkotmány 12. § (2) bekezdés szerint „[a]z állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát”, a 44/A. § (1) bekezdés b) pontja szerint: „(A helyi képviselő-testület): gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat.” E rendelkezések arra utalnak, hogy a helyi önkormányzatoknak nemcsak gaz-

dálkodási, hanem tulajdonosi önállóságot kívánt biztosítani az Alkotmány. Az Alkotmány 12. § (1) bekezdése szerint „[a]z állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát.” Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában leszögezte, hogy a szövetkezetek önállóságának állami elismerése magába foglalja a szövetkezetek tulajdonhoz való jogának az elismerését is, jöllehet, az Alkotmány a szövetkezeti tulajdonra nézve kifejezett rendelkezést nem tartalmaz. A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének a szövetkezet önállóságát biztosító alkotmányos rendelkezéssel való kapcsolatát megerősítette a 7/1991. (II. 28.) AB határozat is (ABH 1991, 22, 24.).

Az állami költségvetési szervekre vonatkozó hasonló rendelkezést az Alkotmány nem tartalmaz.

2.3. A fentiek szerint az Alkotmány rendelkezései alapján egyértelmű, hogy a központi költségvetési szervek (mint az állam tulajdonában álló, az állam által rájuk bízott vagyonnal gazdálkodó szervezetek) külön törvényben szabályozott jogalanyisága számára nem alkotmányos előírás vagy alkotmányos követelmény, hogy ők saját tulajdonnal rendelkezzenek. Az állami feladatok ellátását az önálló felelősséggel való gazdálkodás is biztosíthatja, mint ahogyan az egyéb jogi személyek jogképességének biztosításához sem törvényi feltétel, hogy önálló tulajdonnal rendelkezzenek. A jogi személy lényeges ismérve az alapító vagyonától elkülönült saját vagyon léte, de a saját vagyon feletti rendelkezési képességnek nem kell abszolútnak lennie.

Ilyen követelményt, a más személyeket megillető tulajdonhoz való jogból vagy annak részjogosítványából, a rendelkezési jogból sem lehet levezetni. A költségvetési szervekkel jogi kapcsolatba kerülő természetes személy tulajdonhoz való jogának részét képező rendelkezési jog nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a költségvetési szerv jogi személyiségének törvény által rögzített terjedelmével, vagyis azzal, hogy ő konkrétan milyen jogviszonyba kerülhet a költségvetési szervvel, ajándékozhat-e neki vagyontárgyat, örökölni hagyhat-e rá vagyontárgyat stb. Ez utóbbiak az Alkotmány 11. §-a alapján megalkotott törvényben szabályozhatók. A költségvetési szervek jogi személyiségét ugyanis nem a velük kapcsolatba kerülő jogalanyok akarata, hanem a törvény tölti meg tartalommal, a törvény jelöli ki annak korlátjait. Amint az Alkotmánybíróság a 672/B/1990. AB határozatában megállapította, „[a]z Alkotmány 14. §-a az öröklés jogának biztosításával arra ad lehetőséget, hogy a jogszabályban meghatározott feltételek esetén az örökgyógyó vagyonát halála esetén más személy megszerezhesse.” (ABH 1991, 508, 510.) Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság többször megerősítette (így a 329/B/2001. AB határozatban, ABH 2002, 1236, 1238, továbbá az 529/B/1999. AB határozatban, ABH 2003, 1114, 1122.). A 936/D/1997. AB határozat (ABH 1999, 615, 619.) mindehhez azt is hozzátette, hogy „[a]z örökléshez való jogból nem vezethető le

részletszabály az öröklés mikéntjére.” Az örökléshez való jog tartalmáról (azon belül különösen a végintézkedés alapján öröklésre jogosult szempontjából) részletes megállapításokat tartalmaz a 819/B/2006. AB határozat (ABH 2007, 2038.). Az Alkotmánybíróság e határozatában megerősítette, hogy „eddigi gyakorlata értelmében az öröklési jog Alkotmányban biztosított alkotmányos jog ugyan, de nem alapjog. Az öröklés joga objektív és szubjektív oldalról egyaránt megközelíthető. (...) Szubjektív értelemben – alanyi jogként – az örökléshez való jog egyaránt magába foglalja az aktív és passzív öröklési jogot. Az aktív öröklési jog magában rejtja a tulajdonjog egyik részjogosítványát, a rendelkezési jogot: vagyis az örökhagyó jogát, hogy vagyonával feltételesen, halála esetére rendelkezessen. Ez a jogosultság az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozik. Következésképpen a végrendekezéshez való jogot nem az Alkotmány 14. §-a, hanem 13. §-a biztosítja, mivel a végintézkedéssel való öröklés halál esetére szóló ajándékozásként vagy visszerthes szerződésként fogható fel, s így a végrendekezés szabadsága ugyanabban a védelemben részesül, mint a szerződési szabadság. A szerződési szabadság pedig az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem minősül alapjognak, ezért a szerződési szabadságnak még a lényegi tartalmát is korlátozni lehet [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 61/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 358, 361.].

A passzív öröklési jog az öröklés jogcímén történő tulajdonszerzést foglalja magába, vagyis azt, hogy valakinek az örökhagyó halálával alanyi joga keletkezzék a tulajdonszerzésre. Ez a jogosultság nem része az Alkotmány 13. §-ában garantált tulajdonjognak, mivel az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog nem foglalja magába a tulajdonszerzéshez való jogot.” (ABH 2007, 2038, 2040–2041.)

Az Alkotmánybíróság a fenti álláspontját fenntartva megállapította, hogy a más személyeket megillető tulajdonhoz való jog és az örökléshez való jog, valamint az Ávt. vizsgált szabályai között nem áll fenn érdemi alkotmányjogi összefüggés. Az érdemi alkotmányjogi összefüggés hiánya – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – az indítvány elutasításához vezet [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 843.; 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABK 2008. április, 456, 471.], ezért az Alkotmánybíróság az indítványt a tulajdonhoz való jog és az örökléshez való jog tekintetében elutasította.

2.4. Szintén elutasította az Alkotmánybíróság az indítványnak azt a részét, mely szerint a költségvetési szervek tulajdonhoz való jogának sérelmét okozná az, hogy vagyonszerzési képességük korlátozott. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja [800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 420, 422.; 1/2005.

(II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 31, 37.; 3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 80.]. Az Alkotmánybíróság az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatban elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy állami szervezeteknek az állammal szemben nincsenek alkotmányos alapjogaik. A határozat értelmében az államszervezet részeként fenntartott, állami feladatokat teljesítő szervek (adott esetben a társadalombiztosítási önkormányzatok) az Alkotmány 13. §-a alapján az állammal szemben nem részesülhetnek alkotmányos tulajdonvédelemben. (ABH 1998, 387, 402–403.) Ezt az álláspontját erősítette meg az Alkotmánybíróság a 1/2005. (II. 4.) AB határozatban is (ABH 2005, 31, 37.). Korábbi álláspontjának tükrében az Alkotmánybíróság az állami költségvetési szervek tulajdonhoz való jogának sérelmével összefüggésben előterjesztett indítványt is elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezek után a hátrányos megkülönböztetés tilalmára alapított indítványt vizsgálta meg.

3.1. A korábban (Indokolás III./2.1. pont alatt) már ismertetett alkotmánybírósági határozatok szerint jogi személyek számára is biztosított, hogy alkotmányos jogaikat bármely megkülönböztetés nélkül érvényesíthessék. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság 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. Kimondta, hogy 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 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. 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.; megerősítette: a 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007 368, 375–376.] Az indítványozó szerint alkotmányellenes, hogy egyes jogi személyek (pl. alapítványok) örökölhetnek, míg az állami költségvetési szervek szerzési képessége e tekintetben korlátozott.

3.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma azonban – a fentiek szerint – csak azonos jogállású (homogén csoportba tartozó) személyek között tilalmazott. Az állami közfeladatok végrehajtásában közreműködő, alapvetően a köteleltségeik teljesítéséhez szükséges és annak terjedelméhez igazodó jogalanyisággal felruházott állami költségvetési szervek és a természetes személyek vagyoni vagy személyegyesülése alapján létrehozott jogi személyek nem tartoznak homogén csoportba. A jogok és kötelezettségek elosztása közöttük nem azonos alkotmányos feltételek alapján történik. A közfeladatot ellátó jogi személyek eltérő csoportba tartozására utal az 560/B/1998. AB határozat is, mely elutasította azokat az indítványokat, melyek szerint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvénynek az egyébként adóalanynak számító jogi személyek csoportján belül a költségvetési szervek számára adómentességet biztosító 13. § f) pontja alkotmányellenességét állították, leszögezve, hogy a biztosított kedvezmény (helyesen: mentesség) egyrészt ésszerűségi alapon nyugszik, másrészt az állami feladatot ellátó jogi személyek nem hasonlíthatók össze a gazdasági szervezetekkel. (ABH 2000, 765, 767, 768.) Mindezen túlmenően az Alkotmánybíróság arra is figyelemmel volt, hogy jelen ügyben a hátrányos megkülönböztetés tilalmának állam általi megsértésére egy állami költségvetési szerv hivatkozik. Az állam az alapvető jogoknak és más jogosultságoknak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti (hátrányos megkülönböztetés nélküli) elosztását más jogi és természetes „személyeknek” biztosítja, így a központi költségvetési szerveket az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti védelem nem illeti meg. Mindez azonban más megítélés alá esik az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ai védelmét élvező autonóm felsőoktatási intézmények esetén.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggő indítványt is elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt az indítványrészt is, mely szerint az Áht. 109. § (1) bekezdésének (az indítvány benyújtásakor hatályos) rendelkezése nem egyértelmű, a jogbiztonságot sértő módon bizonytalan a tartalma, ezért ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvével. Az indítvány benyújtásakor hatályos törvényszöveg szerint ugyanis a központi költségvetési szerv a számára ingyenes juttatott vagyont „elfogadhatja”, ez azonban nem dönti azt el egyértelműen, hogy tulajdont is szerezhet felette vagy csak vagyongazdálkodói jogot. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áht. 109. §-a az indítvány elbírálásakor már nem tartalmazza a kérdéses szabályt, a korábbiakban ismertetetteknek megfelelően az Ávt. rendelkezik erről az esetkörrel is. Az Ávt. szabályai azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint – e tekintetben – egyértelműen rendelkeznek. Az Ávt. 2. § (2) bekezdése félre nem érthető módon rögzíti, hogy a központi költségvetési szerv önálló tulajdonjoggal nem rendelkezik, bármely do-

log tulajdonjogát, gazdálkodó szervezet részesedését, vagy valamely vagyoni értékű jogot a Magyar Állam javára szerez meg, kivéve, ha törvény másként rendelkezik. Az Alkotmánybíróság emiatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítványt is elutasította. Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az Ávt. 28. § (5) bekezdése a korábbi Áht.-beli szabályozáshoz képest egyértelműen előnyösebb helyzetbe hozza a központi költségvetési szerveket, hiszen a számukra ajándékozással, végrendeleti örökösnevezéssel, vagy más hasonló jogügylettel juttatott vagyonra vagyongazdálkodási jogot alapít számukra, és a későbbiekben az ilyen vagyontárgy értékesítéséből származó bevételre jogosultként a kedvezményezett központi költségvetési szervet jelöli meg. Ez azt jelenti, hogy a vagyontárgy mindenképpen a szerv vagyonaiba kerül és onnan értékesítéssel sem vonható el, így biztosított, hogy a vagyont az örökös által megjelölt célra hasznosítsák.

5. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte, arra tekintettel, hogy jogszabály nem szabályozza azt az esetkört, amikor a kincstári vagyontárgy értékesítéséből származó bevétel nem képezi a központi költségvetés központosított bevételét. Ezáltal nem szabályozott az a helyzet, amikor a költségvetési szerv javára történt lemondással érintett vagyontárgy értékesítésére. Az Alkotmánybíróság – amint az előzőekben is utalt rá – áttekintette a vonatkozó szabályozást és megállapította, hogy az Ávt. 28. § (5) bekezdése szabályozást tartalmaz arra nézve is, ha az ajándékozással, végrendeleti örökösnevezéssel, vagy tulajdonjog átruházására irányuló más hasonló jogügylettel központi költségvetési szerv kezelésébe került vagyontárgyat értékesítik, és előírja azt, hogy az ilyen bevétel a kedvezményezett központi költségvetési szervet illeti meg.

Az Abtv. 1. § e) pontja szerinti, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló eljárás során az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg továbbá akkor is, ha valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [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.; 15/1998. (V. 8.) AB határo-

zat, ABH 1998, 132, 138.]” [28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 312.] Amennyiben a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó vagy az Alkotmányból levezethető jogalkotói feladatát nem mulasztotta el, hanem ellenkezőleg, megalkotta a kérdéses szabályozást, nincs helye az Abtv. 1. § e) pontja szerinti eljárásnak. Az Alkotmánybíróság ezért, az Ávt. 28. § (5) bekezdésébe foglalt szabály alapján a kincstári vagyon kezelésére és értékesítésére vonatkozó szabályozással összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványt elutasította.

6. Az indítványozó kezdeményezte még az Alkotmány 14. §-ának az Abtv. 1. § g) pontja alapján történő értelmezését. Az Abtv. 1. § g) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése. A 20. § szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. A 21. § (6) bekezdése szerint az 1. § g) pontja szerinti (az alkotmányértelmezésre irányuló) eljárást az ott felsoroltak (az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész) indítványozhatják. A jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló, az Abtv. 1. § b) pontja szerinti eljárástól eltérően az alkotmányértelmezésre irányuló eljárást bárki nem indítványozhatja, így megállapítható, hogy a jogi képviselővel eljáró indítványozó költségvetési szerv nem rendelkezik az Abtv. 1. § g) pontja szerinti eljárásra indítványozói jogosultsággal. Az Alkotmánybíróság eljárása során az indítvány megküldésével megkereste az Abtv. szerint absztrakt alkotmányértelmezésre jogosult szerveket, azonban egyikük sem kérte az Alkotmány 14. §-ának az értelmezését. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 14. §-ának értelmezésére irányuló indítványt visszautasította.

Budapest, 2008. október 28.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

428/D/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 43. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó saját ügyének részletes ismertetésével a Fővárosi Bíróság 47. Pf. 24.773/1999/6. számú, jogerős ítélete kapcsán – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében meghatározott határidőn belül – alkotmányjogi panaszt nyújtott be.

Az indítványozó válasát követően apasága vélelmének megdöntése iránti per indítása érdekében az ügyészséghez fordult. Az ügyészség az apaság vélelmének megdöntésére a pert nem indította meg. Az indítványozó ezt követően kereseti kérelmében kérte a bíróságtól: állapítsa meg, hogy az ügyészség megsértette „személyiségi jogait” azzal, hogy nem indított az apasága vélelmének megdöntésére pert, és „ezzel nemek közötti hátrányos megkülönböztetést alkalmazott”. Az elsőfokú bíróság a kérelmet elutasította, a másodfokú bíróság pedig ezt az ítéletet helybenhagyta. A másodfokú bíróság arra mutatott rá, hogy a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 43. § (6) bekezdése az ügyésznek diszkrécionális jogot biztosít a per megindítására, a jog által biztosított mérlegelés pedig önmagában nem értékelhető személyiségi jogot sértőnek, és nem diszkrimináció, ha egy adott kérelem kapcsán az ismert adatokat és a kérelmező által felhozottakat nem látja elégséges indoknak ahhoz, hogy az adott pert kezdeményezze.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott, majd kiegészített alkotmányjogi panaszában egyrészt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 207. § a) pontját, illetőleg 208. § (1) és (2) bekezdését érintően, mert álláspontja

szerint sérül az Alkotmány 57. § (1) és (2) bekezdésének, valamint a 70/A. § (1) bekezdésének rendelkezése.

Az indítványozó alkotmányellenesnek tartotta továbbá a Csjt. 43. § (6) bekezdésének rendelkezését. Sérelmezte, hogy a gyermek vélelmezett apja az egy éves határidő lejártát követően nem jogosult a vélelem megtámadására, ezt követően a kereset benyújtására csak az ügyésznek van lehetősége. Ez a rendelkezés álláspontja szerint a vélelmezett apától elvonja „az általános személyiségi jog körébe tartozó vérségi jogállás kétségbevonásának jogát”. Álláspontja szerint „a vérségi jogállás felkutatásának alapjoga nem lehet egyirányú, tehát csak a gyermeknek a szülei irányában, míg a szülőnek a gyermek irányában tiltott”, ezért a rendelkezés az Alkotmány 54. § (1) bekezdését sérti. Véleménye szerint „nemek közötti különbségtétel valósul meg”, mert a perindítási joggal rendelkező ügyész „az anya presztízse érdekében a vélelmezett apa ellenében foglal állást”. Ezzel sérülnek az Alkotmány 66. § (1) bekezdésének és a 70/A. § (1) bekezdésének rendelkezései.

Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó az Abtv. 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte. Álláspontja szerint ez a rendelkezés az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével, valamint a 77. § (2) bekezdésével ellentétes. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a „jogerős határozatot semmisítse meg a mulasztásos alkotmánysértés megállapításával.”

2. Az Alkotmánybíróság az indítványnak a Pp. 207. § a) pontjával és 208. § (1) és (2) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló részét elkülönítette és azt a 340/E/2002. AB végzésben már elbírálta. (ABH 2006, 2252, 2253.) E végzésében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 48. § (2) bekezdésében előírt határidőben érkezett. Megállapította továbbá, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszban a Pp. támadott rendelkezéseivel kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság korábbi indítványok alapján következetesen kizárta, hogy alkotmányjogi panasz vizsgálata hatáskörben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.) Ezért az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján ebben az ügyben is visszautasította. E végzésében az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján, hatáskörének hiányában a jogerős bírósági ítélet megsemmisítésére irányuló kérelmet is visszautasította.

Jelen eljárásban az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasznak a Csjt. 43. § (6) bekezdésével, valamint az Abtv. 43. § (2) bekezdésével kapcsolatos részét vizsgálta meg.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„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 érinti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

„66. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében.”

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

„77. § (2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.

2. A Csjt. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„43. § (6) Ha az, akit a vélelem alapján a gyermek apjának kell tekinteni, a határidő eltelte folytán megtámadásra már nem jogosult, az apaságot érdekében az ügyész támadhatja meg. Megtámadásnak azonban csak a vélelmezett apa életében van helye.”

3. Az Abtv. indítványban érintett rendelkezése:

„43. § (2) A jogszabálynak vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének megsemmisítése, – (3) bekezdésben foglalt eset kivételével – nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.”

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. A Csjt. 43. § (1) bekezdése szerint az apaság vélelmét meg lehet támadni, ha az, akit a vélelem alapján apának kell tekinteni, a gyermek anyjával a fogamzás idejé-

ben nem érintkezett, vagy a körülmények szerint egyébként lehetetlen, hogy a gyermek tőle származik, illetőleg ha a származás reprodukciós eljárás következménye, és az anya férje, illetve élettársa az eljáráshoz nem járult hozzá. A (2) bekezdés még arról is rendelkezik, hogy ha az apaság vélelme teljes hatályú apai elismerésen alapul, a vélelmet azon az alapon is meg lehet támadni, hogy a nyilatkozatnak a törvényes feltételek hiányában nincs teljes hatálya. A megtámadásra a Csjt. 43. § (3) bekezdése szerint a gyermek, továbbá az jogosult, akit a vélelem alapján az apának kell tekinteni. A gyermek halála után leszármazója, ilyenek hiányában az ügyész is jogosult az apaság vélelmének megtámadására.

Az apaság vélelmének megtámadására a törvény határidőket állapít meg. A gyermek a nagykorúsága elérése után egy évig, a többi jogosult pedig a gyermek születéséről szerzett értesülése időpontjától számított egy év alatt támadhatja meg az apaság vélelmét. Az a jogosult, aki a megtámadás alapjául szolgáló tényről a reá nézve megállapított határidő kezdete után értesült, az értesüléstől számított egy év alatt támadhatja meg az apaság vélelmét. [Csjt. 43. § (5) bekezdése]

Az indítványozó által támadott rendelkezés, a Csjt. 43. § (6) bekezdése azt tartalmazza, hogy ha az, akit a vélelem alapján a gyermek apjának kell tekinteni, a határidő eltelte folytán megtámadásra már nem jogosult, az apaságot érdekében az ügyész támadhatja meg.

2. A Csjt. 43. § (5) és (6) bekezdésének – az apaság vélelmének megtámadásával kapcsolatos rendelkezéseit – az Alkotmánybíróság már több alkalommal is vizsgálta.

Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában a gyermeknek a családi jogállásával, vérségi származása tisztázásával kapcsolatos – a Csjt. 44. § (1) bekezdését is érintő – rendelkezések alkotmányosságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a vérségi származás kiderítése, illetőleg az arra vonatkozó törvényi vélelem vitatása, kétségbevonása, mindenkinek a legszemélyesebb joga, amely az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében írt »általános személyiségi jog« körébe tartozik. (...) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az »általános személyiségi jog« részét képezi az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog is. Az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog pedig azt is magába foglalja, hogy mindenkinek a legszemélyesebb joga vérségi származását kideríteni, vérségi jogállását kétségbevonni vagy felkutatni, illetőleg az, hogy vérségi származását – a vérségi kapcsolatban közvetlenül érintettek körén kívül – senki ne tegye vitássá. (...) Ennek a jognak az elvonása a mások által lefolytatott korábbi perléssel, amelynek eredménye kétségbevonhatatlan és felülvizsgálhatatlan, a gyermek identitáshoz való jogát sérti és ez egyben az alkotmányosan védett általános személyiségi jog megsértésével jár”. [ABH 1991, 272, 279, 280.] E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a törvényes képviselő perindítási jogának csak a „korlátlanága” alkotmányellenes. (...) Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése eleve teret enged az al-

kotmányos alapjogok bizonyos korlátozásának. A nemzetközi jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy a törvény által meghatározott és megfelelő törvényi garanciákkal védett esetekben a vérségi származás kiderítésére – törvényes képviselő útján – már a gyermek kiskorúsága idején is lehetőség van.

A 879/B/1992. AB határozatában – a Csjt. 43. § (5) bekezdésében foglalt keresetindítási határidő és a diszkrimináció-tilalom viszonyára vonatkozó vizsgálata alapján – az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a törvény „a megtámadásra jogosultak között alkotmányellenes megkülönböztetést nem tartalmaz.” (ABH 1996, 397, 400.)

A 982/B/1998. AB határozatában – a saját maga által vérszerinti apának vélt személy indítványa alapján – az apaság vélelme megtámadásának határidőhöz kötése, valamint a származékos ügyési keresetindítási jognak a vélelmezett apa életbenlétéhez kötése alkotmányosságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődését gyakran éppen a fennálló szociológiai és jogi értelemben vett családi háttér megbolygatása, nyilvános megkérdőjelezése befolyásolhatná hátrányosan. A keresetindítási határidő alkotmányos megítélése szempontjából nem változtat ennek az elvnek az általános érvényén az sem, ha a szociológiai értelemben vett család (...) utóbb valamilyen körülmény (...) folytán felbomlik. Minderre tekintettel a magyar jogrendszer – nemzetközi összehasonlításban is tipikus módon – biztosítja ugyan az apaság vélelmének bíróság előtti megtámadását, de azt egyik megtámadásra jogosult részére sem teszi határidőtlenné, hanem határidőhöz, a Csjt.-ben meghatározott feltételekhez, illetve időhatározáshoz köti. A keresetindításra a Csjt. támadott rendelkezéseiben megszabott határidő és annak jogvesztő jellege éppen az Alkotmány 67. §-ának célját valósítja meg azzal, hogy a fennálló családi jogállás megkérdőjelezhetőségét időben behatárolja és ezzel a fennálló családi viszonyok zavartalanságát biztosítja.” (ABH 2006, 1153, 1156.) Utalt azonban arra az Alkotmánybíróság, hogy a vérségi származás kiderítésére vonatkozó jog a fentebb kifejtettől függetlenül alkotmányos védelemben részesül, amely az Alkotmány 54. §-ából vezethető le. Rámutatott arra is, hogy „egyrészt a gyermekekre és a vélelmezett apára nézve a határidő elindulásának alapvetően szubjektív jellege, tehát a keresetindításra alapot adó körülményekről történt tudomásszerzésüktől való függővé tétele, másrészt a gyermekekre nézve a nagykorúvá válásával a határidő újbóli megnyílása megfelelő garanciát nyújt az önazonossághoz és az önrendelkezéshez való jog érvényesíthetőségére. Ugyanez mondható el az ügyész járulékos, csak időhatározáshoz, de a vélelmezett apa életben léte alatt határidőhöz nem kötött keresetindítási jogáról. Ez a Csjt. 43. § (6) bekezdésében lefektetett járulékos ügyési keresetindítási jogosultság a vélelmezett apa emberi méltóságának, önazonosságának érvényesülését hivatott biztosítani. Indokolt ezért, hogy ez a keresetindítási jog a vélelmezett apára vonatkozó szubjektív határidő elteltével nyílik meg

és a vélelmezett apa halálával enyészik el”. (ABH 2006, 1153, 1156.)

Jelen ügyben az indítványozó a Csjt. 43. § (6) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe és a 70/A. § (1) bekezdésébe ütközően részben más okból, és más összefüggésben, továbbá más §-ba (66. §-ba) ütközően kérte. Mivel „ítélt dolog” nem áll fenn, az Alkotmánybíróság a Csjt. 43. § (6) bekezdésének érdemi vizsgálatát elvégezte, de a korábbi határozataiban foglaltakat döntésének indokolásánál jelen eljárásban is figyelembe vette, és azokat irányadónak tekintette.

3. Az Alkotmánybíróság elsőként azt állapította meg, hogy megalapozatlan az indítványozónak az az állítása, mely szerint a támadott rendelkezés elvonja a vélelmezett apától „az általános személyiségi jog körébe tartozó vérségi jogállás kétségbevonásának jogát”. Egyértelműen megállapítható, hogy az, akit a vélelem alapján apának kell tekinteni jogai érvényesítése érdekében önállóan felléphet, mivel az apaság vélelmének megtámadására a Csjt. 43. § (3) bekezdése *b)* pontja számára is jogot biztosít. Ennek a jognak az érvényesítése azonban – a többi jogosulttal megegyezően, ugyanolyan mértékű – határidőhöz kötött. A keresetindításra megszabott határidő és annak jogvesztő jellege – mint ahogy azt az Alkotmánybíróság az előzőekben már hivatkozott 982/B/1992. AB határozatában megállapította – az Alkotmány 67. §-ának célját valósítja meg, alkotmányosan megengedett. (ABH 2006, 1153, 1156.) A határidő lejártát követően a megtámadásra jogosultak keresettel már nem élhetnek. A vizsgált rendelkezés azonban a jogosultak közül egyedül a vélelmezett apának további lehetőséget nyújt azzal, hogy érdekében a határidő elteltét követően az ügyésznek keresetindítási jogot ad.

Az állampolgárok jogainak és törvényes érdekeinek védelme és biztosítása az ügyészségnek is feladata. E feladatát az ügyészség törvényi felhatalmazás alapján, a törvényben meghatározott esetben és módon látja el és érvényesíti. A polgári eljárásban az ügyész általános perindítási jogát az Alkotmánybíróság az 1/1994. (I. 7.) AB határozatában ugyan alkotmányellenesnek tartotta, és megsemmisítette, de rámutatott arra is, hogy „az ügyész bizonyos polgári peres és nemperes eljárásokban való közreműködését, perindítási és egyéb kezdeményezési jogát, perelhetőségét stb. az Alkotmány 51. § (3) bekezdése elvileg megalapozza és alkotmányossá teszi. Kizárólag esetenként, az egyes törvényi felhatalmazások alkotmányossági vizsgálatával dönthető el azok alkotmányellenessége, illetőleg alkotmányos összhangja.” (ABH 1994, 29, 34.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen ügyben vizsgált törvényi rendelkezés, amely azt teszi lehetővé, hogy az ügyész a határidő eltelté folytán megtámadásra már nem jogosult, vélelem alapján apának tekintett érdekében, tőle nem függetlenül az apaságot megtámadhatja, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének rendelkezését nem sérti. Az ügyész ebben a körben kizárólag a vélelmezett apa – aki egyébként a számára nyitvaálló határidő eltelté miatt saját jogán már megtámadásra nem jogosult – érde-

kében perelhet. „Ez a Csjt. 43. § (6) bekezdésében lefektetett járulékos ügyészi keresetindítási jogosultság a vélelmezett apa emberi méltóságának, önazonosságának érvényesülését hivatott biztosítani” (982/B/1998. AB határozat, ABH 2006, 1153, 1156.), ezért az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelme nem áll fenn. Az ügyész nem köteles, hanem csak jogosult a keresetindításra. E joggal akkor él, ha az ügy körülményeinek mérlegelése alapján a per kezdeményezésének indokoltságát látja. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Csjt. 43. § (6) bekezdésének az Alkotmány 54. § (1) bekezdése sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

4. Az indítványozó szerint a Csjt. 43. § (6) bekezdése az Alkotmány 66. § (1) bekezdésének, valamint a 70/A. § (1) bekezdésének rendelkezését is sérti.

Az Alkotmány 66. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében. E rendelkezés, valamint a Csjt.-nek a járulékos ügyészi keresetindítási jogot megállapító 43. § (6) bekezdése között nem állapítható meg alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy Csjt. 43. § (6) bekezdésének rendelkezése a szabályozási körébe vont jogalanyok körében semmilyen megkülönböztetést nem tartalmaz, ezért e rendelkezés és az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó 70/A. §-a között szintén nem állapítható meg érdemi alkotmányjogi összefüggés.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében is elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának törvényi feltétele, hogy a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint alkotmányjogi panasz esetében tehát követelmény a jogsérelem és a támadott norma közötti közvetlen összefüggés. [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 72–73.; 382/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 810, 813.; 46/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 943, 950.]

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Abtv. 43. § (2) bekezdésének rendelkezését a Fővárosi Bíróság a 47. Pf. 24773/1999/6. szám alatti döntésében nem alkalmazta, tehát a megjelölt jogszabályi rendelkezés vonatkozásában nincs meg az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele. Ezért az Ügyrend 29. § *e)* pontjára figyelemmel az Alkotmánybíróság az

alkotmányjogi panasznak az Abtv. 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó részét visszautasította.

Budapest, 2008. október 27.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

Dr. Kiss László s. k., *Dr. Kovács Péter* s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

27/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 :

1. Az Alkotmánybíróság az igazságügyi alkalmazottak jogállásáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 99. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény 95. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ktmv.) azon rendelkezését támadta, amely módosította az igazságügyi alkalmazottak jogállásáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Iasztv.) 5. szá-

mú mellékletét. Ezen túl megsemmisíteni kérte az Iasztv. 99. § (4) bekezdését is. Kérélmé indokál előadta, hogy a támadott szabályok hátrányosan érintik az igazságügyi alkalmazottakat, mivel a korábbi bértábla helyett a munkáltatóval való közös megállapodásuk szabja meg alapilletményüket. Ez pedig nyilvánvalóan függvénye lesz a mindenkori költségvetési helyzetnek. Sérelmezte az indítványozó, hogy a fizikai alkalmazottak jogállását egyfajta kettősség jellemzi: illetménye a munkáltató döntésétől függ, érdekvérvényesítési joga (kollektív szerződéskötés, üzemi tanács választása, sztrájkjog) azonban – igazságügyi alkalmazottként – korlátozott. A támadott törvényi rendelkezéseket az Alkotmány 4. §-ával, 8. §-ával, 70/B. és 70/C. §-ával tartotta ellentétesnek.

2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Iasztv. 99. § (4) bekezdését a 2007. évi XXXIII. törvény 9. § (2) bekezdés b) pontja módosította. A módosítás szerint 2007. július 1-jével az Iasztv. 99. § (4) bekezdésében „a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény” szövegrész helyébe „a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.)” szövegrész lépett. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatánál a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályok tekintetében végzi el a vizsgálatot, ha a hatályos jogszabályok azonos tartalmúak a támadott, de már hatályban nem lévő rendelkezésekkel (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.). Mivel a módosító rendelkezés pusztán rövidítést határozott meg, s nem érintette az indítványozó által kifogásolt alkotmányossági kérdést, az Alkotmánybíróság a hatályban lévő rendelkezésre folytatta le a vizsgálatot.

Az indítványozó támadta az Iasztv. 5. számú mellékletét módosító rendelkezést. A közelebről meg nem jelölt rendelkezés a Ktmv. 95. § (2) bekezdése, amely hatályon kívül helyezte az Iasztv. 5. mellékletét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„4. § A szakszervezetek és más érdekképviseletek védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit.”

„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.”

„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.

(4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

„70/C. § (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon.

(2) A sztrájkjogot az ezt szabályozó törvények keretei között lehet gyakorolni.

(3) A sztrájkjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. Az Iasztv. elbírálás idején hatályos támadott rendelkezése:

„99. § (4) A fizikai alkalmazott alapilletményét a felek közös megegyezésével a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) alapján kell megállapítani azzal, hogy a 2001. június 30. napján járó alapilletmény nem csökkenthető.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó támadta az Iasztv. 5. számú mellékletét módosító rendelkezést. A közelebről meg nem jelölt rendelkezés a Ktm. 95. § (2) bekezdése, amely hatályon kívül helyezte az Iasztv. 5. mellékletét. Ezt a rendelkezést az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2. § 492. pontja 2007. július 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében – főszabályként – csak hatályban levő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Mivel az indítvány nem tartozik ebbe a körbe, valamint az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezés hatályát veszítette, ezért az Alkotmánybíróság a Ktm. 95. § (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárást 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. § a) pontja alapján megszüntette.

2. Az indítványozó azért támadta az Iasztv. 99. § (4) bekezdését, mert úgy találta: az igazságügyi szervnél dolgozó fizikai alkalmazottak számára létbizonytalanságot okoz a bértábla megszüntetésével a béralku általános szabálya, vagyis hogy a felek közös megállapodása az irányadó a fizikai alkalmazott alapilletménye megállapításánál.

Sérelmezte azt is, hogy az igazságügyi fizikai alkalmazottak – annak ellenére, hogy a bérezés tekintetében a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény hatálya alá tartoznak – kollektív érdekvégyesítési joguk korlátozott. E körben nem jelölt meg alkotmányellenesnek vélt jogszabályt.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott törvényi rendelkezés tartalma szerint azt teszi lehetővé, hogy a felek kölcsönös, egybehangzó akarata határozza meg az igazságügyi fizikai alkalmazott alapilletményét, nem tartalmaz rendelkezést a kollektív érdekvégyesítés korlátozása vagy kizárása tekintetében. Az Alkotmány 4. §-ában foglalt képviseleti jog kapcsán az Alkotmánybíróság kifejtette: „[a]z Alkotmány 4. §-a semmilyen követelményt nem fogalmaz meg a szakszervezetek képviseleti jogának terjedelmével kapcsolatban. (...) A szakszervezeti jogok gyakorlását biztosító szabályok megalkotása során a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg, így – az Alkotmány rendelkezéseinek tiszteletben tartásával – szabadon dönthet arról is, hogy a szakszervezeti érdekvédelem és képviselet ellátását milyen jogintézményeken keresztül teszi lehetővé.” (61/B/2004. AB határozat, ABH 2004, 1803, 1806–1807.) Az érdekképviseleti szervek alakítására vonatkozó, Alkotmány 70/C. § (1) bekezdésében meghatározott jogot a következőképpen értelmezte az Alkotmánybíróság: „A gazdasági és társadalmi érdekek védelmére létrehozott szervezetek működésének feltételeiről, feladatairól és formáiról az Alkotmány e rendelkezése kifejezett szabályt nem tartalmaz, így az érdekegyeztetés működésének pontosan meghatározott alkotmányossági kritériumai nincsenek.” (655/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 604, 607.)

Önmagában az a rendelkezés, amely szerint az igazságügyi fizikai alkalmazottak a béralku hatálya alá kerülnek, nem áll érdemi alkotmányossági összefüggésben az érdekek védelmére alakítható szervezetek érdekképviseleti jogával, illetőleg az érdekképviseleti szerv alakításának szabadságával, a sztrájkjogot garantáló alkotmányi rendelkezéssel. Mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 312, 343.], az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 4. és 70/C. §-a tekintetében érdemi összefüggés hiányában elutasította.

3. Az indítványozó az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdéseit és 70/B. §-át is felhívta a támadott jogszabállyal szemben. „[A]z alapilletménynek az Mt. szabályozása alá vonásával – tekintettel a jelenlegi gazdasági viszonyokra – a biztos megélhetésünk veszélyhelyzetbe került, szerzett jogainkat vontuk el tőlünk a törvényalkotó az említett törvény módosítással.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 8. §-ával és 70/B. §-ával nem áll érdemi összefüggésben az indítványozó által felvetett, a szerzett jogok

megvonásával kapcsolatos probléma, így az indítványt e tekintetben is elutasította.

4. További érvelése szerint az alkotmány sértés indoka, hogy a korábbi jogi helyzethez képest hátrányosabb helyzetbe kerülnek az igazságügyi fizikai alkalmazottak: az addig kiszámítható életpályamodell helyébe egy az általános szabályoknak megfelelő szabad béralku került, így sérül az Alkotmány 70/B. §-a.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. §-ának négy bekezdése négy különböző elvet határoz meg a munka világának alkotmányos alapjai körében. A munkához való jog és a foglalkozás szabad megválasztása kapcsán az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kifejtette: „A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. (...) A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni. (...) A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgásteret némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál.” (ABH 1994, 117, 121.) Az Iasztv. 99. § (4) bekezdése semmilyen szempontból nem korlátozza az állampolgárokat az igazságügyi alkalmazotti jogviszony választásában, hiszen mindössze azt fogalmazza meg, hogy az alapilletmény megállapítása közös megállapodással történik.

A munkához való jog negatív oldala szerint senki nem kényszeríthető bele olyan munkavégzésre irányuló jogviszonyba, amely saját elhatározásával ellentétes tartalmú. „Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjog pedig magába foglalja annak negatív oldalát is: alapjogot arra, hogy senki nem kényszeríthető olyan munkáltatóval munkaviszonyba, akivel munkaszerződést nem kötött és nem is kíván kötni, akinél munkát végezni egyáltalában nem akar.” (500/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 699, 701.)

Az Alkotmánybíróság ezek alapján a munkához való jog, illetőleg a foglalkozás szabad megválasztásához való jog tekintetében – érdemi alkotmányossági összefüggés hiányában – elutasította az indítványt.

5. Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése szerint az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböz-

tetés nélkül, egyenlő bérehez van joga. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatosan megállapította: „A 70/B. § értelme ugyanis nem az, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kell kapnia (...) 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 bérré, 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 diszkriminációtíltalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világra vonatkoztatott konkretizálása.” (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 459.) A közszférában dolgozókra vonatkozó eltérő szabályozás indokoltsága kapcsán megállapította az Alkotmánybíróság továbbá: „Az Mt. olyan »háttér joganyag«-á vált, amelynek alkalmazására a speciális törvény kifejezett rendelkezése alapján vagy törvény eltérő rendelkezésének hiányában kerülhet sor. Az egységes munkajogi szabályozásnak differenciált szabályozással való felváltása azért sem ütközik az Alkotmányban meghatározott diszkriminációs tilalomba, mert a munkát végzők (köztük a versenyszférában dolgozók, a köztisztviselők, a közalkalmazottak) a jogi szabályozás szempontjából nem alkotnak egyöntetű (homogén) csoportot, különösen nem a végzett munka ellenértékének meghatározása, nyilvánossága, teljesítésének módja tekintetében.” (1196/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 806, 809.)

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) kapcsán az Alkotmánybíróság korábban vizsgálta azt, hogy sérti-e az Alkotmány 70/A. §-át a fizikai alkalmazottak jogviszonyának az Mt. hatálya alá helyezése. Az Alkotmánybíróság nem tekintette homogén csoportnak a köztisztviselőket és ügykezelőket az ugyanott dolgozó fizikai alkalmazottakkal. Az Alkotmánybíróság megállapította: „közszolgálati jogviszonyt már az ezen intézmény 1992-ben történt bevezetésekor három egymástól eltérő munkavállalói kör létesíthetett, akikre nézve az egyetlen közös ismérv az volt, hogy közigazgatási szervvel álltak jogviszonyban. Az, hogy mind a három csoportra vonatkozó munkajogi szabályozást a jogalkotó azonos törvénybe foglalta, önmagában nem jelenti a három jogalanyi kör homogenitását, és nem jelenti azt sem, hogy a jogalkotó a köztisztviselők, az ügykezelők és a fizikai alkalmazottak közszolgálati jogviszonyának olyan egységes szabályozására törekedett volna, amelynek a megbontása alkotmányossági problémát vetne fel.” (711/B/2002. AB határozat, ABH 2007, 1453, 1457.) Bár az idézett határozat a Ktv. szabályozását vizsgálta, az abban foglalt megállapítások megfelelően irányadóak a jelen ügyben is.

Igazságügyi alkalmazottak körébe az Iasztv. 2. § (2) bekezdés a)–f) pontjai szerint a következők tartoznak: a bírósági fogalmazó és a bírósági titkár, a pártfogó felügyelő, az

igazságügyi szakértő és a szakértőjelölt, a tisztviselő, az írnok és a fizikai dolgozó.

Az igazságügyi alkalmazottak eltérő feladatai tekintetében az Iasztv. a következőképpen rendelkezik. A bírósági titkár önálló hatáskörét törvény állapítja meg (Iasztv. 4. §), így például a Pp. 12/A. § (1) bekezdése szerint „Az elsőfokú bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben az egyesbíró, illetve a tanács elnöke helyett tárgyaláson kívül bírósági titkár is eljárhat; a bírósági titkár jogosult továbbá a 202. § (2) bekezdésében meghatározottak szerinti bizonyítási eljárás lefolytatására. A bíróság eljárására irányadó, e törvényben meghatározott rendelkezéseket ilyen esetben a bírósági titkár eljárására kell alkalmazni.” De biztosít a bírósági titkár számára az eljárásra hatáskört a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 6. § (5) bekezdése, 45. § (4) bekezdése, 46. § (2) bekezdése stb.; továbbá a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 13. § (4) bekezdése, 73. § (8) bekezdése, 244/B. § (4) bekezdése stb. A bírósági titkár tehát a törvényben meghatározott keretekben a bíróság igazságszolgáltatási tevékenységében közvetlenül működik közre.

A pártfogó felügyelő környezetanulmányt, pártfogó felügyelői véleményt készít, büntetőügyben közvetítői eljárást folytat le, szervezi és ellenőrzi a közérdekű munka végrehajtását, az egyéni pártfogó felügyelői terv szerint végrehajtja a pártfogó felügyeletet, pártfogói tevékenységet lát el a büntetés-végrehajtási intézetben, végzi az utógondozást, valamint ellátja a jogszabályban meghatározott más feladatait. (Iasztv. 4/A. §)

Az igazságügyi szakértő a feladatkörébe tartozó ügyekben a bíróság, az ügyészség, a rendőrség, illetve jogszabályban meghatározott más hatóság kirendelésére, továbbá megbízás alapján szakvéleményt ad. A szakértőjelölt az igazságügyi szakértői kinevezéshez szükséges elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzése érdekében – az igazságügyi szakértő szakmai felügyeletével – közreműködik a szakvélemény előkészítésében. [Iasztv. 5. § (1)–(2) bekezdés]

Az Iasztv. 6. § (1) bekezdése szerint „Az igazságügyi szervnél – a 3–5. §-okban foglaltakon kívül – az érdemi és az ügydöntő feladatokat középfokú vagy felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők látják el. Tisztviselő a bírósági ügyintéző, a pártfogó felügyelői asszisztens, a végrehajtási ügyintéző, továbbá a fővárosi, megyei bírósági végrehajtó, végrehajtó-helyettes és a végrehajtójelölt is.”

A bírósági ügyintéző felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselő, aki a bíró feladatkörében eljárva – a bíró irányítása és felügyelete mellett – önálló felelősséggel intézi a jogszabály által hatáskörébe utalt feladatokat. [Iasztv. 6. § (2) bekezdés]

Végül az Iasztv. 7. § (1) bekezdése rendelkezik az írnokok és a fizikai alkalmazottak jogállásáról: „Az igazságügyi szerv működésével kapcsolatos ügyviteli és adminisztrációs feladatokat legalább középfokú végzettségű írnokok, az egyéb feladatokat szakmunkásként, betanított

munkásként, illetve segédmunkásként fizikai alkalmazottak végzik.”

Az igazságügyi alkalmazottak jogállását meghatározó törvényi rendelkezésekből kitűnik, hogy a fizikai alkalmazottak látnak el minden olyan feladatot, amely kívül esik az igazságszolgáltatás megvalósítását elősegítő érdemi, ügyintézési jellegű, ügyviteli vagy adminisztrációs feladatokon. Mivel feladataik kívül esnek az igazságszolgáltatás megvalósítását közvetlenül elősegítő érdemi vagy ahhoz szorosan kapcsolódó adminisztratív feladatokon, alkotmányos értelemben nem sorolhatók azonos, homogén csoportba a többi igazságügyi alkalmazott jogállásával. Mindezekből következik, hogy az igazságügyi szervnél dolgozó fizikai alkalmazottak pusztán amiatt, mert munkáltatójuk azonos a nem fizikai dolgozó igazságügyi alkalmazottakkal, nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozónak. Mivel az Alkotmány 70/B. §-a a diszkriminációtilalom speciális, a munka világára vonatkozó megfogalmazása, s mivel nem állapítható meg, hogy az indítványozó által sérelmezett különbségtétel homogén csoporton belül jelentkezett volna, az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdés tekintetében elutasította.

6. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselői és közalkalmazotti munka összemérhetősége kapcsán megállapította: „A köztisztviselői minőség míg egyrészt összemérhetővé teszi a köztisztviselőként végzett különböző foglalkozási ágakba tartozó munkatevékenységeket, másrészt el is választja az ugyanolyan foglalkozás körébe tartozó munkatevékenységeket aszerint, hogy a munkavégzés a közszolgálatban, a közalkalmazásban, vagy egyéb munkaviszony keretében történik. A szabályozás lényegéből következik, hogy ugyanolyan foglalkozás folytatása köztisztviselőként, vagy közalkalmazottként nem ugyan olyan minőséget eredményez, a két tevékenység eltérő minőségük folytán nem összemérhető. Az Alkotmány indítványozó által felhívott szabálya az összemérhető minőségű munkák tekintetében tűzi követelményként, hogy a jövedelemnek a végzett munka mennyiségéhez és minőségéhez kell igazodnia.” (422/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 656, 657.) Mindezekből következik, hogy az indítványozó által támadott szabályozás a fizikai munkavégzést éppen jellemeinek megfelelően választotta le az igazságügyi alkalmazottak által végzett érdemi munkavégzés szabályzásáról és helyezte az általános szabályozás hatálya alá azzal, hogy szabad megállapodás tárgyává tette az alapilletmény mértékét. Csakúgy mint a köztisztviselők és a Ktv. hatálya alá eső fizikai alkalmazottak esetében, ugyanúgy nem mérhető ugyanis össze az igazságügyi szervnél dolgozó fizikai és nem fizikai dolgozók munkája, ahogyan azt az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése tekintetében is elutasította az indítványt.

7. Az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésében meghatározott pihenéshez való joggal nem áll érdemi összefüggés-

ben az indítványozó által támadott szabály. Miután az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 312, 343.], az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2008. október 21.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró, *Dr. Trócsányi László* s. k.,
alkotmánybíró

362/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény 13. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapításra és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Ea. tv.) 13. § (4) bekezdésének kérte az alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését. Az Ea. tv. 2. § 1. pontjába foglalt értelmező rendelkezés szerint „az aláírás-létrehozó adat olyan egyedi adat (jellemzően a kriptográfiai magánkulcs), amelyet az aláíró az elektronikus aláírás létrehozására használ”. A vizsgálni kért 13. § (4) bekezdés szerint az aláíró az aláírás-létrehozó adatot kizárólag az aláírás létrehozására

használhatja. Az indítványozó az Ea. tv. 13. § (4) bekezdéshez tartozó miniszteri indokolást ismertette. A miniszteri indokolás szerint a törvény e rendelkezése nemzetbiztonsági érdekből nem teszi lehetővé, hogy az aláírás-létrehozó adatot aláírásen kívül másra, így titkosításra is felhasználhasson. Az indítványozó szerint a kriptográfiai magánkulcs a gyakorlatban titkosításra is alkalmas, ennek a funkciónak a – miniszteri indokolásban jelölt – nemzetbiztonsági érdekből való korlátozása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiságot, a 8. §-ban foglalt, az alapjogokra, az alapjogok korlátozásra vonatkozó rendelkezéseket és az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében meghatározott magántitkokhoz való jogot. Véleménye, hogy nemzetbiztonsági érdekre, mint absztraktokra hivatkozva a magántitkokhoz való jog nem korlátozható, ezért kérte a Ea. tv. 13. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és e rendelkezés megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései szerint:
„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.

(...)

59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

2. Az Ea. tv. indítvánnyal érintett szabályai értelmében:

„2. § Ha jogszabály a következő fogalmakat említi, azokat e § szerint kell értelmezni:

1. *Aláírás-létrehozó adat*: olyan egyedi adat (jellemzően kriptográfiai magánkulcs), melyet az aláíró az elektronikus aláírás létrehozásához használ.

(...)

4. *Aláíró*: az a természetes személy, aki az aláírás-létrehozó eszközt birtokolja és a saját vagy más személy nevében aláírásra jogosult.”

„Az aláíró

13. § (1) Az aláíró jogosult az aláírás-létrehozó adatot birtokolni, továbbá köteles haladéktalanul tájékoztatni a hitelesítés-szolgáltatót

a) az azonosításához szükséges személyazonosító adatokról, más személy (szervezet) képviselőjében történő

aláírásra jogosító elektronikus aláírás esetén a képviselőre, illetőleg aláírásra jogosult személyazonosító adatairól, az e törvény 2. számú mellékletének *d)* és *k)* pontja szerinti adatokról, valamint a cége adatokról, továbbá mindezek változásáról;

b) az aláírás-létrehozó adatnak illetéktelen személy tudomására jutásáról vagy elvesztéséről;

c) az aláírással vagy az így aláírt elektronikusan aláírt elektronikus dokumentummal, illetve a tanúsítvánnyal kapcsolatban észlelt – külön jogszabályban, illetve a szolgáltatási szabályzatban meghatározott – rendellenességről;

d) a tanúsítvánnyal ellátott elektronikusan aláírt elektronikus dokumentummal kapcsolatos jogvita megindulásáról.

(2) Ha az aláíró elmulasztotta teljesíteni az (1) bekezdés szerinti kötelezettségét, az ebből eredő kárért felel.

(3) Az aláíró, illetve a 10. § szerinti képviselt személy (szervezet) kérheti a tanúsítvány felfüggesztését, illetve visszavonását.

(4) Az aláíró az aláírás-létrehozó adatot kizárólag az aláírás létrehozására használhatja, betartva a tanúsítványban jelzett esetleges egyéb korlátozásokat is.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az indítványozó alkotmányossági aggályát elsősorban az Ea. tv. 13. § (4) bekezdéséhez tartozó miniszteri indokolással összefüggésben fogalmazta meg. Valamely törvényi rendelkezéshez kapcsolódó miniszteri indoklás jogforrási jellegével összefüggésben az Alkotmánybíróság már működésének első évében kifejtette: „...a törvénnyel kapcsolatos miniszteri indoklás nem része a jogszabálynak, annak normatív funkciója – tartalmától teljesen függetlenül – nincs, és az nem is minősül az állami irányítás jogi eszközének...” (864/E/1990. AB végzés, ABH 1990, 383, 384.). Ebből is következően jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem az indítványozó által hivatkozott miniszteri indoklás alapján ítélte meg az Ea. tv. 13. § (4) bekezdését, hanem – ami az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik – az Ea. tv. 13. § (4) bekezdésbe foglalt normatív rendelkezést vetette össze az Alkotmány – indítványban jelölt – rendelkezéseivel.

2. Az Ea. tv. az elektronikus aláírás használatának rendjét szabályozza. Ennek során definíciókat fogalmaz meg, s számos rendelkezést tartalmaz annak érdekében, hogy az elektronikus aláírást hiteles aláírásként lehessen használni. A fogalom-meghatározás kitér mind az „aláírás-létrehozó adat”, mind pedig az „aláíró” fogalmainak meghatározására. Az Ea. tv. 2. § 1. pontja magának a jogintézménynek, az aláírás-létrehozó adat (kriptográfiai magánkulcs) fogalmának a meghatározásánál is arról szól, hogy ez az azonosító olyan egyedi adat, melyet az aláíró az elektronikus aláírás létrehozásához használ. Az Ea. tv.

tehát már a fogalom meghatározásakor sem számol azzal, hogy az aláírás-létrehozó adat önmagában titkosításra is felhasználható legyen.

Az Ea. tv. rendelkezéseit áttekintve megállapítható, hogy a törvénynek –, illetve az indítványozó által vizsgálni kért rendelkezésnek – nem célja olyan egyedi jelsor létrehozása, amelynek az aláírás hiteles tanúsításán kívül más funkciója is legyen. A törvény rendelkezéseiből megállapítható, hogy a törvény csak egy lehetőséget fogalmaz meg a hiteles elektronikus nyilatkozattétel biztonságos formájának megteremtésére. Ez a lehetőség épp az Alkotmány 59. § (1) bekezdésbe foglalt magántitok és személyes adatok védelme oldaláról fogalmazódik meg, nevezetesen az elektronikus aláírás éppen az adatbiztonság, a hitelesség érdekében került szabályozásra. Következésképpen az Ea. tv. vizsgálni kért 13. § (4) bekezdése, az Alkotmány 59. § (1) bekezdésbe foglalt magántitok és személyes adatok védelméhez való jogot nem korlátozza, nem akadályozza semmilyen módon, hogy az elektronikus adattovábbítás során a magántitok és a személyes adatok védve legyenek.

Az Alkotmány 8. §-ába foglalt rendelkezések alkalmazására az alapjog-korlátozás alkotmányossági megítélése alapján kerül sor (a korlátozás szükséges-e és arányban áll-e az elérni kívánt céllal). Abban az esetben azonban – mint jelen ügyben is – ha alapjog-korlátozás egyáltalán nem állapítható meg, értelemszerűen az alapjog-korlátozás alkotmányossági mércéje [Alkotmány 8. § (2) bekezdés] sem kerül alkalmazásra.

Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmére is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogállamiság és azon szabály között, amely szerint az aláíró az aláírás-létrehozó adatot kizárólag aláírás létrehozására használhatja, alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggés nem áll fenn.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ea. tv. 13. § (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 8. §-ával és 59. § (1) bekezdésével való ellentéte megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. október 7.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovich Barnabás* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

485/E/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Balogh Elemér* és *dr. Lenkó Barnabás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, illetve a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 25.) Korm. rendelet vonatkozásában a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 25.) Korm. rendelet 14. § (2)–(3)–(4)–(5) bekezdése, 15. § (1) bekezdése, 16. § (1) bekezdésének *a)* pontja, 18. § *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a védett állatfajok védelmére, tartására, bemutatására és hasznosítására vonatkozó részletes szabályokról szóló 8/1998. (I. 23.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdésének *b)* és *c)* pontja, 15. § (2) bekezdése, valamint a 4. sz. és 5. sz. melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet hatályának értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Több indítványozó kérelmet nyújtott be a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban:

Tvt.), illetve a védett állatfajok védelmére, tartására, bemutatására és hasznosítására vonatkozó részletes szabályokról szóló 8/1998. (I. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) alkotmányossági vizsgálata tárgyában. Álláspontjuk szerint alkotmányellenes a védett állatokra vonatkozó két jogszabály azon „szabályozási módja, amely nem állapít meg eltérő szabályokat a természetből származó és több generáció óta fogságban tenyésztett állatok tartására, tenyésztésére és hasznosítására”. Ez a szabályozás nem veszi figyelembe a solymászatnak, mint történelmi vadászati módszernek a gyakorlásához szükséges solymászmadarak különleges helyzetét. Az indítványozók azzal érvelnek, hogy a solymászat ma nem vadon élő, hanem fogságban tenyésztett és felnevelt solymászmadarakkal folyik. Így például a Tvt. 42. §-ára és 43. §-ára vonatkozóan hiányolják, hogy „nem tesz különbséget a természetből származó és a fogságban szaporított ugyanazon faj egyede között”. Miután a Tvt. 68. § (2) sem differenciál, a védett állatfaj valamennyi egyedére – mind a vadon élő, mind a több generáción át tenyésztett egyedére – vonatkozóan kimondja, hogy állami tulajdonban áll, ezt a jogi rendelkezést külön is megtámadják. A Tvt. felhatalmazása alapján kiadott Kr. hatálya ugyancsak minden védett állatfajra terjed ki, beleértve annak mesterségesen szaporított egyedeit is. Az indítványozók állítása szerint ez a szabályozási hiány „sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogbiztonság követelményét és az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot”, mivel ha a védett állatfaj egyedének tulajdonjogát természetes személy külföldön vásárlás útján szerzi meg, belföldön a magyar hatóság állami tulajdonba veszi, és a volt tulajdonos természetes személy csak az egyed solymászati célra tartására és bemutatására kaphat engedélyt. Az indítványozók értelmezése szerint éppen a Kr. 14. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján kerül sor a „hatósági államosítási határozati eljárás”-ra, melynek keretében „a magántulajdonból vásárolt sólyom” kerül a magyar állam tulajdonába.

2. Az indítványozók szerint a Kr. több rendelkezése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközően, diszkriminatív módon szabályoz, így a Kr. 7. § (1) bekezdése, amely csak a Kr. 3. sz. mellékletében meghatározott állatfajokra teszi lehetővé a tartási engedély megadását, a Kr. 7. § (2) bekezdése, amely a solymászatra használt vadász- és tenyészmadár mennyiségét határozza meg, a Kr. 8. § (1) bekezdésének *d)* pontja, amely természetvédelmi vizsga sikeres letételéhez köti a solymászati célra tartási engedély kiadását, a Kr. 8. § (1) bekezdésének *c)* pontja, amely ugyanezen engedély kiadásához megköveteli az Országos Magyar Vadász Kamarában való tagságot, a Kr. 8. § (1) bekezdésének *b)* pontja, amely „büntetlen előéletet, valamint természetvédelmi bűnmentességet követelnek meg a védett állatok tartóival, valamint a solymászokkal szemben”, illetve a Kr. 4. sz. és 5. sz. melléklete, amely a természet-

védelmi, illetve a gyűrűző vizsga feltételeit, tematikáját tartalmazza.

Alkotmányi szakasz megjelölése nélkül az indítvány a Kr. 1. §-át ellentétesnek tartja „a nemzetközi egyezményekkel”, és „sértőnek és indokolatlannak” minősíti a Kr. 15. § (2) bekezdését, miután értelmezése szerint a hatóság a tartási engedélyeket „a jogfolytonosság ellenére, csak egy éves időintervallumra adja ki”.

3. Egy másik indítványozó később benyújtott csatlakozó indítványában a II/1. pontban már kifejtettekkel összhangban ugyancsak kéri az Alkotmánybíróságot, „állapítsa meg annak alkotmányellenességét, hogy természetvédelmi törvény és a Korm. r. ugyanazon szabályokat rendeli alkalmazni a jogszabály által védetté nyilvánított állatok fogságban született, tenyésztett, illetőleg tenyésztből vásárolt egyedeire, mint a természetben élő, illetőleg onnan befogott védett állatokra”. Az érvelését arra alapozza, hogy „[e]z a szabályozás a tenyésztből származó állatok esetén sérti az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jogot. A megvásárolt állatok, illetőleg azok szaporulatának állami tulajdonba vétele kisajátítás, amelyet a közérdek, a természet védelme nem indokol. (...) A természetvédelmi törvény 68. §-a kártalanítás nélkül mondja ki az állam tulajdonjogát az általunk tetemes összegért megvásárolt madarakon.” Az indítvány ugyancsak hivatkozik az Alkotmány 70/A. §-ára, továbbá arra is, hogy nemzetközi egyezmény és közösségi rendeletek szükségessé teszik az általa hiányolt differenciált szabályozást.

4. Eljárása során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítványozók által megtámadott Kr.-t a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr1.) 22. § (2) bekezdésének a) pontja 2007. január 7-i hatállyal hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozókat, nyilatkozzanak arra vonatkozóan, hogy az indítványaikat az új kormányrendeleti szabályozásra vonatkozóan is fenntartják-e. Három indítványozó továbbra is fenntartotta az indítványát, mivel egybehangzó állításuk szerint az új szabályozás nem hozott érdemi változást az általuk kifogásolt kérdésekben. Az egyik indítványozó további indokolást fűzött annak megerősítésére, hogy a Kr1. úgyszintén sérti az Alkotmány 13. §-ában nevesített tulajdonhoz való jogot. Egy másik indítványozó a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet (a továbbiakban: Mr.) hatályának az értelmezését is kérte, „mert annak a hazai gyakorlata a véleményem szerint sérti a tulajdonhoz való jogot, ezért az nem alkalmazható a tenyésztett ragadozó madarak egyedeire”.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a környezetvédelmi és vízügyi miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal 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.”

2. A Tvt. indítványokkal támadott és vizsgálatba bevont rendelkezései:

„10. § (1) Vadon élő szervezet egyedének az országba történő behozatala, átszállítása, kivitele, mesterséges körülmények közötti szaporítása, tartása, természetbe, tenyésztésbe vonása, keresztezése, természetbe kijuttatása, értékesítése a Kormány által rendeletben meghatározott feltételekkel és módon történhet.”

„43. § (2) A természetvédelmi hatóság engedélye szükséges védett állatfaj

(...)

b) egyedeinek gyűjtéséhez, befogásához, elejtéséhez, birtokban tartásához, idomításához;

c) egyedeinek szaporításához;

(...)

f) hazai állatfaj-állományának külföldi állományból származó egyeddel történő kiegészítéséhez;

(...)

i) egyedének külföldre viteléhez, onnan történő behozatalához, az országon való átszállításához;

(...).”

„44. § (6) A védett növény- és állatfajok védelmére, tartására, bemutatására, hasznosítására vonatkozó részletes szabályokat, feltételeket a Kormány rendeletben állapítja meg.”

„68. § (2) A védett növény- és állatfaj egyede, továbbá a védett ásványi képződmény állami tulajdonban áll.

(3) A 42–44. §-okban, valamint a 74. § (2) bekezdésében meghatározott engedélyekben rendelkezni kell a védett növény- és állatfaj vagy a védett ásványi képződmény tulajdonjogáról.

(...)

(7) Állami tulajdonban álló

(...)

b) védett természeti érték elidegenítésére, a (3) bekezdésben meghatározottakon kívül, kizárólag akkor kerülhet sor, ha az természetvédelmi célokat vagy közérdeket szolgál, és az elidegenítéssel a miniszter egyetértett.”

„85. § Felhatalmazást kap a(z)

a) Kormány, hogy rendeletben szabályozza a 10. § (1) bekezdésében, 41/A. § (1) bekezdésében, 44. § (6) bekezdésében, 47. § (1) bekezdésében, 59. § (4) bekezdésének első mondatában, 63. § (3) bekezdésében, 71. § (3) bekezdésében, 72. § (6) bekezdésében, 73. § (2) bekezdésében, 78/A. §-ában, 80. § (6) bekezdésében,

(...)

foglaltakat.”

3. A Kr. indítványok előterjesztésekor hatályos, indítványokkal támadott rendelkezései:

„1. § (1) E rendelet hatálya kiterjed a védett és fokozottan védett állatfajokra, alfajaikra és változataikra (a továbbiakban együtt: állatfajok), valamint azok valamennyi élő és élettelen egyedére, fejlődési alakjára, szakaszára és származékára (a továbbiakban együtt: egyed), valamint azon természetes személyekre és közhasznú szervezetekre és más jogi személyekre, amelyek a védett és fokozottan védett állatfajok egyedét tartják, bemutatják, illetve hasznosítják.

(2) A védett vagy fokozottan védett és a természetvédelmi oltalom alatt nem álló állatfajok kereszteződései (hibridjei) a természetvédelmi oltalom alatt álló szülőfaj szerinti védelem alatt állnak.

(3) A nemzetközi természetvédelmi egyezmény vagy jogszabály eltérő rendelkezése hiányában e rendelet hatálya kiterjed a nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó állatfajokra.”

„7. § (1) Solymászati célra tartási engedély az e rendelet 3. számú mellékletében meghatározott állatfajokra adható ki.

(2) Természetes személy, közhasznú szervezet egyidejűleg legfeljebb 2 példány solymászatra használt vadászmadár és 2 pár solymászatra használt tenyészmadár tartására jogosult.”

„8. § (1) Solymászati célra tartási engedélyt az a természetes személy kaphat, aki

(...)

b) büntetlen előéletű, és vele szemben természetvédelmi szabálysértés elkövetése miatt szabálysértési bírságot vagy természetvédelmi bírságot 2 éven belül nem szabtak ki,

c) igazolja, hogy az Országos Magyar Vadászkamara tagja,

d) a Minisztérium által szervezett vizsgabizottság előtt sikeres természetvédelmi vizsgát tett,

(...).

(2) Az (1) bekezdés d) pontjában meghatározott vizsga feltételeit, rendjét, díját, valamint tematikáját a rendelet 4. számú melléklete tartalmazza.”

„11. § (2) Védett vagy fokozottan védett madárfaj, továbbá denevérfaj gyűrűzésére csak az a közhasznú szervezet kaphat engedélyt, amelynek a gyűrűzés irányításával megbízott tagja

(...)

b) sikeres gyűrűző vizsgával rendelkezik.

(...)

(7) A (2) és a (4) bekezdés szerinti vizsga feltételeit, tematikáját e rendelet 5. számú melléklete tartalmazza.”

„14. § (1) A védett és fokozottan védett állat tartását, bemutatását, hasznosítását engedélyező határozatban rendelkezni kell:

a) az állatfaj egyedének tulajdonjogáról,

(...).”

„15. § (2) Aki védett állatfaj élettelen egyede vagy származéka kivételével védett állatfaj egyedét engedéllyel tartja, köteles az e rendelet hatálybalépésétől számított 1 éven belül új tartási engedély iránti kérelmet benyújtani.”

4. A Kr1. indítványokkal kezdeményezett vizsgálatba bevont rendelkezései:

„1. § (1) E rendelet hatálya kiterjed

a) a védett, fokozottan védett, illetve az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős állatfajok egyedeire;

b) az a) pontban nem szereplő, nemzetközi egyezmények hatálya alá tartozó kiemelt természetvédelmi oltalomban részesülő állatfajok egyedeire;

c) az a)–b) pontok szerinti állatfajok és a természetvédelmi oltalom alatt nem álló állatfajok közötti keresztezésekéből és keresztezésekből létrejött hibridekre

[a továbbiakban a)–c) pontok együtt: védelemben részesülő állatfajok].”

„14. § (1) A tartás, hasznosítás, bemutatás engedélyezésére vonatkozó rendelkezéseket a solymászati célú engedélyezés esetén az e cím szerinti eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) Solymászmadárnak kizárólag a (3) bekezdésben felsorolt madárfajok azon egyedei minősülnek, amelyeket az (5) bekezdés szerinti célra tartanak.

(3) Solymászati célra – a (4) bekezdésben meghatározott kivétellel – tartási, hasznosítási, bemutatási engedély kultúrtörténeti hagyományápolás céljából kizárólag természetes személynek, csak héjára (*Accipiter gentilis*), karvalyra (*Accipiter nisus*), szirti sasra (*Aquila chrysaetos*), északi sólyomra (*Falco rusticolus*), Feldegg-sólyomra (*Falco biarmicus*), valamint vándorsólyomra (*Falco peregrinus*) adható. Szirti sas (*Aquila chrysaetos*), északi sólyom (*Falco rusticolus*), Feldegg-sólyom (*Falco biarmicus*), valamint vándorsólyom (*Falco peregrinus*) esetében a tartási, hasznosítási, bemutatási engedély további feltétele, hogy a solymászmadár természetvédelmi hatósági engedéllyel működő hazai tenyészetből, illetőleg jogszerűen működő külföldi tenyészetből származzon.

(4) Karvaly (*Accipiter nisus*) tenyésztésére engedély nem adható. Héja (*Accipiter gentilis*) esetében kizárólag annak törzsalakjára (*Accipiter gentilis gentilis*), a hazai solymászati igényeknek megfelelő mértékig adható tenyésztési engedély.

(5) A (3) bekezdés szempontjából kultúrtörténeti hagyományápolásnak minősül a solymászatnak mint történelmi vadászati módszernek a természetvédelmi jogszabályokkal összeegyeztethető gyakorlása, az ehhez szükséges

solymászmadarak hazai létszámának fenntartására irányuló befogás, tenyésztés, idomítás, illetve a solymászat mint vadászati módszer – szervezett rendezvényen történő – ismeretterjesztési célú gyakorlati bemutatása.”

„15. § (1) Természetes személy egyidejűleg legfeljebb 2 példány vadászatra használt solymászmadár és 2 pár tenyésztésre használt solymászmadár tartására jogosult.”

„16. § (1) Solymászati célra tartási, hasznosítási, bemutatási engedélyt az a természetes személy kaphat, aki a 4. § (2) bekezdés *b)* és *c)* pontjában meghatározott feltételeken túl,

a) a minisztérium által szervezett vizsgabizottság előtt sikeres természetvédelmi vizsgát tett;

(...).”

„18. § A védelemben részesülő állatfaj egyedének tartását, hasznosítását, bemutatását engedélyező határozatban rendelkezni kell:

a) az állatfaj egyedének tulajdonjogi viszonyairól;

(...).”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványok tartalmi vizsgálata során észlelte, hogy előterjesztésüket követően a Kr.-t a Kr1. 22. § (2) bekezdésének *a)* pontja 2007. január 7-i hatállyal hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, kivéve, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálatára – kivételként – a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján van mód, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és – ha az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja – a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására nyílik lehetőség.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az utólagos normakontrollra irányuló indítvány tartalmi vizsgálatát 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. [1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333.]

1.1. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a Kr. támadott rendelkezései közül a 8. § (1) bekezdésének *b)* és *c)* pontjával, a 15. § (2) bekezdésével tartalmilag megegyező rendelkezést a Kr1. nem tartalmaz, illetve a 4. sz. és 5. sz. mellékletével kapcsolatban felvetett

alkotmányossági probléma a Kr1. releváns 3., illetve 2. sz. melléklete vonatkozásában nem merül fel, ezért ezen rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást – 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. § *a)* pontja alapján – megszüntette.

1.2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Kr. többi támadott rendelkezését a Kr1. – részlegesen módosított szövegezésben és tartalommal – is tartalmazza, az alábbiak szerint:

a) a Kr. megtámadott 1. §-ának a Kr1. 1. §-a,

b) a Kr. megtámadott 7. § (1) bekezdésének a Kr1. 14. § (2)–(3)–(4)–(5) bekezdése,

c) a Kr. megtámadott 7. § (2) bekezdésének a Kr1. 15. § (1) bekezdése,

d) a Kr. megtámadott 8. § (1) bekezdése *d)* pontjának a Kr1. 16. § (1) bekezdése *a)* pontja,

e) a Kr. megtámadott 14. § (1) bekezdése *a)* pontjának a Kr1. 18. § *a)* pontja

felel meg.

Vizsgálata során az Alkotmánybíróság arra az álláspontra jutott, hogy az új rendelkezések az említett részbeni eltérő tartalmi módosulásuk ellenére változatlanul és továbbra is hordozzák az indítványozók által felvetett alkotmányos problémákat, ezért az Alkotmánybíróság a Kr1.-nek a fentiekben felsorolt rendelkezései tekintetében – az indítványozók nyilatkozatai figyelembevételével – a tartalmi vizsgálatot lefolytatta.

2. Az Alkotmánybíróság először az indítvány azon részét vizsgálta, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte arra hivatkozással, hogy a Tvt. és a Kr1. differenciálatlan szabályozási módjával a jogalkotó nem állapított meg külön szabályokat a védett állatfajok több generáció óta fogságban tenyésztett, illetve külföldön vásárolt egyedeinek tartására, tenyésztésére és hasznosítására nézve.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben van ugyan szabályozás, de alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jogok érvényesítését veszélyezteti. [A gyakorlatot összegzi pl. 17/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 175, 194.; 40/2005. (X. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 443–444.; 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 248–249.] A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához tehát két

feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek.

Jelen ügyben az alkotmányellenes mulasztást az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmére alapították, mivel állításuk szerint a jogi szabályozás úgymond nem teszi lehetővé a solymászatra használt vadászmadarak magán-tulajdonban tartását.

Az Alkotmánybíróság már számos, korábbi határozatában foglalkozott a tulajdonhoz való jog alkotmányos tartalmával. A tulajdonjog alkotmányosan védett tartalmára és az alkotmányi védelem körére vonatkozó értelmezést az Alkotmánybíróság több határozaton keresztül, több lépésben alakította ki. [pl. 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104.; 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801.; 1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789.] A tulajdonhoz való jognak, mint alapvető jognak a – lényegét nem érintő – korlátozására az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése szerint törvényben kerülhet sor, feltéve, hogy a korlátozás másik jog védelme vagy érvényesülése, vagy alkotmányos célok érdekében szükséges, és a korlátozással elérni kívánt cél fontossága arányban áll az alapjognak a korlátozással okozott sérelmével [2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20.; 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25–26.]. Az alapvető jogok korlátozására a 8. § (2) bekezdésén alapuló elvek mellett figyelembe kell venni a tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. §-ából származó sajátosságait is. Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a »közérdekű« korlátozás arányosságának ismervével [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380–382.] – az állammal szemben védi. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520, 529.].

A tulajdonhoz való jogot az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság alapvető jognak minősítette, azzal, hogy az alkotmányi „tulajdonvédelem köre és módja (...) nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.]

Tehát az Alkotmány 13. §-a a *stricto sensu* tulajdont meghaladó körben biztosít jogvédelmet. „Az Alkotmány-

bíróság elvi élel mutat rá arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért a tulajdonvédelem körében az egyéb vagyoni jogok védelmét is biztosítja. A jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy több külföldi alkotmánybíróság gyakorlata a vagyoni jogosultságokat az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonja. Az Alkotmánybíróság ezzel is összhangban az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak.” [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.]

Ami a szó szoros értelmében vett tulajdont illeti, az Alkotmány 13. § (1) bekezdése ugyanakkor a megszerzett tulajdon védelmét biztosítja, azonban nem vezethető le ebből a tulajdonszerzéshez való jog. A jogalkotó felelőssége annak meghatározása, hogy milyen körben tartja fenn az állami tulajdont. „A tulajdon alapjogi védelmének sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése (...). (...) a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre. A tulajdonszerzés joga nem alapjog (...)” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 197, 201.] Egy későbbi határozatában az Alkotmánybíróság újból megállapította, hogy „a tulajdonszerzésre az Alkotmányból nem vezethető le alapjog” (1671/B/1991. AB határozat, ABH 1997, 557, 565.). Az Alkotmánybíróság értelmezése egybevág azzal, ahogyan az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. jegyzőkönyve 1. cikkének a tulajdon védelmét biztosító szakaszát értelmezte, mely szerint ez a rendelkezés nem biztosít jogot javak szerzésére, a meglévő javakat részesíti védelemben, és nempedig a „tulajdonszerzést”, leszámítva pl. hitel visszafizetéséhez kapcsolódó, vagy a nyugdíj járulékos fizetés nyomán járó ellátás iránti „jogos elvárást”. (*Vassilios Stavropoulos c. Görögország* ügyben 2007. szeptember 27-én hozott ítélet 45. §-a, ld. ebben az értelemben még: *Van der Musselle c. Belgium* ügyben 1983. november 23-án hozott ítélet 48. §-át, *Pine Valley Developments Ltd. és mások c. Írország* ügyben 1991. november 29-én hozott ítélet 23. §-át, *Pressos Compania Naviera S. A. és mások c. Belgium* ügyben 1995. november 20-án hozott ítélet 31. §-át.)

2.1. A Tvt. preambuluma kiemeli, hogy a törvényt az Országgyűlés a természet hatékony védelme érdekében – a jelen indoklás 2.2.3. és 7. pontjában részletesen ismertetett nemzetközi kötelezettségvállalásokat is figyelembe véve – alkotta meg. Az 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy a természeti értékek és területek védelme minden természetes és jogi személy kötelessége. A védett állatfajok egyedei a Tvt. 68. § (2) bekezdése értelmében az állam tulajdonában állnak, a nemzeti vagyon részét képezik, s védelmük a társadalom egészének az érdekét szolgálja. Az Alkotmány 18. §-a és 70/D. §-ának (2) bekezdése alapján az államnak

kötelessége az élet természeti alapjainak védelme és a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítése (996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533, 535.). A jelen esetben tehát a természetvédelem követelményei ütköznek a tulajdonhoz való joggal.

A 29/1995. (V. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy alapjogok ütközése esetén a gazdasági és társadalmi folyamatok értékelése alapján lehet eldönteni, melyik alapjogot lehet az adott esetben a társadalom szempontjából jelentősebbnek tekinteni (ABH 1995, 145, 149.).

Az Alkotmány 18. §-ának értelmezésével a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a környezetvédelemhez való jog sajátos alapjog, amelynek intézményvédelmi oldala a meghatározó. Ez az alapjog szoros összefüggésben áll az élethez való joggal, alanyként valójában az emberiséget lehet megjelölni. Az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága miatt ennek az alapjognak a védelménél más jogokhoz viszonyítva fokozott szigorúságnak kell érvényesülnie (ABH 1994, 134, 138–140.). A természeti értékek védelmét, a jövő nemzedék károk megelőzését az Alkotmánybíróság nagyobb súllyal mérlegeli, mint az ingatlantulajdonos egyéni érdekét (80/B/2001. AB határozat, ABH 2001, 1465, 1469.).

Jelen ügyben az indítványozók a magántulajdonuk sérelmét látják a hatályos jogi szabályozásban, illetve annak hiányosságaiban. Az állam tulajdonjogára vonatkozó törvényi rendelkezés azonban nem célja, hanem eszköze a természeti értékek védelmének. Ha a védett állatfajok egyedeivel bárki korlátozás nélkül rendelkezhetne arra hivatkozással, hogy nem természetes körülmények között élő, hanem tenyésztett egyedekről van szó, akkor nem garantálható, hogy a Magyar Állam – a nemzetközi egyezményekből és a közösségi jogból is eredő – állami felelőssége által megkövetelt szinten biztosítsa a védett fajok védelmét. Ezzel a védett fajok megóvásához fűződő köz- és állami érdek aránytalan és indokolatlan sérelmet szenvedhet. A védett fajok jelentős része esetében a természetben élő védett egyedek beazonosítása és a tenyésztett példányoktól megkülönböztetése, illetve annak ellenőrzése nem oldható meg kellő hatásfokkal.

Az ellenőrzés egyébként eleve csak egyes fajok esetében, közigazgatási eljárások bekapcsolásával és az egyedi azonosításra alkalmas, az állatfaj jellegzetességéhez igazodó technikai megoldásokkal biztosítható, amelyek az államok együttműködését, egyeztetett megoldásait feltételezik. Az államnak a környezet állapota megőrzésére vonatkozó kötelezettsége alapvetően a természetes környezeti állapot fenntartására vonatkozik, ezért a főszabály alóli kivételre is – az állami tulajdonban álló védett természeti érték [ide tartozik a védetté nyilvánított élő szervezet egyede – Tvt. 4. § e) pontja] elidegenítésére – kizárólag akkor kerülhet sor, ha az természetvédelmi célokat vagy közérdeket szolgál, és az elidegenítéssel a miniszter egyetértett [Tvt. 68. § (7) bekezdésének b) pontja].

A természeti értékek védelme vonatkozásában a Tvt. különösen az alábbi feladatokat nevesíti: a védett természeti értékeket veszélyeztető jelenségek feltárását, károsodásuk megelőzését, elhárítását, a bekövetkezett károsodás csökkentését vagy megszüntetését, a védett természeti értékek a jelen és a jövő nemzedék számára való megőrzését, azok szükség szerinti helyreállítását, fenntartását, fejlődésük biztosítását [Tvt. 2. § (2) bekezdésének b), c), d) pontja]. A jogalkotó az ezen feladatok optimális ellátásához szükségesnek tartott szabályozási koncepciót teremtette meg.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Tvt. 68. § (2) bekezdésében tehát egy főszabályt mondott ki a törvényhozó, amelynek a célja, hogy a természeti javak, amelyek ennek híján egyébként a *res nullius* állapotában lennének, a védelem szükségleteire is figyelemmel tulajdonjogi szempontból megfelelő státuszba kerüljenek.

Ezt a bekezdést azonban a Tvt. 68. §-ának egyéb rendelkezéseivel összevetve, azaz a nyelvtani értelmezés mellett a logikai értelmezést is segítségül hívva, világos, hogy a kizárólagos állami tulajdon csak a barlangok vonatkozásában áll fenn, csak ezekre mondja ki a jogalkotó a forgalomképtelenséget, amelyek „kivételével a védett természeti értékek és területek korlátozottan forgalomképesek”, tehát a védett állatfajok egyedei is. A Tvt. 68. § (3)–(7) bekezdései – többek között az állami elővásárlási jog rögzítésével, az állami tulajdonban álló védett természeti érték elidegenítéséhez kapcsolódó korlátokra, miniszteri egyetértésre utalással is – alátámasztják, hogy a védett természeti értékek – következésképpen tehát a védett madarak és így a sólyomfélék is – nem csak állami tulajdonban lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozók állításaival ellentétben a Tvt.-nek az állami tulajdonra utalása nem zárja ki a jogszerűen megszerzett, illetve az ellenőrzött tenyészetből származó példányokra a magántulajdon létét, amely az erre vonatkozó eljárásban bejegyzésre kerül a rá vonatkozó korlátokkal együtt. Az állami tulajdon így a gyakorlatban az ismeretlen eredetű, illetve az állat természetes költözésével, vándorlásával bekerült valamint az engedély nélkül behozott, vagy nem ellenőrzött tenyészetből származó példányok esetében áll fenn. A magántulajdon esetében ugyanakkor a kiállított tanúsítványok következetesen felhívják a figyelmet annak korlátozott voltára, különösen, ami a tartás szabályait, az elidegenítést, illetve az örökölhetőséggel szembeni korlátokat illeti.

Fentieknek megfelelően tehát nem helytálló az az indítványozói állítás sem, hogy minden sólyom, illetve minden sólyomféle *ex lege* állami tulajdonban lenne, illetve kerülné.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Tvt. szabályozási rendszere, amely azt juttatja kifejezésre, hogy a természeti értékek védelme jelentősebb, mint a tulajdonhoz való jog korlátozástól mentessége, a vizsgált esetben alapjogi sérelmet nem idéz elő, nem sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot.

2.2.1. A 2003. évi XXXII. törvénnyel kihirdetett, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi

kereskedelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: CITES-egyezmény) szerint bizonyos típusú, az I. függelékben felsorolt sólymok azok, amelyek kereskedelmét az egyezmény II. cikk (1) bekezdése szerint különösen szigorúan kell szabályozni, kereskedelmüket csak rendkívüli körülmények között szabad engedélyezni. A II. függelékbe tartozó sólyomfajok esetében a kereskedelmet szigorú szabályozásnak és hatékony ellenőrzésnek kell alávetni, az egyezmény II. cikk (2) bekezdése szerint. A VII. cikk 4. bekezdése szerint az I. függelékben szereplő sólyomfajok példányai, amelyeket fogságban nevelnek kereskedelmi célra a II. függelékben szereplő fajok példányainak tekintendők. A IV. cikk 1. bekezdése szerint a részes államok a függelékekben felsorolt fajok példányainak kereskedelmi forgalmát csak az egyezmény rendelkezéseinek megfelelően engedélyezhetik.

A CITES-egyezmény a védett állatfajok állami tulajdonban létét nem követeli meg, de nem is zárja ki. Az ezt a megoldást választó állam ezzel eleve csökkenti állampolgárai érdekltségét a védett fajok nemzetközi kereskedelmében, tehát alapvetően csökkenteni tudja a behozatali igényt, a potenciális felvevő piacot, ami éppen a legfontosabb célja a CITES-egyezménynek. Az állam ugyanakkor természetesen módosíthatja a választott jogtechnikai megoldást, mindaddig, amíg ezzel a CITES-követelményeket teljesíteni tudja.

A madarat solymászati célra importálni szándékozó személyek szabadon döntenek arról, hogy a nemzetközi szerződések és egyéb nemzetközi, illetve európai instrumentumok végrehajtásának egyik lehetséges módjaként kidolgozott nemzeti szabályrendszer szerint importálnak-e vagy pedig lemondanak az importról. Az engedélyeztetési eljárás szabályainak tartalma a szakmai körökben ismertnek tekinthető, az először valójában már az 1986. évi 15. tvr.-rel kihirdetésre került (és 2003-ban a függelékek lényeges módosítása, kiegészítése miatt újra kihirdetett) CITES-egyezmény és a vonatkozó szabályok szembetűnő helyen szerepelnek az indítványozók részvételével működő solymász-egyesületek honlapjain is.

Az indítványozók állítása szerint a külföldön magántulajdonból vásárolt sólyom a behozatalát engedélyező hatósági határozattal kerül az állam tulajdonába.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy a tulajdonszerzés eleve számos feltétel függvénye mindennél, azaz külföldön is ottani tartásra solymászvizsga, vadászvizsga, ottani vadásztársaságban bejegyzett tagság nélkül nem lehet sólymot vásárolni. Az Indokolás 6. pontjában ismertetett e szigorú szabályok mögött a 2008-ban 173 részes állammal, köztük 40 európai állammal, ideértve az összes EU tagállamot, rendelkező CITES-egyezmény szabályai állnak. Az esetleges tulajdonszerzésből pedig éppen a védett és fokozottan védett mivolta tekintettel nem következik sem az export szabadsága, sem pedig a tulajdon határon történő átvitelének szabadsága.

A jogszerűen működő külföldi tenyésztéssel származó [Kr1. 14. § (3) bekezdése] egyed megvételéhez megkövetelt import-engedélyben foglaltak szerint a megvásárolt

madáregyed tulajdonjogát annak védett volta szükségszerűen korlátozza.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt a jogszabályi háttérrel, amely lehetővé teszi a külföldről magánszemély által behozott védett madáregyed állami tulajdonba vételét, amely megállapítása szerint egyedül az elkobzás elrendeléséhez kapcsolódhat.

Mivel a CITES-egyezmény a különböző export-import engedélyek kiadásához, azaz egy több lépcsős engedélyeztetési eljáráshoz köti a hatálya alá tartozó állatfajok kereskedelmét, az ezek nélküli kereskedelmet szankcionálja, hátrányos jogkövetkezmények alkalmazására, valamint elkobzásra, illetve lehetőség szerint visszajuttatásra kötelezve az államokat. A CITES-egyezmény VIII. cikk (1) bekezdésének a)–b) pontjában kimondott elkobzási kötelezettségére figyelemmel az elkobzás szabályait a CITES-egyezmény végrehajtásáról szóló 271/2002. (XII. 20.) kormányrendelet (a továbbiakban: Kr2.) tartalmazza (Kr2. 13., 14., 16. §-a). Ennek értelmében a CITES-egyezmény szerinti Igazgatási Hatóság hatáskörében eljáró magyar hatóság [Kr2. 1. § a) pontja] lefoglalja azt a példányt, amelynek jogszerű importját, (re-)exportját vagy tartásának jogszerűségét annak birtokosa nem tudja igazolni, és határidő kifizetésével elrendeli a példány eredetét igazoló iratok bemutatását. Az Igazgatási Hatóság csak azt a példányt jogosult és köteles elkobozni, amelynek eredetét igazoló iratokat annak birtokosa a kifizetett határidőn belül nem mutatta be, illetve amelynek tartása jogellenes, továbbá elkobozhatja azt a példányt, amelynek szállítása nem megfelelő, és ennek következtében a példány pusztulása vagy károsodás, pusztulás közvetlen veszélye áll fenn.

Megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy a külföldön szerzett, védett madárpéldánynak az elkobzás címén történő állami tulajdonba vételére csak a lefoglaláskor kifizetett határidő eredménytelen lejárta követően kerül sor, abban az esetben, ha az egyed behozatalának, kivitelének, illetve tartásának a jogszerűségét annak birtokosa nem tudja igazolni.

E szabályokat figyelembe véve tehát kimondható, hogy ha nem tudott jogszerűen tulajdont szerezni magyar állampolgár a külföldön vásárolt sólyom fölött, és az engedély nélkül vásárolt esetben az fogalmilag kizárt, úgy jogszerű tulajdonszerzés híján, nem is sérülhet az Alkotmány 13. §-ának sem az (1) bekezdése, sem a (2) bekezdése.

2.2.2. A jelen esetben a védelem megilleti a sólyom gazdáját, akit a CITES-egyezmény, a hazai és az európai jogi szabályok a „tartó” elnevezéssel illetnek, jogait és kötelezettségeit meghatározzák. A „tartó” számára a 13. § (1) bekezdése szerinti védelemnek azonban a fentiek szerint nem *sine qua non* feltétele, hogy a sólyom polgári jogi értelemben vett tulajdonosa legyen, hanem a jogos birtokost is ez illeti meg.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Tvt. és annak 68. § (2) bekezdése vonatkozásában – az Alkotmány 13. § (1) bekezdésére alapított – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság elutasítja a Kr1. vonatkozásában ugyanilyen mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat is. A Kr1.-t a kormány a Tvt. 10. § (1) bekezdésében, 44. § (6) bekezdésében, valamint 85. § *a*) pontjában kapott felhatalmazás alapján alkotta meg, jelen esetben éppen a Tvt. szabályaival ellentétes kormányrendelet vetne fel alkotmányossági problémát.

4. Az indítványozók érvelése szerint a fentiekben kifejtett szabályozási differenciálatlanság azzal, hogy korlátozza a jogbiztonság érvényesülését, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is.

Az Alkotmánybíróság már számos, korábbi határozatában foglalkozott a jogbiztonság alkotmányos tartalmával. „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 is előre láthatóak legyenek.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84–85.]

A III/2. pontban az Alkotmánybíróság nem állapította meg az állított szabályozási hiány alkotmányellenességét, így a Ttv. és a Kr1. szabályai eleget tesznek a jogbiztonság követelményeinek, ezért az indítványokat ebben a részükben is elutasította.

5. Az indítványok szerint a Kr1. 14. § (2)–(3)–(4)–(5) bekezdése, 15. § (1) bekezdése, és 16. § (1) bekezdésének *a*) pontja diszkriminatív jellegű rendelkezést tartalmaz. Valamennyi rendelkezés diszkriminatív voltát az indítványozók abban látják, hogy azok kizárólag a solymászok (és legfeljebb még a gyűrűzők) számára állapítanak további követelményeket vagy korlátozásokat, szemben a más védett állatok tartóira vonatkozóan lényegesen oldottabb és könnyebben teljesíthető követelményeket támasztó rendelkezésekkel.

Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában kifejtette, hogy a hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha az adott szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az érintett alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. [pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 8/2000 (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]

Nem lehet azonban hátrányos megkülönböztetésről beszélni olyan esetben, amikor a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket. [881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477.]

A solymászatra használt ragadozó madarak esetében ugyanakkor – a tartó által végzett idomítás dacára – sem mondható az, hogy háziállatnak, s nem pedig vadnak minősülne. Az idomítás előtti állapotban levő, fogságban született példány természetéből fakadóan eleve a vad jellegzetességeit mutatja. Az idomítás is csak az idomító solymász és sólyma között teremti meg azt az uralmi, parancselfogadási viszonyt, amely a solymászatra jellemző kontrollt jelenti a ragadozó példány természetes ösztönei

felett. Ezért az idomított sólyom kereskedelme esetében sem azonnali az új gazda parancshatalmának elfogadása. Ez a magyarázata többek között annak is, hogy a solymász polgári jogi örököse kizárólag ebben a minőségében, azaz hacsak nem maga is az adott tenyésztettel már foglalkozó solymász, pusztán az öröklés címén nem folytathatja a tartást.

Jóllehet a solymász tevékenységének jelentős részét az adott madarak nevelésével, idomításával tölti, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a solymászat jogi szempontból elsődlegesen vadászatnak tekinthető. A Kr1. 14. § (5) bekezdése szerint a solymászat olyan történelmi vadászati módszer, amelynek a természetvédelmi jogszabályokkal összeegyeztethető gyakorlása kultúrtörténeti hagyományápolásnak minősül, indokolt tehát a 14. § (1) bekezdésben foglalt rendelkezés is, mely bevezeti a Kr1.-nek a solymászatra vonatkozó eltérő rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a solymászat gyakorlása olyan specifikumokat hordoz (mindenelőtt védett, illetve fokozottan védett állatfaj vadászati célra való igénybevétele) és olyan fokozott jártasságot és felelősséget tételez fel, amelyek indokoltá teszik az eltérő szabályozást a többi védett állatfaj tartóihoz képest. A Tanács 79/409/EGK irányelve (1979. április 2.) a vadon élő madarak védelméről a 7. cikkének (4) bekezdésében külön nevesíti a solymászzal, mint vadászattal szembeni követelményeket. A solymászatnak a Kr1. 14. § (3) és (5) bekezdésében adott – fentiekben hivatkozott – meghatározásán túl ezt a Kr1. 16. § (1) bekezdésének *a*) pontjában, illetve (2) bekezdésében foglalt rendelkezése is alátámasztja, melyek szerint solymászati célra tartási, hasznosítási, bemutatási engedélyt az a természetes személy kaphat, aki a minisztérium által szervezett bizottság előtt sikeres – az alapvető jogi szabályrendszer ismeretét is megkövetelő – természetvédelmi vizsgát tett, ez utóbbi feltételeit, tematikáját a Kr1. 3. sz. melléklete tartalmazza. A Kr1. 3. sz. melléklete szerint a vizsgára jelentkezés előfeltétele a Vtv. 66. § (2) bekezdése szerinti solymász-vadász vizsga elméleti részének eredményes letételéről szóló igazolás benyújtása. Ez utóbbi rendelkezés szerint a vadászvizsga elméleti részén a vadászati jog gyakorlásával, hasznosításával, továbbá a természetvédelemmel kapcsolatos elméleti ismereteket kéri számon. A Vtv. 59. § *c*) pontja pedig egyértelműen minősíti vadásznak azt a ragadozó madárral vadászó személyt, aki rendelkezik a természetvédelmi hatóság által ragadozó madár tartására kiadott engedéllyel. A Kr1. 16. § (5) bekezdéséből az is kiolvasható, hogy a solymászmadarak hazai tenyésztése nem öncélú, hanem a befogással, idomítással együtt a solymászatot, mint vadászatot hivatott szolgálni. Erre utal a Kr1. 16. § (1) bekezdése *d*) pontja is, mely szerint legalább 3 év solymászmadár-tartási gyakorlattal rendelkező személy kérelmezheti a tenyésztést. Azt a felfogást, hogy a solymászat elsődlegesen vadászatnak minősül, különböző országok vadászszervezetei, solymászegyesületei és nem utolsósorban az erre

vonatkozó és az Indokolás következő, 6. pontjában bemutatott jogszabályai is vallják. Így azonban a solymász nem tartozik azonos szabályozási körbe sem általában véve az állattenyésztőkkel, sem a védett állatfajok tartóival. Mindennek alapján a Kr1.-ben eltérő jogalanyokra vonatkozó egymástól eltérő szabályok alapján az alkotmányellenes diszkrimináció nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát önmagában az, hogy a jogalkotó a solymászati tevékenységre előírt szabályokat eltérően határozta meg a többi védett állatfaj tartóira vonatkozó szabályoktól, még nem eredményez alkotmányellenes diszkriminációt.

Mint hogy a vizsgált szabályozás esetében az Alkotmány 70/A. §-ának az indítványozók által állított sérelme nem állapítható meg, az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

6. Több állam solymászatra vonatkozó jogi szabályozásának áttekintése azt támasztja alá, hogy amikor az egyébként szigorú kikötéseivel eleget kíván tenni a nemzetközi egyezmények, a közösségi jog és a hazai természetvédelem követelményeinek, a magyar szabályozás nem tartozik a legszigorúbbak közé.

A legradikálisabb szabályozás egyik példáját Dánia hozza, ahol a vadászati célú solymászatot már a vadászatról szóló 1967. évi törvény megtiltotta, amely tilalmat az 1997. évi törvény is megerősítette. A dán solymászok tehát csak külföldön vadászhatnak. Emellett 1994-ben kimondták azt is, hogy a dán faunában honos ragadozó madarak birtoklása, fogságban tartása tilos, a többi ragadozó madárfaj tartását szigorú feltételekhez kötötték, így pl. az egyedi azonosítást szolgáló mikrochippel való kötelező jelöléshez. Igen szigorú a belga szabályozás is, amelyik végső soron a sólyomfajok kereskedelmét sem bel-, sem külföldre nem engedélyezi.

Tiltja a madarak befogását a lengyel szabályozás, amely csak a létező tenyészetekből történő vásárlást engedélyezi, azonban ezek államhatáron kívülre vitelét a CITES-szabályokra épülő engedélyeztetési rendszer csaknem lehetlenné teszi. Az Egyesült Királyságban a sólyomfajok kereskedelmét szintén az engedélyeztetési eljárással, valamint annak kikerülése esetén a beépített szigorú szankciókkal próbálják visszaszorítani, ezért nincs a *posteriori* engedélyeztetés, és a jogsértés gyanúja esetén a gyanúsítottaknak kell bizonyítania ártatlanságát (!) A tenyészetekből származást DNS-tesztel kell igazolnia és minden sólyomegyedet regisztráltatni kell.

Számos államban különös jelentőséget kap az általános vadászvizsga letétele után kezdeményezhető solymászvizsga. Lengyelország, Ausztria, Németország is ezen államok közé tartozik.

Ezzel szemben Nagy-Britanniában bár nem kötik engedélyhez (vizsgáztatáshoz) a vadászati célú solymászatot, ahhoz az egyszerű vadászati engedély birtoklása már ele-

gendő, de az csak fogságban nevelt egyedekkel gyakorolható, bár ezek tulajdonjogára nézve nincs korlátozás.

Franciaországban ugyanakkor egy solymász legfeljebb hat egyedet tarthat, örökösei, ha nem rendelkeznek a megfelelő vizsgabizonyítvánnyal és engedéllyel, nem folytathatják ezt a tevékenységet. Itt a solymászathoz elegendő az egyszerű vadászati engedély, feltéve, hogy ugyanakkor a sólymok tartásához és szállításához az illetékes hatóságoktól engedélyt kapott. A röptetés egyes fajok esetében a helyi természetvédelmi hatóságok által végzett ellenőrzéshez köthető. A jogszabályban felsorolt bizonyos sólyomfajoknak (gyakorlatilag többségüknek) a kereskedelme eleve tilos. A sólymok behozatalát a CITES-egyezmény szerinti engedélyeztetés beszerzéséhez kötik.

Az Egyesült Államok legtöbb államában a solymászatot a megfelelő vizsga után az életkortól és a gyakorlat időtartamától függően három kategóriába (gyakornok, solymász, mestersolymász) sorolják, de a legmagasabb, az ún. mestersolymász sem tarthat háromnál több egyed. Colorado államban külön engedély kell a vadászati célú solymászathoz és külön engedély a sólyomtenyésztés fenntartásához. Missouri államban minden olyan állategyed, amely nem minősül házi állatnak, így a sólyom egyede is, állami tulajdonban van. Maryland szabályozása pedig nagyjából azonos a magyar szabályozással.

Kanadában az egyes államok szerinti kis mértékű eltérésekkel a solymászok fenti kategóriáinak megfelelően, illetve a hobby solymász és a sólyomtenyésztő megkülönböztetésével behozatali, kiviteli és tartási korlátozásokat egyaránt előírnak. Külön is megemlíthető British Columbia, ahol a fogságban nevelt ragadozó madarak a Wildlife Act értelmében a Korona tulajdonában maradnak.

Ausztráliában ragadozó madarat fogságban csak megfelelő engedély birtokában lehet tartani. Még a sérült egyednek a felépüléshez való tartása is engedélyhez kötött.

A számos egyéb nemzeti megoldás között megemlíthető még a solymászathoz történelmileg erősen kötődő Mongólia is, amelynek sólyomféléi közül tíz védett, kettő fokozottan védett kategóriába tartozik. Mongólia korlátozott számban ad a CITES-egyezmény szerinti export-engedélyt a sólyomfélékre, ugyanakkor az engedély nélkül szállított, vagy kvótán felüli egyedeket elkobozza, az engedély nélkül behozott és elkobzásra került példányokat határai mentén szabadon enged.

7. Az Alkotmánybíróság tanulmányozta a vonatkozó európai jogi szabályokat és azok joggyakorlatát is.

7.1. A vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv, a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK és 1808/2001/EK rendeletek után az ezek végrehajtásának részletes szabályait megállapító 865/2006/EK rendelet egy újabb lépést jelent azon az úton, ahogyan az Európai Unió a CITES-egyezményből és a többi irányadó nemzetközi természetvédelmi megállapo-

dásból folyó kötelezettségek hatékony végrehajtása érdekében egységesíteni próbálja a tagállamok jogi szabályozását. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy jóllehet a címben „a vadon élő” fordulat szerepel, ez nem jelenti azt, hogy egészen más szabályokat kellene alkalmazni a tenyésztett, illetve fogságban született egyedek esetében.

Tény, hogy az Európai Közösségek Bírósága a C–480/03 sz., Hugo Clerens, b.v.b.a. Valkeniersgilde c. Gouvernement wallon, Conseil des ministres ügyben, a belga alkotmánybíróság által benyújtott, előzetes döntéshozatal iránti megkeresésről 2004. október 1-jén, hozott végzésében (a továbbiakban: *Hugo Clarens ügy*) – felidézve a C–149/94 sz. Vergy és a C–510/99 sz. Tridon ügyekben hozott 1996. február 8-i, illetve 2001. október 23-i ítéleteit – még azt mondta, hogy „a vadon élő madarak védelméről szóló 1979. április 2-i, 79/409/EGK tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az a fogságban született és nevelt fajokra nem alkalmazandó, és ezért a közösségi jog jelenlegi állapota szerint e terület szabályozása, az EK 28–30. cikkeinek figyelembevételével, a tagállamok hatásköre alá tartozik.”

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy ez a megfogalmazás a fogságban született példányokra sem zárta ki a fenti jogforrások rendelkezéseivel analóg szabályok alkalmazását, de elismerte ebben az államok jogalkotói szabadságát. Ebben a végzésben azonban kulcsfontosságú „a közösségi jog jelen állapotában” fordulat. A közösségi jogalkotó ugyanis ezen ítéletek óta erre a területre is rálépett, és a fent említett vadon élő állat- és növényfajtak számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról c. 865/2006/EK rendelet – bár megőrzi címében a korábbi (*vadon élő*) fordulatot –, immáron éppen, hogy a közösségi jogi szabályozást tartja elengedhetetlennek. Preambulumának 3. §-ában kimondja, hogy „meg kell határozni az állatfajok fogságban született, illetve szaporított példányainak és a növényfajok mesterségesen szaporított példányainak kezelési feltételeire és kritériumaira vonatkozó részletes rendelkezéseket az ezen példányok esetében alkalmazandó eltérések közös végrehajtása érdekében” és a XIII. fejezetét már a fogságban született, illetve szaporított példányokra és mesterségesen szaporított példányokra vonatkozó szabályoknak szenteli, hangsúlyozva annak fontosságát, hogy „ellenőrzött környezetből” származzanak. A jelölési előírásokról szóló XVI. fejezetében a jelölési módszereket leíró 66. cikknek a (8) bekezdésében fogságban született, illetve szaporított, valamint az ellenőrzött környezetben született madaraknak életük első napjaiban felhelyezendő, egyedileg megjelölt lábgyűrűt, 67. cikkében a mikrocsipes megjelölést szabályozza.

Anélkül is, hogy az Alkotmánybíróság állást foglalna a hatályos jogszabályok kompatibilitásáról az európai jogi szabályokkal (az indítványban támadott Kr1.-t a Kormány ugyanis a 865/2006/EK rendelet végrehajtásával össze-

függésben hozta meg, ahogyan arra a Kr1. 25. §-a is utal, továbbá a Kr1. 5. sz. melléklete tartalmazza a fent idézett közösségi jelölési előírásokat), megállapítható, hogy az indítványozók állításával ellentétben, a védett madarak kereskedelmének korlátozását illetően a vadon élő és a fogságban született példányok között a közösségi jogalkotó is éppen, hogy minél kevesebb különbséget kíván tenni.

7.2. Az indokolás 2.2.3.–2.2.4. pontjában ismertetett CITES-egyezmény nyomán az Alkotmánybíróság tanulmányozta az azóta kibontakozott újabb nemzetközi jogalkotási tendenciákat is. Ennek során észlelte, hogy az Európa Tanács keretei között egy kerecsensólyom-védelmi akcióterv kidolgozása van folyamatban [T-PVS/Inf. (2006) 2 revised, Strasbourg, 29 September 2006], magyar szakemberek koordinálásával. Elkészült és a tervek szerint 2008. október 20–22-én Abu Dhabiban kerül aláírásra az *afrikai és eurázsiai vándorló, ragadozó madarak megóvásáról szóló egyetértési megállapodás*, amely az államok együttműködésében ismét hangsúlyozza a solymászat céljára való befogásból eredő, a fajokra leselkedő veszélyt. Ennek kidolgozását a magyar részvétellel, 2004. május 16–19-én Abu Dhabiban tartott, a solymászatra szánt sólymok kereskedelméről tartott szakértői értekezlet is sürgette, amikor záródokumentumában hangsúlyozta, hogy a tenyésztés egyrészt csökkenti a vadon élő populációkra a sólymok befogása miatt nehezedő nyomást, ugyanakkor a nem kellő ellenőrzöttség esetén a tenyészet az illegális befogás „kifehértésének” veszélyét rejti magában. Így például hazánkon kívül Bulgáriában, Csehországban, Grúziában, Oroszországban, Romániában, Szlovákiában és Ukrajnában tilos befogott kerecsensólyomgyedetet használni a vadászati célú solymászatban. Több országban éppen a fészekfosztogatás volt az egyik fő oka a kerecsensólyom populációjának drasztikus csökkentésének, Magyarországon éppen a fészekfosztogatás szigorú ellenőrzés alá vonását követően figyelték meg a populáció növekedését.

7.3. Az Alkotmánybíróság tanulmányozta a belga alkotmánybíróságnak a már említett *Hugo Clarens ügyben* született EU bírósági végzés megérkezése után meghozott, 2005. február 9-i ítéletét. Ebben a belga alkotmánybíróság a sólymok kereskedelmét tiltó belgiumi (de csak a vallon területen hatályos) szabályról megállapította, hogy a tilalom ésszerűen igazolható, mivel megítélése szerint sok a visszaélés, a fészekfosztogatás, azonban a CITES-igazolvány, a gyűrű és a mikrocsip nem nyújt elegendő védelmet, a genetikai teszt pedig túlságosan költséges. (Ítélet B.9. és B.10. pontjai)

7.4. A fenti áttekintés is azt támasztja alá, hogy a veszélyeztetett állatfajok védettségének elsőbbségét mind a nemzetközi, mind a közösségi jog egyre több garanciával kívánja biztosítani.

8. Az indítványozók a Kr1. 18. § a) pontját azért tartják az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe ütközőnek, mert állításuk szerint a magántulajdonból vásárolt sólyom éppen a

hatósági engedélyező határozattal kerül az állam tulajdonába. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ennek a határozatnak nem ez a funkciója. A Kr1. 18. § a) pontja azon eljárási rendelkezések egyike, amelyekkel a Kr1. általános jelleggel, tehát nemcsak az állami tulajdonban levő állatfajok tartására, hasznosítására, bemutatására vonatkozó hatósági engedélyezési eljárást szabályozza. Vagyis a támadott jogi rendelkezés automatikusan nem keletkezteti az állami tulajdonjogot, hanem azt írja elő az eljáró természetvédelmi hatóságnak, hogy az ügyfél által indított engedélyezési eljárás során a hatályos jogszabályok alapján rendelkezzen az állatfaj egyedének tulajdonjogáról is. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy éppen az állatgyed védett volta teszi szükségessé és nélkülözhetetlenné a tartási, hasznosítási, bemutatási engedély kiadását (jogiilag pedig ezt a Tvt. 43. §-a teszi kötelezővé). A védettség ebben az esetben a tulajdonjog szükségszerű és arányos korlátozásával jár, így az engedélyben fel kell tüntetni a madárpéldány tulajdonjogi helyzetét, amelynek a megállapítására – ahogyan a fentiekben erre utalás történt – a természetvédelmi hatóság nem rendelkezik korlátlan diszkrecionális jogkörrel. Másrészt – hatósági engedélyezési eljárásról lévén szó – erre az eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései vonatkoznak, így többek között az engedélyt kérő ügyfelet a Kr1. 18. §-a szerinti határozatnak a tulajdonjogi viszonyát eldöntő része ellen (is) megilleti a jogorvoslathoz való jog [Ket. 98. § (1) bekezdése, illetve 109. § (1) bekezdése].

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Kr1. 18. § a) pontjának támadott rendelkezése nem ellentétes az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével, ezért az Alkotmánybíróság a Kr1. 18. § a) pontjának indítványozó által támadott rendelkezésének az Alkotmány 13. § (1) bekezdése alapján fennálló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Kr1. 18. § a) pontja szerinti rendelkezés az engedélyező határozatban „az állatfaj egyedének tulajdonjogi viszonyairól” többek között annak a lehetőségét is szabályozza, hogy a vadászati, illetve kulturális célból ideiglenesen behozott, külföldi tartója által jogszerűen tartott példány visszavihető legyen az adott rendezvény vagy program végeztével az országból. Erre a példányra a tartózkodás ideiglenessége és a tartó által a példány felett gyakorolt ellenőrzés miatt nem terjed tehát ki a jogalkotó döntése szerint az állam tulajdonjoga: ezért itt az Alkotmány 13. § (1) bekezdés szintén nem sérül, mivel itt a külföldi állampolgár jogszerű tulajdonja éppen, hogy védelmet kap.

9. Az indítvány egy másik része az alkotmányi szakasz megjelölése nélkül a Kr1. 1. §-át ellentétesnek tartja „a nemzetközi egyezményekkel”, mivel a sérelmezett jogi rendelkezés általában a védett állatokra – származásukra tekintet nélkül – nézve terjeszti a Kr1. hatályát, míg az

utóbbiak a vadon élő szervezetekre tartalmaznak rendelkezéseket, külön kitérve a zárt térben tenyésztett egyedekre.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 20. §-a szerint az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése értelmében az Abtv. 1. § c) pontja szerinti eljárást csak meghatározott szervek, illetve személyek kezdeményezhetik. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése sérelme miatt a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást csak az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározottak indítványozhatják. Az Abtv. hivatkozott rendelkezése szerint az indítványozó a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló eljárás kezdeményezésére nem jogosult. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § c) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, azonban a fentiekben is tanúsítottan figyelembe vette a CITES-egyezményt és a többi instrumentumot a hatályos magyar szabályok értelmezéséhez.

10. Az egyik indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Mr. hatályát, „mert annak a hazai gyakorlata a véleményem szerint sérti a tulajdonhoz való jogot, ezért az nem alkalmazható a tenyésztett ragadozó madarak egyedeire”.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. §-a, illetőleg az Abtv. határozza meg. Jogszabályi rendelkezések absztrakt értelmezésére sem az Alkotmány, sem az Abtv. nem hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot. Így e kérelem érdemi elbírálására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. [Előszőr: 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 177.; legutóbb: 3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 96.; 1186/E/2006. AB határozat, ABH 1863, 1866.; 364/D/2003. AB végzés, ABH 2006, 2279, 2281–2.; 35/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 379, 388.; 585/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1459, 1464.] Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az indítványban foglalt fenti kérelmet – érdemi elbírálás nélkül – visszautasította.

Budapest, 2008. október 13.

Dr. Paczolay Péter 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.,
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

**Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró
különvéleménye**

Nem értek egyet a rendelkező rész első pontjával: a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványnak helyt kellett volna adni.

1. Kétségtelen tény, hogy a természeti értékek, köztük egyes állatfajok alkotmányos védelmének egyik eszköze lehet az állami tulajdon intézménye. Ez azonban nem zárja ki, hogy – megfelelő törvényi korlátok és garanciák mellett – ugyanazt a védelmet a magántulajdon is nyújthassa, sőt az is elképzelhető, hogy egyes esetekben a magántulajdonban tartását, a „jó gazda” gondoskodása magasabb szintű, hatékonyabb védelmet biztosítson. Nem véletlen, hogy már a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény számítja a lakosság [1. § (2) bek. f) pont] és a társadalmi szervezetek részvételére (97. §) a környezet védelmében, ehhez megfelelő jogosultságokat is biztosít, az állami szerveket pedig együttműködésre kötelezi (10. §) a természetes személyekkel és ezek szervezeteivel. Az általános törvénnyel összhangban a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény – az ember és természet közötti harmonikus kapcsolat érdekében is „minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet” köteletségének nevezi a természeti értékek és területek védelmét [5. § (1) bek.]. Az állam intézményes környezet- és természetvédelmi kötelezettsége tehát nem jelent kizárólagos kötelezettséget, főleg nem privilegizált helyzetet más kötelezettek rovására. Így pl. nem számolhatja fel a magántulajdont, és nem is korlátozhatja szűkségtelenül vagy aránytalan mértékben, ha törvényes védelmi kötelezettségének az állampolgár (egyesület, alapítvány) is képes megfelelő módon eleget tenni. Ebben az összefüggésben a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat éppen azt mondja ki, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét: függ a tulajdon alanyától, tárgyatól és funkciójától, illetve a korlátozás módjától, s e szempontoktól függően a tulajdonjogba való közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége is más és más. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem vizsgálta azt a fontos szempontot, hogy a solymászok tevékenysége [a Kr1. 14. § (5) bek.] nem csupán kedvtelés vagy kultúrtörténeti hagyományápolás. A tenyésztési tevékenység következtében a hazai sólyom-állomány növekedhet, a fogságban született állatok ellenőrzött, jogszerű kereskedelme a vadon élő állatok befogásának egyik gátja lehet, a faj nagyobb biztonsággal fennmaradhat. Ez ellen hat az a szabályozási megoldás, amely a fogságban született egyedek állami tulajdonban állásáról rendelkezik (majd hatósági határozat rendelkezésétől teszi függővé annak magántulajdonba kerülését). A határozat nem bizonyítja meggyőzően sem azt, hogy az állami tulajdon generális deklarálása a védelmi funkcionak legjobban megfelelő (adekvát) megoldás, sem pedig azt, hogy a tenyésztett madarak magántulajdonra sértené vagy akár csak súlyosan veszélyeztetné ezt a védelmet. Éppen a solymászat mint ősi – eredetileg:

vadászati – tevékenység (ma már mint kultúrtörténeti hagyomány, és mint más állatfajok tekintetében is követhető példa) bizonyítja, hogy az ember saját céljai és a természeti értékek védelme összhangba hozható.

2. A határozat hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított védelme nem terjed ki a tulajdonszerzésre. Nem sérti ezért a tulajdonhoz való jogot, hogy a jogalkotó a védett sólyomfélék állami tulajdonáról rendelkezik, és a magántulajdonba kerülést a tenyésztett egyedek tekintetében is (differenciálatlanul) hatósági engedélyhez köti. A vadon élő állatok befogásának és a védett állatok illegális kereskedelmének megakadályozása érdekében ez rendkívül fontos is. A természeti értékek védelme a vadon élő állatok és a tenyésztett (fogságban született) állatok tulajdonjogával összefüggésben azonban nem jelentheti ugyanazt. A vadon élő állat tulajdonának megszerzésére senkinek nincs alanyi joga, a jogszerűen magántulajdonban tartott, fogságban nevelt állatok természetes szaporulatára azonban – a Ptk. 125. §-át is alapul véve – kiterjed az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének védelme. A természetvédelem céljai indokolják a vadon élő védett állatfajok egyedei természetes szaporulatának *ex lege* állami tulajdonba vételét. Nem tartom azonban elfogadhatónak azt az álláspontot, mely szerint a tulajdon védelme a fogságban tartott, tenyésztett, magántulajdonban álló egyedek szaporulatára sem vonatkozik. A már megszerzett tulajdon alkotmányos védelme kiterjed annak szaporulatára is, a szaporulat elsajátítása a meglévő tulajdon hasznainak sérdése, a tulajdonos alanyi jogosultságának gyakorlása, nem új tulajdonjog szerzése.

3. A határozat indokolása szerint a *res nullius* állapotában lévő természeti javak védelme érdekében rendelkezik úgy a Tvt. 68. § (2) bekezdése, hogy a védett állatok – így a védett sólyomfélék is – állami tulajdonban állnak. Ez azonban csak a vadon élő, még senki által birtokba nem vett (be nem fogott) madarakra igaz. A már magántulajdonban álló, tenyésztett egyedek nem tartoznak a gazdátlan javak körébe, ezek tulajdonjogának védelmére számos más jogi eszköz áll rendelkezésre, az *ex lege* állami tulajdonszerzés azonban nem sorolható ezen „tulajdonvédelmi” eszközök közé. A tenyésztett egyedek (vagy ezek szaporulata) tulajdonjogának akár a törvény általi, akár annak felhatalmazása alapján hatósági határozattal történő elvonása csak az alkotmányos követelményekkel összhangban (közérdekből, arányosság és azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellett) történhet. Jelen esetben nincs alkotmányos indoka az „elkobzás-szerű” tulajdon-elvonásnak, a legális tenyésztés és a bűncselekmény útján szerzett egyedek egynemű, azonos jogi kezelésének.

4. Egyes madárfajok vadon élő, illetőleg több generáción át fogságban tartott (tenyésztett) egyedeinek azonos jogi kategóriába – „védett”, illetőleg „fokozottan védett” madárfaj – besorolása tehát hibás absztrakció, ha az utóbbiak tulajdonosait ugyanazok a tilalmak, korlátozások és

szankciók fenyegetik, mint az előbbiek jogellenes birtokban tartóit. A vadon élő madarakat befogó vagy a tenyésztett madarakat birtokló, hasznosító, bemutató, értékesítő stb. személyek nem alkotnak homogén csoportot, a két eltérő csoportra azonos szabályok alkalmazása – a megkülönböztetés indokolatlan hiánya – tehát az Alkotmány 70/A. §-ában deklarált alkotmányos egyenlőség sérelméhez vezet [42/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 564, 568–569.]. Az indítványozók kifogása tehát ebben a tekintetben is alapos.

Budapest, 2008. október 13.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

809/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 :

Az Alkotmánybíróság a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 34. § (1), (4)–(5) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) 34. § (1) bekezdése, valamint (4)–(5) bekezdései megsemmisítését kérte. A támadott rendelkezések lehetővé teszik, hogy a vízgazdálkodási közfeladatokat vízgazdálkodási társulat útján lássák el; kényszertagságot írnak elő az adott társulat területén lévő ingatlantulajdonosok (használók) körére és vízgazdálkodási hozzájárulás fizetési kötelezettségét írják elő. Az indítványozó álláspontja szerint a vízgazdálkodási közfeladat ellátására az önkormányzatok kötelesek, azokat nem lehet kényszerűen az ingatlantulajdonnal rendelkező állampolgárokra terhelni. A jogbiztonságot, valamint a köz- és magántulajdon egyenlő védelmét sérti, hogy az ön-

kormányzatok saját feladatukat elmulasztva a vízgazdálkodási közfeladatok anyagi terheit az állampolgárokra róják. „[A]z állampolgárt az Alkotmány 9. § (2) bekezdését megsértve olyan kényszervállalkozóvá teszik és olyan gazdasági társaságba kényszerítik, amelynek tagja első sorban ő is anyagi okokból nem akar tagja lenni.” Az önkormányzatok élvezik továbbá a vagyonuk növekedésének előnyeit, amely fedezetét a társulat tagjai biztosítják. Ezek felvetik, hogy az Alkotmány 77. § (2) bekezdése nem érvényesül megfelelően. Mindezek alapján az indítványozó kéri a Vgt. 34. § (1), (4)–(5) bekezdései megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

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

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

„77. § (1) Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye.

(2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.”

2. A Vgt. támadott rendelkezései:

„34. § (1) A vízgazdálkodási közfeladatok az e törvényben meghatározott feltételek szerint létrehozott vízgazdálkodási társulatok (a továbbiakban: társulat) útján is elláthatók.

(...)

(4) A társulat tagjai az érdekeltségi területen ingatlantulajdonnal rendelkező vagy az ingatlant egyéb jogcímen használó természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok.

(5) A társulat tagjai kötelesek a társulat közfeladatai ellátásának költségeihez az érdekeltségi egység arányában hozzájárulni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már több alkalommal vizsgálta a Vgt. 34. §-ának egyes rendelkezéseit. A 26/2001. (VI. 29.) AB határozatában (ABH 2001, 242.; a továbbiakban: Abh1.) elutasította a Vgt. 34. § (4)–(5) bekezdéseinek megsemmisítésére irányuló azon indítványokat, amelyek az egyesülési szabadság sérelmét, az Alkotmány 63. §-ának sérelmét állították. A 122/B/1997. AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) a Vgt. 34. § (1) bekezdését vizsgálta az Alkotmány 9. § (2) bekezdése tükrében. Az in-

dítványt elutasítva az Alkotmánybíróság nem állapította meg a gazdasági verseny szabadságának sérelmét amiatt, hogy egy adott területen csak egy, versenytárs nélküli vízgazdálkodási társulat látja el a vízgazdálkodási feladatokat (ABH 2007, 1146, 1162, 1163.). Az Alkotmánybíróság visszautasította a Vgt. 34. § (4) bekezdés megsemmisítésére irányuló azon indítványt, amely nemzetközi szerződésbe ütközés okán kérte a támadott jogszabály megsemmisítését (ABH 2007, 1146, 1168.), valamint a 34. § (4)–(5) bekezdései megsemmisítésére irányuló indítványokat azok hiányos tartalma miatt (ABH 2007, 1146, 1169.). Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben elbírált indokok tekintetében ítélt dologra hivatkozással megszüntette a Vgt. 34. § (4)–(5) bekezdése megsemmisítésére irányuló eljárást, mivel az egyesülési szabadság szempontjából, valamint az érdekeltségi hozzájárulás meghatározása tárgyában – azonos összefüggésben – már elbíráta a támadott rendelkezések alkotmányosságát (ABH 2007, 1146, 1171–1172.).

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja 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 alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”).”

Mivel jelen esetben az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 9. § (1) bekezdése és 77. § (2) bekezdése tekintetében kéri a Vgt. támadott rendelkezési vizsgálatát; továbbá az Alkotmány 9. § (2) bekezdését és a Vgt. 34. § (1) bekezdését más – nem az Abh2.-ben már elbírált érvek – alapján kéri megsemmisíteni, ezért az alkotmánybírósági eljárás – ítélt dolog címén történő – megszüntetésének nem volt helye. A továbbiakban az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta a támadott rendelkezések alkotmányosságát, de az Abh1.-ben és az Abh2.-ben elfoglalt álláspontját e határozatában is megfelelően figyelembe vette.

2. Az indítványozó elsődleges érve szerint a vízgazdálkodás: közfeladat, amit a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) és (4) bekezdése ekként határoz meg, s a Vgt. 4. § (2) bekezdés a)–b) pontjai is ezt erősítik. A jogbiztonságot és a tulajdoni formák egyenjogúságát sérti az indítványozó véleménye szerint, hogy az önkormányzat az „egyértelműen önkormányzati feladatot a jogalkotók és az önkormányzat kötelező érvényűen az állampolgárra háríthatja és, akár akarja, tudja vállalni azt az állampolgár, akár nem”. Állítása szerint „sérül az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyenjogúság és egyenlő védelem elve” az önkormányzatok köz- és a polgárok magántulajdona tekintetében, mivel az önkormányzatok a polgárokra ter-

helhetik az egyébként őket terhelő közfeladat ellátásának költségeit.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése nem „jelenti a tulajdoni formák megkülönböztetését, hanem ellenkezőleg, a tulajdonnak bármely formától független védelmét fogalmazza meg”. [27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 73, 76.] „Az Alkotmány nem tulajdonformák között különböztet, hanem ellenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve éppen diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg. A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése jogegyenlőségi tételének, valamint a 9. § (2) bekezdésbe foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatott kifejtése.” [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 81.]

Mivel a tulajdoni formák egyenjogúsága és a Vgt. támadott rendelkezései között nem mutatható ki alkotmányossági összefüggés, emiatt az Alkotmánybíróság elutasította a Vgt. 34. § (1), (4)–(5) bekezdései megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének sérelmét állító indítványt.

3. „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] A Vgt. támadott rendelkezései nem tekinthetők sem kiszámíthatatlannak, nem sértik az egyértelműség, előreláthatóság követelményét sem. Ezért az Alkotmánybíróság a Vgt. 34. § (1), (4)–(5) bekezdései megsemmisítésére irányuló indítványt a jogbiztonság tekintetében elutasította.

4. Az indítványozó álláspontja szerint a kényszertagság intézményével „az állampolgárt az Alkotmány 9. § (2) bekezdését megsértve olyan kényszervállalkozóvá teszik és egy olyan gazdasági társaságba kényszerítik, amelynek tagja elsősorban ő is anyagi okból nem akar (...) lenni”.

A Vgt. kényszertagságot előíró szabályai és az Alkotmány 63. § (1) bekezdése viszonylatában az Alkotmánybíróság kifejtette: a vízgazdálkodással összefüggő (például környezetvédelmi, természetvédelmi, talajvédelmi) közérdekeket és közfeladatokat ítélteti a törvényalkotó olyan fontosnak és kiemelkedő jelentőségűeknek, hogy a végrehajtásukra szolgáló szervezet megalakítását (egyáltalán létrejövetelét) nem bízta teljes egészében az érdekeltek belátására (Abh1., ABH 2001, 242, 248–249.). Ebből következően az Alkotmány 9. § (2) bekezdését nem érintik a Vgt. 34. § (1), (4)–(5) bekezdései, az ott előírt kötelező tagság szabályai. Érdemi alkotmányossági összefüggés híján az Alkotmánybíróság az indítványt e részében is elutasította.

5. Az indítványozó az Alkotmány 77. § (2) bekezdésének sérelmét is állította, mert véleménye szerint az állam, a

települési önkormányzatok mulasztása, a közfeladatok jogszabályi kötelezés ellenére való elmulasztása miatt kerül sor a vízgazdálkodási társulatok megalakítására, az állampolgárok újabb fizetési kötelezettségekkel való megterhelésére. A Vgt. 34. § (1) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi, hogy a vízgazdálkodási közfeladatokat vízgazdálkodási társulatok útján lássák el. A Vgt. 1. sz. melléklete szerint a közfeladatnak e társulatok is alanyai. Az Alkotmány 77. § (2) bekezdése és a Vgt. támadott szabályai között alkotmányossági összefüggés nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2008. október 14.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

807/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 helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 15. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 15. § (2) bekezdése alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Indítványát azzal indokolta, hogy az Alkotmány szerint az ön-

kormányzati ügyekben a képviselő-testület jogosult dönteni és nem a megválasztott képviselők. Álláspontja szerint a két fogalom (képviselet-testület és a megválasztott képviselők) nem minden esetben ugyanazon személyeket és nem ugyanazt a létszámot jelenti, ezért az Ötv. fogalomhasználata nem egyezik az Alkotmánnyal, így az Ötv. rendelkezésének alkalmazása adott esetben az Alkotmánnyal ellentétes helyzetet teremt.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

2. Az Ötv. indítvánnyal érintett rendelkezései:
„14. § (1) A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a települési képviselőknek több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadásához a jelenlevő települési képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges.”

„15. § (1) Minősített többség szükséges a 10. § a), b), e), f), g) pontban foglalt ügyek, továbbá a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyek eldöntéséhez, a képviselő kizárásához [14. § (2) bek.], valamint a 12. § (4) bekezdésének b) pontja szerinti zárt ülés elrendeléséhez.

(2) A minősített többséghez a megválasztott települési képviselők több mint a felének a szavazata szükséges.”

„32. § A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő. A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt.”

3. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Övjtv.) indítvánnyal érintett rendelkezései:

„53. § (1) Ha az egyéni választókerület képviselőjének, illetőleg a polgármesternek a megbízatása megszűnik, továbbá a 42. § (1) és (6) bekezdésében, a 44. § (2) bekezdésében, valamint az 53. § (4)–(5) bekezdésében meghatározott esetben időközi választást kell kitűzni.

(...)

(3) Ha a települési kislistáról vagy a kisebbségi kislistáról megválasztott képviselő helye üresedik meg, helyére a legtöbb szavazatot elért jelölt lép. Ha a megyei, a kompenzációs vagy a fővárosi listáról megválasztott képviselő kiesik, helyére az eredetileg bejelentett listáról a jelölő szervezet által bejelentett jelölt lép. Ha a jelölő szervezet a fenti határidőig nem jelenti be a jelöltet, a megüresedett helyre a listán soron következő jelölt lép. Ha a kislistán, illetőleg a listán nincs több jelölt, akkor időközi választást nem kell kiírni, a mandátum a következő általános választásig betöltetlen marad.

(4) Ha a kislistán megválasztott képviselők száma a képviselő-testület működéséhez szükséges létszám alá csökken, akkor az üres helyekre időközi választást kell kiírni.”

„54/A. § E törvény alkalmazásában

a) a *képviselő-testület működéséhez szükséges létszám*: az e törvény szerint megválasztható képviselő-testületi tagok számának több mint ötven százaléka;”

4. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„18. § (3) Az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni. A szabályozás nem lehet párhuzamos vagy indokolatlanul többszintű.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó által példaként említett Pusztavacs községben a 2002. évi önkormányzati választásokon a főállású polgármester mellett 9 önkormányzati képviselőt választottak meg. 2005. évre lemondások következtében a képviselők száma kettővel csökkent, így a képviselő-testületnek összesen 8 megválasztott tagja van. Ennek alapján a szervezeti és működési szabályzatukat úgy módosították, hogy a testület határozatképességéhez 5 képviselő jelenléte, a minősített többséghez az összes képviselő több mint a felének (5 fő) igen szavazata szükséges. Adott esetben a testület létszáma 6 főre csökkenhet. Ilyen esetben – úgy véli – 5 fő jelenlétével az Ötv. 14. § (1) bekezdése alapján a testület határozatképes, minősített többségű döntést azonban nem hozhat, mert ahhoz 6 igen szavazat szükséges. Célszerűbbnek tartaná az Ötv. 15. § (2) bekezdésében is „a települési képviselők több mint fele” megfogalmazást használni. Az Ötv. szabályozását ellentétesnek gondolja a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (3) bekezdésével, amely szerint: „Az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni.”

2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ötv. 15. § (2) bekezdésének alkotmányellenessége a következők miatt nem állapítható meg. A helyi önkormányzati képviselő-testület működésére, határozatképességére, döntéshozatalára vonatkozó szabályok az Alkotmány mellett több törvény rendelkezéseinek együttes értelmezését, alkalmazását igénylik.

Az Alkotmány alapján a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösséget megilleti a helyi önkormányzás joga. A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják. Az Alkotmány továbbá meghatározza a helyi önkormányzatok alapjogait, a képviselő-testület alapvető

hatásköreit, hatáskör csoportjait. Az Alkotmány nem rendelkezik – a választások alapelvein túl – a helyi önkormányzati képviselők választásának rendjéről, a képviselő-testület működéséről, ezek szabályozását az Alkotmány az Országgyűlésre bízva a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados szavazatarányával elfogadott törvény megalkotásával.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról az Övjt. rendelkezik. Az Övjt. határozza meg az egyes önkormányzatoknál megválasztható önkormányzati képviselők számát, az Ötv. 32. §-a alapján a polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából képviselőnek tekintendő. Az Övjt. alapján megválasztott képviselők és a polgármester együttes száma a képviselő-testület létszáma.

A képviselő-testület működésének garanciális szabályait az Ötv. állapítja meg, a részletes rendelkezések megalkotását a képviselő-testület hatáskörébe utalja. Az Ötv. a fentiek szerint tekinti adottnak a képviselő-testület létszámát. Következésképpen az adott önkormányzatnál a képviselő-testület létszámát a megválasztott képviselők és a polgármester együtt teszi ki, amelyet a szervezeti és működési szabályzatban indokolt rögzíteni. Az Ötv. rendelkezései alapján ezt a testületi létszámot kell alapul venni a képviselő-testület határozatképességének a megállapításánál és a minősített többséghez szükséges szavazatok számánál is. Ez a testületi létszám nem változik akkor sem, ha egy vagy több képviselői hely betöltetlen, vagy éppen a polgármesteri tisztség betöltetlen, nincs ugyanis ezzel ellentétes más törvényi szabály. A helyi önkormányzati képviselőt megválasztották, így a képviselő, a megválasztott képviselő ugyanazt a fogalmat takarja. A képviselő-testület törvényből következő létszámát a képviselő-testület a saját döntésével jogszerűen nem csökkentheti a betöltetlen helyek számával. A példában felhozott önkormányzatnál a képviselő-testület létszáma 10, ebből lehet négy betöltetlen hely is, az Ötv. 14. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület határozatképességéhez – a polgármesterrel együtt számolva – hat képviselő jelenléte a törvényi feltétel, s ilyenkor a minősített többséghez kötött döntéshez [Ötv. 15. § (2) bekezdés] mind a hat jelenlévőnek az igen szavazata szükséges.

Az Övjt. az e törvény alkalmazásában állapítja meg a képviselő-testület működéséhez szükséges létszámot, amely az e törvény szerint megválasztható képviselő-testületi tagok számának több mint ötven százaléka. Az Övjt. alapján amennyiben a megválasztható 9 képviselőből 5 képviselői hely betöltött, még nem kell időközi választást tartani. Az Ötv. a képviselő-testület működését szabályozza, megállapítja a határozatképesség és a határozathozatal törvényi feltételeit. Az 5 képviselő a polgármesterrel együtt működőképes testületet alkot, jelenlétük esetén határozatképes a képviselő-testület és minősített többséget igénylő ügyben igen szavazataikkal döntést hozhatnak. Az Ötv. 15. § (2) bekezdése ezért nem ellentétes az Alkotmánynak a képviselő-testületre vonatkozó rendelkezéseivel.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

Budapest, 2008. október 13.

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

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

862/D/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 234–237. §-aival, valamint 270–273. §-aival összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 3. § (1) bekezdésével, 95. § (1) bekezdésével, 105. § (3) bekezdésével, 130. § (1) bekezdésének *h)* és *j)* pontjaival, valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 217. §-ával összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a jogalkotót új szabályozás megalkotására.

4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal összefüggésben előterjesztett alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszra irányuló kérelmében alkotmányellenesnek véli a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 3. § (1) bekezdését, 95. § (1) bekezdését, a 105. § (3) bekezdését, a 130. § (1) bekezdés *h)* és *j)* pontjait, valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 217. §-át. Érvelése szerint a kifogásolt rendelkezések azért sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményét, továbbá az Alkotmány az 57. § (1) és (5) bekezdését, mert a vizsgálni kért rendelkezések nem tartalmazzák, hogy az eljárást kezdeményező fél a jogi jelentőségű, határidőhöz kötött beadványai beérkezéséről meghatározott időben kapjon visszajelzést a bíróságtól. Így alkotmányellenesek azok a rendelkezések is, amelyek nem tartalmazzák, hogy a mulasztás szabályainál, illetve a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításánál nincs helye a mulasztás megállapításának, valamint keresetlevél idézés nélküli kibocsátásának, ha a mulasztásra nem a fél önhibájából kerül sor. Mindezek alapján „a jogalkotónak az alkotmányos szabályozás megalkotására (kiegészítésére) kötelezését, valamint másodlagosan a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenessége megállapítását” (tartalma szerint valójában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességük megállapítását) kérte. Az indítvány kérelmet tartalmazott továbbá a támadott rendelkezéseknek a „bírósági jogalkalmazásból” való visszamenőleges hatállyal történő kizárására is.

Az indítványozó utólagos normakontrollra irányuló kérelmet is előterjesztett, melyben az előbb ismertetett indokokkal kéri a Pp. fellebbezésre vonatkozó 234–237. §-ainak, valamint a felülvizsgálatra vonatkozó 270–273. §-ainak az alkotmányossági vizsgálatát. Kérte továbbá annak kimondását, hogy „e rendelkezések tekintetében alkotmányos követelmény a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog érvényesítése érdekében a beérkezéssel való visszaértesítés”; egyben kérte kötelezni a jogalkotót az ezzel kapcsolatos szabályozások megalkotására.

Miután mind az alkotmányjogi panasz, mind az utólagos normakontrollra irányuló kérelem indokolása az előbbieken ismertetett szabályozási hiányosságokra figyelemmel kéri az alkotmányellenesség megállapítását, az Alkotmánybíróság mind az alkotmányjogi panaszt, mind az utólagos normakontrollra irányuló kérelmet – azok tartalma alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelemként bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus jogállam.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

(...)

(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. A Pp. (mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló) indítvánnyal támadott, a kérelemre nézve releváns rendelkezései:

„A fellebbezés határideje, tartalma és halasztó hatálya

234. § (1) A fellebbezés határideje a határozat közlésétől (219. §) számított tizenöt nap, váltóperekben három nap.

(2) A fellebbezést az elsőfokú bíróságnál kell írásban benyújtani, vagy jegyzőkönyvbe mondani.

(3) Ha a határozat ellen fellebbezésnek helye van, annak bármilyen címen előterjesztett megtámadását – a kijavításra és a kiegészítésre irányuló kérelmek kivételével (224–226. §) – fellebbezésnek kell tekinteni.

235. § (...)

(2) Ha a fellebbezés nem felel meg a törvény rendelkezéseinek, vagy más okból kiegészítésre vagy kijavításra szorul, a 95. §-ban az elnök hatáskörébe utalt intézkedéseket az első fokon eljáró tanács elnöke teszi meg.”

„A fellebbezés elutasítása vagy felterjesztése

237. § Ha a fellebbezés elkésett, vagy olyan határozat ellen irányul, amely ellen a fellebbező nem élhet fellebbezéssel, továbbá ha a fél a fellebbezést felhívás [235. § (2) bekezdése] ellenére nem, vagy hiányosan adja be, az első fokú bíróság a fellebbezést hivatalból elutasítja. Azt, aki a fellebbezést elutasító határozat ellen nyilvánvalóan alaptalan fellebbezéssel él, a másodfokú bíróság pénzbírsággal (120. §) sújthatja.”

„Felülvizsgálat

„270. § (1) Ha törvény másként nem rendelkezik, a felülvizsgálati eljárás során a Legfelsőbb Bíróság az általános szabályok megfelelő alkalmazásával jár el.”

„272. § (1) A felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a határozat közlésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani vagy ajánlott külde-

ményként postára adni kettővel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelve van. A felülvizsgálati kérelem benyújtására előírt határidő elmulasztása esetén az elmulasztott határidő utolsó napjától számított harminc nap elteltével igazolásnak akkor sincs helye, ha a mulasztás csak később jutott a fél tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg.

(...)

(4) Ha a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő valamennyi féllel szemben lejárt, illetve ha a felülvizsgálati kérelmet valamennyi fél benyújtotta, az elsőfokú határozatot hozó bíróság azt az ügy irataival együtt haladéktalanul felterjeszti a Legfelsőbb Bírósághoz, a jogerős határozatot hozó bíróságot pedig a felülvizsgálati kérelem másolatának megküldésével értesíti az eljárás megindításáról. Ha a végrehajtás elrendelése már megtörtént, illetve ha végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet terjesztettek elő, a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követően haladéktalanul fel kell terjeszteni.

273. § (1) A Legfelsőbb Bíróság a jogi képviselő által előterjesztett felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasítja, ha az nem felel meg a 272. § (2) bekezdésében előírtaknak, vagy ha ennek megfelelő kiegészítése a kérelem benyújtására biztosított törvényes határidőn belül nem történt meg.

(...)

(6) A csatlakozó felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem előterjesztésére a 244. § és a 257. § rendelkezései megfelelően alkalmazni kell. Csatlakozó felülvizsgálati kérelmet a fél csak akkor terjeszthet elő, ha maga is jogosult lett volna felülvizsgálatot kérni.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltételei fennállnak-e.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 4. Pkf. 20.968/2004/2. számú végzését 2005. július 25-én vette át, míg az alkotmányjogi panaszát 2005. szeptember 21-én, a hatvan napos határidőn belül adta postára, így az alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak minősül.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott, hogy az „Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei

közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme »az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán« következzen be. Ennél fogva az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség 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.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1375.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre alapított alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (a továbbiakban: Ügyrend; ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kérte az Alkotmánybíróságtól a jogalkotónak a hiányolt szabályozás megalkotására való kötelezését.

Az Abtv. 1. §-a és az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító egyéb törvényi rendelkezések értelmében az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy önmagában a jogalkotót valamely jogszabály megalkotására vagy módosítására kötelezze. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. §-ának b) pontjára figyelemmel visszautasította.

3. Az indítványozó a Pp. fellebbezésre vonatkozó 234–237. §-aival, valamint a felülvizsgálati eljárásra vonatkozó 270–273. §-aival összefüggésben – kérelmének tartalma alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt vizsgálta, hogy a Pp. 234–237. §-ának rendelkezései, valamint a Pp. 270–273. §-ának rendelkezései nem szabályozzák, hogy a fellebbezési kérelemnek, illetve a felülvizsgálati kérelemnek a bírósághoz történő megérkezéséről a fél visszajelzést kapjon, sérül-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság elve, illetve az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság elsőként a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának feltételeit vizsgálta.

„Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza, mely szerint – hivatalból vagy indítvány alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életvi-

szonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204–206.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányvétség mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítható akkor is, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.], és akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].” [25/2003. (V. 21.) AB határozat, ABH 2003, 328, 343.].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint jelen ügyben nem állnak fenn a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jogkövetkezményei. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által szabályozási hiányként megjelöltekre nézve a Pp. tartalmaz szabályozást. A Pp. 105. §-ának (4) bekezdése (amely értelmében a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bírósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adták) és a Pp. 106. §-ában foglalt mulasztás igazolására vonatkozó rendelkezései együttesen lehetővé teszik, hogy a fél által bíróság részére postára adott, ám a bírósághoz be nem érkező, önhibáján kívüli okból mulasztó fél beadványát a bíróság ne értékelje a fél mulasztásaként. Ezért az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a Pp. 234–237. §-aival, valamint a Pp. 270–273. §-aival összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozó egyben alkotmányos követelmény megállapítását is kérte az Alkotmánybíróságtól. Alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt azonban – nem lévén az Abtv.-ben felsorolt külön hatás-

kör – önállóan előterjeszteni nem lehet [292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591–1592.]. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására előterjesztett indítványt az Ügyrend 29. § *b*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. október 7.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

605/D/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok, valamint 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 polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 149. § (1) bekezdésének – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 45. § (1) bekezdésére, 57. § (1) és (5) bekezdésére, valamint 63. § (1) bekezdésére alapított – alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 152. § (2) bekezdésének – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 57. § (1) bekezdésére alapított –, valamint a 254. § (3) bekezdése második mondatának alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 233. § (3) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 152. § (2) bekezdése, valamint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 38. § (1) bekezdése, továbbá annak 47. § (1) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 4. Pf. 21.152/2005/5. számú végzése, valamint a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Kpkf. III. 37.045/2006/3. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005/32-I. sorszámú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

7. Az Alkotmánybíróság a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005./32–III. sorszámú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

8. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése ellen benyújtott, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 149. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az egyik indítvány elsődlegesen a Fővárosi Ítéltábla 4.Pf. 21.152/2005/5. végzése és a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Kpkf. III. 37.045/2006/3. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panasz keretében a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 149. § (1) bekezdése, a 152. § (2) bekezdése, 233. § (2) bekezdés *b*) pontja [valójában tartalma szerint a 233. § (3) bekezdés *b*) pontja], valamint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 38. § (1) bekezdése és 47. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a konkrét ügyekben az alkalmazási tilalom megállapítását az Alkotmány több rendelkezésének sérelmére hivatkozással kérte.

Az indítványozók érvelése szerint a bírósághoz fordulás Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított alapjogát és a felek rendelkezési jogát sérti a Pp. 149. § (1) bekezdése, mivel az eljáró bíró diszkrecionális jogkörben, a felek megkérdezése nélkül, hivatalból dönthet a keresetlevélben szereplő egyes kérelmek elkülönítéséről, alkotmányellenesnek vélik továbbá, hogy az elkülönítés tárgyában hozott határozat ellen az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint megkívánt jogorvoslat nem biztosított. Nézetük

szerint azzal, hogy a vitatott törvényi szabályozás a „célszerűség” fogalmát, illetve a bíróság mérlegelési jogának korlátait nem határozza meg, a demokratikus jogállamiság elvének sérelmét eredményezi.

Az indítványozók a Pp. 149. § (1) bekezdésében szabályozott elkülönítésről szóló döntés elleni jogorvoslat hiányával összefüggésben kifejtik, hogy az egyesüléshez való alapvető jogot sérti, „hogya egyes jogsértő egyesülési jog körében hozott egyesületi határozatok nem kerülnek orvoslásra”.

Az indítványozók álláspontja szerint a Pp. 152. § (2) bekezdésében foglalt, az eljárás felfüggesztésére vonatkozó szabályozásról „[h]asonló alkotmányellenességi aggály” fogalmazható meg, mint a Pp. 149. § (1) bekezdéséről, azonban a Pp. 152. § (2) bekezdésének alkotmányellenességére vonatkozóan sem a sérülni vélt alkotmányos rendelkezést, sem alkotmányossági indokot nem jelöltek meg.

Az indítványozók – utalva arra, hogy az elkülönítés tárgyában hozott határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak, amely szerintük sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését – kifejtették, hogy az elkülönítés tárgyában hozott határozat elleni „fellebbezési jog tekintetében a Pp. 233. § (2) bekezdés b) pontja alapján magának a törvénynek kéne rendelkeznie”. Az indítványozók érvelése szerint a Pp. 233. § (3) bekezdésének b) pontját azért vélték az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközőnek, mert az nem biztosít fellebbezést az elkülönítés tárgyában hozott határozat ellen.

Az indítványozók alkotmányellenesnek, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság elvébe ütközőnek vélték továbbá, hogy a hivatalból hozott, a peres felek által nem kezdeményezett határozat – így a tárgyalást felfüggesztő – végzés elleni fellebbezés esetében a feleknek jogorvoslati illetéket kell leróniuk, ezért kérték alkotmányjogi panaszukban az Itv. 38. § (1) bekezdése, valamint a 47. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát is.

Az indítványozók másodlagos kérelme az alkotmányjogi panaszukban foglalt kérelmük utólagos normakontroll keretében történő vizsgálatára irányult.

2. Egy másik indítványozó az Alkotmánybírósághoz együttesen két alkotmányjogi panaszt nyújtott be, egyrészt a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005/32-I. sorszámú végzése ellen, továbbá a 15. P. XIX. 20.699/2005./32-III. sorszámú végzése, valamint a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése ellen élt alkotmányjogi panasszal. A két alkotmányjogi panasz közös indokolásában a Pp. 149. § (1) bekezdése, a Pp. 152. § (2) bekezdése, valamint a Pp. 254. § (3) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a konkrét ügyeiben az alkalmazási tilalom kimondását kérte az indítványozó.

Érvelése szerint a Pp. 149. § (1) bekezdése azzal, hogy a felek kérelme nélkül hivatalból is elkülönítheti az „ügyeket”, sérti a felek rendelkezési jogát, az Alkotmány 57. §

(1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot. Továbbá azzal, hogy a támadott rendelkezés nem határozza meg az „ügy eldöntése érdekében való célszerűség” kritériumait, sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság elve. Egyben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt „tisztességes tárgyaláshoz” való jog sérelmét állította annak kapcsán, hogy a kifogásolt szabályozás nem határozza meg „a vitás kérdések elkülönített tárgyalása” fogalmát.

Hivatkozása szerint a sérelmezett rendelkezés az elkülönítésről hivatalból történő bírói döntés folytán – nem véve figyelembe a fél érdeke szerinti hatékony bizonyítást – az Alkotmány 45. § (1) bekezdése szerinti „igazságszolgáltatás alkotmányos elvét” is sérti.

Az indítványozó a Pp. 152. § (2) bekezdésébe foglalt, a tárgyalás hivatalból történő felfüggesztésére vonatkozó rendelkezése folytán sérülni vélte az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében rögzített tisztességes tárgyaláshoz való jogot, továbbá álláspontja szerint a szabályozás nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvének, miután az nem tartalmazza, hogy a törvényi feltételek fennállása esetén kötelező-e az eljárás felfüggesztése.

Az indítványozó szerint a Pp. 254. § (3) bekezdés második mondata (azzal, hogy lehetővé teszi a másodfokú bíróság számára, hogy ha az elsőfokú ítéletet az abban foglalt indoklás alapján hagyja helyben csupán utaljon ezen körülményre) sérti a felek 57. § (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jogát, továbbá az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot. Érvelésében kifejti, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati jog indokolja, hogy a másodfokú bíróság döntésétől függetlenül valamennyi fél számára azonos tartalommal készüljenek a bírósági határozatok, ezért alkotmányellenes megkülönböztetést jelent, hogy az elsőfokú döntést helybenhagyó határozatok esetében a Pp. lehetővé teszi a csupán az elsőfokú bíróság helyes döntésére való utalást.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat 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 – tárgyi összefüggésükre tekintettel – egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tisztelben 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.”

„45. § (1) A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaügyi bíróságok gyakorolják.”

„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.

(...)

(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.”

„63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.”

2. A Pp. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„149. § (1) A bíróság, ha az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látja, elrendelheti, hogy a perben érvényesített egyes követelések vagy a megosztható követelések egyes részei, valamint általában a perben eldönthető egyes vitás kérdések elkülönítve kerüljenek tárgyalásra.”

„152. § (2) A bíróság a tárgyalást akkor is felfüggesztheti, ha a per eldöntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amelynek tárgyában más polgári per vagy a bíróság hatáskörébe tartozó más polgári eljárás már folyamatban van.”

„233. § (1) Az elsőfokú bíróság határozata ellen – amennyiben a törvény ki nem zárja – fellebbezésnek van helye. Fellebbezéssel élhet a fél, a beavatkozó, végül az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz, a rendelkezés reá vonatkozó része ellen.

(2) Az elnök határozata a fellebbezés szempontjából a bíróság határozatával egy tekintet alá esik.

(3) Fellebbezésnek nincs helye:

a)

b) az eljárás folyamán hozott végzések ellen, kivéve a perköltségben vagy pénzbírságban marasztaló végzéseket, valamint azokat a végzéseket, amelyekkel szemben a törvény a fellebbezést külön megengedi.”

„254. § (3) Az eljárást befejező határozatban az elsőfokú bíróságot meg kell nevezni, és ügyszámát is fel kell tüntetni. Ha a másodfokú bíróság az első fokú ítéletet indokai alapján hagyja helyben, a másodfokú ítélet indokolásában csupán erre a körülményre kell utalnia.”

3. Az Itv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„38. § (1) Az illetéket az eljárást kezdeményező fél az eljárás megindításakor köteles megfizetni, kivéve, ha az illeték megfizetéséről utólag kell határozni. Az utóbbi esetben az illetéket az viseli, akit a bíróság erre kötelez.”

„47. § (1) A 39–41. § szerint megállapított illetékalap után, végzés elleni fellebbezés, valamint végzés elleni kifogás esetében az illeték mértéke 3%, de legalább 5000 forint, legfeljebb 175 000 forint.”

III.

Az alkotmányjogi panaszok részben nem megalapozottak, részben érdemi elbírálásra nem alkalmasak.

1. Az alkotmányjogi panaszok tárgyában benyújtott kérelmek alapján az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az indítványok megfelelnek-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben rögzített, az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek.

1.1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében „[a]z 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.”

A fentiek alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának egyik feltétele, hogy a panaszos valamely alkotmányos alapjogának sérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt következék be.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 149. § (1) bekezdését, a Pp. 233. § (3) bekezdés *b)* pontját, sem az Itv. 38. § (1) bekezdését, illetve az Itv. 47. § (1) bekezdését a Fővárosi Ítélőtábla 4. Pf. 21.152/2005/5. számú végzése, valamint a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Kpkf. III. 37.045/2006/3. számú végzése nem alkalmazta. Ezért az alkotmányjogi panasz a Pp. 149. § (1) bekezdésére, továbbá az Itv. 38. § (1) bekezdésére, a 47. § (1) bekezdésére, a 233. § (3) bekezdés *b)* pontjára vonatkozó részében nem felel meg a panasszal szemben támasztott formai követelményeknek, így az érdemi vizsgálatra nem alkalmas. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítélőtábla 4. Pf. 21.152/2005/5. számú végzése, valamint a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Kpkf. III. 37.045/2006/3. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt – a Pp. 149. § (1) bekezdése, a Pp. 233. § (3) bekezdés *b)* pontja, továbbá az Itv. 38. § (1) és az Itv. 47. § (1) bekezdései alkotmányossági vizsgálatára vonatkozóan az Ügyrend 29. § *e)* pontja alapján visszautasította.

1.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítélőtábla 4. Pf. 21.152/2005/5. számú végzése, valamint a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Kpkf. III. 37.045/2006/3. számú végzése ellen a Pp. 152. § (2) be-

kezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszának az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdése szerinti további törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta.

Az alkotmányjogi panasz – fő szabályként – a jogerős ügydöntő határozatokkal szemben terjeszthető elő [lásd legutóbb: 1492/B/2007. AB határozat, ABK 2008. június, 24.]. Kifejtette továbbá, hogy az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében esetről esetre az alapjául fekvő jogerős határozat tartalma alapján ítéli meg azt, hogy a vizsgált ügyben a panasszal támadott határozat olyan érdemi határozatnak tekinthető-e, amellyel szemben helye van az alkotmányos jogorvoslatnak. Ugyanakkor a határozat – utalva az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatára melyben először mondta ki, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat – megerősítette az Alkotmánybíróság 22/1995. (III. 31.) AB határozatában (ABH 1995, 108, 109.) foglaltakat, amely szerint az „alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslatihoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott (ABH 1992, 515, 516.; ABH 1993, 48, 74–75.).” A 22/1995. (III. 31.) AB határozat kifejtette továbbá, hogy a jogorvoslat másik fogalmi eleme, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sértsen, ugyanakkor a jogorvoslat igénybevételének nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása, elég arra hivatkozni. „Ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát.” (ABH 1995, 108, 110.) A határozat kimondta továbbá, hogy „[a]z Alkotmány szerint a döntés »ellen« lehet jogorvoslattal élni.” (ABH 1995, 108, 110.)

1.2.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók alkotmányjogi panaszának a Fővárosi Ítéltábla 4. Pf. 21.152/2005/5. számú végzésére alapított kérelme nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt azon feltételnek. Az indítványozók ugyanis bár a jogorvoslati lehetőségüket ezen végzés tekintetében kimerítették (a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Kpkf. III. 37.045/2006. számú, egyesületi határozatok megtámadása iránti eljárásában), alkotmányjogi panasz azonban különálló kérelemként az elsőfokú határozat ellen nem terjeszthető elő. Ezért az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 4. Pf. 21.152/2005/5. számú végzésére alapított alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

1.2.2. Az indítványozónak a Pp. 152. § (2) bekezdése szerinti, a tárgyalás hivatalból történő felfüggesztésére alapított, a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Kpkf. III. 37.045/2006/3. számú végzése ellen irányuló alkotmányjogi panasz olyan döntéseken alapul, amelyre nézve az indítványozó a döntés jogot sértő voltát a jogorvoslati jogának hiányában jelölte meg. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – a fentiekben ismertetettek alapján – az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmas.

Ezt követően az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt abból a szempontból vizsgálta meg, hogy az határ-

időben került-e benyújtásra. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozók a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Kpkf. III. 37.045/2005/3. számú végzését 2006. május 4-én vették át, alkotmányjogi panaszukat 2006. június 26-án, azaz törvényi határidőn belül adták postára, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el.

1.3. Az indítványozók a Fővárosi Ítéltábla 4. Pf. 21.152/2005/5. számú végzése, valamint a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Kpkf. III. 37.045/2006/3. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszukban és az azzal teljesen megegyező utólagos normakontrollra irányuló, a Pp. 152. § (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett kérelmükben csupán utaltak („hasznos alkotmányossági agyag”) a Pp. 149. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett kérelmükre, azt azonban konkrétan nem fejtették ki, hogy a Pp. 152. § (2) bekezdése – álláspontjuk szerint – az Alkotmány mely rendelkezését, milyen alkotmányos indok alapján sérti.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia: egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmány sértést fennállónak véli. 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 megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti (654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645).

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók ezen kérelme, az annak alapjául szolgáló indokok megjelölése hiányában érdemben nem bírálható el, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat és az utólagos normakontrollra irányuló indítványt ebben a részükben az Ügyrend 29. § d) pontja alapján, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant visszautasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005/32-I. sorszámú, továbbá a 15. P. XIX. 20.699/2005/32-III. sorszámú végzése, valamint a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálhatósága kérdésében foglalt állást.

2.1. Az Alkotmánybíróság jelen határozata Indokolásának III.1.2. pontjában már kifejtettek alapján megállapította, hogy a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005/32-III. sorszámú végzésére alapított kérelme nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételnek. Az indítványozó bár a jogorvoslati lehetőségét ezen végzés tekintetében kimerítette (a Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság 43.

Pfv. 630.868/2007. számú eljárásában), az alkotmányjogi panasz azonban külön az elsőfokú határozat ellen nem terjeszthető elő. Ezért az Alkotmánybíróság önmagában a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005/32-III. sorszámú végzésére alapított alkotmányjogi panasz iránti kérelmet az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítványozó a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005/32-I. sorszámú, valamint a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése ellen benyújtott, a Pp. 149. § (1) bekezdésének a tárgyalás hivatalból történő elkülönítésére, a Pp. 152. § (2) bekezdése szerinti, a tárgyalás hivatalból történő felfüggesztésére, továbbá a Pp. 254. § (3) bekezdés második mondatának alkotmányellenességét kifogásoló alkotmányjogi panaszában az említett bírósági döntések folytán egyéni jogsérelmét az alapjogok sérelmével összefüggésben állította.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszát a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005/32-I. sorszámú, valamint a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése ellen együttesen terjesztette elő, amelyet 2007. március 12-én adott postára.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005/32-I. számú, 2006. október 12-én kelt elkülönítő végzését az indítványozó 2006. november 30-án vette át. A bíróság a 32-I. számú végzésében rendelkezett a felperes másodlagos kereseti kérelmének a Pp. 149. § (1) bekezdése alapján történő elkülönítéséről mely végzés ellen nincs helye (önálló) fellebbezésnek. Ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Abtv. 48. § (1) bekezdésének utolsó fordulata alapján az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló hatvan napos határidőt az elkülönítő végzés közlésétől (annak kihirdetésétől, illetve kézbesítésétől) kell számítani. Az indítványozó a 32-I. számú végzést 2006. november 30-án vette át, így a 2007. március 12-én postára adott alkotmányjogi panaszát hatvan napon túl terjesztette elő. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005/32-I. számú, 2006. október 12-én kelt elkülönítő végzése ellen előterjesztett alkotmányjogi panasz elkésett, ezért azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontjára figyelemmel – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

2.3. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése a Pp. 149. § (1) bekezdésében foglaltakat nem alkalmazta. Mint azt az Alkotmánybíróság jelen határozata indokolásának III.1.1. pontjában már kifejtette, az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit

már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A fentiek alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának egyik feltétele, hogy a panaszos valamely alkotmányos alapjogának sérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt következzen be. Miután az indítványozó által állított, a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése a Pp. 149. § (1) bekezdését nem alkalmazta, így az alkotmányjogi panasz ebben a részében nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt, panasszal szemben támasztott formai követelményeknek. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt a Pp. 149. § (1) bekezdése tekintetében az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2.4. A Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panasz a Pp. 152. § (2) bekezdése, valamint a Pp. 254. § (3) bekezdésének második mondatának alkotmányossági vizsgálatát is kérte.

A Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság 15. P. XIX. 20.699/2005./32-III. sorszámú per tárgyalására vonatkozó felfüggesztő végzése ellen benyújtott fellebbezést elbíráló, a Fővárosi Bíróság 43. Pfv. 630.868/2007/1. sorszámú végzése 2007. február 2-i keltű. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által 2007. március 12-én postára adott alkotmányjogi panasz a nyitva álló hatvan napos törvényi határidőn belül érkezett az Alkotmánybíróságra, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – a Pp. 152. § (2) bekezdése, valamint a Pp. 254. § (3) bekezdésének második mondatának alkotmányossági vizsgálatára irányuló részében – érdemben bírálta el.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság ezt követően érdemben vizsgálta a formai követelményeknek megfelelő, elbírálható alkotmányjogi panaszt. Először azt vizsgálta, hogy sérelmet szenvedett-e a Pp. 152. § (2) bekezdése alapján a tárgyalás hivatalból történő felfüggesztése folytán az indítványozó Alkotmány 57. § (1) bekezdésén alapuló, tisztességes eljáráshoz való joga.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglalta össze. Az Abh.-ban rögzített megállapításokat utóbb több határozat [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108., 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120., 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] is megerősítette. Az Abh. szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek

megállapítására van lehetőség. (ABH 1998, 91, 95.) [...] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.” [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.; legutóbb: 1/2008. (I. 11.) AB határozat, ABK 2008. január, 4, 10.]

A Pp. 152. §-ának (2) bekezdése lehetővé teszi a tárgyalás felfüggesztését a bíróság számára, ha a per eldöntése valamely a perben meghozandó érdemi határozat tartalmára kiható prejudiciális jellegű előzetes kérdés eldöntésétől függ, amelyről más polgári per, vagy a bíróság hatáskörébe tartozó más polgári (vagy közigazgatási) eljárás van folyamatban. [A tárgyalás felfüggesztésének csak akkor van helye, ha a másik eljárás folyamatban van; így a felfüggesztés feltételei nem állnak fenn abban az esetben, ha az előzetes kérdésre nézve a per szünetel, vagy félbeszakadt (BH 1985. 150. sz.).] A tárgyalás felfüggesztésének tehát az a célja, hogy a bíróság a per sorsát befolyásoló előkérdés tisztázását megvárja az érdemi döntés a Pp. 212. §-a szerinti meghozatala előtt. Miután az érdemi döntés meghozatalára – lévén, hogy az igazságszolgáltatást az Alkotmány 45. § (1) bekezdése alapján a bíróságok gyakorolják – kizárólag a bíróság jogosult, így a bíróság feladata annak a megítélése is, hogy az érdemi döntés megkívánja-e egy esetleges előkérdés tisztázását.

A Pp. támadott szabályozása a tárgyalás felfüggesztéséről szóló döntést a bíróság mérlegelési jogkörébe utalja, így a döntés meghozatalának nem előfeltétele a felek nyilatkozatának beszerzése, ugyanakkor a Pp. 155. § (3) bekezdése a döntést követően külön fellebbezési jogot biztosít a felek számára. A tárgyalás felfüggesztéséről meghozandó bírói döntés nem korlátlan: a Pp. – a már ismertetettek szerint – a felfüggesztést feltételekhez köti. Az eljáró bíró dönti el a perben vitatott kérdések, illetve a peranyag ismeretében, hogy az előzetes kérdés tisztázása a perben hozandó érdemi döntéshez szükséges-e. A tárgyalás felfüggesztéséről hozott végzés ellen lehetséges külön fellebbezés.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 152. § (2) bekezdése folytán nem sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, ezért az alkotmányjogi panaszt ebben a részében elutasította.

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Pp. 152. § (2) bekezdésének alkotmányellenességét egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság, ezen belül (tartalma szerint) a normavilágosság követelményébe ütközésére hivatkozással is állította, mivel a kifogásolt rendelkezés – az indítványozó álláspontja szerint – nem határozza meg, hogy a felfüggesztés feltételeinek fennállása esetén kötelező-e a tárgyalás hivatalból történő felfüggesztése.

Az Alkotmánybíróság a normavilágosság alkotmányos követelményét a jogbiztonságból, mint a jogállamiság egyik fontos alapértékéből vezeti le. Az Alkotmánybíróság több korai határozatában foglalkozott a jogszabályok

normatartalmával kapcsolatos alkotmányos elvárásokkal. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában rámutatott 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 határozat rögzítette azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára [összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.]. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyanynyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.). Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére tekintettel – alkotmányellenesség csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.; 219/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1488, 1492.].

A Pp. 152. § (2) bekezdése az ún. fakultatív felfüggesztés egyik esetére vonatkozóan tartalmaz rendelkezést a Pp. 152. § (1) bekezdésével egyetemben. A kifogásolt rendelkezés alapján a bíróság a tárgyalást akkor függesztheti fel, ha a per eldöntése olyan előzetes kérdés elbírálástól függ, amelynek tárgyában más polgári per vagy a bíróság hatáskörébe tartozó más polgári eljárás már folyamatban van. E feltételek fennállása esetén sem kötelező a tárgyalás felfüggesztése (a kötelező felfüggesztés eseteit a Pp. 153–154. §-ai rögzítik), a döntés a bíró mérlegelési jogába tartozó kérdés, melyet külön határozatba kell foglalni és a döntést (azaz a bíró mérlegelését) meg kell indokolni. A támadott szabályozás valóban mérlegelési lehetőséget ad a bíró számára, ez a mérlegelési jog azonban abból következik, hogy a felfüggesztés indokoltsága csak a peranyag ismeretében dönthető el, ezért az eljárási szabályok nem állapíthatnak meg erre nézve további konkrét feltételeket. Ugyanakkor mégis kiköt egy objektív feltételt, nevezetesen egy konkrét folyamatban lévő eljárás megléte szükséges a tárgyalás felfüggesztéséhez.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 152. § (2) bekezdése világos, érthető

normatartalmat hordoz, így nem sérti a normavilágosság követelményét, ezért az alkotmányjogi panaszt ebben a részében is elutasította.

3. Az indítványozó a Pp. 254. § (3) bekezdésének második mondata (amely lehetővé teszi a másodfokú bíróság számára az elsőfokú határozat indokai alapján történő helyben hagyása esetén a másodfokú döntés egyszerűsített indokolását) ellen is alkotmányjogi panasszal élt, hivatkozva az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárásról való jog és az (5) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelmére. Érvelése szerint alkotmányellenes megkülönböztetést jelent, hogy az elsőfokú határozatot „helybenhagyó” másodfokú határozatok esetében a Pp. kifogásolt szabálya megengedi a másodfokú határozat indokolásaként az elsőfokú bíróság helyes döntésére való utalást. Az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése alapján a határozatoknak valamennyi fél számára azonos tartalommal kellene készülnie.

A Pp. 254. § (3) bekezdésének második mondata – az eljárás egyszerűsítése érdekében – a másodfokú bíróság számára az indokolás rövidített módját csak akkor teszi lehetővé, ha a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet annak indokai alapján hagyja helyben. Ez csak akkor (egyébként igen ritkán) fordulhat elő, amennyiben a fellebbezés (csatlakozó fellebbezés) és az ellenkérelem semmilyen új tény vagy körülményt nem tartalmaz. Ellenkező esetben ugyanis a másodfokú bíróságnak ki kell térnie a perorvoslati eljárásban előterjesztett novumokra (új állításokra és érvekre), megindokolva, hogy azokat miért találta az ítélet megváltoztatására alkalmatlannak, vagy egyébként figyelembe nem vehetőnek.

Az Alkotmánybíróság jelen határozata IV.1. pontjában már részletesen ismertette a tisztességes eljárásról való jog lényegéről kialakított álláspontját. Eszerint: a tisztességes eljárásról való jog az alkotmánybírósági gyakorlatban az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelméből együttesen levezetett alkotmányos alapjog (315/E/2003. AB határozat, ABH 2003, 1590, 1592.).

Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette [legutóbb az 539/D/2005. AB határozat (ABK 2008. május, 773, 776.)], hogy az Alkotmány 57. §-ában deklarált törvény előtti egyenlőség valójában „a személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása” (18/B/1994. AB határozat, ABH 1998, 570, 572.). Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése „a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik.” (191/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 629, 631.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 254. § (3) bekezdése második mondatának a másodfokú határozat egyszerűsített indokolására vonatkozó rendelkezése

nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését. A támadott szabályozás szerint a másodfokú határozat indokolásának, ha az elsőfokú határozatot helyes indokai alapján helyben hagyja, nem kell megismételnie az elsőfokú határozat indokolását. A határozat indokolásának ilyen egyszerűsítése a felek jogaira és kötelezettségeire nincs hatással. Az egyszerűsített indokolás is a másodfokú bíróság indokolása, amely azonban (érdemben) azonos az első fokú bíróság indokolásával. Az tehát éppúgy a fellebbezés elbírálása, mintha a másodfokú bíróság indokai eltérnének az első fokú határozat indokolásától. Ugyanakkor az egyszerűsített indokolás egyik felet sem zárja el a döntés indokainak megismerésétől, így a peres felek törvény előtti egyenlőségének sérelmét ebben a tekintetben nem sérti.

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a kifogásolt szabályozás a felek jogorvoslathoz való jogát sem sérti. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett elvi álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog alapvető jog. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jog azt a követelményt támasztja – de azt sem abszolút követelményként –, hogy az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben, azt felülvizsgálandó, magasabb fórumhoz lehessen fordulni, illetve hatósági döntésekkel szemben rendelkezésre álljon a bírói út. Ebből következően a rendkívüli jogorvoslat (amennyiben annak igénybevételét megelőzően a fenti feltételek teljesültek) alkotmányossági megítélése kívül esik az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének érvényesülési körén [42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 571–572.].

Az indítvánnyal támadott rendelkezés épp az elsőfokú bírósági döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jog folytán, a peres felek fellebbezésének elbírálásaként meghozott másodfokú határozat tartalmára nézve tartalmaz rendelkezéseket. A kifogásolt szabályozás azonban a jogorvoslati jogot nem sérti, de nem is korlátozza, mivel a jogorvoslat elbírálását nem is érinti. A másodfokú döntésnek a fellebbezést teljes terjedelmében, mindenre kiterjedően el kell bírálnia. A vizsgált szabályozás csupán a döntés rövidített indokolására vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, az azonban a döntés érdemét semmilyen, akár a jogorvoslati jogot korlátozó módon nem befolyásolhatja. Nem sérti a jogorvoslathoz való jogot, hogy a másodfokú bíróság egyetért az elsőfokú bíróság indokolásával.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 254. § (3) bekezdésének második mondata nem sérti az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését sem, ezért az indítványt ebben a részében is elutasította.

V.

Tekintettel arra, hogy az indítványozók másodlagosan (az alkotmányjogi panaszukkal mindenben megegyezően) kérték a Pp. támadott rendelkezéseinek az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát, ezért az Alkotmánybíróság

ezt követően az indítvány utólagos normakontrollra vonatkozó vizsgálatát végezte el.

1.1. Az indítványozók nézete szerint a Pp. 149. § (1) bekezdésének a tárgyalás hivatalból történő elkülönítésére vonatkozó rendelkezése azzal, hogy az eljáró bíró hivatalból, „mindenféle jogi kontroll és ellenőrizhető szabály betartása nélkül” diszkrecionális jogkörben úgy dönthet a keresetlevélben történő egyes kereseti kérelmek elkülönítéséről, hogy a döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak, sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 57. § (1) bekezdésén alapuló, tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját jelen határozat IV.1. pontjában már ismertette. Ezt természetesen ez esetben is irányadónak tekinti.

A Pp. 149. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a bíróság – ha az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látja – elrendelhesse, hogy a perben érvényesített egyes követelések vagy megosztható követelések egyes részei, valamint általában a perben eldönthető egyes vitás kérdések elkülönítve kerüljenek tárgyalásra. Az elkülönítésről a bíróság végzéssel dönt, ellene fellebbezésnek nincs helye. Az elkülönítés következtében azonban a perből nem lesz több per. Az elkülönítés alapján a döntésre váró vitás kérdések egyes kérelmek időben kerülnek elkülönítetten (egymás után) tárgyalásra (nem pedig külön perben), és rendszerint külön határozattal [részítélettel (BH 2004. 298.), permegszüntetető végzéssel stb.] dönt a bíróság. Így a kialakult bírói gyakorlat szerint elkülönítés esetében az elkülönített rész más bírósághoz való áttétele a pertárgy értékére hivatkozással nem rendelhető el (BH. 1995. 302.).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 149. § (1) bekezdése alapján az elkülönítés tárgyában hozott döntés bár kizárólag a bíró mérlegelésén múlik, nem lehet önkényes. Az elkülönítés meghozataláról mindig az adott konkrét ügyben alkalmazandó anyagi és eljárásjogi szabályok figyelembevételével dönthet csakis a bíró, amely döntés alapját képezheti az eljárás időtartamának és költségének csökkentése. Az elkülönítéssel ugyanis az egyes bonyolultabb megítélésű ügyekben az egyes a kérelmek elkülönített tárgyalása az egyes kereseti kérelmek külön elbírálása folytán (akár pl. a jogalap kérdésében részítélettel történő határozattal) nemcsak arra van lehetőség, hogy mielőbb döntés születhessen, de a felesleges perköltségektől (pl. szakértői díj, ügyvédi munkadíj, idővesztés) is megkímélheti a feleket.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Pp. 149. § (1) bekezdése nem eredményezi az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. Megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot a Pp. 149. §-ával összefüggésben számos garancia biztosítja a fél számára: így például a Pp. 114. §-ában biztosított kifogás intézménye, (amely lehetőséget nyújt, hogy az eljárás szabálytalanságát a per folyamán bármikor kifogásolhassák) vagy a Pp.-nek az adott bírói intézkedés megtételére határidőt

szabó rendelkezései (amely a félnek a per ésszerű határidőn belül történő befejezéséhez fűződő jogát biztosítják).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 149. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

1.2. Az indítványozók a felek „rendelkezési jogának” sérelmét is állították annak folytán, hogy a Pp. 149. § (1) bekezdése alapján a bíróság az egyes kereseti kérelmek elkülönítését rendelheti el, azt azonban nem jelölték meg, hogy ezen érvek alapján az Alkotmány mely szakaszát, milyen alkotmányos indokkal vélték sérülni. A felek rendelkezési joga azonban nem alkotmányos jog (még ha le is vezethető az Alkotmány konkrét rendelkezéseiből, amelyet azonban az indítványozónak kell kérelmében megjelölnie), hanem a polgári eljárás egyik alapelve.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem ezen belül azt a konkrét rendelkezést, amelyet az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart” [440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.]. „Az Alkotmánybíróság eljárásában tehát az vizsgálható, hogy az indítványban megjelölt és megsemmisíteni kért jogszabály ellentétben áll-e az indítványban felhívott alkotmányi rendelkezéssel” [12/1998. (IV. 17.) AB határozat, ABH 1998, 123, 124.; 346/D/1998. AB határozat, ABH 1161, 1162.]. Mivel az indítványozó nem jelölte meg, hogy milyen okból és az Alkotmány mely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tartja a Pp. 149. § (1) bekezdésének rendelkezését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján – mint érdemi eljárásra alkalmatlant visszautasította.

1.3. Az indítványozók a Pp. 149. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság alkotmányos követelményének sérelmére hivatkozással is állították. Nézetük szerint ugyanis a normavilágosság sérelmét eredményezi, hogy a szabályozás nem határozza meg a „célszerűség kritériumát”, illetve azt, hogy ennek a felek, avagy a bíróság oldalán kell bekövetkeznie, illetve, hogy mik a bírói mérlegelés korlátai.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában megfogalmazta a normatartalommal, a normavilágossággal kapcsolatosan a jogbiztonság követelményéből fakadó alkotmányossági elvárásokat (részletesen lásd fentebb, jelen határozat Indokolásának IV.2. pontjában), melyeket jelen vizsgálata során is irányadónak tekintett.

A Pp. 149. § (1) bekezdése alapján a bíróság akkor rendelheti el a perben eldönthető egyes vitás kérdések elkülönítve történő tárgyalását, amikor azt a bíróság az ügy érdekében célszerűnek látja. Tény, hogy a célszerűség kritériumainak meghatározását a szabályozás az elkülönítésre vonatkozóan nem tartalmazza; a perbeli célszerűség fogalmának tartalma ugyanakkor a jogalkalmazó számára az Alkotmánybíróság szerint kellően világos tartalommal bír.

A Pp. 1. §-a meghatározza a törvény célját, amely a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti

eljárásban való pártatlan eldöntésének a polgári eljárási alapelvek érvényesítésével (úgy mint a jóhiszemű eljárás elve, a tisztességes eljárás elve, az ügyek ésszerű időn belüli elbírálásának elve, a tárgyalás nyilvánosságának elve, a rendelkezési elv, a kérelemre történő eljárás elve, a kétoldalú meghallgatás elve stb.) történő biztosítása.

A tárgyalás elkülönítésére vonatkozóan a Pp. nem ír elő olyan konkrét feltételeket, amelyek teljesülése esetén kötelező volna dönteni az elkülönítésről. A célszerűség fogalma valójában nem más, mint egy felhatalmazás a bíróságnak a perökönómiai (munkaszervezési, költségkímélési) szempontok érvényesítésére, ezek pedig csak hasonló általánosságban kerülhetnek meghatározásra. Ennek alkalmazása mindig konkrét, az eljárási helyzetre figyelemmel történhet. Ugyanakkor a célszerűség hivatalból történő megítélése nem jelenti azt, hogy a bíró mérlegelési jogának ne lennének korlátai. A bíróság a konkrét eljárásban az elkülönítés célszerűségének megítélését csakis a Pp. 1. §-ában meghatározott céljával összefüggésben, nem pedig önkényesen végezheti el. A Pp. 149. §-ában foglalt elkülönítés az eszköze a Pp. 1. §-ában megfogalmazottaknak, mint célnak.

1.4. Az indítványozó érvelése szerint a Pp. 149. § (1) bekezdése azzal, hogy az elkülönítésről a bíróság hivatalból dönthet – nem véve figyelembe a fél érdeke szerinti hatékony bizonyítást – sérti az Alkotmány 45. § (1) bekezdése szerinti igazságszolgáltatás alkotmányos elvét.

Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítéltáblák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok gyakorolják. Az Alkotmány 45. §-ának (1) bekezdése tehát államszervezeti szabályt tartalmaz, a bírói szervezetet határozza meg.

Az indítványozó által felhozott érvek alapján az Alkotmány 45. § (1) bekezdése és a Pp. 149. § (1) bekezdése között nem állapítható meg érdemi összefüggés, a kettő még csak nem is kerülhet ellentétbe egymással. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.]; ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

1.5. Az indítványozók a Pp. 149. § (1) bekezdése alapján az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jog sérelmét is állítják, miután az elkülönítés tárgyában hozott döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak.

Az Alkotmánybíróság az 1636/D/1991. AB határozatában (ABH 1992, 515.) a Pp. 233. § (3) bekezdésének *b)* pontját – az Alkotmány 57. § (5) bekezdése sérelmére alapított indítvánnyal összefüggésben – vizsgálva állást foglalt az eljárás folyamán hozott, az eljárás menetének irányítását célzó, lényegében pervezető jellegű egyéb végzés elleni külön fellebbezés kizártsága alkotmányossága kérdésében. Indokolásában fejtette, hogy „a külön fellebbezés kizárása sem jelenti azonban szükségszerűen az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat

lehetőségének hiányát. A polgári (peres) eljárásban igénybe vehető jogorvoslatnak (perorvoslatnak) nem egyedüli formája a fellebbezés. Nem azonosak az alkotmányossági követelmények az érdemi, ügydöntő vagy a fél helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló bírósági döntések illetőleg a nem ilyen jellegű bírósági döntések elleni jogorvoslati formával szemben. A nem érdemi, nem ügydöntő döntések tekintetében a külön fellebbezésnek, mint a jogorvoslat egyik formájának kizárása nem feltétlenül alkotmányellenes.” (ABH 1991, 515, 516.)

Az Alkotmánybíróság fent ismertetett álláspontját most is irányadónak tekinti. Szükségesnek tartja ismételt (korábban lásd a 1636/D/1991. AB határozat, illetve jelen határozat Indoklásának V.1.1 pontja) kiemelni, hogy a Pp. 114. §-a a kifogás intézményével lehetőséget nyújt a peres felek számára, hogy az eljárás szabálytalanságát a per folyamán bármikor kifogásolhassák. Így akár a tárgyalás folyamán, az elkülönítést követően azonnal lehetősége van a félnek a sérelmezett döntés ellen szóban is a kifogás előterjesztésére. Amennyiben pedig a bíróság a kifogást figyelmen kívül hagyja, akkor azt lehetőleg nyomban, de legkésőbb az eljárás befejező határozatában köteles megindokolni. Ezáltal az eljárást befejező határozat ellen benyújtható külön fellebbezésben orvoslást lehet keresni az olyan döntések ellen is, amelyekkel szemben a Pp. a külön fellebbezést nem engedi meg. (ABH 1992, 515, 516.)

Ugyanakkor az elkülönítésről hozott döntés az adott perben hozott első bírói érdemi határozat elleni fellebbezésben is kifogásolható, így a fél nem marad jogorvoslat nélkül.

Az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel megállapította, hogy a Pp. 149. § (1) bekezdése nem csorbítja a jogorvoslatihoz való jogot, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

1.6. Az indítványozók a Pp. 149. § (1) bekezdése folytán – az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelmén túl – az egyesüléshez való jog sérelmét is állították.

Az egyesülési jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában [először: 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127.] elsősorban a cél megválasztásának szabadságát jelenti, továbbá a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, az ehhez való csatlakozás önkéntességét, valamint az önkéntes kilépés lehetőségét.

A fentiekben már részletesen ismertetett, a Pp. 149. § (1) bekezdésének a tárgyalás elkülönítésére vonatkozó rendelkezése nem korlátozza sem az egyesülésre vonatkozóan az azokat alapítani kívánókat a cél szabad megválasztásában, sem az alapításban, sem az egyesület nyilvántartásba vételét, sem a szervezet működését. Továbbá ugyanígy nem korlátozza a szervezethez való csatlakozást és az abból való kilépést sem. A Pp. indítványokkal támadott rendelkezése ugyanis nem hozható semmilyen értékelhető összefüggésbe az egyesülési joggal. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az indítványozók utólagos normakontrollra irányuló kérelmükben a Pp. 233. § (3) bekezdés *b)* pontjának

az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközését arra alapították, hogy a vitatott szakasz nem biztosít fellebbezést az elkülönítés tárgyában hozott határozat ellen.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Pp. 233. § (3) bekezdés *b*) pontja szerinti, az elkülönítés tárgyában hozott végzés elleni fellebbezés kizártságának az Alkotmány 57. § (5) bekezdése sérelmére alapított alkotmányellenességének megállapítására és a rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítvány nem ítélt dolog-e. Az Alkotmánybíróság ugyanis az 1636/B/1991. AB határozatban (ABH 1992, 515., a továbbiakban: Abh1.) már foglalkozott ennek alkotmányossági kérdéseivel.

Az Alkotmánybíróság az Abh.1-ben kifejtette, hogy „[a]z eljárás folyamán hozott, az eljárás menetének irányítását célzó, lényegében pervezető jellegű egyéb végzések (tárgyalás kitűzése, elhalasztása, idézés stb.) ellen a külön fellebbezés kizárása sem jelenti azonban szükségszerűen az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat lehetőségének hiányát.

A polgári (peres) eljárásban igénybe vehető jogorvoslatnak (perorvoslatnak) nem egyedüli formája a fellebbezés. (...) A nem érdemi, nem ügydöntő döntések tekintetében a külön fellebbezésnek, mint a jogorvoslat egyik formájának kizárása nem feltétlenül alkotmányellenes.

A Pp. 114. §-a szerint a fél az eljárás szabálytalanságát a per folyamán bármikor kifogásolhatja. Ha a kifogást szóval adja elő, azt jegyzőkönyvbe kell venni. Ha a bíróság a kifogást figyelmen kívül hagyja, ezt lehetőleg nyomban, de legkésőbb az eljárást befejező határozatban megindokolni köteles, ezáltal az eljárást befejező határozat ellen benyújtható külön fellebbezésben orvoslást lehet keresni az olyan döntések [Pp. 233. § (3) bek. *b*) pont] ellen is, amelyekkel szemben a törvény a külön fellebbezést nem engedi meg. Ezzel kellően biztosítva van az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat lehetősége; a Pp. 233. § (3) bekezdés *b*) pontja nem csorbítja a jogorvoslatihoz való alapjogot.” (ABH 1992, 515, 516.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat ugyanis az Alkotmánybíróságot is köti (1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 843, 844.). Az Ügyrend 31. § *c*) pontja értelmében ítélt dolog, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányértés megállapítását.

Az Alkotmánybíróság az Abh.1-ben az Alkotmánybíróság a Pp. 233. § (3) bekezdése a *b*) pontjának alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére nézve általában az eljárás folyamán hozott, az ún. pervezető végzések elleni fellebbezés hiányát kifogásoló kérelemmel összefüggésben végezte el. Mivel jelen ügyben a perve-

zető végzések egyik esetére nézve kérték az alkotmányossági vizsgálatot, anélkül azonban, hogy annak pervezető jellegét is támadták volna, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 233. § (3) bekezdés *b*) pontja tekintetében az indítványban felhozott alkotmányossági kérdés *res iudicata*, ezért az indítványozók által alkotmányjogi panasz tárgyában indított, továbbá az azzal teljesen megegyező absztrakt utólagos normakontrollra irányuló eljárást az Ügyrend 31. § *c*) pontja alapján megszüntette.

3. Végül az indítványozók alkotmányellenesnek, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság elvébe ütközönek vélték, hogy a hivatalból hozott, a peres felek által nem kezdeményezett határozat – így a tárgyalást felfüggesztő végzés elleni fellebbezés esetében – a feleknek jogorvoslati illetéket kell leróniuk, ezért ebből az aspektusból kérték az Itv. 38. § (1) bekezdése, valamint a 47. § (1) bekezdésének utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság komplex fogalmából az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta számos alapvető elvet bontott ki [a jogállamiság alapvető tartalmára vonatkozó három kiemelkedő határozat a 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59.; a 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 59.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.]. Így a jogállamiság részét képezi a jogbiztonság [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59.] alkotmányi követelménye, amelyből később az Alkotmánybíróság levezette az eljárási garanciák védelmét [11/1992 (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85], a szerzett jogok védelmét [11/1992 (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 81.], a normavilágosság követelményét stb. Ezen túlmenően meghatározta továbbá a közhatalom gyakorlásának jogállami követelményeit, úgymint a hatalommegosztás elvét, a közhatalmi szervek demokratikus legitimitációját, továbbá a jogalkotási (törvényhozási) eljárás szabályainak betartására vonatkozó elvet (illetve az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenséget, a minősített többség elvét) stb. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a jogállamiság komplex fogalmából ne kerülhetnének további elvek és követelmények kibontásra.

Ugyanakkor az indítványnak az Itv. 38. § (1) bekezdésére, illetve 47. § (1) bekezdésére vonatkozó érvelése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmén túl nem tartalmazza, hogy a jogállamiság komplex fogalmán belül, annak konkrétan melyik elemét és milyen indokkal sértik az Itv. támadott rendelkezései. Önmagában pedig az indítványozói érveléssel a fentiekben felsorolt, a jogállamiság részét képező egyes nevesített elvek, illetve követelmények egyike sem hozható összefüggésbe, a kérelem erre vonatkozóan alkotmányossági érvelést, indokot nem tartalmaz.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében, az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. „Nem elég az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozni, meg kell indokolni, hogy az Alkotmány rendelkezéseit a megsemmisíteni kért

jogszabály miért és mennyiben sérti” [összefoglalóan: 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 177–178.; továbbá részletesen: 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398, 432–433.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a fentiekben kifejtettekre figyelemmel – az indítvány e részében nem alkalmas az érdemi elbírálásra. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványi kérelemnek az Itv. 38. § (1) és 47. § (1) bekezdéseinek alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó részét az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. október 28.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*
az Alkotmánybíróság elnöke, alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

902/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok 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 60. § (1) bekezdése és a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban elnevezésű 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 6. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével összefüggésben állított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban elnevezésű 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 6. § (1) bekezdése „öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét” szövegrésze Alkotmány 1., 2. §-ába, valamint 57. § (5) bekezdésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 88. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a bírósági eljárás során alkalmazható költségmentességgel összefüggésben. A tartalmilag összefüggő indítványokat 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 az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

1. Az egyik indítványozó a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban elnevezésű 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) 6. § (1)–(2) bekezdése, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 88. §-a, és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 60. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte.

1.1. Álláspontja szerint az R. 6. § (1) bekezdése ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, mert eszerint a bírósághoz fordulás lehetőségét mindenki számára biztosítani kellene, azonban a kifogásolt rendelkezések csak a legszegényebbek számára teszik lehetővé a költségmentesség alkalmazását, így bizonyos személyi kör az igényérvényesítésből ki van zárva.

Az Itv. illetékfeljegyzési jogot szabályozó 60. § (1) bekezdését, valamint az R. 6. § (2) bekezdését ellentétesnek tartja az indítványozó a jogállamiság elvével, mivel nem felelnek meg a normavilágosság követelményének, szerinte a rendelkezések tartalma nem egyértelmű, zavaros, így önkényes jogalkalmazásra teremt lehetőséget.

Sérti szerinte továbbá az Itv. kifogásolt rendelkezése és a Pp. 88. §-a az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is, előbbi azért, mert nem határoz meg jogosulti kört, hanem bírói

merlegelés körébe utalja a döntést az illetékfeljegyzési jogról, az indítványozó szerint azonban alapvető jogról csak törvényben lehet rendelkezni, utóbbi pedig azért, mert a költségmentesség részletes szabályainak megalkotását az igazságügy-miniszterre bízta.

1.2. Kérte az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is, mivel szerinte az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján a jövedelmi és vagyoni viszonyoktól függetlenül kellene a bírósághoz fordulás jogát biztosítani, azonban az erre vonatkozó rendelkezések hiányoznak. Mivel alapvető jogot érintő kérdéstről van szó – hiszen a fél jövedelmi (vagyoni) viszonyai miatt esetleg nem tud alapjogával élni –, a törvényi szabályozás lenne a megfelelő szint.

2. A másik indítványozó az R. 6. § (1) bekezdése „öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét” szövegrésze megsemmisítését kérte, mert ellentétesnek tartotta az Alkotmány több rendelkezésével, így a következőkkel: 1. §, 2. §, 8. § (2) bekezdése, 57. § (1) és (5) bekezdése, 70/A. § (3) bekezdése.

Véleménye szerint a jogszabály megalkotása óta lényeges változások következtek be a jövedelmi viszonyokban, nagyon sokan élnek a létminimum szintjén vagy az alatt. Az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege körülbelül 25 000 forintot jelent, míg a minimálbér összege ennek körülbelül háromszorosa; és a minimálbérből élők nem tudják vállalni a bírósági eljárás költségeit, így ki vannak zárva a bírósághoz fordulás jogából, amiért is az indítványozó szerint indokoltabb lenne a minimálbért bizonyos mértékben meghaladó jövedelemnél is lehetővé tenni a költségmentességet.

II.

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

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezése:

„1. § Magyarország: köztársaság.”

„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.”

„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.”

„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/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

2. Az Itv. kifogásolt rendelkezése:

„60. § (1) Ha az illeték előzetes megfizetése a félnek jövedelmi és vagyoni viszonyaival arányban nem álló megterhelést jelentene, mentesíteni lehet az illeték előzetes megfizetése alól, különösen, ha a lerovandó illeték a fél és a házastársa, valamint vele egy háztartásban élő, általa el-tartott gyermekei előző adóévben elért egy főre eső adóköteles jövedelme 25%-át meghaladja.”

3. Az R. érintett rendelkezései:

„6. § (1) Ha a fél jövedelme (munkabére, nyugdíja, egyéb rendszeres pénzbeli juttatása) nem haladja meg a munkaviszony alapján megállapított öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, vagyona pedig – a szokásos életszükségleti és berendezési tárgyakon felül – nincs, részére költségmentességet kell engedélyezni. Költségmentességben kell részesíteni – jövedelmi és vagyoni helyzetének vizsgálata nélkül – azt a felet is, aki rendszeres szociális segélyt kap.

(2) Kivételesen költségmentességet lehet engedélyezni akkor is, ha az (1) bekezdésben írt feltételek nem állnak fenn, de a bíróság a fél egyéb körülményeinek figyelembevételével megállapítja, hogy a fél létfenntartása veszélyeztetett.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az utólagos normakontrollra irányuló indítványokat vizsgálta meg.

1.1. Az indítványozók szerint az R. 6. § (1) bekezdése, illetve annak „öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét” szövegrésze ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével.

Az egyik indítványozó szerint az R. 6. § (1) bekezdésében meghatározott személyi kör csak a legszegényebbeket foglalja magában, így az állampolgárok egy csoportja a jogérvényesítésből ki van zárva, ami sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében rögzített bírósághoz fordulás jogát.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és a peres eljárás költségeinek összefüggését az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta; az e határozatokban foglaltakat a jelen ügyben is irányadónak tekintette. A Pp. egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata során megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a bírósági eljárási illeték a perköltség része, a perköltség fogalmának és feltételeinek – rendezése szabályainak – meghatározásánál a jogal-

kotót széles körű mérlegelési jog illeti meg (1518/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 570, 571.). A jogalkotói mérlegelés felülvizsgálatára általában az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. A jogalkotás szabadsága azonban itt sem korlátlan, nem sérthet alkotmányos alapjogot vagy más alkotmányos rendelkezést. Az Alkotmánybíróság csak azt vizsgálja, hogy a jogalkotó mérlegelése során az alkotmányos határok között maradt-e. „Mivel a jogalkotónak a közbefizetések szabályozásában meglehetősen tág a mérlegelési lehetősége, így széles körű szabadsága van az illetteket előírni, az illeték tárgyát, alapját és mértékét megállapítani. Az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés, és ennek megfelelően a törvényi szabályozás pénzügyi, jogi, gazdaságpolitikai alapjainak célszerűségi szempontú felülvizsgálatára; hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. A jogalkotás szabadságának határait természetesen ezen a területen is megszabják az alkotmányos alapjogokból adódó korlátok.” (574/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 628, 629.; 1106/B/1997. AB határozat, ABH 2003, 1018, 1021.)

Kimondta az Alkotmánybíróság azt is, hogy az 57. § (1) bekezdésből nem következik, hogy az igazságszolgáltatással kapcsolatos működési és egyéb költségek ne lennének a felekre háríthatók. Ugyanakkor az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből levezetett intézményvédelmi kötelezettség [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.] következményeként az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján az állam nemcsak arra köteles, hogy bírói utat biztosítson a személyek jogvitái esetére, hanem arra is, hogy a bírósághoz fordulást ténylegesen is lehetővé tegye. Ezért az igazságszolgáltatás igénybevételét lehetővé tevő, a perrel kapcsolatos kiadásokra is kiterjedő támogatási rendszert kell kiépítenie. (1074/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 452, 453.)

A Pp. 78. § (1) bekezdése szerint a pernyertes fél költségeinek megfizetésére a pereszes felet kell kötelezni; ez alól kivételt jelentenek a Pp. 80–83. §-okban foglaltak, vagy ha a törvény egyéb kifejezett rendelkezése a költséget a per eldöntésétől függetlenül másnak a terhére rója. Ezen felül az Itv. 1. és 37. §-a értelmében a bírósági eljárásért – bizonyos kivételektől eltekintve – eljárási illetéket kell fizetni. A Pp., valamint az Itv. azonban különféle kedvezményeket biztosít a peres felek számára: ezek egy része a peres felek személyéhez kapcsolódik (személyi kedvezmények), míg más részüik az érvényesített jog jellegéhez (tárgyi kedvezmények). A személyhez kötött kedvezmények a következők: a személyes költségmentesség [Pp. 84–85. §; R.], a személyes illetékmentesség (Itv. 5. §), és a személyes illetékfeljegyzési jog (Itv. 59–61. §); míg tárgyi kedvezmények: tárgyi költségfeljegyzési jog (Pp. 85/A. §, R. 3. §), a tárgyi költségmentesség [R. 2. §], a tárgyi illetékmentesség (Itv. 56–57. §), a tárgyi illetékfeljegyzési jog (Itv. 62. §), és az illeték mérséklése (Itv. 58. §).

Nem megalapozott tehát az indítványozó állítása, hogy egyesek számára pusztán kedvezőtlen anyagi helyzete

okán lehetetlen a bírósághoz fordulás, hiszen mind a Pp., mind az Itv. számos kedvezményt biztosít a felek számára. Az R. indítványozó által ugyancsak kifogásolt 6. § (2) bekezdése lehetővé teszi a költségmentesség engedélyezését akkor is, ha az R. 6. § (1) bekezdésben írt feltételek nem állnak fenn, de a bíróság a fél egyéb körülményeinek figyelembevételével megállapítja, hogy a fél létfenntartása veszélyeztetett; ezzel tovább bővíti a költségmentességben részesíthetők körét.

Az Alkotmánybíróság szerint ez a rendelkezés csupán akkor lenne kapcsolatba hozható az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, ha miatta egyesek számára a bírói út igénybevétele lehetetlenné válna. Az Alkotmánybíróság szerint e rendelkezés alapján ez nem állítható. A költségmentesség nem alkotmányos alapjog, hanem külön törvényi rendelkezéssel alapuló jogosultság, vagy az eljáró bíróság mérlegelése alapján adható kedvezmény. A Pp. és az Itv. fent már ismertetett kedvezményeket biztosító rendelkezései alkotják a jog érvényesíthetőségét, a bírósághoz fordulás alapjogát biztosító támogatási rendszert. Az Alkotmánybíróság szerint mindezeket figyelembe véve az R.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezése nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt alapvető jogot, ezért az indítványt elutasította.

1.2. Az egyik indítványozó szerint az R. 6. § (1) bekezdése „öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét” szövegrésze ellentétes az Alkotmány 1. és 2. §-aiból levezethető jogbiztonság elvével, mely biztosítja a törvény előtti egyenlőséget. A törvény előtti egyenlőséget a bírósági eljárás tekintetében az Alkotmány 57. § (1) bekezdése, míg általánosságban az Alkotmány 70/A. §-a deklarálja, és az indítványban előadott indokok is a bírósághoz fordulás jogával függenek össze. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság az 1.1. pontban már megvizsgálta, így az R. 6. § (1) bekezdésének Alkotmány 1–2. §-aiba ütközésének vizsgálatát mellőzte.

Nem vizsgálta az Alkotmánybíróság az R. 6. § (1) bekezdése „öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét” szövegrésze az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséhez ütközését sem. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó kérelmében hivatkozott az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére, azonban a jogorvoslati joggal, annak állított sérelmével összefüggésben sem indokolást, sem határozott kérelmet nem adott elő. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján az indítványt ebben a részében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

1.3. Az egyik indítványozó kérte annak megállapítását is, hogy az R. 6. § (1) bekezdése „öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét” szövegrésze ellentétes az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság több esetben vizsgálta az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség követelményének tartalmát; eszerint a Magyar Köztársas-

ság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. E rendelkezésről az Alkotmánybíróság a következőket mondta ki: „az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az állam számára konkrét kötelezettségeket nem határoz meg. Az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének törvényi eszköze szűkebb skálán mozoghat, s ezek közül a jogalkotó feladata a legcélszerűbb szabályozási mód megválasztása, az intézkedések rendszerének átfogó kidolgozása” [13/2008. (II. 21.) AB határozat, ABK 2008, február, 149, 151.]. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében deklarált esélyegyenlőség elvének értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, 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.).

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az R. megjelölt rendelkezése nem sérti az Alkotmány jogegyenlőség biztosító 70/A. §-át sem. Éppen ellenkezőleg: a költségkedvezmények az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt célt szolgálják; és így az „esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseknek” tekinthetők. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

1.4. Az egyik indítványozó szerint az R. 6. § (2) bekezdése és az Itv. 60. § (1) bekezdése azáltal, hogy lehetővé teszi a bírói mérlegelést a költségmentesség, illetve az illetékfeljegyzési jog kapcsán, ellentétes a jogállamiság elvével; a rendelkezés tartalma nem egyértelmű, zavaros, így önkényes jogalkalmazáshoz vezet.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. A jogbiztonság elve mindemellett tág mérlegelési és döntési lehetőséget hagy nyitva a jogalkotó számára, hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, s ezek a jogbiztonság követelményével ütközhetnek. Például az igazságosság egyedi esetekben való megvalósulását elősegítő méltányosság intézménye a jogbiztonsággal elvileg ellentétes. A jogbiztonság azonban mégsem szenved csorbát, mert a konkrét kivételek érvényesülési körét és feltételeit a jog előre tisztázza. Vonatkozik ez mind a méltányosság egyes jogintézményeire (...),

mind az olyan fogalmakra, amelyek széles bírói mérlegelést tesznek lehetővé. (Az utóbbiak tartalmi kiszámíthatóságát a jogállamban különféle – többek között jogegységi – intézmények szolgálják.) Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradvá valósulhat meg.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bírói mérlegelés elősegíti azt, hogy azok is költségmentességben részesülhessenek, vagy illetékfeljegyzési jogot kaphassanak, akiknek a jövedelme a törvényben meghatározott mértéket meghaladja, de valamely okból a bírósághoz fordulás mégis túlzott anyagi terhet jelent. Ennek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

1.5. Az egyik indítványozó az Itv. 60. § (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelmére is hivatkozott, azonban mivel az Alkotmánybíróság alapjogsérelmet e törvényi rendelkezések tekintetében sem állapított meg, korlátozásának kérdése sem merülhet fel.

2. Nem megalapozott az az indítványozói állítás sem, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet áll fenn, mert ennek alapján jövedelmi és vagyoni viszonyoktól függetlenül kellene a bírósághoz fordulás jogát biztosítani, amit a hatályos jog nem tesz meg.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. Eszerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására – hivatalból, vagy bárki indítványára – akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Mulasztásos alkotmányértés valósul meg azonban akkor is, ha valamely alapjog, alkotmányos elv érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [például 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerint 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. „Ez a rendelkezés deklarálja – egyes eljárási garanciák meghatározása mellett – a bírósághoz fordulás jogát. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ezen alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy – egyebek mellett – a polgári jogi jogok és kötelezettségek (a polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson.” [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.; 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 765, 772.] Ebből a rendelkezésből azonban a bírósághoz fordulás, a jogérvényesítés ingyenessége nem vezethető le. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában rámutatott arra, hogy

„kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra – de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]

A bírósághoz fordulás jogának gyakorlása és így a bírói jogvédelemhez jutás esélye, mivel a szükséges jogi szolgáltatások alapvetően piaci keretek között működnek, továbbá a bírósági eljárás egyéb költségekkel (illeték stb.) járhat, kétségtelenül függhet a jogát érvényesíteni kívánó anyagi lehetőségeitől. A törvényhozó Alkotmányon – elsősorban a 70/A. § (3) bekezdésén – alapuló feladata biztosítani, hogy ennek ellenére senki se legyen anyagi eszköz hiányában elzárva jogai bíróság előtti érvényesítésétől vagy védelmétől. Ennek teljesítésekor a törvényhozó mérlegeli, milyen eszközöket alkalmaz. Elsősorban nem az Alkotmánybíróság feladata megvizsgálni, ténylegesen mennyire hatékonyak a rendelkezésre álló jogi eszközök: erre, és az esetleg szükséges változtatások elfogadására, a szükségletek és a lehetőségek ismeretében a törvényhozó hivatott.

Mindezekre tekintettel és az 1.1. pontban foglalt indokok alapján az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

3. Az indítványozó kérte a Pp. 88. §-a alkotmányossági vizsgálatát is. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy ezt a rendelkezést a jogi segítségnyújtással kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CLI. törvény 22. § (4) bekezdése 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – hatályát veszített jogszabály alkotmányosságát csak az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, vagy a 48. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén vizsgálja. A fenti eseteken kívül az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály hatályon kívül helyezése esetén az annak helyébe lépett új jogszabályt vizsgálja meg, amennyiben az tartalmazza a korábbi jogszabály indítványozó által támadott rendelkezését. Hatályon kívül helyezett jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatára egyéb esetben nincsen mód (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

Mivel a hatályos szabályozás az indítványozó által kifogásolt, vagy azzal azonos tartalmú rendelkezést nem tartalmaz, valamint az Abtv. szerinti bírói kezdeményezésnek, vagy alkotmányjogi panasznak nem tekinthető, az Alkot-

mánybíróság a Pp. 88. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. október 14.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Lévy Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

970/D/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint 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 polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 15. § (2) bekezdése, 233/A. §-a, 253. § (3) bekezdése, a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 217. § (4) bekezdése, illetve a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet 7. § (1) bekezdése, 18. §-a, illetve 21. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt és alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 233/A. §-ának, valamint a 253. § (3) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 8. §-ába, valamint az 57. § (1) bekezdésébe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénnyel, valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénnyel összefüggésben alkotmányos követelmény kimondására irányuló indítványt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Pécsi Városi Bíróság 0201–5.Vh.478/2004/39. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 15. § (2) bekezdése, 233/A. §-a, 253. § (3) bekezdése, a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 217. § (4) bekezdése, illetve a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó elsődlegesen alkotmányjogi panasszal élt a Pécsi Városi Bíróság 0201–5.Vh.478/2004/39. számú, valamint a Baranya Megyei Bíróság 3.Pkf.50.821/2006/7. számú végzése ellen, másodlagosan a végzésekben alkalmazott és az alábbiakban részletesen megjelölt jogszabályi rendelkezések tekintetében – azok megsemmisítését kérve – utólagos normakontroll iránti kérelmet is előterjesztett. Emellett kérte a támadott rendelkezések alkalmazásának visszamenőleges kizárását is.

2. Álláspontja szerint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 217. §-ának (4) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 8. § (1) és (2) bekezdéseibe, valamint az 57. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó az alkotmányellenességet abban látja, hogy a bíróság a végrehajtási kifogást nemperes eljárásban, tárgyaláson kívül, végzéssel bírálja el, valamint, hogy az eljárásban a végrehajtó nem minősül félnek. Álláspontja szerint „e nélkül az eljárás nem tekinthető tisztességesnek”.

3. Az indítványozó úgy véli, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet (a továbbiakban: Dsz.) 7. § (1) bekezdése, mely szerint ha a végrehajtás pénzfizetésre irányul, a munkadíj a végrehajtható okiratban feltüntetett főkövetelést, járulékot és költséget magában foglaló együttes összeghez igazodik. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés „nem világos és félreérthető”, mert a „különféle alanyok számára behajtásra kerülő összegek tekintetében elhatárolást nem tartalmaz”.

4. Az indítványozó emellett támadja a Dsz. 18. §-át is. Ez véleménye szerint azért ütközik a jogállamiság követel-

ményébe, mert nem tartalmazza, hogy a végrehajtási eljárás mikor tekinthető eredményesnek.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésébe ütközik, hogy ügyviteli befejezés [Dsz. 21. § (1) bekezdés] esetén a végrehajtó díjazásra jogosult, valamint a jogállamiság elvébe ütközik, hogy a Dsz. nem egyértelmű abban a tekintetben, hogy a „végrehajtás folytatása esetén a végrehajtó milyen további díjazásra jogosult”. Álláspontja szerint továbbá a Dsz. 21. § (1) bekezdése és a 22. § (2) bekezdése ellentétes a Ptk. 7. §-ával, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert „a díjazással kapcsolatos jogvitát csak törvénnyel lehetett volna szabályozni”. Az indítványozó ezen rendelkezésekkel összefüggésben alkotmányos követelmény kimondását is kérte.

5. Az indítványozó továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 233/A. §-át az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 8. §-ába, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdéseibe ütközőnek véli. Ennek indoka az, hogy a másodfokú határozatok – különösen amikor a másodfokú bíróság a „tényállást kiegészíti, illetve felülmérlegeli” – is szenvedhetnek olyan fogyatékoságban, amelyek alapján indokolt lenne a jogorvoslat biztosítása. Emellett az indítványozó a Pp. 253. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét is állította ugyanezen indokból.

6. Végül az indítványozó a Pp. 15. § (2) bekezdését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint az 57. § (1) bekezdésébe ütközőnek vélte. Azt sérelmezte, hogy az eljárás elhúzódása miatti kifogást követően „ugyanaz a másodfokú tanács bírálja el a fellebbező kérelmét, mint amely korábban a törvényben foglalt kötelezettségét határidőben nem teljesítette”. A jogállamiság sérelmét pedig abban látja, hogy a támadott rendelkezés szövege ellentmondásos. Emellett a Pp. 15. § (2) bekezdése tekintetében is alkotmányos követelmény kimondását kérte.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„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.”

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

2. A Pp.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„15. § (2) A per másodfokú elintézéséből és a felülvizsgálati kérelem elbírálásából ki van zárva az a bíró is, aki az eljárás elhúzódása miatti kifogás elbírálásában részt vett.”

„233/A. § Fellebbezéssel megtámadható a másodfokú eljárásban hozott olyan végzés, amellyel szemben az első fokú eljárás szabályai szerint fellebbezésnek lenne helye, továbbá a másodfokú eljárásban hozott, a fellebbezést hivatalból elutasító végzés.”

„253. § (3) A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét csak a fellebbezési (csatlakozó fellebbezési) kérelem és a fellebbezési ellenkérelem korlátai között (247. §) változtathatja meg, e korlátok között azonban a perben érvényesített jog, illetőleg az azzal szemben felhozott védekezés alapjául szolgáló olyan kérdésekben is határozhat, amelyekben az elsőfokú bíróság nem tárgyalt, illetőleg nem határozott. A másodfokú bíróság a fellebbezési (csatlakozó fellebbezési) kérelem és a fellebbezési ellenkérelem korlátaira tekintet nélkül határoz a le nem rótt illeték, valamint az állam által előlegezett és meg nem térült költség megfizetéséről.”

3. A Vht.-nak az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„217. § (4) A bíróság a végrehajtási kifogásról soron kívül – szükség esetén a felek meghallgatása után – határoz.”

4. A Dsz.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„7. § (1) Ha a végrehajtás pénzfizetésre irányul, a munkadíj a végrehajtható okiratban feltüntetett főkövetelést, járulékot és költséget magában foglaló együttes összeghez (a továbbiakban: végrehajtási ügyértékhez) igazodik.”

„18. § Ha a végrehajtási eljárás teljesen vagy részben eredményes, a végrehajtót behajtási jutalék illeti meg.”

„21. § (1) A végrehajtó a végrehajtási ügy érdemi vagy ügyviteli befejezésekor, meghatározott cselekmény végrehajtása esetén a cselekmény elvégzését vagy elvégzetetését követően az általa felszámított munkadíjról, költségtérítésről, behajtási jutalékról és az öt esetleg megillető egyéb összegről díjjegyzéket állít ki, amelyet a feleknek, előzetes eljárás és végrehajtási kérelem elkészítése esetén a kérelmezőnek kézbesít. A díjjegyzéknek tartalmaznia kell azt a tájékoztatást, hogy a díjfelszámítás ellen végrehajtási kifogást lehet előterjeszteni.”

„22. § (2) A bíróság a végzést a feleknek, a végrehajtónak és a végrehajtási kifogást előterjesztőnek kézbesíti, egyúttal felhívja a végrehajtót a szükséges intézkedés megtételére.”

III.

Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az indítvány egyrészt alkotmányjogi panaszt, másrészt utólagos normakontroll iránti kérelmet tartalmaz.

1.1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

Az 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. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó a Baranya Megyei Bíróság 3.Pkf.50.821/2006/7. jogerős végzését 2006. szeptember hó 18. napján vette kézhez, és indítványát 2006. november hó 2. napján, azaz hatvan napon belül adta postára, ezért az határidőben érkezettnek tekintendő.

1.2. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogsérelme bekövetkezett. Ezért az alkotmányjogi panasz tárgya kizárólag a Baranya Megyei Bíróság jogerős végzésében alkalmazott, illetve mivel az az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta, az abban alkalmazott jogszabályi rendelkezések – azaz a Dsz. 7. § (1) bekezdése, a 18. §-a, illetve a 21. § (1) bekezdése – lehetnek.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Pécsi Városi Bíróság 0201–5.Vh.478/2004/39. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt – mivel e határozat nem jogerős –, valamint a Baranya Megyei Bíróság 3.Pkf.50.821/2006/7. számú végzésében nem alkalmazott jogszabályi rendelkezések – a Pp. 15. § (2) bekezdése, a 233/A. §-a, a 253. § (3) bekezdése, a Vht. 217. § (4) bekezdése, illetve a Dsz. 22. § (2) bekezdése – vonatkozásában 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 alkotmányjogi panaszt visszautasította.

1.3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a Baranya Megyei Bíróság 3.Pkf.50.821/2006/7. végzésében alkalmazott és alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezések az indítványozó által megjelölt okokból az indítványban megjelölt alkotmányi rendelkezéseket sértik-e.

1.3.1. Az indítványozó szerint a Dsz. 7. § (1) bekezdése – félreérthető normatartalmával – sérti az jogbiztonság alkotmányos követelményét.

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat megállapította, 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 Dsz. 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha a végrehajtás pénzfizetésre irányul, a munkadíj a végrehajtható okiratban feltüntetett főkövetelést, járulékot és költséget magában foglaló együttes összeghez (a továbbiakban: végrehajtási ügyértékhez) igazodik.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom alkotmányos követelményének a Dsz. 7. § (1) bekezdésében szereplő normaszöveg megfelel, a támadott rendelkezés egyértelmű, kiszámítható és nem értelmezhető többféleképpen. Az indítványozónak azon hivatkozása, hogy a jogszabály a „különféle alanyok számára behajtásra kerülő összegek tekintetében elhatárolást nem tartalmaz” nem teszi a támadott rendelkezést félreérthetővé.

1.3.2. Az indítványozó szerint a Dsz. 18. §-a – mely a végrehajtási eljárás teljes vagy részbeni eredményességéről rendelkezik – azért ütközik a jogállamiság, illetve a jogbiztonság követelményébe, mert nem határozza meg pontosan, hogy mely esetekben tekinthető eredményesnek. Az Alkotmánybíróság a normavilágossággal kapcsolatban az 1.3.1. pontban kifejtettekén túl több határozatában kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás 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. [1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.]

A 42/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint „[a]lkotmányellenesség 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.)

A támadott jogszabálynak nem tulajdonítható az indítványozó által megjelölt olyan értelmezés, mely a norma értelmezhetetlenségére, illetve eltérő értelmezésére, kiszámíthatatlanságára, vagy túlzottan általános megfogalmazására alapozottan jogbizonytalanságot eredményezne.

A végrehajtási eljárás teljes vagy részbeni eredményességét a jogszabály a „behajtási jutalék” cím alatt tárgyalja, s ebből nyilvánvalóan az következik, hogy a végrehajtási eljárás akkor eredményes, ha a végrehajtást kérőhöz, vagy a végrehajtóhoz a végrehajtásból valamilyen összeg befolyik. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés kizárólag egyféleképpen értelmezhető, az megfelel a normavilágossággal szemben támasztott követelményeknek, ezért nem megalapozottak az indítványozó azon hivatkozásai, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményét sérti. Emiatt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a tekintetben is elutasította.

1.3.3. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Dsz. 21. § (1) bekezdésének az indítványozó által vélt alkotmányellenességét vizsgálta meg. E szerint a végrehajtó a végrehajtási ügy érdemi vagy ügyviteli befejezésekor díjjegyzéket állít ki.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e rendelkezés és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, valamint a 70/B. § (3) bekezdése között nincs érdemi és közvetlen összefüggés az indítványozó által hivatkozott azon indokok alapján, hogy „a Dsz. nem egyértelmű abban a tekintetben, hogy a végrehajtás folytatása esetén a végrehajtó milyen további díjazásra jogosult”, valamint hogy „a díjazással kapcsolatos jogvitát csak törvénnyel lehetett volna szabályozni”. Alkotmánybíróság emellett megjegyzi azt is, hogy a Dsz. 21. § (1) bekezdése és a Ptk. 7. §-a között sincs semmilyen érdemi összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.]. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében is elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozónak az utólagos normakontroll iránti indítványát vizsgálta meg.

2.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben kifejtetteket az utólagos normakontroll tekintetében is változatlanul fenntartja. Erre tekintette a Dsz. 7. § (1) bekezdése, a Dsz. 18. §-a, valamint a 21. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azoknak a jogszabályi rendelkezéseknek az indítványozó által vélt alkotmányellenességét vizsgálta meg, melyeket az alkotmányjogi panasz alapján nem vizsgálhatott meg, azaz a Vht. 217. § (4) bekezdését, a Dsz. 22. § (2) bekezdését, a Pp. 15. § (2) bekezdését, valamint a 233/A. §-át és a 253. § (3) bekezdését.

2.2.1. Az indítványozó szerint a Vht. 217. § (4) bekezdése azért ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 8. § (1) és (2) bekezdéseibe, valamint az 57. § (1) bekezdé-

sebe, mert a bíróság a végrehajtási kifogást nemperes eljárásban, tárgyaláson kívül, végzéssel bírálja el, mely eljárásban a végrehajtó nem minősül félnek.

A Vht. 217. § (4) bekezdése szerint a bíróság a végrehajtási kifogásról soron kívül – szükség esetén a felek meghallgatása után – határoz. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Vht.-nak e rendelkezése nem tartalmazza az indítványozó által hivatkozottakat. A Vht. 217. § (4) bekezdéséből nem következik, hogy a végrehajtási kifogás elbírálása nemperes eljárásban, tárgyaláson kívül, végzéssel történik, valamint azt sem, hogy ezen eljárásban a végrehajtó nem minősül félnek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ezen része nem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésének, mivel az – az indítványozó téves jogszabály-megjelölése okán – nem tartalmazza a sérelmezett jogszabályi rendelkezést. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a megfelelő jogszabály megjelölése hiányában az indítvány – a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt – érdemben nem bírálható el, ezért azt az Alkotmánybíróság – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – visszautasította.

2.2.2. Az indítványozó a Dsz. 22. § (2) bekezdését azért támadta, mert azt a Ptk. 7. §-ával ellentétesnek vélte. Az, hogy a bíróság a végzést a feleknek, a végrehajtónak és a végrehajtási kifogást előterjesztőnek kézbesíti, egyúttal felhívja a végrehajtót a szükséges intézkedés megtételére, véleménye szerint ellentétes a Ptk. azon rendelkezésével, hogy a törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége. Érvényesítésük – ha törvény másképpen nem rendelkezik – bírósági útra tartozik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által összekapcsolt rendelkezések egymással semmilyen összefüggésben nincsenek. Erre tekintettel a Dsz. 22. § (2) bekezdésének a Ptk. 7. §-ával való ellentéte nem értelmezhető, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme fel sem merülhet.

2.2.3. Az indítványozó a Pp. 15. § (2) bekezdését abból az okból tartotta a Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, valamint az 57. § (1) bekezdésével ellentétesnek, mert „annak szövegezése nem felel meg az egyértelműség követelményének, de a tisztességes eljárás követelményének sem”. Az, hogy a Pp. 15. § (2) bekezdése csak a per másodfokú elintézéséből és a felülvizsgálati kérelem elbírálásából zárja ki azt a bírót, aki az eljárás elhúzódása miatti kifogás elbírálásában részt vett, azt eredményezi, hogy az a bíróság, mely a kifogást nem tartja alaposnak és azt a „felettes bírósághoz felterjeszti”, a felettes bíróság határozatát követően eljárhat. Álláspontja szerint a felterjesztő bíróság már azzal részt vesz a „kifogás elbírálásában, hogy azt nem tartja alaposnak”.

A Pp. 114/B. §-a rendelkezik az eljárás elhúzódása miatti kifogás elintézésének részletes szabályairól. E szerint az ügyben eljáró bíróság, ha a kifogást alaposnak tartja, megteszi a szükséges intézkedést. Amennyiben a kifogást nem tartja alaposnak, a kifogást tartalmazó beadványt felterjeszti a kifogás elbírálására hatáskörrel rendelkező bírósághoz, számot adva arról, hogy a hiányolt eljárás

rás cselekmény elvégzésére vagy határozat meghozatalára milyen okból nem került sor. Ha a kifogást elbíráló bíróság a kifogásban foglaltaknak helyt ad, a mulasztó bíróságot határidő tűzésével intézkedés foganatosítására hívja fel, a kifogás alaptalansága esetén azt indokolt határozattal elutasítja.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szereplő alapvető joggal, ezen belül az ún. tisztességes eljárás követelményeivel. A 6/1998. (III. 11.) AB határozatában megállapította, hogy „a »tisztességes eljárás« (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül (ti. mint »igazságos tárgyalás«), hanem az idézett alkotmányi rendelkezésben foglalt követelményeken túl – különösen a büntetőjogra és eljárásra vonatkozóan – az 57. § többi garanciájának teljesedését is átfogja. (...) [O]lyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni.” [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]

A fent kifejtettekből következően nyilvánvaló, hogy amennyiben a bíróság nem tartja alaposnak a kifogást, azt nem bírálja el, hanem a hatáskörrel rendelkező bírósághoz terjeszti fel. Az, hogy a bíróság a kifogást nem tartja megalapozottnak nem tekinthető a kifogásról való döntésnek. Erre hatáskörrel kizárólag a felettes bíróság rendelkezik. Azzal, hogy az a bíróság nem ért egyet a kifogásban foglaltakkal és azt felterjeszti a kifogás elbírálására hatáskörrel rendelkező bírósághoz, nem sérül a tisztességes eljárásról való jog követelménye. Ugyanígy nem sérül a tisztességes eljárásról való jog abban az esetben sem, amennyiben a kifogásnak a hatáskörrel rendelkező bíróság általi elbírálását követően a bíróság az eljárást tovább folytatja. Ezen esetek egyikében sem fordul elő az, hogy egy bíróság ugyanazon kérelmet két alkalommal bírálja el. Mindezekre tekintettel az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelme az indítványozó által hivatkozottak alapján nem valósul meg.

A tekintetben, hogy a Pp. 15. § (2) bekezdése nem felel meg az egyértelműség követelményének, az Alkotmánybíróság fenntartja a normavilágosság összefüggésben a korábban már idézett 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában foglaltakat. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom alkotmányos követelményének megfelel a Pp. 15. § (2) bekezdésében szereplő azon normaszöveg, miszerint a per másodfokú elintézéséből és a felülvizsgálati kérelem elbírálásából ki van zárva az a bíró is, aki az eljárás elhúzódása miatti kifogás elbírálásában részt vett. Az indítványozónak azon hivatkozása, hogy a jogszabály „ellentmondásos”, a fentiek alapján nem megalapozott és ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelme sem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

2.2.4. Az indítványozó szerint a Pp. 233/A. §-a azért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a 8. §-át, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdéseit, mert a másodfokú határozat

tok – különösen amikor a másodfokú bíróság a „tényállást kiegészíti, illetve felülmérlegeli” – is szenvedhetnek olyan fogyatékoságban, amelyek alapján indokolt lenne a jogorvoslat biztosítása. Ugyanezen indokból az indítványozó a Pp. 253. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia: egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmány sértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a kérelem alapjául szolgáló ok hiányában az indítvány – a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt – érdemben nem bírálható el, ezért azt az Alkotmánybíróság visszautasítja [18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 171.]. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában megállapította, hogy az indítványozó indokai kizárólag a jogorvoslathoz való jog sérelmének megállapítására irányulnak. Tekintettel arra, hogy a fentiekben ismertetett, az Abtv. 22. § (2) bekezdésében rögzített feltételeknek az Alkotmánybírósághoz benyújtott jelen indítvány azon része, mely a Pp. 233/A. §-ának, valamint a 253. § (3) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 8. §-ába, valamint az 57. § (1) bekezdésébe ütközését állította, nem felelt meg az Alkotmánybíróság azt – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – visszautasította.

Ezért az Alkotmánybíróság érdemben a Pp. 233/A. §-ának, valamint a 253. § (3) bekezdésének kizárólag az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe való vélt ütközését vizsgálta meg.

A Pp. 253. § (3) bekezdésében foglalt reformatórius jogkör korlátozott, csak a fellebbezési (csatlakozó fellebbezési) kérelem és a fellebbezési ellenkérelem korlátai között érvényesülhet. E korlátok között azonban a bíróság a perben érvényesített jog, illetőleg az azzal szemben felhozott védekezés alapjául szolgáló olyan kérdésekben is határozhat, amelyekben az elsőfokú bíróság nem tárgyalt, illetőleg nem határozott.

Emellett utal az Alkotmánybíróság arra is, hogy a Pp. 252. § (3) bekezdése kimondja, hogy amennyiben a bizonyítási eljárásnak nagyterjedelmű vagy teljes megismétlése, illetőleg kiegészítése szükséges, a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét – mindenkor a fellebbezési (csatlakozó fellebbezési) kérelem és a fellebbezési ellenkérelem korlátai között – hatályon kívül helyezheti, és az elsőfokú bíróságot ebben a keretben a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasíthatja.

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény vétségi eljárást szabályozó rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 49/1998. (XI. 27.) AB határozatában az alábbiakat állapította meg. „A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB hat.,

ABH 1992, 27, 31.]. Az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet (1437/B/1990. AB határozat – ABH 1992, 453, 454.). A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat [9/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992, 59, 68.].

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

(...) Sem a jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalma, sem a jogorvoslati jogosultság (...)garanciális eljárási alapelve nem biztosít alanyi jogot arra, hogy a büntető felelősségre vonás alapjául szolgáló tényállás-megállapítást minden esetben az elsőfokú bíróság végezze, illetve hogy tényállási hiba esetén a másodfokú bíróság korrigáló döntése ellen újabb jogorvoslati lehetőség nyíljon, avagy ténykérdésekben a másodfokú bíróság csupán korlátozott reformatórius jogkörrel vagy azzal sem rendelkezzen. A jelen vizsgálat szempontjából is érvényes továbbá az Alkotmánybíróságnak a Polgári Perrendtartás tekintetében kifejtett álláspontja, amely szerint a hatályosnál sokkal részletesebb és bonyolultabb perrendtartási szabályozás sem tud garanciát adni arra, hogy minden eseti bírósági döntés tökéletesen megfeleljen az anyagi igazság követelményének (1437/B/1996. AB határozat, ABK 1998. március 124, 126.). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a (...) megalapozatlan tényállás revíziójának lehetőségére és kötelezettségére vonatkozó, ezzel összefüggő rendelkezések (...) nem korlátozzák a jogorvoslathoz való alkotmányos jogot. (...)A ténybeli hibák orvoslására szélesre tárt reformációs jogkör sem ellenkezik egyetlen alkotmányos rendelkezéssel sem (...).” (ABH 1998, 372, 382–383.)

A Pp. vizsgált szabályai tehát korlátozott körben teszik lehetővé az első fokon hozott határozatok kiegészítését, illetve megváltoztatását, melyek a fent idézett korábbi határozatokra tekintettel a jelen ügyben kifejtett indokok alapján nem eredményezik a jogorvoslati jog sérelmét. Ezért az Alkotmánybíróság a Pp. 233/A. §-a, valamint a 253. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó kezdeményezte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg alkotmányos követelményt a Vht., valamint a Pp. egyes rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggésben. Az Abtv. nem biztosít indítványozási jogot alkotmányos követelmény megfogalmazására. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy

az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. [292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591–1592.] Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására előterjesztett indítványt visszautasította.

4. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt, valamint a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezések konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát mellőzte (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935–936.).

Budapest, 2008. október 27.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

33/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 cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 76. § (3) bekezdése, 77. §-a és 79. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 2. § (3) bekezdése, 3. § sz) pontja, 48. § (1) bekezdése és az azt megelőző fejezet címéből a „létesítése és” szövegrésze, „A közforgalmú gyógyszertár

létesítése” alcíme, 49. § (1) bekezdése, 50. § (2) és (3) bekezdése, 51. § (1) bekezdés második mondatának a „közvetlen lakossági gyógyszerellátás céljából” szövegrésze és (2) bekezdése, 63. § (1) bekezdése, 77. § (2) bekezdés a) pontjának „az intézeti és közvetlen lakossági gyógyszerellátási feladatok elkülönítésével összefüggő részletes szabályokat” mondatrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó utólagos normakontroll keretében a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Ctv.), valamint a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt terjesztett elő.

1. A Ctv.-nek „A törvényességi felügyeleti eljárás” címe alá tartozó 76. § (3) bekezdését, 77. §-át és 79. § (2) bekezdését az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményébe, 77. §-át pedig az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe is ütközőnek tartotta.

Okfejtésének kiindulópontja, hogy „a közhitelesség biztosítása érdekében a cégnyilvántartás (...) törvénysértő adatot nem tartalmazhat,” ezért a törvényességi felügyeleti eljárást bárki kezdeményezésére, jogvesztő határidő előírása, a hivatalbóli és kérelemre indítható eljárások körének megkülönböztetése nélkül le kellene folytatni. Nézete szerint a szabályozás ellentmondásos, a két eljárás közti különbségtételt maga a Ctv. 76. § (3) bekezdésében foglalt eset kérdőjelezi meg, amely szerint a kérelemre indult eljárás az ott meghatározott okból hivatalbólív fordulhat át. „Nincs értelme (...) megszorító jelleggel szabályozni az eljárás kezdeményezésének feltételeit,” illetőleg a hiányos kérelem elutasítását lehetővé tenni. Ezt kívánja a jogbiztonság és a jogegyenlőség azért is, mert ha a – Ctv. 77. § a)–b) pontjában felsorolt – hatóság, szakmai kamara nem kíván eljárást kezdeményezni, a cégbíró más – a 77. § (1) bekezdés c) pontjában megjelölt – érdekelt kérelme kapcsán „azt keresné, (...) hogyan lehet elutasítani.”

2. Az indítvány szerint a Gyftv. 2. § (3) bekezdése, 3. § sz) pontja, 48. § (1) bekezdése és az azt megelőző fejezet címéből a „létesítése és” szövegrésze, „A közforgalmú gyógyszertár létesítése” alcím, 49. § (1) bekezdése, 50. § (2) és (3) bekezdése, 51. § (1) bekezdés második mondatának a „közvetlen lakossági gyógyszerellátás céljából” szö-

vegrésze és (2) bekezdése, 63. § (1) bekezdése, 77. § (2) bekezdés *a*) pontjának „az intézeti és közvetlen lakossági gyógyszerellátási feladatok elkülönítésével összefüggő részletes szabályokat” mondatrésze az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, míg a Gyftv. 49. § (1) bekezdése, 50. § (2) és (3) bekezdése, 51. § (1) és (2) bekezdése, valamint 77. § (2) bekezdésének idézett része az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe is ütközik.

Az indítványozó szerint a jogbiztonság sérelmét eredményezi, hogy a Gyftv. 2. § (3) bekezdése nem adja meg a gyógyszertár „jogilag korrekt fogalmát.” A gyógyszertárat egészségügyi intézményként definiálja, amelynek az indítványozó véleménye szerint csak az intézeti gyógyszertár (Gyftv. 51. §) felel meg, mert az a gyógyintézet része, így az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 3. § *ga*) alpontja alá esik, azonban „önálló jogalanyiság hiányában nem gyógyszertár.” A közforgalmú gyógyszertár ugyan önálló jogalany, de – mint az indítványozó kifejti – nem tekinthető egészségügyi intézménynek, mert egyfelől nem vonható az Eütv. idézett rendelkezése alá, másfelől e jellege ellen szól, hogy a Gyftv. 74. §-a és 76. §-ának (1) bekezdése szerint egyéni vállalkozó által, vagy gazdasági társasági formában működtethető.

Az indítványozó kifejtette, hogy a személyes gyógyszertár működtetési jognak (a továbbiakban: személyi jog) a Gyft. 3. § *sz*) pontja szerinti definíciója ugyancsak a jogbiztonságot sérti. Úgy érvel, hogy „a jogalkotó szerint a működtetés joga azonos a gyógyszertár vezetés tényével,” holott a személyi jog engedélyezésénél a gyógyszertár még nem létezik, tehát a személyi jog „nem lehet más, mint a gyógyszertár alapítási engedélye.” A vezetésről csak később születet döntés, ha a társasági formában működő gyógyszertár esetén a cégbírósi bejegyzéssel, egyéni vállalkozó esetében az igazolvány kiadásával létrejön a gyógyszertár. A fogalom-meghatározás így az egyéni vállalkozó esetében helyes, mert a vezetésről a személyes működtetési joggal rendelkező gyógyszerész egyedül dönt, társasági formában létrejött gyógyszertár esetében azonban a tulajdonosok, vagyis a személyi jogos gyógyszerész csak akkor vezetheti a gyógyszertárat, ha vezető tisztségviselőnek választják.

Nem állapítható meg a Gyftv. 48. §-ából és a fejezet címéből, illetőleg a kifogásolt alcímből sem, hogy a „tulajdonképpen gyógyszertárat” ki, milyen eljárással létesíti, mert a működési engedély kiadásának feltételei nem azonosak a létesítés engedélyezésével. Az indítványozó kifejtette, hogy a Gyftv. 74. §-a alapján a közforgalmú gyógyszertár létesítésére vagy cégeljárásban, vagy a 76. § (1) bekezdés szerint egyéni vállalkozói igazolvány kiadásával kerül sor. A gyógyszertárként létrejött jogalany csak ezután, a hatóság által kiadott működési engedély alapján kezdheti meg tevékenységét. Ezért az előbbi rendelkezés és címek azért ütköznek a jogbiztonság követelményébe, mert nem a gyógyszertár létesítését, hanem a működés

megkezdését szabályozzák, vagyis a szabályozás tárgya nem az, amit a kifogásolt rendelkezések megjelölnek.

Az indítvány szerint a Gyftv. 49. § (1) bekezdésének a közforgalmú gyógyszertár működésének engedélyezésére vonatkozó szabályából az következik, hogy olyan településen, ahol közforgalmú gyógyszertár már működik, akkor sem adható ki új gyógyszertárra engedély, ha a kérelmező minden jogszabályi feltételt teljesített, így az ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében és 70/A. § (3) bekezdésében foglaltakkal.

A Gyftv.-nek a fiókgyógyszertár intézményére és számára vonatkozó 50. § (2) és (3) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdését az indítvány szerint azáltal sérti, hogy a székhelyi gyógyszertár vezetéséhez kötődő személyi jog hatályát kiterjeszti a többi gyógyszertárra, holott „a személyi jogos gyógyszertár vezetési kötelezettség egyszerre csak egy helyen teljesíthető.” A személyi jogos gyógyszerésznek eleget kell tennie gyógyszertár vezetési kötelezettségének, amely akkor valósul meg, ha egy gyógyszertára van.

A Gyftv. – intézeti gyógyszertárra vonatkozó – 51. § (2) bekezdését és 77. § (2) bekezdését azért tartotta az indítványozó a jogbiztonságot és jogegyenlőséget sértőnek, mert ellentétes azzal a követelménnyel, miszerint a gyógyszertár csak személyi jog alapján működtethető. A „gyógyszertárnak nem tekinthető intézeti gyógyszertár” ugyanis személyi joggal rendelkező gyógyszerész vezetése nélkül is végezhet közvetlenül lakossági gyógyszerellátást.

Az indítványozó kifejtette, hogy a Gyftv. 63. § (1) bekezdése a jogbiztonság követelményébe ütközően nem rögzíti a személyi jogos gyógyszerészt helyettesítő felelős vezető alkalmazásának maximális időtartamát, csupán hatósági engedélyhez köti. Ezzel lehetővé teszi, hogy a gyógyszertár korlátlan időre mentesüljön a személyes vezetésre vonatkozó kötelezettség alól.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

„70/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

2. A Ctv. érintett rendelkezései:

„76. § (1) Hivatalból jár el a cégbíróság, ha
a) az eljárás lefolytatásának szükségességéről, az arra okot adó körülményről hivatalos eljárása során maga szerez tudomást, vagy

(...)

(3) Az (1) bekezdés *a*) pontja alapján indul meg a törvényességi felügyeleti eljárás akkor is, ha a cégbíróság az eljárás megindítására okot adó körülményről olyan személytől szerez tudomást, aki az eljárásban kérelmezőként nem kíván részt venni, vagy jogi érdeke, illetve más feltétel hiányában nem vehet részt a törvényességi felügyeleti eljárásban.”

„77. § (1) Kérelemre indul a törvényességi felügyeleti eljárás, ha annak lefolytatását

a) az ügyész,

b) jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése körében

ba) a cég tevékenységének ellenőrzésére jogosult hatóság vagy közigazgatási szerv,

bb) a területileg illetékes gazdasági, illetve szakmai kamara,

c) az kéri, akinek az eljárás lefolytatásához jogi érdeke fűződik és e jogi érdeket valószínűsíti.

(2) A kérelemnek az ügy elbírálásához szükséges valamennyi tény, illetve adatot tartalmaznia kell. A törvényességi felügyeleti eljárás során a kérelmező a kérelme előterjesztésének okát nem változtathatja meg. A törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatásával felmerülő költségeket a Pp. általános szabályai szerint a kérelmező köteles előlegezni. A költségek viselése csak akkor terheli a kérelmezőt, ha a kérelme alaptalan volt.

(3) A cégbíróság a kérelmet elutasítja, ha a kérelem nem felel meg az (1) bekezdésben foglalt feltételeknek.

(4) Az eljárás során a kérelmező a kérelmét bármikor visszavonhatja. Ilyen esetben az eljárást meg kell szüntetni. Az eljárás során felmerült költségeket a Pp. általános szabályai szerint a kérelmező viseli.

(5) A (4) bekezdésben meghatározott esetben, illetve ha a kérelem elutasítására került sor, a cégbíróság az eljárást hivatalból megindíthatja, ha a törvényességi felügyeleti eljárásnak hivatalból is helye van.

(6) A kérelemre induló törvényességi felügyeleti eljárás során keletkezett iratokat (beadványokat, határozatokat) a bíróság megküldi a kérelmezőnek, illetve a cégnek, akik a törvényességi felügyeleti eljárásban nyilatkozatot tehetnek, illetve az érdemi határozatokkal szemben jogorvoslattal élhetnek.”

„79. § (1) A cégbíróság törvényességi felügyeleti eljárását az arra okot adó körülményről való tudomásszerzéstől számított harminc napon belül, illetve az eljárásra okot adó körülmény bekövetkezésétől számított egyéves jogvesztő határidőn belül lehet kérni. Ha a cég valamely jogszabálysértő helyzetet vagy állapotot nem szüntet meg, az eljárás megindítása mindaddig kérhető, amíg ez a helyzet vagy állapot fennáll.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak irányadók abban az esetben is, amikor a cégbíróság hivatalból indítja meg a törvényességi felügyeleti eljárást, azzal az eltéréssel, hogy kivételesen indokolt esetben az eljárás a törvényt sértő cég-

jegyzékadat kiküszöbölése érdekében az egyéves határidőt követően is megindítható.”

3. A Gyftv. rendelkezései:

„2. § (3) A gyógyszerészeti egészségügyi szolgáltató és kiskereskedelmi tevékenységet végző egészségügyi intézmény. Gyógyszerészeti közforgalmú, intézeti, fiók- és kézi-gyógyszerészeti formában működhet.”

„3. § E törvény alkalmazásában

sz) *személyes gyógyszerészeti működtetési jog*: szakmai gyakorlattal rendelkező gyógyszerész részére közforgalmú gyógyszerészeti vezetésére adott engedély (a továbbiakban: személyi jog);”

„I. Fejezet

A GYÓGYSZERTÁRAK LÉTESÍTÉSE ÉS MŰKÖDTETÉSE

48. § (1) Gyógyszerészeti csak érvényes működési engedély alapján működtethető. Új gyógyszerészeti létesítéséről és működésének engedélyezéséről (a továbbiakban együtt: működtetés) egy hatósági eljárásban az egészségügyi államigazgatási szerv a gyógyszerészeti működtetésére irányuló kérelem benyújtásától számított hatvan napon belül dönt. Az új gyógyszerészeti létesítéséről és működésének engedélyezéséről szóló határozat egy példányát a hatóság a létesítés helye szerint illetékes települési önkormányzatnak is megküldi.”

„A közforgalmú gyógyszerészeti létesítése

49. § (1) Azon a településen, ahol közforgalmú gyógyszerészeti nem működik az egészségügyi államigazgatási szerv – az e törvényben, valamint a külön jogszabályokban meghatározott feltételek teljesítése esetén – az új közforgalmú gyógyszerészeti működtetését engedélyezi.”

„50. § (2) Fiókgyógyszerészeti működtetésére – a közlekedési viszonyok figyelembevételével – elsősorban a legközelebb eső közforgalmú gyógyszerészeti működtető kaphat engedélyt. A közforgalmú gyógyszerészeti működtetőnek háromnál több fiókgyógyszerészeti működtetése nem engedélyezhető.

(3) A fiókgyógyszerészeti annak a közforgalmú gyógyszerészeti telephelye, amelyre nézve létesítését engedélyezték.”

„51. § (1) Intézeti gyógyszerészeti működtetése a fekvőbeteg gyógyintézet, illetve a fekvőbeteg gyógyintézet intézeti gyógyszerellátási feladatait ellátó működtető kérelmére engedélyezhető. Az intézeti gyógyszerészeti fekvőbeteg gyógyintézetben történő felhasználásra és közvetlen lakossági gyógyszerellátás céljából szolgáltatathat ki gyógyszerészeti.

(2) Az intézeti gyógyszerészeti működtetője köteles biztosítani az intézeti és a közvetlen lakossági gyógyszerellátási feladatok elkülönítését szolgáló feltételeket. Az intézeti gyógyszerészeti működésének részletes szakmai szabályait, személyi és tárgyi feltételeit, nyilvántartási kötelezettségeit az intézeti és közvetlen lakossági gyógyszerellátási fel-

adatok elkülönítésével kapcsolatos feladatok részletes szabályait külön jogszabály állapítja meg.”

„63. § (1) Amennyiben a személyi jog jogosultja a gyógyszerter személyes vezetési kötelezettségének meghatározott ideig eleget tenni nem tud, a gyógyszerter vezetéséről felelős vezető alkalmazásával is gondoskodhat.”

„77. § (2) Felhatalmazást kap az egészségügyért felelős miniszter, hogy rendeletben szabályozza

a) az intézeti gyógyszerter működésének részletes szakmai szabályait, személyi és tárgyi feltételeit, nyilvántartási kötelezettségeit, az intézeti és közvetlen lakossági gyógyszerellátási feladatok elkülönítésével összefüggő részletes szabályokat,

(...)”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó azért kérte a Ctv. törvényességi felüyeleti eljárásra vonatkozó szabályai alkotmányellenességének megállapítását, mert a hivatalbóli és kérelemre indult eljárások közötti megkülönböztetés eredményeképpen a cégbíróság nem köteles bárki kérelmére, minden további feltétel és határidő nélkül lefolytatni az eljárást, továbbá ellentmondásosnak tartotta a 76. § (3) bekezdésének szabályát.

1.1. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a törvényességi felüyelet intézménye csak egyik biztosítéka annak, hogy a cégnyilvántartás a Ctv. 22. § (1) bekezdésének megfelelően, vagyis hitelesen tanúsítsa a benne feltüntetett adatok, továbbá a bejegyzett jogok és tények fennállását, illetve azok változásait. A cégbejegyzéssel, cégalapítással, a létesítő okirat érvénytelenségével összefüggésben a jogszabálysértés kiküszöbölésének elsődleges jogorvoslati eszköze a Ctv. 65–70. §-a szerint az ügyész és az érdekelt által indítható – bejegyző végzés, változásbejegyző végzés hatályon kívül helyezése iránti, cégalapítás, valamint létesítő okirat módosításának érvénytelenségének megállapítására irányuló – per, amelynek eredményeként a cégbíróság a valós adatokat jegyzi be a cégjegyzékbe.

Mivel a cégnyilvántartás közhitelessége megkívánja, hogy a cég valós működési adatai és a cégjegyzék, valamint a cégnyilvántartás adatai ne térjenek el, a Ctv. 72. § (1) bekezdése a törvényességi felüyeleti eljárás szabályával további lehetőséget ad arra, hogy a cégbíróság – a törvényben meghatározott esetekben – a cégjegyzékadatot a cégjegyzékbe hivatalból bejegyezze vagy törölje, azonban csak akkor [Ctv. 74. § (3) bekezdése], ha az igény a Ctv.-ben biztosított, vagy más polgári perben, illetőleg közigazgatási eljárásban nem érvényesíthető. A törvényességi felüyeleti eljárás célja, hogy a cégbíróság intézkedéseivel a cég törvényes működését kikényszerítse. Az Alkotmánybíróság 30/1994. (V. 20) AB határozata a

cégnyilvántartásról és a cégek törvényességi felüyeletéről szóló – 1998. június 16-ig hatályos – 1989. évi 23. tvr. egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a törvényességi felüyelet az olyan eljárásokhoz tartozik, amelyek célja elsődlegesen nem a jogalanyok anyagi jogi igényeinek érvényesítése, hanem a törvényesség megtartása, illetőleg helyreállítása. „A törvényességi felüyelettel az állam biztosítja, hogy az ezáltal érintett jogalanyok jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően járjanak el, működésük feleljen meg a hatályos jogszabályok előírásainak.” (ABH 1994, 161, 163, 164.) A törvényességi felüyeletet tehát a cégbíróság jogosult és köteles gyakorolni, és ezért főszabályként hivatalból jár el.

1.2. A jogbiztonság az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság fontos tartalmi eleme. [45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 206, 207.] Az Alkotmánybíróság 44/1997. (IX. 19.) AB határozata az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével kapcsolatosan a következőket tartalmazza: „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. [...] Az Alkotmánybíróság felfogásában a jogbiztonság szorosan kapcsolódik a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez, annak lényegi eleme. A jogbiztonság pedig az államtól és a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság sérelmét is jelenti. A jogállamiság elve ugyanakkor nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét (11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172.)” (ABH 1997, 304, 308.)

1.3. Az Alkotmánybíróság elsőként a Ctv. 76. § (3) bekezdése alkotmányosságát vizsgálta, amely az indítványozó szerint ellentmondást tartalmaz.

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat megállapította: „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat 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, 142.] Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás 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.]

A Ctv. 76. § (1) bekezdés *a*) pontja előírja, hogy a cégbíróság – többek között – akkor jár el hivatalból, ha az eljárás lefolytatásának szükségességéről, az arra okot adó körülményről hivatalos eljárása során maga szerez tudomást. A tudomásszerzés bármilyen módon történhet az eljárás során, ennek egyikét konkretizálja a 76. § (3) bekezdése, amikor az informátor nem kíván, vagy nem léphet fel kérelmezőként, de a cégbíróság az eljárást szükségesnek tartja.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e rendelkezés egyértelmű, nem mossa össze a kétfajta eljárás közötti különbséget, ezért e vonatkozásban az indítványt elutasította.

1.4. A kérelemre történő eljárásnak a Ctv. 77. §-ában foglalt szabályai az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével nem mutatnak érdemi alkotmányos összefüggést. Az eljárás kezdeményezésére való jogosultságnak az érdekeltiséghez való kötése, illetőleg a kérelem formai követelményei az Alkotmánynak a bírósághoz fordulás, vagy a jogorvoslat-hoz való jog biztosítását tartalmazó 57. § (1) és (5) bekezdésével állhatnak összefüggésben, ezekre azonban az indítványozó nem hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság állandó 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 2002, 215, 220.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

1.5. A Ctv. 79. § (1) bekezdése szerint egyéves jogvesztő határidőn túl is kérhető az eljárás megindítása, ha a cég valamely jogszabálysértő helyzetet vagy állapotot nem szüntet meg. A 79. § (2) bekezdése e szabályt a hivatalbóli eljárásra azzal a megkötéssel terjeszti ki, hogy kivételesen indokolt esetben ad az eljárás megindítására lehetőséget. A Ctv. e rendelkezéséhez fűzött indokolás szerint „esetenként komoly jogbizonytalanságot eredményezett az a körülmény, hogy évekkel a jogi esemény bekövetkezése után nyilvánított a cégbíróság jogellenesnek és semmisített meg pl. egy taggyűlési (közgyűlési) határozatot, ami e határozatra épülő további határozatok, harmadik személyekkel kötött szerződések érvényességét is megkérdőjelezte.[...] Az ilyen, egy éven túl meginduló eljárásra csak kivételesen kerülhet sor, pl. akkor, ha a törvénysértő adat valakinek a jogát, jogos érdekét súlyosan sérti.” A jogbiztonság tehát egyrésztől megköveteli a valódi cégszervezetek feltűntetését, de nyomósabb indok szól amellett, hogy ugyancsak a jogbiztonság érdekében a jogvesztő határidőn túl csak törvényességi felügyeleti eljárás keretén belül, akkor legyen törölhető a cégszervezet, ha az eljáró bíróság azt a jogszabálysértő helyzet súlyának, a cégszervezet bejegyzésével

vagy törlésével járó következmények mérlegelése után szükségesnek találja.

Ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is elutasította az indítványt.

1.6. A Ctv. 77. §-a az indítványozó értelmezésében nem biztosítja az esélyegyenlőséget az „egyszerű ügyfél” számára, mert a kérelmére vonatkozó formai kööttségek miatt beadványa – szemben a 77. § (1) bekezdésének *a)–b)* pontja szerinti jogosultakkal – nem feltétlenül eredményezi az eljárás lefolytatását.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés valamennyi jogosultra azonos előírásokat fogalmaz meg, nem minősül az *a)–b)* pont alattiak pozitív diszkriminációjának. Így nem állapítható meg az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésének sérelme, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi részt is elutasította.

2. Az indítványozó a Gyftv. egyes rendelkezéseit azért tartotta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek, mert meglátása szerint a gyógyszertár, a személyi jog fogalma nem egyértelmű, nem pontos, azonosnak tekinti a gyógyszertár létesítését a működés megkezdésével, a jogszabályon belül ellentét van (személyi jog kiterjesztése a fiókgyógyszertárra, engedélyezés hiánya a jogszabályi feltételek teljesítése esetén). Emellett egyes rendelkezések a jogegyenlőség biztosításának követelményét is sértik.

2.1. A Gyftv. 2. § (3) bekezdése a különböző formában működtethető gyógyszertárat egészségügyi intézményként definiálja. Az indítványozó tévesen hivatkozik az Eütv. 3. § *ga)* pontjára, mert az az „egészségügyi intézmény” fogalmát csak az adott törvény alkalmazásában adja meg, nem vonatkoztatható a Gyftv.-re. A Gyftv. e rendelkezéshez fűzött indokolása a következőket tartalmazza: „A törvény szándéka tehát egyrészt annak hangsúlyozása, hogy a gyógyszertárak saját kompetenciájukban egészségügyi szolgáltató tevékenységre kötelezettek ugyanúgy, mint a többi egészségügyi szolgáltató (kórházak, alap- és szakellátási praxisok, szakrendelők), másrészt nem lehet eltekinteni megítélésük és működésük szabályozása során attól a tényről, hogy kiskereskedelmi tevékenységet végeznek még akkor sem, ha ezt a tevékenységet egészségügyi intézményként folytatják.” Ebből is kitűnik, hogy az „egészségügyi” jelző a tevékenység jellegére, a betegek egészségügyi állapota megőrzésében, a betegségek megelőzésében és gyógyításában betöltött szerepére utal, nem pedig az intézményi formákra.

Nem áll ellentétben e meghatározással, hogy a Gyftv. egyéb rendelkezései a gyógyszertár működtetését bármilyen gazdasági társasági formában lehetővé teszik, mert pontosan e rendelkezés teszi kétarcúvá a gyógyszertárat azáltal, hogy a kiskereskedelmi tevékenységgel felruhazza; maga a gyógyszertár és az azt működtető vállalkozás elkülönül. Ezért e rendelkezés nem ütközik a jogbiztonság követelményébe, amiért az Alkotmánybíróság ezen indítványi részt elutasította.

2.2. Gyógyszertár vezetésére – a közforgalmú gyógyszertár kivételével – a Gyftv. 61. § (1) bekezdése szerint az

ott meghatározott feltételekkel rendelkező gyógyszerész jogosult. Közforgalmú gyógyszerár működtetését a Gyftv. 56. § (1) bekezdése, illetőleg 62. § (1) bekezdése – a törvény ellenkező rendelkezése hiányában – személyi jogos gyógyszerész szakmai vezetéséhez köti.

A személyi jog a gyógyszerész számára a közforgalmú gyógyszerár vezetésére jogosító általános engedély, amely a szakmai kompetencia igazolását hivatott szolgálni. A személyi jogosultnak tagsági (részvényesi) joggal kell rendelkeznie a gyógyszerárat működtető gazdasági társaságban. A Gyftv. 62. § (2) bekezdése értelmében főszabályként csak egy gyógyszerárat vezethet, kivéve a fiókgyógyszerárat.

Személyi jogot a jogszabályi feltételeket teljesítő gyógyszerész kezdeményezésére az egészségügyi állami szerv engedélyezi [Gyftv. 56. § (1) bekezdése], amely a gyógyszerár működtetésének egyik nélkülözhetetlen feltétele, azonban – ellentétben az indítványozó állításával – nem azonos a gyógyszerár „alapítási” (létesítési) engedélyével. Utóbbira a Gyftv. II. Része tartalmaz rendelkezéseket, amelyek szerint az egészségügyi államigazgatási szerv (Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat) dönt a gyógyszerár létesítéséről és működésének engedélyezéséről (a továbbiakban: működtetés), ha a Gyftv.-ben és a közforgalmú, fiók- és kézi gyógyszerárak, továbbá intézeti gyógyszerárak működési, szolgálati és nyilvántartási rendjéről szóló 41/2007. (IX. 19.) EüM rendeletben foglalt követelményeknek megfelel. A személyi jog és a működtetési jog engedélyezésére vonatkozó eljárás tehát nem azonos, a személyi jog engedélyezése elvi lehetőséget teremt arra, hogy a már működési engedéllyel rendelkező, vagy a jövőben létesítendő gyógyszerárat a gyógyszerész (tulajdonosként, résztulajdonosként) ennek birtokában vezesse.

A fentiekre figyelemmel a Gyftv. kifogásolt 3. § (sz) pontjában foglalt meghatározás – a Gyftv. más rendelkezéseivel is – összevetve nem sérti a normavilágosság követelményét, ezért az erre vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

2.3. A Gyftv. 48. § (1) bekezdése szerint gyógyszerár csak érvényes működési engedély alapján működtethető. Az egészségügyi hatóság dönt a gyógyszerár létesítéséről és működésének engedélyezéséről. A 48. §-ból kitűnően a Gyftv. a gyógyszerár működtetésén annak létesítését és működésének engedélyezését együttesen érti – azzal létesül a gyógyszerár, hogy működési engedélyt kap –, vagyis a létesítést és működést egymást feltételező fogalmakként használja, megszüntetve a megelőzően hatályban volt, a gyógyszerárak létesítéséről és működésének egyes szabályairól szóló 1994. évi LIV. törvény 3. és 10. §-ában tett megkülönböztetést, amely külön létesítési engedélyt kívánt meg az új gyógyszerár létesítéséhez, valamint működési engedélyt az engedélyezett gyógyszerár működésének megkezdéséhez.

Az engedélyezést azonban meg kell előznie a gyógyszerár alapítása érdekében gazdasági társaság létrehozásának, illetőleg egyéni vállalkozói igazolvány kiváltásá-

nak. A már létrejött vállalkozás az, amely a gyógyszerár működtetését kérelmezi, és a jogszabályi feltételek fennállása esetén a működési engedélyt megkapja. E szabályok világos rendelkezéseket tartalmaznak a gyógyszerár létesítése és működtetése tekintetében, erre figyelemmel az Alkotmánybíróság nem találta a jogbiztonság követelményébe ütközőnek a Gyftv. 48. § (1) bekezdését, a rendelkezést megelőző és követő címet, így ezen indítványi részt elutasította.

2.4. A Gyftv. 49. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi államigazgatási szerv új közforgalmú gyógyszerár működtetését engedélyezi azon a településen, ahol nem működik ilyen gyógyszerár, míg a 49. § (2)–(3) bekezdése tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén akkor is engedélyezhető új közforgalmú gyógyszerár, ha a településen már működik ilyen intézmény. Az Alkotmánybíróság a Gyftv. 49. § (3) bekezdésének alkotmányossági vizsgálata kapcsán megállapította, hogy ezzel a szabállyal lehetővé vált, hogy akkor is új gyógyszerárak lépjenek a gyógyszer-kiskereskedelem piacára, ha a településen az egy közforgalmú gyógyszerárra eső átlagos lakosságszám nem éri el az ötezer főt. „A támadott rendelkezés lehetőséget teremt arra, hogy a lakosságszámhoz kötött feltétel révén kialakított piacra lépési akadálytól függetlenül mások is létesíthessenek közforgalmú gyógyszerárat. A többletkötelezettségek vállalása révén – legalább átmenetileg – az újonnan piacra lépő közforgalmú gyógyszerárak olyan szolgáltatásokat biztosítanak a fogyasztóknak, melyek meghalad(hat)ják az egyébként már működő gyógyszerárak által nyújtott szolgáltatásokat.” (1094/B/2006. AB határozat, ABK 2008 február, 191, 204, 206.) Ezért az (1) bekezdésben foglaltakból az indítványozó által megjelölt korlátozás nem következik. A támadott szabály, valamint a jogbiztonság és az esélyegyenlőségi tétel között így értékelhető összefüggés nem állapítható meg, ezért az indítványt ebben a részében is elutasította.

2.5. A Gyftv. 50. § (2) és (3) bekezdését az indítványozó azért tartotta alkotmányellenesnek, mert álláspontja szerint kivételt enged ama szabály alól, hogy a személyi jogos gyógyszerész egy patikát vezessen. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezések a fiókgyógyszerár működtetésének feltételeire vonatkoznak, az említett kivételt a Gyftv. 62. § (2) bekezdése tartalmazza. A támadott rendelkezés és az Alkotmány hivatkozott rendelkezései között nincs érdemi alkotmányos összefüggés, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi részt is elutasította.

2.6. A Gyftv. az intézeti gyógyszerár tevékenységi körére vonatkozó 51. § (2) bekezdésének második mondata, illetőleg (2) bekezdése, továbbá az intézeti gyógyszerár működésének részletes szabályai megalkotására felhatalmazást adó 77. § (2) bekezdés a) pontja az indítványozó szerint azért sérti mind a jogbiztonság, mind a jogegyenlőség követelményét, mert vezetéséhez nem követel meg személyi jogot. Az intézeti gyógyszerár az egészségügyi intézmény része, más gyógyszerártól eltérő sajátosságok-

kal rendelkezik, mert a szakmai feltételek az intézményen belül biztosítottak, azt az egészségügyi intézmény működteti. Az eltérő szabályozás azonban sem a jogbiztonsággal, sem a jogegyenlőség tételével nem mutat alkotmányjogi-lag értékelhető összefüggést, ezért az indítványt e részében is elutasította az Alkotmánybíróság.

2.7. A Gyftv. 63. § (2) bekezdése abban az esetben, ha a személyi jogos gyógyszerész vezetési kötelezettségének meghatározott ideig nem tud eleget tenni, 60 napon túli helyettesítését hatósági engedélyhez köti. A helyettesítésre jogosult személlyel szemben azonban ugyanazokat a feltételeket támasztja, mint a személyi jogos gyógyszerésszel. Mivel a gyógyszerárak működése felett a Gyftv. 64. §-a értelmében az egészségügyi államigazgatási szerv szakmai felügyeletet gyakorol és intézkedésre jogosult, kellő garancia van arra, hogy a helyettesítés esetében a rendelkezés kijátszására ne nyíljon lehetőség. Így nem sérül a jogbiztonság, míg a rendelkezés a jogegyenlőség követelményével érdemi összefüggésben nem áll. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt e részében is elutasította.

Budapest, 2008. október 7.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkó Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

990/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 közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 39. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványában azt kifogásolta, hogy a közalkalmazotti jogviszonyban álló háziorvos az önkormányzat mint munkáltató által szakmai, orvosi kérdésekben is utasítható, ami sérti a betegeknek az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében foglalt legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát. Az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívására az indítványozó pontosította indítványát, és – korábban kifejtett indokai megismétlése mellett – a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 39. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kérelmet terjesztett elő.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése: „70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”

2. A Kjt. támadott rendelkezése: „39. § (2) A közalkalmazott a munkaköri feladatait a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályoknak, az egyéb szakmai szabályoknak és szokásoknak, valamint a munkáltató utasításainak megfelelően, a közérdek figyelembevételével látja el.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Kjt. 39. § (2) bekezdésében foglalt munkáltatói utasításadási jog következtében sérül az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapítja: a folyamatos és szakmai elveket követő egészségügyi ellátáshoz kiemelkedő társadalmi érdek fűződik, amely az Alkotmány 70/D. §-ának védelme alá tartozik. Utal azonban az Alkotmánybíróság arra is, hogy állandó gyakorlata szerint „valamely törvény alkotmányossága, illetve alkotmányellenessége egyedül az Alkotmány 70/D. §-ában foglaltak szerint nem bírálható el. Az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá egyéb – szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam – egyebek között – egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére

köteles. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság csak elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg” (54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186–187.).

A kifejtettek alapján az indítványozó által felhívott alkotmányi rendelkezés és az utasításadási jog között közvetlen és szoros alkotmányjogi összefüggés nincs.

Kétségtelen ugyanakkor az is, hogy a munkáltatói utasításadási jog érintheti az orvosi ellátás szakmaiságát. A háziorvosi rendszer is része az állam által kötelezően megszervezendő egészségügyi intézményhálózatnak, tehát az erre vonatkozó normák tartalmát is úgy kell alakítani, hogy az az orvosi ellátás szakmaiságát ne veszélyeztethesse. Az állam e szabályokon keresztül is, közvetve, az Alkotmány 70/D. §-ában írt kötelezettségének tesz eleget. Ezért az Alkotmánybíróság áttekintette a munkáltatói utasításadási jog terjedelmét a közalkalmazotti jogviszonyban álló (házi)orvosok vonatkozásában.

2. A foglalkoztatási jogviszonyok meghatározott munka, feladat, tevékenység elvégzésére jönnek létre a munkát biztosító munkaadó és a munkát ellátó munkavállaló között. A felek közötti viszonyt a munkáltató széles körű, a teljes munkafolyamatra kiterjedő jellegű utasítási joga jellemzi, amely az alkalmazott (munkavállaló) számára végrehajtandó kötelezettségként jelenik meg [a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 103. § (1) bekezdés *b*) pontja, 104. § (1) bekezdése]. Az utasításadási jog ugyanakkor nem korlátlan, a törvény feljogosítja – némely esetben egyenesen kötelezi – a munkavállalót arra, hogy az utasítás teljesítését megtagadja [Mt. 104. § (2)–(3) bekezdés]. A munkáltató utasításadási joga nemcsak a munkajogviszonyban, hanem a közalkalmazotti jogviszonyban is alapvető jellemzője. A Kjt. 2. § (3) bekezdése alapján az Mt. általános szabályai a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazottra is – értelemszerűen a közalkalmazott orvosra is – vonatkoznak. Mindebből az következik, hogy az orvos a betegek egészségét, életét közvetlenül veszélyeztető munkáltatói utasítást nem hajthatja végre, a munkáltatói utasí-

tás teljesítését ezen kívül bizonyos egyéb esetekben is megtagadhatja (pl. ha az jogszabályba ütközik).

Az Alkotmánybíróság figyelembe vette ugyanakkor azt is, hogy a közalkalmazottak körén belül az orvosok speciális helyzetben vannak: az orvosi foglalkozás jellegzetessége ugyanis egyrészt az orvos és a beteg közötti egyfajta bizalmi viszony [ezzel függ össze többek között az orvosi titoktartás kötelezettsége, amelyet az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 25. §-a rögzít], másrészt a nagyfokú önállóságot és döntési szabadságot feltételező gyógyítási szabadság, amely az orvos-beteg közti jogviszonyban kizárja a nem szakmabeli munkáltatónak a munkaviszonyból fakadó, fent ismertetett utasítási jogát.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy biztosított-e az egészségügyi szolgáltatás során a jogszabályokban foglalt vagy egyéb szakmai szabályok (így különösen a tudomány mindenkori állását tükröző és bizonyítékokon alapuló szakmai irányelvek, a módszertani útmutatókban közzétett szabályok, illetve az egyéb szakmai követelmények) érvényesülése. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy a Kjt. támadott bekezdése nem csak azt rögzíti, hogy a közalkalmazott a munkaköri feladatait a munkáltató utasításainak megfelelően köteles ellátni. A törvény úgy rendelkezik, hogy a közalkalmazottnak a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó jogszabályoknak, az egyéb (itt: orvosi) szakmai szabályoknak és szokásoknak, valamint a munkáltató utasításainak megfelelően, illetve a közérdeknek a figyelembevételével kell eljárnia. Ezen követelményeknek együttesen, egyidejűleg kell érvényesülniük.

Az Mt. és a Kjt. általános szabályain túlmenően az Eütv. az orvosok szakmai függetlenségének további, speciális szabályait és biztosítékait is tartalmazza [pl. a megfelelő ellátásra vonatkozó előírások a 7. § (1)–(2) bekezdésben, illetve ezzel összefüggésben a 119. § (3) bekezdésének *b*) pontja]. A 129. § (1) bekezdése emellett kifejezetten is rendelkezik az orvos gyógyítási szabadságáról, amikor leszögezi: a kezelőorvos joga, hogy a tudományosan elfogadott vizsgálati és terápiás módszerek [119. § (3) bekezdés *b*) pontja] közül – a hatályos jogszabályok keretei között – szabadon válassza meg az adott esetben alkalmazandó, általa, illetve az ellátásban közreműködő személyek által ismert és gyakorolt, a rendelkezésre álló tárgyi és személyi feltételek mellett végezhető eljárást. Végül fontos azt is hangsúlyozni, hogy az orvosok súlyos jogi és etikai felelősséggel fejtik ki önálló tevékenységüket.

Összességében az Alkotmánybíróság megállapítja: A hatályos jogszabályok alapján az orvos kizárólagos joga és felelőssége, hogy – a beteg hozzájárulásával – megválassza az alkalmazandó, legmegfelelőbbnek tartott vizsgálati és terápiás módszert. A közalkalmazott orvos munkáltatójának a Kjt. 39. § (2) bekezdésén alapuló utasítási joga az orvosok szakmai függetlenségét nem érinti, mivel az csak az orvosi kompetencián kívül eső kérdésekben érvényesülhet.

Az Alkotmánybíróság ezért a Kjt. 39. § (2) bekezdését támadó, az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésére alapított indítványt elutasította.

Budapest, 2008. október 14.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

112/E/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvénnyel összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvénnyel (a továbbiakban: Ltv.) összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri. Előadja, hogy az Ltv. 24. § (1) bekezdés a levéltári anyagokhoz való hozzáférésre védelmi időt határoz meg, melyet a (2) bekezdés *b*) pontja tágít azzal, hogy a védelmi idő lejártá előtt is lehetséges a kutatás, amennyiben az érintett, vagy annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója hozzájárult.

Az indítványozó szerint azonban a kutatási jog nem terjed ki a kutató tulajdonában álló ingóra vagy ingatlanra vo-

natkozó iratokra, hogyha azok előzőleg tulajdonost váltottak, így sérül az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott tulajdonhoz való jog.

II.

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

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

2. Az Ltv. érintett rendelkezései:

„24. § (1) Ha törvény másként nem rendelkezik, a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag az érintett halálának évét követő harminc év után válik bárki számára kutathatóvá. A védelmi idő, ha a halálozás éve nem ismert, az érintett születéstől számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, a levéltári anyag keletkezésétől számított hatvan év.”

„24. § (2) A védelmi idő lejártá előtt is kutatható az (1) bekezdésben meghatározott levéltári anyag, ha

(...)

b) a kutatáshoz az érintett, illetőleg annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója a kutató kérésére hozzájárult, vagy

(...)”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Eszerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Abtv. rendelkezése és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van:

– a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget, és

– a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik.

Mulasztásos alkotmányértés valósul meg azonban akkor is, ha valamely alapjog, alkotmányos elv érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [például 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

2. Az adott esetben tehát az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a tulajdonhoz való jog sérelme

megvalósul-e azáltal, hogy a kutatási jog nem terjed ki a kutató tulajdonában álló ingóra vagy ingatlanra vonatkozó iratokra, ha azok korábban tulajdonost váltottak.

Az Alkotmánybíróság szerint az indítvány az Ltv. téves értelmezésén alapul. Nem megalapozott az az indítványozói állítás, hogy a kutatási jog nem terjed ki a kutató tulajdonában álló ingóra vagy ingatlanra vonatkozó, a tulajdonába kerülés előtti időben keletkezett, adott esetben a korábbi tulajdonosokkal kapcsolatos iratokra, hiszen az Ltv. – indítványozó által is hivatkozott – 24. § (2) bekezdés b) pontja lehetőséget teremt arra, hogy hozzáférjen ezekhez az iratokhoz is, amennyiben az érintett (vagy halála után örököse vagy hozzátartozója) hozzájárul.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint így a fenti szabályozás, illetve az indítványozó által állított mulasztásos alkotmányértés a tulajdonhoz való joggal nem hozható összefüggésbe. A tulajdonhoz való jog [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] ugyanis nem terjedhet ki a dologgal kapcsolatos, a dolog tulajdonjoga megszerzése előtti időben keletkezett iratokra. Azért sem, mert a levéltári iratok maguk is állami tulajdonban vannak, így legfeljebb adatvédelmi szempontok jöhetnek szóba, ezt azonban az Alkotmánybíróság indítvány hiányában nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányos összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. október 6.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

1006/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 távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjairól, valamint az egyetemes távközlési szolgáltatással kapcsolatos díjsomagokról szóló 3/2002. (I. 21.) MeHVM rendelet 2. § (1) bekezdése a), h)–l) pontjai, az 5. §-a, a 12. § (4) bekezdéséből az „a hívásfelépítési díj és a forgalmi díjak (helyi, helyközi I–II, távolsági, nemzetközi és a távbeszélő előfizetői hozzáférési pontról a mobil hálózatba irányuló hívás díja)” szövegrésze, valamint a 18. § (2)–(3) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjairól, valamint az

egyetemes távközlési szolgáltatással kapcsolatos díjsomagokról szóló 3/2002. (I. 21.) MeHVM rendelet 17. §-a, valamint a 18. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti, egyebekben az indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjairól, valamint az egyetemes távközlési szolgáltatással kapcsolatos díjsomagokról szóló 3/2002. (I. 21.) MeHVM rendelettel (a továbbiakban: R.) összefüggésben. Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az R. „valamennyi, hívásdíjra, forgalmi díjra, illetve díjsomagokra vonatkozó rendelkezésének” alkotmányellenességét, és e rendelkezéseket visszamenőlegesen, 2004. április 1. napjával semmisítse meg.

Indokolásában előadta, hogy az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 117. §-a, valamint a 188. § 11. pontja alapján – összhang-

ban a 2002. március 7-én elfogadott, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (a továbbiakban: Irányelv) – kizárólag az elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása minősül egyetemes szolgáltatásnak. Ezért „a hatósági áras szolgáltatások körébe csupán az egyetemes szolgáltatás mint hozzáférési szolgáltatás havi előfizetési díja tartozik”, az R. azonban – sérelmezi az indítványozó – ennek ellenére a távbeszélő szolgáltatás forgalmi díjaira vonatkozó szabályokat is tartalmaz. Az indítványozó rámutat arra is, hogy az Eht. hatálybalépésével [annak 183. § (7) bekezdése alapján] módosult az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ámt.) Mellékletének „B) Szolgáltatások” címe is: a távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató által nyújtott távbeszélő szolgáltatás díja megszűnt hatósági áras szolgáltatás lenni. A törvényi szabályok alapján tehát – érvel az indítványozó – az R. nem szabályozhatja az egyetemes szolgáltatás forgalmi díját, sem pedig a távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjait.

Az indítványozó kérelmét – az R.-nek az Eht.-ba, valamint az Ámt.-be való ütközése okán – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésének a jogforrási hierarchiára vonatkozó rendelkezésére alapította, ezáltal tartalmilag utalt az Alkotmány 37. § (3) bekezdésére.

Az Alkotmánybíróság által kibocsátott hiánypótlási felhívásra válaszul az indítványozó úgy nyilatkozott, hogy az R. 2. § (1) bekezdése a), h)–l) pontjainak, 5. §-ának, a 12. § (4) bekezdéséből az „a hívásfelépítési díj és a forgalmi díjak (helyi, helyközi I–II, távolsági, nemzetközi és a távbeszélő előfizetői hozzáférési pontról a mobil hálózatba irányuló hívás díja)” szövegrészenek, valamint a 17. és 18. §-ainak a megsemmisítését kéri. Az eljárás során később úgy pontosította kérelmét, hogy a támadott rendelkezéseket az Eht. 74. § (5) bekezdésének a) pontjába és a 117. § a) pontjába ütközőnek tartja, illetve azok – véleménye szerint – ellentétesek az Ámt. rendelkezéseivel, az R. 2. § (1) bekezdésének c) pontjával, az Irányelv bevezető rendelkezéseinek (8) bekezdésében foglaltakkal, valamint az Irányelv 4. Cikk (2) bekezdésével, az Európai Bizottság Tájékoztatósaiban, illetve az indítványozó és az informatikai és hírközlési miniszter között létrejött egyetemes elektronikus szolgáltatási szerződésben foglaltakkal is.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az informatikai és hírközlési miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek.”

2. Az Ámt. érintett rendelkezése:

„B) Szolgáltatások

64.20.11.0 64.20.12.1 64.20.12.2	Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás díja	elektronikus hírközlésért felelős miniszter
--	--	---

Az Eht. érintett rendelkezései:

„74. § (5) Az elektronikus hírközlési szolgáltatások közül

a) az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás díja, b)–c)

legmagasabb árát a miniszter állapítja meg az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény rendelkezései szerint.”

„117. § Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás körébe a következő megfizethető díjú szolgáltatások tartoznak:

a) a telefonhálózathoz a felhasználó állandó lakóhelye, székhelye vagy telephelye szerint meghatározott helyen való olyan hozzáférés, amely lehetővé teszi helyhez kötött előfizetői hozzáférési ponton keresztül belföldi és nemzetközi hívások, faxüzenetek és adatátviteli hívások kezdeményezését és fogadását, segélyhívó szolgálatok elérését, illetőleg internetelérést, legalább 9600 bit/s adatátviteli sebességgel és legfeljebb 10–4 bit hibaarányal; (...)”

2. Az R. támadott rendelkezései:

„2. § (1) E rendelet alkalmazásában

a) belföldi távolsági hívás: a különböző földrajzi számozási területeken távbeszélő-szolgáltatást igénybe vevő előfizetők részére létesített hozzáférési pontok, illetőleg nyilvános távbeszélő-állomások között létrejött távbeszélő forgalom, kivéve azokat a területeket, amelyeket e rendelet 1. számú függeléke helyközi II. díjzónába sorol. A belföldi távolsági hívás díjazása a III. díjzóna szerint történik,

(...)

h) helyi hívás: az egy adott település közigazgatási határára belüli előfizetői hozzáférési pontok között létrejött távbeszélő-forgalom,

i) helyközi I-es díjzónába tartozó hívás: azonos földrajzi számozási területen belül elhelyezkedő különböző települések előfizetői hozzáférési pontjai között létrejött forgalom,

j) helyközi II-es díjzónába tartozó hívás: budapesti előfizetői hozzáférési pont és az 1. számú melléklet 1. számú függelékében felsorolt települések előfizetői hozzáférési pontjai közötti forgalom,

k) hívásdíj: a sikeresen felépült távbeszélő hívásért fizetendő díj. Elemei: a hívásfelépítési díj és a forgalmi díj (a továbbiakban együtt: hívásdíj),

l) nemzetközi hívás: olyan hívás, amelyben a hívott előfizető vagy szolgáltatás eléréséhez nemzetközi előtétet kell tárcsázni.”

„5. § (1) Az egyes – órákban vagy napokban meghatározott – időszakokra (a továbbiakban: díjazási időszak) vonatkozó hívásdíjak eltérőek lehetnek.

(2) Hívásfelépítési díj csak eredményes hozzáférés és tényleges jelátvitel esetében számítható fel. E rendelet alkalmazásában eredményes hívásnak minősül, ha a hívó és hívott előfizetői hozzáférési pontok között a beszédkapcsolat ténylegesen létrejött (így akkor is, ha a hívott alközpontja, üzenetrögzítője, telefaxkészüléke, más berendezése a vonalra kapcsolódik), vagy az adatátvitel ténylegesen létrejött (sikeres hívás).

(3) A hívásfelépítési díj a hívó és a hívott előfizetői hozzáférési pont közötti távközlési összeköttetés felépítéséért sikeres hívásonként számítható fel.

(4) A felszámítható forgalmi díj összegét a percdíjnak a díjazási időszak és a hívott díjzóna által meghatározott, a szolgáltató általános szerződési feltételeiben szereplő 1 másodpercre jutó hányadának és a hívás másodpercben mért időtartamának a szorzata határozza meg.

(5) Ha a hívás időtartama két különböző díjazási időszakra esik, a díjazást a tényleges díjazási időszakoknak megfelelően kell alkalmazni.

(6) Az e § szerinti díjakat szolgáltató a mérést követően az előfizetőnek utólag számítja fel.”

„12. § (4) Az (1)–(3) bekezdés szerinti követelménynek a szolgáltató általános szerződési feltételeiben meghatározott – a 7. § (1) bekezdésében, a 9. és a 10. §-ban meghatározottakon kívüli – összes díj és díjsomag kell hogy megfeleljen, tényleges bevételi súlyuk arányában, így az előfizetési díj (egyetemes szolgáltatásra vonatkozó normál, illetőleg kedvezményes díjsomagban szereplő előfizetési díj, továbbá az egyéni, az üzleti vagy az iker), a hívásfelépítési díj és a forgalmi díjak (helyi, helyközi I–II, távolsági, nemzetközi és a távbeszélő előfizetői hozzáférési ponttól a mobil hálózatba irányuló hívás díja).”

„18. § (2) A távbeszélő szolgáltató az egyes mobil rádiótelefon szolgáltató által nyújtott végződtetés forgalmi szolgáltatás díjaiból származó költségmegtakarítás forintban kifejezett mértékét köteles az adott mobil hálózatba irányuló hívások előfizetői forgalmi díjai csökkentése során legalább annak megfelelő mértékben érvényesíteni.

(3) A távbeszélő szolgáltató az e rendelet hatálya alá tartozó díjelemek változtatása során a vezetékes hálózatból mobil hálózatba irányuló hívásdíjai csökkenése esetében a díjváltozás kizárólag azon részét veheti figyelembe, amely meghaladja az adott hívásrelációban a mobil szolgáltató végződtetési forgalmi szolgáltatás díjának csökkenését.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően a támadott rendelkezések közül a jogalkotó az R. 17. §-át, valamint a 18. § (1) bekezdését hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály (illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze) alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Jelen indítvány nem tartozik ezek körébe, mivel utólagos normakontrollra irányul. Ezért 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. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az R. 17. §-a, valamint a 18. § (1) bekezdése vonatkozásában az eljárást megszüntette.

2. Az indítvány elsősorban arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: az R. az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatásnak az Eht.-ban foglaltaktól eltérő – szélesebb – tartalmat tulajdonít, és így, mivel a törvényekben foglalt felhatalmazás kereteit túllépte a jogalkotó, az R. az Eht.-ba, valamint az Ámt.-be ütköző szabályozást tartalmaz.

2.1. Az R. megalkotására – preambuluma szerint – a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (a továbbiakban: Hkt.) 27. §-a (3) bekezdésének a) pontjában, valamint a 107. §-a (4) bekezdésének j) pontjában foglalt felhatalmazás alapján, továbbá az Ámt. 7. §-ának (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján került sor.

A Hkt.-t az Eht. 165. § (1) bekezdés a) pontja hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megjegyzi: önmagában az a tény, hogy az R. megalkotására felhatalmazó rendelkezést a jogalkotó hatályon kívül helyezte, nem teszi alkotmányellenessé az R.-t [507/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 527, 528.; 15/2008. (II. 28.) AB határozat, Magyar Közlöny 2008, 1368, 1371]. Mivel az Országgyűlés új rendelkezéseket hozott az Eht. megalkotásával, amelyek 2004. január 1. napjától a Hkt. szabályai helyébe léptek, azt kell megvizsgálni – amint azt az indítványozó is kérte –, hogy az indítvány által támadott szabályok megfelelnek-e a hatályos Eht.-ban foglaltaknak, amennyiben ez indokolt, a jogalkotó hozzáigazította-e az R. rendelkezéseit az új törvényi szabályokhoz.

Az indítványozó álláspontja szerint az R. az Eht. 74. § (5) bekezdésének a), illetve a 117. § a) pontját sérti. A 74. § (5) bekezdésének a) pontja felhatalmazást ad az elektronikus hírközlésért felelős miniszternek, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatások közül az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás díja legmagasabb árát az Ámt. rendelkezései szerint megállapítsa. A 117. § felsorolja az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó elemeket, az indítványozó által hivatkozott a) pont szerint ide tartozik „a telefonhálózathoz a felhasználó állandó lakóhelye, székhelye vagy telephelye szerint meghatározott helyen való olyan hozzáférés, amely lehetővé teszi helyhez kötött előfizetői hozzáférési ponton keresztül belföldi és nemzet-

közi hívások, faxüzenetek és adatátviteli hívások kezdeményezését és fogadását, segélyhívó szolgálatok elérését, illetőleg internetelérést, legalább 9600 bit/s adatátviteli sebességgel és legfeljebb 10–4 bit hibaarányal”. Az R. támadott rendelkezései értelmező szabályokat tartalmaznak (pl. helyi, helyközi, nemzetközi hívás fogalma), illetve rögzítik az időalapú díjazás szabályait. A díjak mértéke tekintetében a jogszabály az áremelkedés maximális szintjét szabályozza, de nem határozza meg az egyes szolgáltatások konkrét árait (ún. „ársapka”-rendszer).

Annak megállapítása érdekében, hogy az Eht.-ban foglalt felhatalmazás pontosan mire terjed ki – tehát, hogy a miniszter árszabályozó jogköre kiterjed-e a forgalmi díjak szabályozására –, az Alkotmánybíróságnak meg kellett vizsgálnia, hogy az egyetemes szolgáltatás, illetve ezen belül a szolgáltatáshoz való hozzáférés fogalma mit takar.

2.2. Az egyetemes hírközlési szolgáltatás intézményét a Hkt. vezette be. Figyelemmel az információs fejlődésnek a társadalom egészére gyakorolt hatására, az információs kultúra elterjesztésének fontosságára, a törvény egyik céljaként rögzítette a társadalom egésze érdekében meghatározott hírközlési szolgáltatásokhoz való egyetemes hozzáférés lehetővé tételét [2. § (1) bekezdés *d*) pont]. A jogszabály indokolása szerint a liberalizált piacon a verseny arra ösztönzi a szolgáltatókat, hogy csak a bevétel szempontjából legkedvezőbbnek ígérkező területeken nyújtsanak szolgáltatást, az alapszintű hírközlési szolgáltatásoknak azonban az egész országban elérhetőeknek kell lenniük, ezt a kommunikáció szükségességén kívül az információs társadalom fejlődésének követelménye is indokolja. Az egyetemes (univerzális) szolgáltatás a távközlési (és postai) szolgáltatások olyan alapkészletét jelentette a törvény 110. § 9. pontja szerint, amely meghatározott minőségben, földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül minden felhasználó számára megfizethető ár ellenében igénybe vehető. A törvény rendelkezett az egyetemes szolgáltatások kötelező nyújtásából eredő gazdaságtalan szolgáltatásokért való kompenzációról is.

Az Eht. – amely a hírközlési szolgáltatások közül csak az elektronikus hírközlési szolgáltatást szabályozza – megtartotta az egyetemes szolgáltatás Hkt. által kialakított rendszerének meghatározó szabályait: érdemben nem változott például az egyetemes szolgáltatás fogalma (188. § 11. pont), illetve a – szolgáltatások elérhetőségét biztosító – szerződéskötési kötelezettség előírása [118. § (2) bekezdés] sem. Összevetve a Hkt. 47. § (3) bekezdését az Eht. 117. §-ával, megállapítható, hogy az egyetemes szolgáltatás elemei bizonyos tekintetben módosultak (megjelent például a funkcionális Internet-elérés biztosításának kötelezettsége), mindazonáltal a jelen ügy szempontjából releváns változás nem történt: az Eht. 117. § *a*) pontja a Hkt. korábbi 47. § (3) bekezdés *a*) pontjával megegyezően a távbeszélő szolgáltatáshoz, telefonhálózathoz való megfizethető árú „hozzáférésről” rendelkezik.

A hálózathoz való hozzáférésnek – lényegében tehát a belépésnek és az előfizetésnek –, illetve a szolgáltatások telefonhálózaton nyújtható meghatározott készlete igénybe-

vételének (a forgalmi szolgáltatásoknak) a biztosítása nem jelent feltétlenül elválaszthatatlan egységet, csak együttesen megvalósítható szolgáltatási és fogalmi rendszert. Kizárólag a jogalkotó döntésén múlik, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség körét mire terjeszti ki, tehát, hogy az információk fogyasztók számára történő elérhetővé tételéről hogyan rendelkezik. Szűkebb értelemben véve egy adott szolgáltatáshoz való hozzáférés csak az előfizetői hozzáférési pont megfizethető árú létesítését és hálózatba történő bekapcsolását (ún. előfizetői interfész telepítését), illetve a megfizethető árú havi előfizetési (rendelkezésre állási) díjat jelenti, ami azt garantálja, hogy bárki, aki akar, hívhatóvá, elérhetővé válhat. Tágabb értelemben azonban a csatlakozáson túl az alapszintű telefon (illetve más hírközlési) szolgáltatás megfizethető díjszabásai is az egyenlő hozzáférés körébe sorolhatók. Ezen értelmezés szerint az univerzális szolgáltatás az elérhetőségen túl a kommunikáció kezdeményezésének és lebonyolításának a lehetőségét is elérhető áron biztosítja mindenki számára.

Az Alkotmánybíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy az Eht. mely értelmezést teszi magáévá, pontosan milyen tárgykör szabályozására ad rendeletalkotási felhatalmazást, és ezen értelmezésnek az R. megfelel-e.

3. Az Eht. fogalmi rendszerét áttekintve a következők állapíthatók meg. A hozzáférésnek az Eht. 188. § 56. pontjában meghatározott fogalma csak az elektronikus hírközlési szolgáltatók, vállalkozások egymás közötti viszonyrendszerére vonatkozik, a 117. § *a*) pontja vonatkozásában – amely ugyan hozzáférésről rendelkezik, de az egyetemes szolgáltató és a fogyasztó kapcsolatával összefüggő szabály – értelmező rendelkezésként nem alkalmazható.

A törvény értelmében az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó elektronikus hírközlési szolgáltatásoknak kell minden felhasználó számára megfizethető ár ellenében igénybe vehetőnek lenniük (188. § 11. pont). A 188. § 13. pont határozza meg az elektronikus hírközlési szolgáltatás általános definícióját, amely elsősorban jelek elektronikus hírközlő hálózatokon történő átvitelét jelenti. Mivel az egyetemes szolgáltatás egy speciális szabályozással rendezett elektronikus hírközlési szolgáltatás, lényege ennek is értelemszerűen a jeltovábbítás (küldés, fogadás) maga, nem csupán a jeltovábbítás lehetőségének a megteremtése, a csatlakozás. A 117. § *a*) pontjában említett hozzáférésnek ennek alapján nem csak a hozzáférési pont kiépítéséhez való jog az alapvető fogalmi eleme, hanem az azon keresztül megfizethető áron igénybe vehető szolgáltatások meghatározott készlete is.

Amennyiben a jogalkotó szándéka csupán arra irányult volna, hogy a hozzáférési pont elérhetőségét szabályozza, a 117. § *a*) pont a 188. § 57. *b*) pontjában külön is definiált ún. előfizetői interfész kiépítésének kötelezettségéről rendelkezne (ez az elektronikus hírközlő hálózat azon csatlakoztatási felületét jelenti, amelyen keresztül a szolgáltató a felhasználónak előfizetői hozzáférést nyújt az elektronikus hírközlő hálózathoz).

Együttesen tekintve az Eht. 117. §-át a 188. §-ában foglalt értelmező rendelkezéseivel, megállapítható tehát,

hogy a jogalkotó nem csupán a hálózathoz az előfizetői pontokon történő csatlakozást, a pusztá rendelkezésre állást, hanem a magát a hálózaton lebonyolított hírközlési szolgáltatást – a jeltovábbítást – is mindenkinek elérhetővé kívánta tenni. Az egyetemes szolgáltatás lényegét tekintve ugyanis nem más, mint közérdek alapján a szolgáltatások meghatározott minimális körének minden végfelhasználó számára, megfizethető áron történő – szerződéskötési kötelezettséggel terhelt – biztosításának kötelezettsége. Ilyen értelemben az előfizetőnél létesített hálózati végpont csupán az egyetemes szolgáltatás igénybevételének fizikai előfeltétele, az egyetemes szolgáltatási kötelezettségnek csak egy része.

Az indítványozó hivatkozásával ellentétben az a tény sem teszi az egyetemes szolgáltatót kizárólag előfizetői hozzáférést nyújtó szolgáltatóvá, hogy az Eht. az ügyfél meglévő telefonvonalán lehetővé teszi a szabad közvetítőválasztást. Az ugyanis, hogy a fogyasztók a forgalmi szolgáltatásokat – külön szerződés alapján szolgáltató-előválasztás vagy hívásonkénti közvetítőválasztás útján – adott esetben az előfizetői hozzáférést nyújtó szolgáltatótól eltérő szolgáltatótól is igénybe vehetik, jelen ügygel összefüggésbe nem hozható.

Az Alkotmánybíróság döntése során figyelemmel volt a törvény indoklására is. A 117. §-hoz fűzött indoklás szerint az egyetemes szolgáltatási szabályozás elsődleges célja a telefonhálózathoz és az azon nyújtott meghatározott szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségének biztosítása mindenki számára; az egyetemes szolgáltatási körbe vont szolgáltatásoknak az ország minden lakosa számára elérhetőnek kell lenni lakóhelytől függetlenül és e szolgáltatásoknak megfizethető áron kell rendelkezésre állnia. E megfogalmazás egyértelműen különbséget tesz az előfizetési pont létesítése és a forgalmi szolgáltatások nyújtása között, és mindkettőt az egyetemes szolgáltatás fogalmi körébe vonja.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta emellett az Eht. egyéb szabályait is, elsősorban a végrehajtási rendeletek megalkotására felhatalmazó rendelkezéseket. Megállapította, hogy az Eht. nem csupán az indítványozó által hivatkozott felhatalmazó rendelkezést tartalmazza (amely csupán az egyetemes szolgáltatás legmagasabb díjainak megállapítására utal), a törvény ezen kívül a minisztert arra is felhatalmazza, hogy – az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben – az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos díjsomagokra vonatkozó szabályokat rendelettel megállapítsa [182. § (4) bekezdés *h*) pont]. A „díjsomag” az általános értelmezés szerint az előfizetési és a forgalmi díjak komplex, egymásra tekintettel megállapított rendszerét jelenti. Értelmetlen volna ugyanis különböző előfizetési díjakat megállapítani, ha ezekhez nem kapcsolódnának eltérő forgalmi díjak is. Ez is arra utal, hogy a jogalkotó egyértelmű szándéka az volt, hogy az univerzális szolgáltatások tekintetében a forgalmi szolgáltatások díjainak megállapítására is felhatalmazza a minisztert.

Az Ámt. Mellékletének „B) Szolgáltatások” címe alapján az „egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás

díja” mint hatósági ár megállapítására az elektronikus hírközlésért felelős miniszter jogosult. E törvény az egyetemes szolgáltatást nem definiálja.

Megjegyzni azonban az Alkotmánybíróság a következőket. Egy korábbi határozatában, amikor a „koncesszióköteles távbeszélő szolgáltatások díja” megjelölés szerepelt az Ámt.-ben, az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ez a megfogalmazás együttesen vonatkoztatható az előfizetői díjra és a beszélgetési díjra. Kimondta azt is, hogy a „távbeszélő szolgáltatásban egyébként nemzetközileg – így az Európai Unió tagországaiban is – elterjedt gyakorlat, hogy a szolgáltatás igénybevételi díjának egy része előfizetési, másik része forgalmi jellegű.” (1268/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1066, 1070.)

Ennek alapján az Ámt. által használt, az „egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás díja” kifejezés – az indítványozó értelmezésével ellentétben – önmagában nem zárja ki, hogy az a forgalmi díjakat is magában foglalja.

Összegzésül az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg. Az Eht.-ban és az Ámt.-ben a miniszter felhatalmazást kapott arra, hogy rendeletben állapítsa meg az egyetemes szolgáltatás legmagasabb díját, illetve a díjsomagokra vonatkozó szabályokat. E törvények semmilyen módon nem differenciálnak csatlakozási, előfizetési és forgalmi díjak tekintetében. Az Eht. alapján azonban az univerzális szolgáltatás minden fogyasztó számára elérhető, alapvető szolgáltatáscsomagot jelent, amelynek tekintetében a szolgáltatót szerződéskötési kötelezettség terheli, és a fogyasztó függetlenül földrajzi helyzetétől egy séges díjszabás alapján fizet az univerzális szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokért. Mivel a hatályos törvényi szabályok alapján az egyetemes szolgáltatási kötelezettség fogalmába a hálózathoz való csatlakozási lehetőségen (és a szolgáltató rendelkezésre állási kötelezettségén kívül) kívül beletartozik a használat lehetősége is – tehát a megfizethető árú előfizetési és forgalmi díjak is – az említett felhatalmazásból tartalmilag levezethető a miniszternek az R. jelenlegi tartalommal való kiadásának a joga. Ezek, az elektronikus szolgáltatások igénybevételének ösztönzése szempontjából kiemelkedő jelentőségű szabályok – tehát, hogy egyes (alap)szolgáltatásokat az egyetemes szolgáltatók a végfelhasználók számára a szokásos piaci feltételektől eltérő áron nyújtanak – nyilvánvalóan hozzájárulnak az Eht.-ban meghatározott célok eléréséhez, az információs társadalom megvalósításához.

Az Alkotmánybíróság álláspontja mindezek alapján az, hogy az R. támadott – a forgalmi díjakra vonatkozó – rendelkezései nem ütköznek az Eht.-ba és az Ámt.-be, az azokban foglalt felhatalmazó rendelkezésekbe, ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

4. Az indítványozónak az R.-rel kapcsolatban előterjesztett egyéb kifogásait az Alkotmánybíróság a következők szerint bírálta el.

4.1. A 4/2004. (III. 24.) IHM rendelet 2004. április 1. napjával – már az indítvány benyújtását megelőzően – módosította az R. 1. § (1) bekezdését, így ezt követően az R.

hatálya kizárólag az egyetemes távközlési szolgáltató által nyújtott egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatásra terjed ki, a távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjaira azonban már nem. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó ebben a vonatkozásban kifejezetten az Eht. szabályaihoz igazította az R. tartalmát, mivel azok a Hkt.-tól eltérően már nem adnak felhatalmazást e díjak szabályozására.

Az R. tehát az indítvány benyújtásakor a jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjaira már nem terjedt ki. Az Ügyrend 29. § f) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha a megsemmisíteni kért jogszabály az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi kérelmet visszautasította.

4.2. Az Abtv. tartalmazza az Alkotmánybíróság hatásköreit, többek között a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárás feltételeit. Sem az Abtv., sem más törvény alapján nincs az Alkotmánybíróságnak arra hatásköre, hogy egy nemzeti jogszabálynak valamely, az Európai Unió intézményei által kibocsátott irányelvvel való összhangját, illetve azt, hogy az Európai Unió irányelveit a jogalkotó megfelelően ültette-e át saját jogrendjébe, megvizsgálja. Az Alkotmánybíróság csak az irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát végezheti el anélkül, hogy a vizsgálat az irányelv érvényességét vagy az implementálás megfelelőségét érintené. [ld. 744/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1281, 1283.; ld. továbbá: 17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 291, 297.; 66/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 725, 738.; 695/B/2004. AB határozat, ABH 2007, 1657, 1671.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság azt az indítványi kérelmet, amely azt kérte megállapítani, hogy az R. ellentétes az Irányelv bevezető rendelkezéseinek (8) bekezdésében foglaltakkal, valamint az Irányelv 4. Cikk (2) bekezdésével, az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

4.3. Az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – hatáskör hiánya miatt – az Alkotmánybíróság szintén visszautasította az indítványnak azt a részét, amely szerint az R. az Európai Bizottság Tájékoztatósaiban, illetve az indítványozó és az informatikai és hírközlési miniszter között létrejött egyetemes elektronikus szolgáltatási szerződésben foglaltakba ütközik.

4.4. Az indítványozó azt is állította, hogy az R. támadott rendelkezései az R. 2. § (1) bekezdésének c) pontjával összeegyeztethetetlen szabályokat tartalmaznak, ezzel kapcsolatban azonban alkotmányossági problémára nem hivatkozott. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Ennek megfelelően az indítványban az Alkotmány megsértett rendelkezésének felhívása mellett meg kell indokolni, hogy az Alkotmány rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért

és mennyiben sérti. Az indítványozó kizárólag az R.-en belüli összhang hiányára hivatkozott. Az emiatt sérülni vélt alkotmányos szakasz(ok) megjelölésének hiánya miatt az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben nem tudta elbírálni, ezért azt visszautasította.

Budapest, 2008. október 14.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

159/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 közúti személyszállítási szerződésekről szóló 20/1981. (VI. 19.) MT rendelet 7. §-a, valamint a vasúti személyszállítási szerződésekről szóló 10/1997. (I. 28.) Korm. rendelet 20. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a közúti személyszállítási szerződésekről szóló 20/1981. (VI. 19.) MT rendelet (a továbbiakban: Kszr.) 7. §-a, valamint a vasúti személyszállítási szerződésekről szóló 10/1997. (I. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vszr.) 20. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a közlekedési vállalatok kártérítési kötelezettségéről rendelkező, és azt részben korlátozó szabály az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, mivel indokolatlanul tesz különbséget egyrészt a közúti és vasúti személyszállítási, illetve az egyéb szerződést kötők között, másrészt azon járatok utasai között, amelyekre helyjegy váltása lehetséges, illetve amelyekre nézve ez kizárt. Harmadrészt indokolatlan különbséget tesz „az egyes állampolgárok között lakóhelyük, utazásuk kiindulási állomása” alapján (mivel helyjegy váltására csak jegypénztárakban van lehetőség), valamint negyedrészt – a kártérítés

mértékének alacsony volta miatt – „a károsultak között”. A támadott rendelkezés az indítványozó szerint azt eredményezi, hogy „kártérítésre csupán előzetes helybiztosítás esetén” van lehetőség, ami az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, és ezáltal sérti az emberi méltósághoz való jogot [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is. Az indítványozó álláspontja az, hogy emellett „a MÁV, illetve a Volán-társaságok állami jellege miatt” sérül az Alkotmány köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelemben részesülésének [Alkotmány 9. § (1) bekezdés] követelménye is.

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.”

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

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az 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 Kszr.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„7. § A közlekedési vállalat köteles megtéríteni a távollégi járat

a) kimaradása esetén annak az utasnak a kárát, aki a járatra helyét előzetesen biztosította,

b) 30 percet meghaladó késése esetén a járatral utazók kárát;

kivéve, ha bizonyítja, hogy a kárt működési körén kívül eső elháríthatatlan ok idézte elő. A kártérítés összege azonban nem haladhatja meg járatkimaradás esetén a menetdíj tizenötszörösét, késés esetén a menetdíj ötszörösét.”

3. A VsZR.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„20. § (1) A vasúttársaság a helyjegy, illetve pótbjegy díjának visszafizetése mellett köteles megtéríteni az utas kárát, ha az utas ülőhelyét helyjegy váltásával vagy más módon biztosította, és

a) a közforgalmú személyszállító vonat kimarad, vagy

b) a vonat a célállomásra 30 percet meghaladó késéssel érkezik meg.

(2) A kártérítés összege nem haladhatja meg az utas menetjegye árának

a) vonat kimaradása esetén a tizenötszörösét,

b) késedelem esetén az ötszörösét.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések az emberi méltósághoz való jogot sértő hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak, mert a közúti és a vasúti közszolgáltatást igénybe vevő utasokat a kártérítés szempontjából eltérően kezelik.

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] összefüggésben. Rámutatott arra, hogy nem mindenfajta megkülönböztetés tilos, hanem a tilalom arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körütekintéssel, 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 határozataiban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel”. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.] „A diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. [...] A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.)

Az Alkotmánybíróság megállapítja: A vizsgált szabályozásnál a törvényalkotó nem személyek, hanem a különböző típusú közlekedési szerződések fuvarozók általi megszegésével kapcsolatos kártérítési szabályok, illetve az igényérvényesítés feltételei között tett különbséget. A különbségtétel valamennyi, az adott szolgáltatást igénybe vevő utasra egyformán vonatkozik. Bárkinek lehetősége van olyan jellegű közlekedési eszköz, szolgáltatás igénybevételére, amelynél a kártérítés a járat kimaradása vagy meghatározott időt meghaladó késése esetén biztosí-

tott. E tekintetben a jogalkotó a vasúton, illetve közúton közlekedő személyek között nem tesz különbséget. Senki sincs elzárva attól olyan közlekedési eszközt vegyen igénybe, melynél a közszolgáltató esetleges mulasztásából eredő kárának megtérülése helyjegy váltásával vagy más módon biztosított. E tekintetben jelen esetben a kártérítés feltételeinek szabályozása nincs alkotmányjogilag értékelhető tartalmi összefüggésben az emberi méltósághoz való jog sérelmével, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával sem. 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.] ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította. Az Alkotmánybíróság emellett megjegyzi, hogy állandó gyakorlata szerint önmagában „[a] kiválasztás szempontjait, célját, gazdaságosságát, megfelelőségét, igazságosságát az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja, mert erre hatásköre nincs.” (1484/B/1995. AB határozat ABH 2001, 838, 841.) Ugyanez vonatkozik jelen esetben a késési-, járatkimaradási statisztikai adatokon alapuló kockázatelemzésre, üzembiztonsági, szervezési kérdések alkotmányossági vizsgálatára.

2. Az indítványozó azon hivatkozása alapján, hogy „a közlekedési társaságok állami jellege miatt” sérül a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelemben részesülésének elve az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány hivatkozott szakasza és a támadott rendelkezések között alkotmányos összefüggés nem állapítható meg. Mivel az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2008. október 14.

Dr. Lenkócs Barnabás s. k., *Dr. Lévy Miklós* s. k.,
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1423/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzatának az állatok tartásáról szóló 41/2004. (XI. 15.) rendelete 12. § (1)–(3) bekezdései, a 13. § (1)–(5) bekezdései, valamint a 14. § (1)–(2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzatának az állatok tartásáról szóló 41/2004. (XI. 15.) rendelete 20. §-ával kapcsolatban előterjesztett indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz utólagos normakontrollra irányuló indítvány érkezett Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzatának az állatok tartásáról szóló 41/2004. (XI. 15.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 12. § (1) és (3) bekezdéseit, a 13. § (1)–(5) bekezdéseit, a 14. § (1)–(2) bekezdéseit érintően. Az indítványozó szerint e rendelkezések – az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző – diszkriminációt valósítanak meg az állattartó és a nem állattartó állampolgárok között, ezenkívül aránytalan mértékben korlátozzák az Alkotmány 13. §-ában garantált tulajdonhoz való jogot is. Indokolása szerint elfogadhatatlan, hogy az Ör. – a támadott rendelkezéseiben szabályozott esetekben – az összes szomszéd beleegyezését megköveteli az állattartási engedély kiadásához. Kifejti azt is – tartalmilag utalva az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére –, hogy alkotmányosértő, ha egy jogszabály a kihirdetését megelőző időre állapít meg kötelezettséget vagy nyilvánít valamely magatartást jogellenessé, ezért az Ör. által a hatálybalépése előtt megkezdett állattartásra vonatkozóan nem alkothat korlátozó rendelkezést.

Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy az Ör. a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénnyel (a továbbiakban: Ptk.) ellentétesen nem csak akkor rendeli az állattartó tulajdonjogát korlátozni, ha az állattartó zavarja a szomszédokat, hanem zavarás hiányában is, bármilyen indokolás nélkül. E körben a Ptk. 100. és 106. §-ára utalt, bár alkotmányi rendelkezés sérelmére nem hivatkozott, de tartalmilag utalt az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére.

Végezetül az indítványozó előadta, hogy Ör. 20. §-át is alkotmányosértőnek tartja, amely „elkobzással fenyegeti az állattartót”, szerinte e szankció nincs arányban az elkövetett vétséggel. Ezzel összefüggésben azonban alkotmányi rendelkezés sérelmét nem állította és e rendelkezés megsemmisítésére sem terjesztett elő kérelmet.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus jogállam.”

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

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

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen
hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bü-
nteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség meg-
valósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését cél-
zó intézkedésekkel is segíti.”

2. Az Ör. támadott rendelkezései:

„12. § (1) Többlakásos lakóépületben lakásonként két
macska (továbbá azok véletlen szaporulata legfeljebb 3
hónapos korig) tartható engedély nélkül. A közös haszná-
latú helyiségekben tilos macskát tartani.

(2) Többlakásos lakóépületben lakásonként kettőnél
több macskát csak engedéllyel lehet tartani.

(3) A kettőnél több macska tartását kérelemre, a közvet-
len szomszédok, valamint közös tulajdonban lévő ingatlan
esetén a tulajdonostárs(ak) írásbeli hozzájárulásával a pol-
gármester engedélyezi. A kérelmet az e rendelet 2. sz. mel-
lékletét képező nyomtatványon az abban meghatározott
mellékletek egyidejű csatolásával kell benyújtani.”

„13. § (1) Többlakásos lakóépületben lakásonként egy
eb tartható, továbbá annak véletlen szaporulata 3 hónapos
korig.

(2) A többlakásos lakóépület udvarán eb csak vala-
mennyi tulajdonos előzetes írásbeli hozzájárulásával tart-
ható.

(3) Családi házak udvarán, üdülőterületeken, telephe-
lyeken – a hatósági engedéllyel rendelkező ebtenyésztők
kivételével –, legfeljebb két eb és annak véletlen szaporu-
lata 3 hónapos korig tartható.

(4) Az (1) és (3) bekezdésben meghatározottól több eb
csak engedéllyel tartható.

(5) Az (1) és (3) bekezdésben meghatározottól több eb
tartását kérelemre, a közvetlen szomszédok, valamint kö-
zös tulajdonban lévő ingatlan esetén a tulajdonostárs(ak)
írásbeli hozzájárulásával a polgármester engedélyezi.
A kérelmet az e rendelet 2. sz. mellékletét képező nyomtat-
ványon az abban meghatározott mellékletek egyidejű csa-
tolásával kell benyújtani. Társbérlet, illetőleg bérlőtársi
viszony esetén – a vizsgázott vakvezető kutya kivételével –
a társbérlet és a bérlőtárs előzetes írásbeli hozzájárú-
lása szükséges, amit az engedélykérelemmel egyidejűleg
kell benyújtani.”

„14. § (1) Kutyaiskola, ebtenyészet csak engedéllyel
működtethető.

(2) Kutyaiskola, ebtenyészet létesítését kérelemre, a
közvetlen szomszédok, valamint nem saját és közös tulaj-
donban lévő ingatlan esetén a tulajdonos(ok) vagy tulajdo-
nostárs(ak) írásbeli hozzájárulásával a polgármester enge-
délyezi. A kérelmet kutyaiskola létesítése esetén az e ren-
delet 3. sz. mellékletét képező nyomtatványon az abban
meghatározott mellékletek egyidejű csatolásával, ebtenyé-
szet létesítése esetén az e rendelet 4. sz. mellékletét képező
nyomtatványon az abban meghatározott mellékletek egy-
idejű csatolásával kell benyújtani. Társbérlet, illetőleg bérlőtársi
viszony esetén a társbérlet és a bérlőtárs előzetes
írásbeli hozzájárulása szükséges, amit az engedélykére-
lemmel egyidejűleg kell benyújtani.”

„20. § (1) Szabálysértést követ el és 30 000 Ft-ig terjedő
pénzbírsággal sújtható az, aki e rendelet 4. § (1)–(3) be-
kezdése, az 5. § (1), (2) bekezdése, a 7. § (1), (2) bekez-
dése, a 8. § (1), (2), (3), (4), (5) bekezdése, a 9. § bekez-
dése, 12. § (1), (2) bekezdése, 13. § (1), (2), (3), (4) (6) be-
kezdése, a 14. § (1), (3) bekezdése, a 15. §, 16. §, valamint
a 18. §, a 19. § (1), (2) bekezdése szerinti előírásokat meg-
szegi.

(2) A szabálysértési eljárás keretében az állat(ok) elko-
bozható(k) a 7. § (1) bekezdése, a 8. § (1) és (3) bekezdése,
a 9. § (1) bekezdése, a 12. § (1) bekezdése, a 13. § (1), (2),
(3), (6) bekezdése, a 14. § (1), (3) bekezdése, a 16. §, a
19. § (1) bekezdése szerinti előírások megsértése esetén.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg,
hogy a támadott szabályozás az Alkotmány által tiltott
diszkriminációt valósít-e meg az állattartók és a hozzájárú-
lás adására jogosultak között.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejt-
ette, hogy a diszkrimináció tilalma a jogegyenlőség álta-
lános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként
értelmezhető: a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő
méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltó-
ság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és
körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű
figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmé-
nyek elosztásának szempontjait meghatározni. [9/1990.
(IV. 25.) AB határozat; ABH 1990, 46, 48.] A diszkrimi-
náció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekin-
tetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Ha a megkü-
lönböltetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében
történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor
állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot
sérti. Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy alkot-
mányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha
a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás
szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok kö-
zött tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos in-

doka lenne. [9/1990. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1990, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 203.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 138.]

A jelen ügyben vizsgált Ör. hatálya az állattartókra terjed ki, és általánosan, egységesen – kivételeket nem engedve – határozza meg az állattartás feltételeit az önkormányzat területén. A szabályozás valamennyi tulajdonosra azonos módon vonatkozik, mindenkinek ugyanolyan feltételek mellett teszi lehetővé az állattartást, ezért ezzel kapcsolatban alkotmányellenességet eredményező megkülönböztetés nem állapítható meg. Az a megoldás, hogy az Ör. a kutya- és macskatartást bizonyos esetekben a szomszédok hozzájárulásától teszi függővé, tulajdoni korlátozásként értékelhető. E szabály azonban az Alkotmány 70/A. §-ával nem hozható érdemi összefüggésbe [hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság 1/2003. (I. 14.) AB határozatában is (ABH 2003, 737, 742–743.)].

Az Alkotmánybíróság ezért a diszkrimináció tilalmára alapított indítványt elutasította, és a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az Ör. támadott rendelkezései alkotmányellenesen korlátozzák-e a tulajdonhoz való jogot.

2. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot, (2) bekezdése pedig a kisajátítás feltételeinek meghatározása mellett lehetőséget teremt annak elvonására is.

A tulajdonjog tartalmát és védelmét a Ptk. X. fejezete részletesen szabályozza, és e rendelkezések keretben adnak azoknak az egyéb jogszabályoknak is, amelyek közérdek vagy jogos magánérdek érvényesülését a tulajdon szabadságával szemben lehetővé teszik [285/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 827, 828.]. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379, 380, 381.]

Az Alkotmány maga nem szól a tulajdonhoz való jog – mint alapjog – korlátozhatóságáról, ennek dogmatikáját az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (ABH 1993, 373.) dolgozta ki. A 42/2006. (X. 5.) AB határozat összefoglalóan az alábbiakat tartalmazza a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságára vonatkozóan:

„Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése határozza meg az alapvető jogok korlátozásáról szóló általános szabályt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a 8. § (2) bekezdése alapján alapvető jog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozást törvény mondja ki, a kor-

látozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos [20/1990. (X. 4.) AB határozat ABH 1990, 69, 70–71.]. A korlátozás elbírálásának részletesebben meghatározott alapelve: alapjog korlátozására akkor kerülhet sor, ha másik alapjog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el, feltéve, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog sérelmének súlya megfelelő arányban áll egymással [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

A tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség.” (ABH 2006, 520, 528–529.)

A korlátozás közérdekűségét illetően az Alkotmánybíróság – hasonlóan a 23/2000. (VI. 28.) AB határozatában alkalmazott megközelítéshez – jelen ügyben is abból indult ki, hogy a helyi önkormányzat az Ör. vizsgált rendelkezéseit a köz érdekében a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából alkotta meg. A 23/2000. (VI. 28.) AB határozat kimondta: A lakók közötti jogviták megelőzése érdekében alkotott szabályok évszázadok óta a helyi szabályrendeletek hagyományos szabályozási tárgykörébe tartoznak. A közérdekűség hagyományos tartalma változik aszerint is, hogy az alatt a közvetlenül más magánszemélyek javára szóló közcélú tulajdonkorlátozást is érteni kell. A Tr. vizsgált rendelkezései a szomszédos lakások, ingatlanok tulajdonosai tulajdonhoz (zavartalan lakáshasználathoz) való joga garantálása érdekében állapítanak meg korlátozást.” (ABH 2000, 134, 136.) (Ezen álláspontját az Alkotmánybíróság több későbbi határozatában is megerősítette [pl. 772/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 858, 861–862.; 27/2004. (VII. 7.) AB határozat, 877, 882.].

Ennek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja jelen ügyben is az, hogy amikor az önkormányzat az állattartás rendjét a helyi (társasházi, szomszédai) lakóközösségek békés együttélésének védelmében szabályozza, a közérdek alapján jár el és hajt végre rendelete révén közcélú tulajdonkorlátozást. Az Ör. támadott rendelkezései tehát – melyek a kutya- és macskatartást bizonyos esetekben a közvetlen szomszédok hozzájárulásától teszik függővé – a tulajdonjog közérdekből történő korlátozásának tekinthetők.

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

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

A 23/2000. (VI. 28.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a helyi önkormányzatnak – az állattartást szabályozó rendelete megalkotásakor – „figyelemmel kell lennie jogalkotói hatáskörét korlátozó törvényi rendelkezésekre (pl. a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvényre), továbbá a lakóépületek sajátosságaira, a lakások nagyságára, az érintett személyek körére, esetleges tulajdonosi minőségekre és arra, hogy az állattartás adott esetben valóban veszélyezteti-e a lakóközösség tagjainak békés együttélését. A széles körűen megkövetelt előzetes írásbeli hozzájárulás aránytalan tulajdoni korlátozást jelenthet.” (ABH 2000, 134, 137.) E határozat szerint amennyiben a jogalkotó az ebtartáshoz az ebtartó lakása alatti, feletti, illetve az azonos szinten lakók összességének előzetes írásbeli hozzájárulását követeli meg, aránytalanul korlátozza a tulajdonhoz (zavartalan lakáshasználathoz) való jogot. A tulajdonhoz való jogot emellett az is sértheti, ha az ebtartáshoz minden esetben hozzájárulást ír elő az önkormányzat anélkül, hogy a közérdek azt indokolná. (634/H/2003. AB határozat, 2004, 1974.) Ugyanakkor más ügyben az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az a rendelkezés, mely a kertés családi házak zárt udvarán a megengedettnél nagyobb számú kutya, illetve macska tartása esetén követeli meg a szomszédok hozzájárulását, nem vezet a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozására, a hozzájárulás adására jogosítottak körének pontos meghatározása miatt [1/2003. (I. 14.) AB határozat, ABH 2003, 737.]. Nem találta alkotmányellenesnek továbbá az Alkotmánybíróság azt sem, amikor a képviselő-testület a többlakásos épületben lakásonként egy-egy kutya, illetve macska, illetőleg családi házas ingatlanon három kutya, illetve öt macska tartását tette lehetővé, tehát ezáltal maximálta a tartható kutyák és macskák számát. (772/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 858.)

Jelen ügyben a támadott Ör. a kutya-, illetve macskatartást nem tiltja meg, csupán a tartható állatok számát maximalja. Ezt is csak annyiban, hogy az Ör.-ben meghatározott szám felett ahhoz a szomszédok hozzájárulását írja elő. A Ör. 12. és 13. §-ai alapján többlakásos lakóépületben kettőnél több macska, illetve egynél több kutya tartását kérelemre a polgármester engedélyezi. Családi házak udvarán, üdülőterületeken, telephelyeken – a hatósági engedéllyel rendelkező ebtenyésztők kivételével – legfeljebb két eb tartható engedély nélkül. Kutyaiskola és ebtenyésztés esetében a szabályozás annyiban eltérő, hogy ezek minden esetben csak engedéllyel működtethetők (14. §). Az engedély kiadásának a feltétele minden említett esetben a közvetlen szomszédok, valamint közös tulajdonban lévő ingatlan esetén a tulajdonostárs(ak) írásbeli hozzájárulása.

Az indítványozó azt kifogásolja, hogy az engedélyhez a szomszédok – az összes szomszéd – hozzájárulása szükséges. Az Alkotmánybíróság rámutat azonban, hogy az Ör.

szabályozása ennél pontosabb, mivel a hozzájárulás megadására jogosítottak köre csak a közvetlen szomszédokra – tehát az állattartással legközvetlenebbül érintettekre – terjed ki. Közvetlen szomszédnak az Ör. 2. § (3) bekezdése szerint „a) több lakásos épületben az állattartási hely fölötti, alatti, illetve jobboldali és bal oldali lakásban lakó szomszéd, továbbá a szemközti lakásban lakó szomszéd is, b) kertés családi házban: a telekhatáros szomszéd” minősül. Elképzelhető természetesen, hogy egy kisebb társasház esetében ez az adott emeleten – vagy akár az érintett társasházban – lakók összességét jelenti, mindazonáltal az nem állítható, hogy az Ör. túlságosan nagyszámú, az állattartással esetleg egyáltalán nem – vagy kevésbé – érintett lakótárs bekegyezésének a megszerzését írja elő. Az állattartás létrejötte csak az érintettek hozzájárulásától függ és a hozzájárulás adására jogosultak köre kellően pontos és nincs túlságosan szélesen meghatározva, ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ör. nem vezet a tulajdonhoz való (a zavartalan lakáshasználathoz való) jog aránytalan korlátozására.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint tehát a jogalkotó az Ör.-ben kellően körültekintő jogi szabályozást teremtett, ezért az Alkotmány 13. §-ára alapított indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság végezetül azt vizsgálta meg, hogy az Ör. sérti-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik fontos alkotóelemét jelentő jogbiztonság megköveteli azt a tényleges lehetőséget, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ezért ennek érdekében hangsúlyozni kell azt a tilalmat, hogy jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat magatartást jogellenessé. A fentiekkel összhangban az Alkotmánybíróság a kiszámíthatóság és az előreláthatóság követelményéből vezette le a Jat. 12. § (1) bekezdésében is szereplő, alkotmányos jelentőségű rendelkezés, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilmának alkotmányos elvét. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat (ABH 1991, 170.); 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77.); 25/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 131.); 28/1992. (IV. 30.) AB határozat; ABH 1992, 155.); 4/1992. (I. 28.) AB határozat (ABH 1992, 332.); 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316.; 8/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 102, 104.] Következésképpen az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.] A folyamatos (le nem zárt) jogviszonyok esetében akkor állapítható meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése, ha a

támadott rendelkezést a hatálybalépése előtti jogi helyzetre alkalmazzák, vagyis a jogszabály hatálybalépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélését változtatja meg. (403/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2566, 2574.)

Megállapítható, hogy az Ör. kihirdetése napjával lépett hatályba, és hogy a hatálybalépésről rendelkező 21. § (1) bekezdés nem állapított meg átmeneti szabályokat. Jelentős azonban, hogy az Ör. által hatályon kívül helyezett korábbi, az állatok tartásáról szóló 31/2004. (VI. 30.) sz. rendelet az engedély nélkül tartható állatok számát, illetve a közvetlen szomszédok beleegyezésének megszerzésére vonatkozó előírásokat az Ör.-ben foglaltakkal megegyezően szabályozta. Miután az állatok tartásának szabályozása az Ör.-ben nem előnyösebb, de nem is hátrányosabb az érintettekre a korábbi szabályozásnál, valamint az Ör. előírásai nem tekinthetők meghatározott társadalmi viszonyt első ízben rendező szabályoknak, így a visszamenőleges hatály tilalmába ütközés az átmeneti szabályok hiánya miatt nem állapítható meg.

Az Ör. 20. § (1) bekezdése szabálysértéssé nyilvánítja – többek között – a 12. § (1), (2) bekezdésében, a 13. § (1), (2), (3), (4) bekezdésében, valamint a 14. § (1) bekezdésében foglalt előírások megszegését. A szabálysértési eljárásban a 20. § (2) bekezdése szerint az állatok elkobozhatóak. Az Ör.-rel szabálysértéssé nyilvánított cselekményt mindazonáltal a 21. § (2) bekezdése alapján az elkövetés idején hatályban lévő rendelet alapján kell elbírálni, és csak ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő rendelet szerint a cselekmény már nem minősül jogellenesnek, vagy enyhébben bírálandó el, akkor kell az Ör.-t alkalmazni. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma tehát ebben a vonatkozásban sem sérül.

Az Alkotmánybíróság ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványozói kérelmet is elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság áttekintette a Ptk.-nak az indítványozó által megjelölt szakaszait. A Ptk. 100. §-a szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. A 106. § pedig úgy rendelkezik, hogy a törvénynek a szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseitől jogszabály vagy a felek megállapodása eltérhet.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. támadott rendelkezései e szabályokba nem ütköznek. Ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

5. Az Ör. 20. §-ával kapcsolatban megfogalmazott indítványozói kérelem érdemben nem bírálható el. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ennek megfelelően az indítványban az Alkotmány megsértett rendelkezésének felhívása mellett meg kell indokolni, hogy az Alkotmány rendelkezéseit a

megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért és mennyiben sérti, és az indítványnak a támadott rendelkezés megsemmisítésére irányuló kérelmet is tartalmaznia kell. Az Ör. 20. §-ával kapcsolatban megfogalmazott kérelem e feltételeknek nem felel meg, ezért e tekintetben az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Budapest, 2008. október 14.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

110/E/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 2. számú melléklet *E*) pontja 18. és 19. alpontjával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. számú melléklet *D*) [nyilvánvalóan *E*)] pontja 18. és 19. alpontjával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte. Szerinte az Alkotmány 18. §-ába, a 70/A. § (1) bekezdésébe, valamint a 70/D. § (1) bekezdésébe ütközik, hogy az R. támadott rendelkezései az új, városon kívül építendő közúti műtárgyak védőtávolságát szabályozzák, de az azonos vagy nagyobb forgalmú és környezetterhelésű települési útvonalakra nem határoznak meg védőtávolságot, valamint nem szólnak az utak esetleges bővítések iránymódú védőtávolságról sem. Véleménye szerint a szabályozás hátrányosan különbözteti meg „a bővítés érintetteit az új építésű műtárgy érintetteivel szemben, továbbá megsérti azok Alkotmány 18. § és 70/D. § (1) bekezdésében leírt jogait.”

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„2. számú melléklet

Védelmi övezetek nagysága (tevékenységek szerint, a légszennyező forrástól számítva)

(...)

E) Nyomvonalas közlekedési létesítmények, ahol a védelmi övezet a létesítmény mindkét oldalán az út, illetve vasút tengelyétől számított legalább 25, illetve legalább 50 méter

18. Új egyszámjegyű és kétszámjegyű országos közút, valamint új vasútvonal esetében legalább 25 méter

19. Új autópálya, autópálya esetében legalább 50 méter”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az R. 2. számú mellékletének E) pontja 18. és 19. pontját az 1072/B/2001. AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta, ezért az érdemi vizsgálat megkezdése előtt abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ügy nem minősül-e „ítélt dolognak”. 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 ítélt dolog címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.). Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmány-

bíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.].

A fenti ügyben az indítványozók az Alkotmány 18. §-a, valamint a 70/D. §-a sérelmének megállapítására tettek indítványt, azonban a jogszabályi rendelkezéseket más alkotmányos összefüggésben támadták. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság *res iudicata*-t nem állapított meg, így az indítványt érdemben elbírált. Mindazonáltal az Abh.-ban kifejtett és az alábbiakban ismertetésre kerülő elvi álláspontját fenntartja. Az Abh.-ban az indítványozó azt sérelmezte, hogy az R. már elfogadott, de még hatályba nem lépett rendelkezését egy kormányrendelet úgy módosította, hogy a minimális védőtávolságot a felére csökkentette, megsértve ezzel az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ában szabályozott egészséges környezethez való jogot. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. korábbi 13. § (3) bekezdése (mely megegyezik a jelen indítvánnyal támadott rendelkezésekkel) már a módosító rendelet által megállapított szöveggel lépett hatályba. Ebből következően az R. hatálybalépését megelőzően nem volt hatályban olyan jogszabályi rendelkezés, amelyhez képest a módosítás a környezet jogszabály által biztosított védelmi szintjének csökkenését eredményezte volna. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az R. 2. számú mellékletének E) pontjában foglalt rendelkezések alkotmányellenessége az indítványban foglalt indokok alapján az Alkotmány 18. §-ával és 70/D. §-ával összefüggésben sem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítása iránti kérelmet vizsgálta meg.

2.1. A 4/1999. (III. 31.) AB határozatában az Alkotmánybíróság összefoglalta a mulasztással kapcsolatban kialakult és azóta is töretlen gyakorlatát, mely szerint „[a]z Alkotmánybíróságnak e kérdés eldöntésére vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. (...) Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha 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 semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat ABH 1995, 108, 113.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából 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 alapul.” (ABH 1999, 52, 56–57.)

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § e) pontjában foglalt hatáskörében eljárva vizsgálta meg, hogy fennáll-e az indítványozó által állított jogalkotói mulasztás és az ebből eredő alkotmányellenes helyzet abban a tekintetben, hogy a jogalkotó csak az újonnan kialakított országos közutakra, valamint autópályákra, autóutakra vonatkozóan írta elő a 25, illetve 50 méteres védőtávolságot, a már meglévő utak tekintetében azonban ezt nem tette meg.

2.2. Az R. 2. számú mellékletében felsorolt tevékenységek, illetve létesítmények esetében a légszennyezőnek védelmi övezetet kell kialakítania a nyomvonalas közlekedési létesítmények mentén [R. 6. § (1) bekezdés].

A védőtávolság nagysága attól függ, hogy újonnan kialakított (amelynek létesítését a rendelet hatálybalépését követően engedélyezik) vagy már meglévő útvonalról van-e szó. Új egyszámjegyű és kétszámjegyű országos közút, valamint új vasútvonal esetében a védőtávolság legalább 25 méter, új autópálya, autóút esetében pedig legalább 50 méter. Az indítványozó állításával ellentétben ilyen nagyságú védőtávolság vonatkozik a már meglévő utak bővítése – azaz új egy- vagy kétszámjegyű országos közöttá, autópályává vagy autóúttá minősítése – esetén is.

Emellett az R. 13. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a meglévő vonalforrások kijelölt védelmi övezete nem csökkenthető; illetőleg a környezetvédelmi hatóság határozatban, pótlólagosan a levegőterhelés hatásait csökkentő vagy kizáró felszíni védőelemek (pl. védő növény-sáv) alkalmazását írhatja elő.

A kijelölt védelmi övezetben – sem új sem már meglévő útvonal esetén – nem lehet lakóépület, üdülőépület, oktatási, egészségügyi, szociális és igazgatási célú épület, kivéve a telepítésre kerülő, illetve a már működő légszennyező források működésével összefüggő építményt [R. 6. § (8) bekezdés].

A hatályos jogszabály tehát egyaránt rendelkezik az újonnan kialakított, illetve a már meglévő útvonalak tekintetében a védelmi övezetről. Nyilvánvaló, hogy egy már létező, megépített útvonal esetében nincs sem jogi, sem tényleges fizikai lehetőség a meglévő védőtávolság növelésére, hiszen ez az útvonalak mentén fekvő ingatlan-tulajdonosok jogainak közvetlen sérelmével járna. Ezen túl az érintett ingatlanok tulajdonosainak érdekét sem szolgálja a jogszabályban előírt nagyságú védőtávolság kialakítása, hiszen az csak saját ingatlanjuk rovására – tulajdonhoz való joguk egyidejű korlátozása mellett – volna lehetséges.

Emellett a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatában ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta: valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlege-

sen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell (ABH 1994, 316–324.). E jogalkotási technika a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik, és ekként összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonsággal is.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában kimondta: 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. (ABH 1994, 134, 140.) Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította azt, hogy ez a mérce nem csak a természetvédelemre, hanem a környezetvédelemre is irányadó. [14/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 126, 130.; 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 205.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó a már meglévő utak esetében a védelmi övezet csökkentésének kizárásával, új útvonalak esetén pedig a jogszabályban meghatározott védőtávolság előírásával a környezetvédelem jogszabály által garantált szintjének csökkenését nem idézte elő. A hatályos szabályozás pontosan a védelmi szint megtartásának, adott esetben növelésének irányába hat, elősegítve ezzel a környezetvédelmi szempontok fokozott érvényesülését.

Az R. támadott rendelkezéseivel összefüggésben tehát a jogalkotót nem terheli mulasztás, ezért az Alkotmány 18. §-ával és a 70/D. §-ával összefüggésben előterjesztett mulasztás megállapítása iránti indítványt elutasította.

2.3. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az Alkotmány e rendelkezését – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Az Alkotmánybíróság e határozatokban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az 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. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos hely-

zetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.].

Az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlatának megfelelően vizsgálta e megkülönböztetés tilalmának az indítványozó által állított sérelmét a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában.

Az R. 2. számú melléklet E) pontja 18. és 19. alpontja új országos közútról, új autópályáról, illetve autóútról rendelkezik. Ennek megfelelően homogén csoportba az újonnan létesített közutak által érintett (ezek mellett fekvő) ingatlanok tulajdonosai tartoznak. Nem tartoznak azonban bele a már meglévő útvonalak mentén épített, illetve a védelmi övezeten kívül fekvő ingatlanok tulajdonosai.

Tekintettel arra, hogy a homogén csoporton belül a jogalkotó nem alkalmaz a jogalanyok között különbségtételt, ezért a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmának a sérelme fel sem merülhet, ezzel összefüggésben jogalkotói mulasztás nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az ennek megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. október 14.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

391/B/2008. 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 Károlyháza Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 15/2006. (XII. 12.) Ök. rendelete 7. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Károlyháza Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 15/2006.

(XII. 12.) Ök. rendelete (a továbbiakban: Ör.) azon szakaszának a megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, amely a telekadó mértékét 1200 m²-ig 100 Ft/m²-ben, 1201 m²-től pedig 200 Ft/m²-ben határozza meg. Az indítványozó szerint a képviselő-testület az Ör. megalkotásakor nem vette figyelembe a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontját, amely alapján az önkormányzatnak az adómegállapítás során tekintettel kell lennie a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére is. Az indítványozó többek között kiemeli, hogy Károlyháza községben a telekárak nagyságrendekkel elmaradnak az ország egyéb pontjain kialakult négyzetméter áráktól, de ezen helyi sajátosságoknak számító körülmény ellenére az önkormányzat mégis a törvényi maximumot alkalmazza az 1200 m²-nél nagyobb telkek adóztatása esetén. Mindezek alapján az indítványozó szerint az Ör. kifogásolt rendelkezése sérti az Alkotmány 70/I. §-ában szabályozott arányos közteherviselés elvét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
„70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. Az Ör. támadott rendelkezése:

- „7. § A telekadó mértéke:
a) 1200 m²-ig 100 Ft/ m²
b) 1201 m²-től 200 Ft/ m².”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 70/I. §-a szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában e rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan kifejtette: ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közteherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia.

Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg. (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898–899.; 956/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 937, 939.) A vagyoni típusú adók célja – így a telekadóé is – az arányos közteherviselés elvének (Alkotmány 70/I. §) megvalósítása.

A helyi önkormányzat – amely helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot – egyik alkotmányos alapjoga a törvény keretei között érvényesülő adóztatási jog [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pont]. Az önkormányzatok a Hatv. keretei között szabadon dönthetnek arról, hogy vezetnek-e be helyi adót, s ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezetik be, továbbá meghatározhatják az adó mértékét és bevezetésének időpontját, a szabályozást pedig később – a helyi tapasztalatok függvényében – bármikor módosíthatják is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint helyi adók esetében az arányos közteherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. 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 Hatv. keretei között az adómérték megállapítása a jogalkotó képviselő-testület szabad mérlegelésén nyugszik, amelynek célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja.

Mind az építményadó, mind a telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy az építmény, illetőleg telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg az építmény-, illetőleg telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékáramnyos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. 6. § *c*) pontja – mintegy garanciális szabályként – az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére. (544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 899.)

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a Hatv. 6. § *c*) pontjában foglaltak mérlegelésének hiánya miatt a telek-

adó mértékét akkor minősítette alkotmányellenesnek, amikor az önkormányzat az adó mértékét a Hatv.-ben meghatározott törvényi adómaximumban határozta meg. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az önkormányzat az adó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tesz a Hatv. 22. § *a*) pontjában foglalt tételes előírásnak, amennyiben azonban mellőzi a Hatv. 6. § *c*) pontjának kötelező mérlegelési követelményeit, megsérti egyúttal az Alkotmány 70/I. §-ában szabályozott arányos közteherviselés követelményét is [1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707, 710., 22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 620, 624.]. Azokban az esetekben azonban, amelyekben az önkormányzat ugyan nem differenciált, de az adó mértékét nem az adómaximumban határozta meg, az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmét nem állapította meg (pl. 507/B/2000. AB határozat, 2002, 1500.; 441/B/2005. AB határozat, 1549.).

2. Az Hatv. 22. § *a*) pontja értelmében a telekadó évi mértékének felső határa a 21. § *a*) pontja (a telek m^2 -ben számított területe) szerinti adóalap-számítás esetén $200 \text{ Ft}/m^2$. A Hatv. 6. § *c*) pontjának 2005. január 1-jén életbe lépett módosítása lehetővé teszi azonban azt is, hogy az önkormányzat ettől a felső mértéktől az infláció követésével eltérjen. A tételes módon meghatározott telekadónak a Hatv. 21. § *a*) pontjában megállapított felső határa tehát jelenleg nem azonos az adómaximummal.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Ör. szabályozási rendszerét. Az Ör. támadott 7. §-a szerint a telekadó mértéke $1200 m^2$ -ig $100 \text{ Ft}/m^2$, $1201 m^2$ -től (tehát az $1200 m^2$ -t meghaladó részre) pedig $200 \text{ Ft}/m^2$. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy a fizetendő telekadó mértéke összességében nemcsak, hogy a törvényi adómaximumot, de még a tételes módon meghatározott telekadónak a Hatv. 21. § *a*) pontjában megállapított felső határát sem éri el.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat a telekadó megállapítása során nem lépte túl, sőt nem is érte el a Hatv.-ben meghatározott adómaximumot, az Alkotmánybíróság fent idézett gyakorlatának megfelelően az Ör. 7. §-ának megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 70/I. §-ára alapított – indítványt elutasította.

Budapest, 2008. október 14.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI**642/B/2001. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 137. § *b*) pontja „közérdekű” szövegrésze, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 67. § (1) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló, a Békés Megyei Bíróság I.P.21.285/2000/10. számú ítéletével összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Békés Megyei Bíróság I.P.21.285/2000/10. számú ítéletének megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasznak nevezett beadványt nyújtott be a Békés Megyei Bíróság I.P.21.285/2000/10. számú ítéletével összefüggésben az Alkotmánybírósághoz, melyben az alábbi jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát kérte:

Egyrészt kérte a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 137. § *b*) pontja „közérdekű” szövegrésze megsemmisítését, tekintettel arra, hogy ellentétesnek tartotta az Alkotmány 9. §-ával, és 70/A. § (1) bekezdésével.

Kérte továbbá az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelmét jelentő mulasztás megállapítását a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 67. § (1) bekezdése kapcsán.

Végül az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozta.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Vht. 137. § *b*) pontjában a „közérdekű” szó megsemmisítését kérte, mert ellentétesnek tartja az Alkotmány 9. §-ával és 70/A. § (1) bekezdésével, hogy amíg a közérdekű haszná-

lati jog fennmaradhat árveréssel való tulajdonszerzéskor, addig a személyes nem.

A bírósági eljárással összefüggésben kérte az indítványozó a Pp. 67. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát is, mivel az Alkotmány 57. § (5) bekezdésbe ütközőnek tartja, hogy ő, mint hasznélvező nem léphetett fel az adott ügyben a használati jog jogosultjának meghatalmazottjaként. Az alkotmányellenesség szerinte kiküszöbölhető lenne egy bekezdés beillesztésével, a meghatalmazotti kör bővítésével, erre vonatkozóan szövegszerű javaslatot is tett. Lényegében tehát alkotmányjogi panaszában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állít a Pp. meghatalmazotti kört felsoroló rendelkezésével kapcsolatban.

Végül – szintén alkotmányjogi panasz keretében – kérte az indítványozó az Abtv. 38. §-a alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is az Alkotmány 7–8. §-ával, 57. § (1) és (5) és 77. § (2) bekezdésével összefüggésben. Indokolásul előadta, hogy kérte a bíróságot eljárása felfüggesztésére az alkotmánybírósági beadványa elbírálása idejére, ezt azonban a bíróság elutasította, az indítványozó szerint azért, mert „a Legfelsőbb Bíróság egy állásfoglalásában törvényellenesnek ítélte azokat az eseteket, amikor valamelyik bíró valóban felfüggesztette az eljárást, amíg az általa indítványozott tárgyban alkotmánybírósági határozat megszületett”. Ezért szerinte a bírónak mérlegelés nélkül el kell utasítani a felfüggesztés iránti kérelmet, és ők sem kezdeményezhetnek alkotmányossági vizsgálatot, így „törvényi lehetőség ellenére kizárt az Alkotmánybírósághoz fordulás folyamatban lévő ügyben meglévő (vagy vélt) alkotmányellenes helyzetben”.

II.

Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatóságát vizsgálta meg. 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 jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének alapvető feltétele, hogy a kérdéses jogszabályt a panasz alapjául szolgáló döntés meghozatala so-

rán alkalmazták. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéseket (feltételeket) az alkotmányjogi panasz elbírálása során, együttesen kell értelmezni és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 311.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.; 663/D/2000., ABH 2003, 1223.]

2. Az indítványozó az adott ügyben a Pp. 67. § (1) bekezdése, a Vht. 137. § b) pontja, valamint az Abtv. 38. §-a alkotmányossági vizsgálatát kérte alkotmányjogi panasz keretében.

2.1. A Vht. 137. § b) pontjával összefüggésben az indítványból és a csatolt melléletekből az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bírósági eljárás annak eldöntésére irányult, hogy a Békés Megyei Földhivatal a határozatával a beavatkozó (lakás és garázs tulajdonosa) használati joga törlését jogszerűen rendelte-e el. Azaz az indítványozóra nézve a kifogásolt határozat rendelkezést nem tartalmaz, számára azt nem is kézbesítették, a ténylegesen érintett fél a használati jog jogosultja volt, ő azonban alkotmányjogi panasszal nem fordult az Alkotmánybírósághoz, és az nem is lett volna elbírálható, mert fellebbezési jogával nem élt. Mivel az Abtv. 48. § (1) bekezdésének megfelelően az alkotmányjogi panasz benyújtására annak van lehetősége, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, így az adott ügyben alkotmányjogi panasz előterjesztésére az indítványozó nem volt jogosult.

2.2. Ezenkívül az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Békés Megyei Bíróság a Pp. 67. § (1) bekezdését és az Abtv. 38. §-át nem alkalmazta.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapvető feltétele, hogy a panaszban támadott bírósági határozatban az alkotmányellenesnek vélt jogszabályt alkalmazzák, ennek a követelménynek az indítvány nem felel meg.

Mindezekre tekintettel 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.) 29. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

3. Az indítványozó kérte a Békés Megyei Bíróság I.P.21.285/2000/10. számú ítéletének megsemmisítését is. Az Abtv. 1. § b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe jogszabályok és állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányossági vizsgálata tartozik, bírósági határozatok felülvizsgálatára, illetve megsemmisítésére azonban nincsen hatásköre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírósági ítélet megsemmisítésére irányuló

indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. október 14.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Lévy Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

287/B/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a házasságról, a családról és gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 37. §-ának (2) bekezdése vonatkozásában fennálló alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó bíró a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt 23.P.103.434/2002. szám alatt folyamatban levő perben az eljárást felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte a házasságról, a családról és gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 37. §-ának (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát. Indítványában előadta, hogy az előtte folyamatban levő ügy felperese kérte lehetséges gyermeke vonatkozásában az apaság megállapítását, mivel az anya a teljes hatályú apa elismerő nyilatkozathoz nem járult hozzá. A foganatosított bizonyítási eljárás során egy másik személy tett a gyermek vonatkozásában teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot, amelyhez az anya hozzájárult, így az a Csjt. 37. § (1) bekezdése értelmében joghatályossá vált, amire tekintettel az

eljáró bíróság a pert megszüntette. A Fővárosi Bíróság 54.Pfv. 22236/2002/2. sz. végzésével az első fokú bíróság végzését megváltoztatta és a per megszüntetését mellőzte azzal, hogy a bíróság az új eljárásban érdemben tisztázza, fennáll-e a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot tevő személy vonatkozásában az apasági vélelem, illetve határozon a „felperes kereshetőségi joga fennállása” kérdésében.

Az indítványozó hivatkozik a Csjt. több rendelkezésére, valamint a családjogi kézikönyvnek a Csjt. 37. § (2) bekezdésére vonatkozó magyarázatára, mely szerint azt a tényt, hogy a gyermek az elismerő nyilatkozatot tevő férfitől származik-e, vizsgálni és bizonyítani nem kell. Megítélése szerint ez azt jelenti, hogy az apaság elismerése így akkor is hatályos, ha valójában nem az az apja a gyermeknek, aki az elismerő nyilatkozatot tette. Az indítványozó szerint ez ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, álláspontja szerint az, hogy már folyamatban levő eljárás alatt más apai elismerő nyilatkozatot tehet, sérti az igényérvényesítő jogát. Vélekedése szerint, míg a Csjt. 37. § (1) bekezdésén alapuló apasági vélelem kizárja az apaság bírói megállapítását, a Csjt. 39. § (1) bekezdése értelmében a házasságkötéssel létrejövő apasági vélelem csak akkor áll fenn, ha az apaságról jogerős bírósági ítélet nem határozott. Az indítványozó szerint az általa elbírálandó ügyben az „apai jogállás betöltött lett, felperes pedig jogait érvényesíteni nem tudja, azaz a keresetét a bíróság érdemben nem tudja elbírálni”, ezért kérte az Alkotmánybíróságtól „az általa alkalmazott jogszabályokban” észlelt alkotmányellenesség „felülvizsgálatát”.

Miután az eredeti indítvány nem tartalmazta az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerinti határozott kérelmet és így nem felelt meg az Abtv. 37. §-ában foglalt követelménynek, az Alkotmánybíróság a hiány pótlására hívta fel az indítványozót. Az ennek nyomán benyújtott kiegészítő indítványában a bíró a korábbi indítványában felvetett problémák újbóli ismertetése mellett azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja, „indokolt-e a Csjt. 39. § (1) bekezdésének a)–c) pontjai alapján tett apai elismerő nyilatkozat és a Csjt. 37. § (2) bekezdésének a)–b) pontjai szerinti apai elismerő nyilatkozatok közötti különbségtétel”. Ez utóbbi vonatkozásában vélekedése szerint a fentiekben ismertetett okok miatt jogalkotói mulasztás áll fenn. Határozott kérelme arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. „49. § (1) bekezdése alapján foglaljon állást a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességről”.

2. Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján a bíró – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett – az alkotmánybírósági eljárást kezdeményezheti akkor, ha az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességét észleli.

Az Alkotmánybíróság többször vizsgálta már az Abtv. ezen rendelkezését. Döntéseiben megállapította, hogy az Abtv.-nek „[a]z alkotmányellenesség utólagos vizsgálata” című fejezetében elhelyezett szabálya alapján, a bírói kezdeményezés csak a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat. A bíró a folyamatban lévő ügyben alkotmányellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja. „A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata az Alkotmánybíróság külön hatásköre, amelyet az Abtv. 49. §-a szabályoz” (részletesen pl. 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.). Ennek indítványozására az Abtv. 1. § e) pontja alapján kerülhet sor. Ezzel szemben az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés a konkrét normakontroll egyik formája, amely az Abtv. 1. § b) pontján alapszik. Az Abtv. hivatkozott törvényhelyeinek egybevetése alapján megállapítható tehát, hogy e törvény (de más törvény sem) jogosítja fel a bírót – e minőségében – az eljárás felfüggesztése mellett a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának kezdeményezésére. [Összefoglalóan: pl. 540/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 584, 586.; 7/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1997, 72, 75.; 2/E/2001. AB határozat, ABH 2003, 1305–1307.; 27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 12/2005. (IV. 6.) AB határozat, ABH 2005, 134, 142.; 18/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 197, 199.; 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 382.; 425/B/2005. AB végzés, ABK 2008, június, 1050, 1051.]

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítására irányuló bírói kezdeményezést – állandó gyakorlatának megfelelően – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. október 7.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovich Barnabás s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

433/B/2004. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a befektetők és betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2004. évi XXII. törvény 37. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítványozótól közös indítvány érkezett, amelyben kifejtették, hogy a befektetők és betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2004. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mtv.) 37. §-a sérti az Alkotmány több rendelkezését. Utólagos normakontroll iránti kérelmüket, illetve alkotmányjogi panaszukat arra alapozták, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete átszervezése során nemcsak elnöki és elnökhelyettesi megbízatásuk szűnt meg, hanem közszolgálati jogviszonyuk is. E miatt indítványozták az Mtv. 37. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság tiltsa meg az alkotmányellenes rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazását.

Az eljárás megkezdését követően az indítványozók összesen három alkalommal pontosították, illetőleg kiegészítették indítványuk indokolási részét.

2. Az alkotmánybírói eljárás alatt az indítványozók a fentiekben vázolt kérelmüket teljes egészében visszavonták.

3. 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 értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, amely szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság az Mtv. 37. §-a alkotmányellenességének megállapítására, megsemmisítésére irányuló indítvány, valamint az ezzel

kapcsolatban előterjesztett alkotmányjogi panasz tárgyában folytatott eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. október 14.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkó Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

671/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 156. § (4) bekezdése, 233/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 257. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt, amely szerint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény nem ad lehetőséget a félnek, hogy a fellebbezése elbírálását tárgyalás tartásával kérje.

4. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a jogalkotót az új szabályozás megalkotására.

5. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 156. § (4) bekezdése, 233/A. §-a,

valamint a 257. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozók a Fővárosi Bíróság 8.P.632.046/2004/6. számú végzése és a Fővárosi Ítéltábla 2.Pkf.25.265/2005/5. végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszukban alkotmányellenesnek, a tisztességes tárgyaláshoz való jogot biztosító, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvébe, továbbá az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló nemzetközi egyezménybe ütközőnek vélték a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 156. § (4) bekezdését, a 257. § (1) bekezdését, továbbá a 233/A. §-át.

A Pp. 156. § (4) bekezdése – nézetük szerint – azért alkotmányellenes, „mert nem tisztességes eljárást jelent – az a helyzet, ha a fél – amikor a bíróság arra hivatkozik, hogy a fél kérelmére nem megfelelő – kérelmét a tárgyaláson nem pontosíthatja, illetve ha az ellenérdekű fél észrevételeire közvetlenül, az ideiglenes intézkedés előtt nem reagálhat”.

Az indítványozók állítása szerint a Pp. 257. § (1) bekezdése alkotmányellenessége abban áll, hogy – a Pp. 3. § (6) bekezdésében foglaltak ellenére – „sem biztosítja azt, hogy a fellebbezésre észrevételt tett ellenérdekű fél észrevételeit a fellebbező megismerhesse, és arra reagálhasson”. „A Pp. e szabálya nem tartalmazza, hogy a fellebbezést mennyi időn belül – annak megérkezésétől számítva – kell az ellenérdekű félnek megküldeni”. Ez nézetük szerint jogbizonytalanságot eredményez.

A Pp. 233/A. §-a alkotmányellenességét abban látták, hogy az azzal kapcsolatban felmerülő értelmezési kérdés, mely szerint a fellebbezési eljárásban a fellebbezést elbíró bíróságnak a másodfokú eljárásban felmerült és megállapított perköltség, illeték összege és viselése kérdésében van-e helye fellebbezésnek, jogbizonytalanságot eredményez.

Az indítványozók alkotmányjogi panasz keretében arra tekintettel kérték továbbá az alkotmányellenesség megállapítását, hogy a Pp. nem ad lehetőséget arra, hogy a fél a fellebbezése elbírálását tárgyalás tartásával kérje (függetlenül attól, hogy ítéletről, vagy végzésről van-e szó). Egyben kérték az Alkotmánybíróságtól, hogy kötelezze a jogalkotót az alkotmányos szabályok megalkotására.

2. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltételei fennállnak-e.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdése szerint

az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Fővárosi Ítéltábla 2.Pkf.25.265/2005/5. számú végzése 2005. május 19-én kelt, ellene alkotmányjogi panaszukat az indítványozók 2005. július 5-én – azaz a fenti határidőn belül – adták postára, így az alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak minősül.

3. Miután a Pp. 257. § (1) bekezdésével, valamint a Pp.-nek a fél fellebbezése elbírálásával összefüggésben előterjesztett indítványok az alkotmányellenesség megállapítását a fentiekben már ismertetett szabályozási hiányosságokra tekintettel kérik, az Alkotmánybíróság azokat – tartalmuk alapján – mulasztásban megnyilvánuló kérelemként bírálta el.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott, hogy az „Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme »az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán« következzen be. Ennél fogva az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányjogi panasz 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.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1375.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre alapított alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (a továbbiakban: Ügyrend; ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók Pp. 156. § (4) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panasz – bár a norma alkotmányellenességét állítja – egyértelműen a jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányellenességét sérelmezi.

Az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 1. §-ának megfelelően a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjed ki. Az Abtv. 48. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán, nem pedig a jogszabály alkotmányellenesnek tekintett alkalmazása miatt következett be. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a jogalkalmazói gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára, a

bírói jogértelmezés önmagában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – visszautasította.

5. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban a Pp. 233/A. § alkotmányellenességét is állították.

Mint azt az Alkotmánybíróság a fentiekben már kifejtette, az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz előterjesztésének egyik feltétele, hogy a panaszos jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következék be. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában megállapította, hogy a Pp. 233/A. §-át sem a Fővárosi Bíróság 8.P.632.046/2004/6. számú végzése, sem pedig a Fővárosi Ítéltábla 2.Pkf.25.265/2005/5. számú végzése nem alkalmazta. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében – miután az nem felelt meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek – az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

6. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban kérték az Alkotmánybíróságtól a jogalkotónak a hiányolt szabályozás megalkotására való kötelezését is.

Az Abtv. 1. §-a és az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító egyéb törvényi rendelkezések értelmében az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy önmagában a jogalkotót valamely jogszabály megalkotására, vagy módosítására kötelezze. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. §-ának b) pontjára figyelemmel visszautasította.

7. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban egyben a Pp. kifogásolt rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütközését is állították.

Az Alkotmánybíróság több alkotmányjogi panaszt elbíráló határozatában egyértelművé tette, hogy az Abtv. hatásköri szabályai megjelölik azokat a személyeket és intézményeket, akik, és amelyek kezdeményezésére jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését az Alkotmánybíróság vizsgálni jogosult. Az utólagos normakontroll ezen eljárása ugyanis nem „popularis actio”. [többek között: 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 234.; 1/2008. (I. 11.) AB határozat, ABK 2008. január, 4, 22.]

Az Abtv. 21. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság csak az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész indítványa alapján vizsgálhatja jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését. Mivel az indítványozók nem tartoznak a jogosítottak körébe, ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt ebben a részében sem tudta ér-

demben elbírálni, így a panaszt ebben a körben is visszautasította.

Budapest, 2008. október 7.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

45/D/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Bfv.II.1.246/2005/2. számú végzésével szemben benyújtott, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 2006. június 30-ig hatályban volt 405. § (1) bekezdés a) pontja „anyag” szövegrészével, valamint c) pontja „a 373. § (1) bekezdésének II–IV. pontjában meghatározott” szövegrészével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó – jogi képviselője útján – a Legfelsőbb Bíróság Bfv.II.1.246/2005/2. számú végzésével szemben alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Előadta, hogy felülvizsgálati kérelmét a Legfelsőbb Bíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 405. § (1) bekezdése alapján Bfv.II.1.246/2005/2. számú végzésével elutasította, mivel „az indítvány az érdemi felülvizsgálatot megalapozó jogi érvet nem tartalmaz”.

Az indítványozó szerint a jogállamiság elvével ellentétes, hogy a felülvizsgálat túlságosan szűk körben lehetséges, mivel csak meghatározott eljárási szabályok megsértése esetén terjeszthető elő a felülvizsgálati kérelem, így nem tartozik a felülvizsgálati okok közé a törvényi tilalom

ellenére beszerzett bizonyíték (tanúvallomás) bíróság általi figyelembevétele sem.

2. A Be. jogorvoslati rendszerét a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény módosította, aminek következtében 2006. július 1. napjától a fellebbezés lehetősége kétfokúvá vált. A módosítás az indítványban sérelmezett szabályozást annyiban érintette, hogy egyrészt megváltozott a felülvizsgálat okait meghatározó rendelkezések számozása és szerkezete, ezért az indítványban megjelölt 405. § (1) bekezdés szabályait a 416. § (1) bekezdés *a)–d)* pontjai tartalmazzák. Másrészt a Be. 416. § (4) bekezdése *a)* pontja a büntetőjog szabályainak megsértése esetére [416. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja] sem enged felülvizsgálatot akkor, ha az ügyben harmadfokú bíróság hozott ügydöntő határozatot.

3. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatóságát vizsgálta meg.

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 jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének alapvető feltétele, hogy a kérdéses jogszabályt a panasz alapjául szolgáló döntés meghozatala során alkalmazták. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéseket (feltételeket) az alkotmányjogi panasz elbírálása során, együttesen kell értelmezni és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 311.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.; 663/D/2000., ABH 2003, 1223.]

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő, vagyis az alkotmányjogi panasz benyújtására megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 41/1998. (X. 2.) AB határozatában alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy „ha a panaszolt alapjogsérelme 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.)

A határozat indokolása azt is tartalmazta, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtására irányadó határidő számítására vonatkozó álláspont csak akkor alkalmazható, ha a felülvizsgálati bíróság határozata az ügyet jogerősen eldönti. (ABH 1998, 306, 311.)

Az Alkotmánybíróság a 81/D/2005. AB végzésben (a továbbiakban: Abv.) érdemi vizsgálat nélkül visszautasította a Legfelsőbb Bíróság azon végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt, amely a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 2002. január 1-jétől 2005. december 31-ig hatályban volt 270. § (1) bekezdése alapján elutasította a felülvizsgálati kérelmet.

Az Abv.-ben az Alkotmánybíróság áttekintette az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeivel összefüggő releváns gyakorlatot. Eszerint a Legfelsőbb Bíróságnak mint felülvizsgálati bíróságnak a felülvizsgálati kérelmet (indítványt, kifogást) hivatalból elutasító jogerős döntése nem minősül érdemi, ügydöntő határozatnak, ezért ellene nincs helye alkotmányjogi panasznak. Az ügy szempontjából érdemi döntésnek – éppen a felülvizsgálat kizártsága folytán – a másodfokon eljáró bíróságok jogerős határozata tekinthető. (ABH 2007, 2719, 2721.)

Mint ahogy azt az Alkotmánybíróság a 723/D/2001. AB határozatában (ABH 2005, 1599, 1600.) kiemelte, a jogerős és érdemi határozat követelménye az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéből is következik. Az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában már rámutatott arra, hogy „a törvény e rendelkezése szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy a törvény a jogintézményt »panasz«-nak nevezi, másrészt, hogy azt az »egyéb jogorvoslati lehetőségek« kimerítése után vagy »más jogorvoslati lehetőség hiányában«, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára. (...) Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelme orvosolhatóvá válik.” (ABH 1991, 272, 281–282.) A 23/1998. (VI. 9.) AB határozat megállapította: „Minden jogorvoslat lényegi, immans elem a »jogorvoslás« lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelme orvosolhatóságát.” (ABH 1998, 182, 186.) Ha tehát a bíróság nem foglal állást az alapul szolgáló ügy tárgyát képező jogvitában, az Alkotmánybíróság e határozat ellen nem biztosíthat „jogorvoslást”.

A fentiekre figyelemmel a beadvány alkotmányjogi panaszként nem bírálható el, mert a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelmet elutasító végzése nem tekinthető az indítványozó jogvitás ügyében meghozott érdemi döntésnek. A jogerős határozatot az ítéletábla hozta; ez ellen az indítványozó nem élt alkotmányjogi panasszal.

Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe fog-

lalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. október 7.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

303/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 a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi VI. törvény 132. § (3) bekezdése, valamint 158. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi VI. törvény (a továbbiakban: Gt.) két olyan rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, amely rendelkezések lehetővé teszik azt, hogy a társasági szerződés a Gt. meghatározott rendelkezéseitől eltérő rendelkezést tartalmazzon, vagyis amely rendelkezések a Gt.-beli szabályozást diszpozitívvá teszik.

Álláspontja szerint a Gt. 132. § (3) bekezdésében szereplő „a társasági szerződés eltérő rendelkezése hiányában” kitétel lehetőséget nyújt arra, hogy a 3/4-es szótöbbséggel rendelkező tulajdonosok úgy módosítsák a társasági szerződést, hogy az osztalékból való részesedés jogától a kisebbségi tulajdonosokat megfosszák.

Hasonló indokok alapján tartja alkotmányellenesnek az indítványozó a Gt. 158. § (2) bekezdését, amely a társasági szerződés rendelkezése vagy minősített szótöbbséggel hozott taggyűlési határozat alapján lehetővé teszi azt, hogy a törzstőke felemelése a korábbi törzsbetétek arányától eltérően növelje az egyes tagok törzsbeteteit.

A támadott rendelkezések alkotmányellenességét illetően az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 8. § (1) bekezdésének, 13. § (1) bekezdésének és 70/A. §-ának sérelmére hivatkozik.

Az alkotmánybírósági eljárás megindítását követően az indítványozó meghatalmazott jogi képviselője útján előterjesztett beadványában az indítványt visszavonta. 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 értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, mely szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság a Gt. támadott rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást a rendelkező részben foglaltak szerint megszüntette.

Budapest, 2008. október 7.

Dr. Paczolay Péter 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 előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette
a
MAGYAR KORMÁNYPROGRAMOK
1867–2002

című kétkötetes kiadványt.

1867-től történelmi hagyomány és a parlamentarizmus lényeges eleme, hogy az országgyűlésnek felelős kormányzat legfontosabb céljait és feladatait cselekvési programba foglalja. E programok átfogó képet adnak egy-egy időszakban az ország helyzetéről, politikájának irányáról, célkitűzéseiről, ezért jelentős történelmi, politikai és jogi forrásanyagot képeznek. Keresésük eddig hosszú időt igényelt, ugyanis ezek az alapvető kordokumentumok összegyűjtve még nem jelentek meg.

A hiánypótló mű, amely a *Miniszterelnöki Hivatal* és az *Országgyűlési Könyvtár* munkatársainak közös gondozásában jelent meg, azért is úttörő vállalkozás, mert történelmünk utolsó másfél évszázadának kormányprogramjait – 2002-vel bezárólag – teljességre törekedve, szöveghűen publikálja a széles körű nyilvánosság számára.

A parlamentben elhangzott és másutt fellelhető programszövegek, illetve adataik mellett számos egyéb tényanyag (a kormányfők korabeli fotói, születési–halálozási adatai, a kormányok működési ideje, tagjainak pontos névsora és a miniszteri változások időpontjai) is hozzáférhető a két vastos kötetben. A mű használatát *Romsics Ignác* történésznek az összes eddigi magyar kormány működéséről áttekintést nyújtó, színvonalas bevezető tanulmánya, valamint a kormányprogramok mutatói segítik.

A könyv joggal számíthat a közélet szereplőinek, a politikai, jogi és történelmi kutatásnak, a felsőoktatás oktatói és hallgatói karának, továbbá a közművelődési intézmények és a nagyközönség érdeklődésére is.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELÉS

Megrendelem a

MAGYAR KORMÁNYPROGRAMOK
1867–2002

című kétkötetes, 1728 oldal terjedelmű kiadványt

(ára: **9975 Ft** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

KÖNYVISMERTETŐ

Dr. Holló András és dr. Balogh Zsolt 1994-ben határozták el először, hogy az Alkotmány tételeihez rendszerint közreadják az alkotmánybíróági gyakorlat – főként elvi tételeket tartalmazó – vázlatát:

Az értelmezett Alkotmány

című könyvet. Az ötéves ítélkezési gyakorlat összefoglalásáról megjelent kötet pozitív szakmai visszhangja bátorította a szerkesztőket, hogy újabb öt év elteltével megjelentették a második kötetet. Ezt a munkát sokan forgatták mindazok, akiknek az alkotmányjogi ismeretek folyamatos frissítése megkerülhetetlen, de azok is, akik csupán érdeklődtek az Alkotmánybíróóság tevékenységéről, jogfejlesztő ítélkezéséről.

Ismét eltelt öt év. A szerkesztők úgy döntöttek, hogy – immár hagyományként – elkészítik a tizenöt éves gyakorlat összefoglalását. E harmadik kötet megfelelő kiindulópontot jelent annak megismerésében, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései miként hatályosultak a gyakorlatban, az Alkotmány szabályaiból milyen elvi következtetések adódnak az államszervezet, a jogrendszer működését illetően. A tizenöt éves gyakorlat összefoglalása pedig ebben szilárd hátteret jelent.

Ajánljuk e könyvet a jogalkotás szakembereinek, a jogalkalmazóknak, elsősorban a bírácoknak, ügyészeknek, az önkormányzatoknál dolgozó jogászoknak, ügyvédeknek, valamint az egyetemi oktatóknak és hallgatóknak egyaránt. A jelölt szakmai kör mindennapi munkáját elősegítő könyv olyan „kivonat”, amely az alkotmánybíróági gyakorlat ismertetésén keresztül – a szerkesztők reményei szerint – az alkotmányos jogállam működéséhez elengedhetetlen értékrenddel is megismerteti.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük **Az értelmezett Alkotmány** című kiadványt (ára: **8832 Ft** áfával) példányban, és kérjük juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

**A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette**

Dr. Bócz Endre

KRIMINALISZTIKA A TÁRGYALÓTEREMBEN

című könyvét

A kriminalisztika ma már az egyetemek jogi karain kötelező tantárgy, de a tematika, amely szerint tanítják, egyetemenként változó. Mindenütt közös jellemző azonban, hogy a tananyag alapvetően a bűnügyi nyomozás kriminalisztikájához igazodik, mondhatni, a Rendőrtiszti Főiskola kriminalisztikai tananyagának rövidített és egyszerűsített kivonata. A hagyományos jogi pályákon – bíró, ügyész, ügyvéd – működő jogász számára azonban csaknem feleslegesnek mondható sok olyasmi, aminek a készségyszerű ismerete egy nyomozó számára szinte létfontosságú, ugyanakkor létfontosságú sok olyan dolog, amit hasznos ugyan, de nem feltétlenül szükséges egy nyomozónak tudnia. Máshová esnek a hangsúlyok a nyomozásnál, és máshová a hagyományos jogászai pályák gyakorlásának terepén, a bírósági eljárásban. Más szempontok vezérlik a jogalkalmazót annak függvényében is, hogy milyen eljárási funkciót lát el.

Ez a könyv több évtizedes jogalkalmazói gyakorlat és a kriminalisztika oktatásában évek hosszú során kifejtett tevékenység tapasztalatait összegzi. Haszonnal forgathatják ügyvédjelöltek, bírósági és ügyészségi fogalmazók, de bizonyára találunk benne újszerű ismereteket már gyakorlottabb jogászok is. A bizonyítás kriminalisztikai indíttatású elmélete, a büntetőeljárás kényszerintézkedések feltételeinek kriminalisztikai szemléletű értelmezése, a perbeszéd szerkesztésével, érvelési rendszerével foglalkozó gyakorlatias fejtegetések még azok számára is adhatnak új ötleteket, akik már rendelkeznek némi gyakorlattal.

A kötet 164 oldal terjedelmű, ára **4305 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Dr. Bócz Endre

KRIMINALISZTIKA A TÁRGYALÓTEREMBEN

című, 164 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **4305 Ft** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házsám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette

Dr. Bócz Endre

Büntetőeljárás jogunk kalandjai
Sikerek, zátonyok és vargabetűk

című könyvét.

Az olvasó olyan tudományos munkát tart a kezében, amelynek legfőbb tárgya a büntetőeljárás jog, a büntetőeljárás és kisebb mértékben a kriminalisztika. Így jelenik meg a büntetőeljárás jog tudományának és kodifikációjának története is. Bócz Endre több síkon elemzi a büntetőeljárás tárgyköreit. Az egyik a kodifikáció- és tudománytörténeti aspektus. Ezen belül ismerteti az 1808. évi francia kódexek Európára kiterjedő hatásait, ideértve az 1896. évi magyar Büntetőeljárásról szóló törvényt is. A munka külön érdekessége és értéke a nálunk úgyszólván ismeretlen cári orosz kodifikálás történetének, az 1864. évi kódexnek és előzményeinek bemutatása.

A mű másik kiterjedt tárgykörét a nyomozás adja. A szerző rámutat itt olyan jelenségekre, amelyeknek ritkán jártunk utána a jogi elemzés során. Ilyenek pl. a nyomozásról mint a büntetőeljárás önálló szakaszáról vallott nézetek, illetőleg az azt kifejező intézmények.

A szerző az ügyész, a közvédlő szerepkörébe szöve foglalkozik a bizonyítás kérdéseivel. Itt elsősorban a fogalmak – mint a „bizonyítás”, „történet”, „tény”, „felderítés” – tisztázására törekszik. Nem mulasztja el szóvá tenni a bűnügyi technika jelentőségét, a bizonyításban vitt fejlesztő szerepét és a kriminalisztikai képzés hiányosságait. Figyelmet szentel a nyomozásbeli tényfeltárás (bizonyítás) terjedelmének. Felhívja a figyelmet a nyomozási, vizsgálati szakaszban fenyegető egyoldalúság veszélyeire, főként arra, hogy az ezt követő döntés befolyásolására alkalmas.

Az olvasó természetesen maga dönti el, mit tart a bemutatott műből a legtanulságosabbnak.

A kötet 224 oldal terjedelmű, ára **3990 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Dr. Bócz Endre

Büntetőeljárás jogunk kalandjai
Sikerek, zátonyok és vargabetűk

című, 224 oldal terjedelmű kiadványt

(ára: **3990 Ft** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házsám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó gondozásában

megjelent

AZ UNIÓS PÁLYÁZATOK KÉSZÍTÉSÉNEK MÓDSZERTANA

– pályázati sorvezető helyi önkormányzatok és kistérségi társulások számára –

Magyarországon jelenleg az egyik legnagyobb kihívás az, hogy az európai uniós csatlakozás előnyeivel és lehetőségeivel eredményesen tudunk-e élni. A csatlakozásunk óta eltelt időszak tapasztalatai rendkívül fontosak, hiszen a 2007–2013 közötti programozási időszakban még jelentősebb nagyságrendű támogatás lesz elérhető a helyi önkormányzatok, kistérségi társulások részére.

A pályázatok elkészítése speciális szakértelmet igényel a helyi önkormányzatoktól. A felmérések adatai szerint a pályázó önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások megközelítőleg fele maga készíti a pályázati dokumentációkat. Ezen helyi önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások mind a pályázatok készítése, mind a már elnyert támogatásokról való elszámolás kapcsán számos esetben segítségre szorulnak, mert nem tudnak megfelelni a szigorú előírásoknak. Ma már igen szoros a pályázati verseny.

Amennyiben a helyi önkormányzatok, kistérségi társulások eredményesen szeretnék elnyerni az EU nyújtotta forrásokat, **gondolkodásmód-, illetve szemléletváltásra van szükség.** A **projektszemléletű fejlesztéstervezés** rendkívül kreatív szellemi munka, amely többféle szakismeretet, készséget és szervezett csapatmunkát igényel.

A kiadvány első fejezete „sorvezetőt” ad arra, hogy az **Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)** és annak **operatív programjai** milyen prioritásokat jelölnek meg, amelyeket a későbbiekben akciótervek részleteznek és központi projektek és pályázatok formájában elérhetőek lesznek a kedvezményezettek számára. A projekteknek ugyanis összhangban kell lenniük ezen, valamint a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokban meghatározott célokkal.

A kötet gerincét képezik a projektkövetelmények, a projektciklus-menedzsment (PCM) elmélet, a PCM típusú tervezés gyakorlata, a stratégiai tervezés módszerei, a logikai kerettervezés, a tevékenységtervezés, a projektcsapat kiválasztása, szerepek, felelősség, hatáskörök, a projektek pénzügyi tervezése, a pályázati információk megszerzése.

A kötetben bemutatásra kerül a **pályázatkészítés folyamata**, a pályázat kidolgozása, a pályázati lépései. Egy pályázatban egy adott projekt kerül bemutatásra, melynek végrehajtására nyerhetők források. A kiadvány foglalkozik a szerződés előkészítésével, a **Támogatási Szerződés** megkötésével, módosításával.

Különös hangsúlyt helyez a kiadvány a **projektvégrehajtás** szakaszában jelentkező feladatokra, a jelentési kötelezettségekre, a pénzügyi elszámolásra.

A megvalósítás fázisában kiemelt hangsúlyt kapnak az utólagos (kifizetett számlák arányában történő visszautalás) elszámoláshoz szükséges összesítők, bizonylatok, igazolások.

A hatékony és eredményes szakmai, pénzügyi dokumentálást esettanulmányokkal segíti a kiadvány.

A kiadvány egy fejezete külön kitér továbbá azon **közösségi programokra is (pl. Aktív európai polgárságért, LIFE+)**, amelyekre a helyi önkormányzatok nem az ÚMFT keretében, hanem közvetlenül az Európai Bizottsághoz pályázhatnak. Ezen programok keretében kiírt pályázatokra ugyanis speciális szabályok vonatkoznak.

A pályázat nem cél, hanem egy eszköz, azaz olyan konkrét fejlesztésekhez történő társfinanszírozás igénylése, amely hozzájárul a szélesebb közösségek számára is kedvező, kijelölt, közép- vagy hosszú távon elérendő cél megvalósításához.

A kiadvány hasznos segítséget nyújt a napi pályázati és projektmegvalósítási munkánál.

A 256 oldalterjedelmű kiadvány ára: **2961 Ft** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem **Az uniós pályázatok készítésének módszertana** című kiadványt (ára: **2961 Ft** + postaköltség), példányban, és kérem juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutalom.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette

dr. Kondorosi Ferenc–dr. Ligeti Katalin
szerkesztésében

Az európai büntetőjog kézikönyve

című kötetet

Az európai integrációs folyamatnak a tagállami büntetőjogokra gyakorolt hatása régóta foglalkoztatja a büntetőjog tudományát. Az integrációnak az elmúlt évtizedben a büntetőügyek területén bekövetkezett felgyorsulásával az európai jog és a büntetőjog összefüggésének tudományos problémája átalakult az európai büntetőjog alkalmazásának gyakorlati, jogalkotási és jogalkalmazási kérdésévé. Az európai büntetőjog jelenleg is dinamikusan fejlődő jogterület, kontúrjai és a tartalma folyamatosan változik. Éppen ezért maga az európai büntetőjog fogalma is sokrétű, magában foglalja a tagállamok büntető anyagi és eljárási jogának harmonizációját, valamint a tagállamok közötti büntetőügyekben folytatott nemzetközi együttműködés fejlesztését. Az európai büntetőjog ezért a hagyományos büntetőjogi szemlélettel és fogalmakkal nem mindig ragadható meg, megértése új szemléletet kíván. A kézikönyv célja, hogy segítse ennek az új szemléletnek a kialakulását és a hazai szakmai közönség tájékozódását az európai büntetőjogban.

Az európai büntetőjognak jelenleg négy területe van, amelyet a könyv vonatkozó részei mutatnak be: az uniós tagállamok közötti bűnügyi együttműködés (1. rész), a szupranacionális punitív szankciók (2. rész), a tagállamok büntető anyagi és eljárási jogi rendelkezéseinek harmonizációja (3. rész), valamint az európai alapjogvédelem rendszere (5. rész).

A könyv tehát a magyar szakmai közönségnek kívánja az európai büntetőjog fejlődését és céljait bemutatni, az európai büntetőjog szabályozási területeit és az uniós normákat a magyar jogba átültető rendelkezéseket felvázolni. Olyan alapvető ismereteket tartalmaz, amelyek mind a büntetőjoggal foglalkozó jogalkalmazók, mind pedig a jogi oktatás számára elengedhetetlenek a 21. század büntető jogfejlődésének követéséhez.

A kötet 884 oldal terjedelmű, ára **8820 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Az európai büntetőjog kézikönyve

című, 884 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **8820 forint** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....

cégszerű aláírás

Tisztelt Előfizetők!

***Tájékoztatjuk Önöket, hogy 2009. január 1-jétől
a hivatalos lapok megjelenítése az alábbiak szerint változik***

A Magyar Közlöny és a mellékletét képező Hivatalos Értesítő tartalma újabb rovatokkal bővül

Magyar Közlöny

- I. Az Alkotmány és annak módosításai
- II. Törvények
- III. Kormányrendeletek
- IV. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletei
- V. A Kormány tagjainak rendeletei
- VI. Az Alkotmánybíróság határozatai és végzései
- VII. Jogegységi határozatok
- VIII. Az Országos Választási Bizottság állásfoglalásai
- IX. Határozatok Tára

Hivatalos Értesítő

- I. Egységes szerkezetű jogi aktusok
- II. Statisztikai közlemények
- III. Utasítások, jogi iránymutatások
- IV. Állásfoglalások
- V. Személyügyi hírek
- VI. Alapító okiratok
- VII. Pályázati felhívások
- VIII. Közlemények
- IX. Hirdetmények (a Cégközlöny, az Európai Unió Hivatalos Lapja, a Közbeszerzési Értesítő és a Bírósági Határozatok figyelése, illetve a tartalomjegyzékek közzététele)

Havonta a kiadó DVD-formátumban tematizált jogszabálygyűjteményeket biztosít az előfizetőknek. A jogszabálygyűjtemények árát az előfizetési díj tartalmazza.

2009. január 1-jétől

- a **Belügyi Közlöny** tartalmazza a jövőben a *Sport Értesítőt*, a *Turisztikai Értesítőt* és az *Önkormányzati Közlönnyt*,
- a *Szociális Közlöny* és a *Munkaügyi Közlöny* – összevonást követően – januártól **Szociális és Munkaügyi Közlöny** néven, egy lapként jelenik meg,
- az *Oktatási Közlöny* és a *Kulturális Közlöny* előfizetői a jövőben az **Oktatási és Kulturális Közlönyben** találhatják meg a számukra fontos információkat,
- az *Egészségbiztosítási Közlöny* az **Egészségügyi Közlönybe** integrálódik, az érdeklődők a jövőben az Egészségügyi Közlönyből tájékozódhatnak az ez idáig két lapban közölt információkról.

Budapest, 2008. október 15.

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosnak tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2009. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel). Értesítjük továbbá Önöket, hogy 2009. január 1-jétől – az Eitv. összevonásra vonatkozó rendelkezéseit figyelembe véve – egyes lapoknál is változásokra kell számítani. Kérjük, hogy az esetleges módosítást (cím- és példányszámváltozás) 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 Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.) lehetséges. (Levél cím: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2009. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

Magyar Közlöny	151 452 Ft/év	Szociális és Munkaügyi Közlöny	39 564 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	27 972 Ft/év	Oktatási és Kulturális Közlöny	31 500 Ft/év
Belügyi Közlöny	39 564 Ft/év	Pénzügyi Közlöny	45 108 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	39 564 Ft/év	Ügyészségi Közlöny	9 324 Ft/év
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	27 468 Ft/év	L'udové noviny	7 308 Ft/év
		Neue Zeitung	7 056 Ft/év

A MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR (DVD)

hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2009. 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

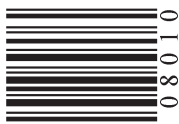
AZ EU-JOGSZABÁLYTÁR (DVD)

Az Európai Unió Jogszabályai gyűjteményének 2009. 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 2008-as évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti küllak megőrzésével, de könnyen kezelhetően. Ára: 18 480 Ft + áfa.



Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu

Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a Fama ZRt. közreműködésével. Telefon: 235-4554, 266-9290/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen,

1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357.

Terjesztés: tel.: 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).

2008. évi éves előfizetési díj: 22 428 Ft áfával, féléves előfizetési díj: 11 214 Ft áfával. Egy példány ára: 2100 Ft áfával.

HU ISSN 1215-9530

08.3443 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.

