

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

FELHÍVÁS!

Felhívjuk tisztelt Előfizetőink figyelmét az Alkotmánybíróság határozatai utolsó oldalán közzétett tájékoztatóra és a 2009. évi előfizetési árainkra

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
130/2008. (XI. 3.) AB határozat	Az országos népszavazás elrendeléséről szóló 76/2008. (VI.13.) OGY határozat megsemmisítéséről	1484
131/2008. (XI. 3.) AB határozat	A közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenességéről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben nem szabályozta a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását	1493
132/2008. (XI. 6.) AB határozat	A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 16. § (1) bekezdése alkotmányellenességéről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem rendelkezett a büntetés-végrehajtási szervezet által végrehajtott előzetes letartóztatás, valamint elzárás során alkalmazható motozás törvényi szabályairól	1497
135/2008. (XI. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 164/2008. (III. 18.) OVB határozatának megsemmisítéséről	1503
136/2008. (XI. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 173/2008. (IV. 8.) OVB határozatának megsemmisítéséről	1504
137/2008. (XI. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 220/2008. (VII. 16.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1506
138/2008. (XI. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 221/2008. (VII. 16.) OVB határozatának helybenhagyásáról	1507

Szám	Tárgy	Oldal
144/2008. (XI. 26.) AB határozat	A bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény 16. §-a, 17. §-a, 18. §-a, 19. §-a, 19/A. §-a, 31. § a) pontja, 34. §-a, 36. §-a, 59. § b) pontja, a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 6. § (3) bekezdése, továbbá a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 67. § (7) bekezdés b) pontja, végül az ujj- és tenyérynymat-vétel, a fényképkészítés, valamint a DNS-mintavétel szabályairól szóló 8/2000. (II. 16.) BM–IM–PM együttes rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja, 5. §-a, valamint a 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességéről..	1509
139/2008. (XI. 20.) AB határozat	Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a változtatási tilalom elrendeléséről szóló 7/2008. (IV. 15.) rendelete alkotmányellenességéről.	1543
133/2008. (XI. 14.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 245/2008. (VIII. 1.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról.....	1545
134/2008. (XI. 14.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 246/2008. (VIII. 1.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról.....	1545
140/2008. (XI. 20.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 247/2008. (VIII. 1.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról.....	1546
141/2008. (XI. 20.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 248/2008. (VIII. 1.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról.....	1547
142/2008. (XI. 20.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 259/2008. (VIII. 25.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról.....	1548
143/2008. (XI. 20.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 260/2008. (VIII. 25.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról.....	1549
145/B/2000. AB határozat	A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 170. §–170/D. §-ai alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1550
74/D/2001. AB határozat	A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 1992. július 1.–2001. június 30-ig hatályban volt 147. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1562
685/B/2001. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 67. § (1) bekezdése, 73/A. §-a, valamint 73/B. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1564
1116/D/2001. AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 92. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1569
331/E/2004. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvénnyel kapcsolatban	1572
838/D/2004. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 340. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1575
977/E/2004. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvénnyel kapcsolatban.....	1578
520/B/2006. AB határozat	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1581
860/D/2006. AB határozat	A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 84. § (10) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1584
19/B/2007. AB határozat	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18/A. § (1) bekezdése és 18/B. § (1) bekezdés c) pontja, 83/B. §-a, továbbá a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi CVI. törvény 19. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1586

Szám	Tárgy	Oldal
94/B/2007. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 44. §-a nem sorolja fel a kivételek között a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 110. § (1) bekezdését.....	1595
358/B/2007. AB határozat	A földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény 3. § (4) bekezdése, 5. § (1) bekezdése, és a (2) bekezdés a) és b) pontja, a 7. § (1) bekezdésének c) pontja, valamint a 8. § (2) bekezdésének e) és f) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1597
387/B/2007. AB határozat	Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 50. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvénnyel, valamint az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvénnyel kapcsolatban	1603
28/B/2008. AB határozat	A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 41. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1606
611/B/2003. AB határozat	Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület Szervezeti és Működési szabályzatáról szóló 1/2007. (II. 23.) rendelet 1. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1608
134/B/2004. AB határozat	Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről szóló 7/1994. (V. 4.) rendelet 4. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1609
426/B/2004. AB határozat	A bányásznyugdíjról szóló 150/1991. (XII. 4.) Korm. rendelet 6. § a) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1612
6/E/2005. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 30. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a miniszter, illetve a települési önkormányzatok nem alkották meg rendeleteiket a védett természeti területek védőövezeteiről.....	1613
1286/B/2007. AB határozat	A részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet 1. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1615
647/B/2008. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségén kívüli zsidó egyházak tekintetében a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezésével, illetőleg az abból származó pénzbeli igény járadékká alakításával összefüggésben	1618
766/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1620
918/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1621
979/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1622
105/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1623
1109/B/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1624
405/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1626
198/D/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1627
20/D/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1629
101/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1631
242/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1632
1429/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1632

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

130/2008. (XI. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés országos népszavazás elrendeléséről szóló határozata ellen benyújtott kifogások tárgyában – *dr. Paczolay Péter* és *dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az országos népszavazás elrendeléséről szóló 76/2008. (VI. 13.) OGY határozatot megsemmisíti és az Országgyűlést új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országgyűlés az országos népszavazás elrendeléséről szóló 76/2008. (VI. 13.) OGY határozatában (a továbbiakban: OGYhat.) úgy döntött, hogy országos, ügydöntő népszavazást rendel el a következő kérdésben:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessenek be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítást?”

Az OGYhat. a Magyar Közlöny 2008. évi 87. számában 2008. június 13-án jelent meg.

A határozat ellen magánszemélyek kilenc kifogást nyújtottak be. A kifogások közül ötöt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (2) bekezdésében előírt módon az Országos Választási Bizottság útján – törvényben előírt határidőn belül június 16-án, 19-én, 20-án és 21-én 11 óra 30 perckor – terjesztettek elő. Négy kifogást – határidőn belül – közvetlenül az Alkotmánybírósághoz nyújtottak be június 13-án, illetőleg 17-én. Tekintettel arra, hogy ez utóbbi beadványok a törvényes úton előterjesztett kifogásokhoz hasonló kérelmet tartalmaznak, az Alkotmánybíróság eljárása során csatlakozó indítványként vette figyelembe azokat.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat 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.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. A kifogások mindegyike hivatkozik arra, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően olyan új körülmények merültek fel, amelyekre tekintettel az Országgyűlésnek meg kellett volna tagadnia a népszavazás elrendelését. A kifogást benyújtók ilyen új körülménynek tekintik azt, hogy az Országgyűlés az OGYhat. elfogadását megelőzően megalkotta az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvényt (a továbbiakban: Ebptf.). Ezzel a törvénnyel hatályon kívül helyezte a 2008. évi I. törvényt (a továbbiakban: Ebpt.). Az Ebpt. hatályon kívül helyezésével a népszavazás oka fogottá vált.

Az indítványozók álláspontjuk alátámasztására több alkotmánybírói határozat megállapításaira is hivatkoznak.

Az indítványozók álláspontja szerint a 40/2004. (X. 27.) AB határozatban, valamint az 5/2008. (I. 23.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően az Országgyűlésnek a körülmények megváltozására tekintettel ismét vizsgálnia kellett volna a kérdés egyértelműségét. A 67/2008. (IV. 30.) AB határozat és a 68/2008. (IV. 30.) AB határozat megállapításaira utalva kifejtik, hogy az Ebpt. hatályon kívül helyezését követően a kérdés nem felel meg a jogalkotói egyértelműség követelményének, nem állapítható meg egyértelműen, hogy a népszavazás eredményeként terhelné-e jogalkotói kötelezettség az Országgyűlést, és ha igen, akkor milyen tartalmú. A kifogások idézik a 68/2008. (IV. 30.) AB határozatnak azt a megállapítását, mely szerint „eldöntendő kérdés hiányában, pusztán a három éves moratórium biztosítása céljából nincs helye népszavazás kezdeményezésének.”

3. A kifogások egy része – jogi érvek részletes kifejtése nélkül – állítja, hogy a népszavazás elrendelése célszerűtlen és értelmetlen. Jogszerűtlen az OGYhat. azért is, mert nem reálisan határozta meg a népszavazás költségvetését. Az indítványozók szerint az OGYhat.-ban meghatározott összeg a népszavazás lebonyolítására nem elegendő.

4. Több kifogás hivatkozik arra, hogy álláspontjuk szerint az Országgyűlésnek észlelnie kellett volna, hogy a kérdés az Alkotmányba ütközik. Egyik indítványozó szerint a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mert az Alkotmány 35. § (1) bekezdés g) pontja alapján az egészségügyi ellátással kapcsolatos kérdések szabályozása a Kormány hatásköre. Másik indítványozó szerint a kérdés közvetlenül érinti a kormány programját, ezért népszavazásra bocsátása az Alkotmány 28/B. § (5) bekezdés f) pontjában szabályozott tilalomba ütközik.

5. Az egyik kifogás a fentiekén túl az OGYhat.-ot megelőző eljárás során elkövetett jogsértésekre, valamint arra

hivatkozással is kéri az OGYhat. megsemmisítését, hogy az nem felel meg a népszavazási eljárás hozandó határozatokkal szemben támasztott követelményeknek.

5.1. Az indítványozók szerint az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata nem felel meg a Ve. 29/B. § (2) bekezdésében, valamint a választási alapelveket meghatározó 3. § e) és d) pontjában foglalt követelményeknek.

Az OGYhat. nem tartalmaz a jogorvoslatra való figyelmeztetést és indokolást. A kifogás benyújtói szerint a népszavazási eljárásban az Országgyűlés a Ve. szerinti választási szervnek minősül, és döntése során a Ve.-t eljárási szabályként figyelembe kell vennie, és a választási alapelveket érvényre kell juttatnia. Így az OGYhat.-nak meg kell felelnie a Ve. 29/B. § (2) bekezdésében a határozat tartalmi elemeire vonatkozó követelményeknek. A Ve. e rendelkezése alapján és a választási alapelvek érvényesítéseként a határozatnak indokolást és a jogorvoslatra való figyelmeztetést tartalmaznia kell.

5.2. A kifogás szerint a népszavazást azért sem lehetett volna elrendelni, mert az aláírásokat nem a kezdeményezők gyűjtötték, és az aláírásgyűjtőknek nem volt törvényes felhatalmazásuk az aláírásgyűjtésre és a személyes adatok kezelésére.

5.3. Az indítványozók állítása szerint az Országgyűlés határozatának meghozatalakor nem volt abban a helyzetben, hogy meg tudja ítélni, hogy a népszavazás elrendeléséhez szükséges, az Alkotmányban előírt követelmények teljesültek-e.

Sem az OVB a 188/2008. (V. 19.) OVB határozatában, sem a Legfelsőbb Bíróság Kvk.IV.37.212/2008/5. számú, az OVB határozatát helybenhagyó végzésében nem állapította meg számszerűen, hogy az aláírásgyűjtő íveken hány hiteles aláírást gyűjtöttek össze. A kifogás benyújtóinak véleménye szerint az aláírások ellenőrzése során alkalmazható statisztikai és matematikai módszerekről, és ezek konkrét határozatban való megjelenítésének követelményeiről törvényben kellett volna rendelkezni. A kifogásban kifejtett álláspont az, hogy a népszavazási eljárásban mellőzhetetlen az aláírások tételes és beazonosítható ellenőrzése, annak érdekében, hogy megállapítható legyen, az Alkotmányban előírt számú, ténylegesen létező választópolgár írta-e alá az aláírásgyűjtő ívet.

Az OVB J/5830. számú, az Országgyűlés elé terjesztett jelentése fogyatékos, mert a Legfelsőbb Bíróság jogerős végzését nem csatolta a jelentéshez, így nem állapítható meg, hogy az OVB határozata mikor emelkedett jogerőre és nem adott módot arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntését az Országgyűlés értékelje.

5.4. Ebben a kifogásban annak benyújtói kérték, hogy az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. §-ában foglaltak alapján az előtte folyó eljárást függeszse fel. Az indítványozók az aláírások hitelesítésével összefüggésben ismételték a Ve. 119. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság az 5/2008. (I. 23.) AB határozatában az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján az e kifogás benyújtói által a Ve. 119. § (1) bekezdése alkotmányellenességének

megállapítására előterjesztett indítványt elkülönítette. Az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 119. § (1) bekezdése alkotmányellenességének elbírálásáig ebben az ügyben függeszse fel az eljárást.

Ugyancsak az eljárás felfüggesztését kérték az indítványozók azért is, mert az Országgyűlés nem tett eleget a 27/2007. (V. 17.) AB határozatban megállapított jogalkotási kötelezettségének.

Az Országgyűlés elfogadta a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról rendelkező 2007. évi CLXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.), amelynek 9. §-a – az Alkotmánybíróság határozatának eleget téve – módosította az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 8. § (1) bekezdését. A Módtv. 2007. december 27-én, a kihirdetésekor lépett hatályba, azonban a 13. §-ának (1) bekezdésében foglalt rendelkezés értelmében a törvény kihirdetését követő napon hatályát veszítette. „Ebből eredően az országos népszavazás tárgyában hozott határozat meghozatalakor az Nsztv. 8. § (1) bekezdése már nem volt hatályban, ebből eredően a 27/2007. (V. 17.) AB határozatban megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség továbbra is fennállt.”- állapítják meg az indítványozók. Erre tekintettel a kifogást benyújtók kérik, hogy az Alkotmánybíróság függeszse fel jelen ügyben folytatott eljárását mindaddig, amíg az Országgyűlés a 27/2007. (V. 17.) AB határozatban megállapított alkotmányellenes helyzetet nem orvosolja.

5.5. Választási jogszabályba ütközik a kifogás benyújtói szerint az OGYhat. a költségvetés tekintetében is.

Az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés a határozatában rendelkezik a „népszavazás költségvetéséről”. Az OGYhat.-ban meghatározott 3,7 milliárd Ft. fogalmilag egy költségvetési keretösszeg meghatározását jelenti és nem a népszavazás lebonyolításának költségvetését. A népszavazás költségvetésének megállapítása során – az indítványozók szerint – az Országgyűlésnek alkalmaznia kellett volna az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény egyes rendelkezéseit is.

II.

A kifogások elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:
„28/C. § (...)
(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.
(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. A Ve. érintett rendelkezései:

„29/B. § (1) A választási bizottság határozattal dönt. A határozatot – meghozatala napján – írásba kell foglalni.

(2) A határozatnak tartalmaznia kell

a) a választási bizottság megnevezését, a határozat számát,

b) a kérelmező nevét és lakóhelyét (székhelyét),

c) az ügy tárgyának megjelölését,

d) a rendelkező részben a választási bizottság döntését, a fellebbezés (bíróági felülvizsgálat iránti kérelem) lehetőségéről való tájékoztatást,

e) az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a kérelmező által megjelölt, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, valamint azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a választási bizottság a határozatot hozta.”

„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.”

3. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

„8. § (1) Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező. Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni.”

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

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

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

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

„14. § (1) A népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezéssel a 6. § szerinti bejelentést követően

a) kötelező népszavazás esetén 15,

b) fakultatív népszavazás esetén 30 napon belül kell dönten.

(2) Az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza, hogy a népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító, a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.”

4. A vizsgált OGY határozat:

„Az Országgyűlés az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény rendelkezései szerint megtárgyalta Albert Zsolt és Albert Zsoltné által benyújtott országos népszavazási kezdeményezést, és arról a 2008. június 9-i ülésén a következők szerint döntött:

Az Országgyűlés az „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítás egészségbiztosítást?” kérdésben az országos ügydöntő népszavazást elrendeli.

Az országos ügydöntő népszavazás költségvetésére – az egy naptári napon szavazásra bocsátott kérdések számától függetlenül – 3,7 milliárd forint fordítható.”

III.

A kifogások az alábbiak szerint megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság több határozatában állást foglalt az országos népszavazás elrendeléséről szóló országgyűlési határozatok felülvizsgálatára irányuló hatásköre jogi természetét, illetőleg terjedelmét illetően. E határozataiban rámutatott arra, hogy a Ve. 130. § (2)–(3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság e hatásköre jogorvoslati jellegű. A jogorvoslati jellegből következik, hogy az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban azt vizsgálja, hogy a kifogással támadott országgyűlési határozat megfelel-e az Alkotmány és a vonatkozó törvények előírásainak. [33/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 457, 462.; 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 512, 518.; 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. január, 33, 35.; 6/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. január, 38, 41.; 7/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. január, 44, 47.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is – hasonlóan az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről szóló OVB határozatok felülvizsgálata során kimunkált gyakorlatához – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [52/2001. (XI. 29.) AB határozat,

ABH 2001, 309, 401.; 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 512, 520.]

1. E határozataiban állást foglalt abban a kérdésben is, hogy a népszavazási eljárásnak ebben a szakaszában miként kell eljárni a népszavazásra bocsátott kérdést érintő kifogások elbírálásánál. Álláspontja kialakítása során az Alkotmánybíróság a kötelező népszavazás, a népszavazási eljárás sajátosságaiból indult ki. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés alkotmányossága, törvényessége az OVB által vizsgálendő és vizsgálható a hitelesítési eljárásban. Az OVB döntését követően – a Ve. 130. § (1) bekezdésében szabályozott határidőn belül – mindenki számára nyitva áll annak lehetősége, hogy a kérdéssel kapcsolatosan aggályait kifejtse, kifogás benyújtásával az Alkotmánybíróság előtt jogorvoslati eljárást kezdeményezzen. A Ve. 130. § (1) bekezdésében meghatározott jogvesztő határidőn túl benyújtott kifogások – elkészttség miatt – nem vizsgálhatók érdemben. Ebből következően az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a népszavazási kérdéssel kapcsolatban – a népszavazást elrendelő határozat ellen benyújtott kifogások alapján – nem vizsgálható érdemben olyan kifogás, amelyet a hitelesítés után is előterjeszthettek volna, és ez független attól, hogy a kérdést magában foglaló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítéséről szóló OVB döntést kifogással az Alkotmánybíróság előtt annak idején megtámadták-e vagy sem. Az ilyen kifogásokat, amelyeket tartalmuk szerint a hitelesítési eljárásban lehetett volna előterjeszteni, az Alkotmánybíróság visszautasítja. [legutóbb 7/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. január, 44, 47.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok a kifogások, amelyek arra hivatkozással vitatták a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát, hogy az nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, illetőleg mivel az a Kormány programját érinti, az Alkotmány 28/B. § (5) bekezdés f) pontjában megfogalmazott tilalomba ütközik, olyan kifogások, amelyeket a kérdés hitelesítéséről szóló OVB határozat ellen lehetett volna előterjeszteni, ezért azokat visszautasította.

2. Egy kifogásban az indítványozók hivatkoztak az aláírásgyűjtés és az aláírások hitelesítése során elkövetett törvénysértésekre is. Ezért az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy a népszavazás elrendelésére irányuló eljárásban az Országgyűlésnek és az országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alapján az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre arra, hogy az aláírásgyűjtés és az aláírások hitelesítésére irányuló eljárás, valamint OVB határozat törvényességét vizsgálja.

Az aláírásgyűjtés és az aláírások hitelesítésére irányuló eljárás a népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás önálló szakasza. A Ve. 116. §-a úgy rendelkezik, hogy a Ve. I–X. fejezetének szabályait az országos népszavazásra is alkalmazni kell az országos népszavazásról szóló XIII. fejezetben foglalt eltérésekkel. A Ve. XIII. fejezete az aláírásgyűjtéssel és az aláírások hitelesítésével kapcsol-

atosan elkövetett jogsértések miatti jogorvoslatokra nem tartalmaz speciális szabályokat, ezért a jogorvoslatokra a Ve. általános szabályai alkalmazandók. Az aláírásgyűjtés során elkövetett jogsértések miatt a Ve. 77. §-a alapján kifogással lehet élni. Az Nsztv. 4. §-a, valamint a Ve. 119–120. §-a alapján az aláírások ellenőrzése és hitelesítése az OVB hatáskörébe tartozik. A Ve. 82. §-a alapján az OVB-nek az aláírások ellenőrzésének eredményeként hozott határozata bíróság előtt támadható meg. Az ilyen OVB határozat felülvizsgálata a Ve. 83. § (7) bekezdése alapján a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik.

Tekintettel arra, hogy a Ve.-ben szabályozott jogorvoslati eszközök a Ve. szabályai szerint – a Ve.-ben meghatározott határidőn belül – mindenki számára nyitva állnak, az aláírásgyűjtéssel és az aláírások hitelesítésével összefüggő kifogások a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmek kapcsán nem vizsgálhatók. Ezért az Alkotmánybíróság az aláírásgyűjtéssel, illetőleg az aláírások hitelesítésével kapcsolatos jogsértésekre alapított kifogásokat visszautasította. Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság az 5/2008. (IV. 30.) AB határozatában (ABK 2008. április, 33, 38.), a 6/2008. (IV. 30.) AB határozatában (ABK 2008. április, 38, 43.) és a 7/2008. (IV. 30.) AB határozatában (ABK 2008. április, 44, 49.) is.

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapítja, hogy a választópolgárok által kezdeményezett, országos népszavazást elrendelő országgyűlési határozat felülvizsgálatára irányuló jogorvoslati eljárásban érdemben nem vizsgálhatók az olyan kifogások, amelyek az Országgyűlés eljárását megelőző, a népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás során jogorvoslattal elhárítható törvénysértésre alapozva kérik az országgyűlési határozat megsemmisítését. Az ilyen kifogásokat az Alkotmánybíróság visszautasítja.

3. Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése alapján, ha az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését követően 200 000 aláírás összegyűlt, az Országgyűlés köteles az ügydöntő népszavazás elrendelésére. Azaz az Országgyűlésnek végrehajtó szerepe van az eljárásnak abban a szakaszában, amikor már a népszavazás elrendeléséről kell dönteni. [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 341.] A választópolgárok által kezdeményezett kötelező, ügydöntő országos népszavazást elrendelő határozat ellen benyújtott kifogások alapján – az eljárás jogorvoslati jellegének megfelelően az Alkotmánybíróság már csak azt vizsgálhatja, hogy az Országgyűlés eljárása, illetőleg határozata megfelel-e az Alkotmány, illetőleg más jogszabályok előírásainak.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott arra, hogy a Ve. 130. § (2) bekezdésében szabályozott döntés-felülvizsgálati jogköre alapján az Alkotmánybíróság abban a kérdésben dönthet, hogy „az Országgyűlés határozata tartalmazza-e az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerinti kötelező tartalmi elemeket, és hogy 1. az Országgyűlés helyesen állapította-e meg, hogy a népszavazás ügy-

döntő vagy véleménynyilvánító-e; 2. a kérdés megegyezik-e az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel; 3. az Országgyűlés megfelelően rendelkezett-e a népszavazás költségvetéséről. Az Alkotmánybíróság vizsgálhatja továbbá az Országgyűlés konkrét döntéshozatali eljárásának a törvényességét. (...) Így, például vizsgálhatja, hogy időben döntött-e az Országgyűlés, vagy történt-e az OGY határozat megítélését befolyásoló eljárási szabálysértés.” [Előszőr: 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. április, 33, 36.]

3.1. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem zárta ki a kérdés népszavazásra bocsáthatóságának érdemi vizsgálatát a kötelező népszavazást elrendelő határozatok ellen benyújtott jogorvoslati kérelmek elbírálása során abban az esetben, ha a kérdés hitelesítését követően olyan változás következett be, amely a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát érdemben befolyásolja.

A Ve. 130. § (2) bekezdésének értelmezése, a kérdés hitelesítését követően, az aláírásgyűjtés időszakában bekövetkezett „új körülmények” értékelésének problémájával összefüggésben először a 33/2004. (IX. 28.) AB határozatban merült fel. Abban az ügyben az Alkotmánybíróság nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a kérdés hitelesítését követően előállt új jogi helyzet befolyásolhatja a népszavazás elrendelését, de elutasította a jogi helyzet megváltozására, a népszavazásra bocsátandó kérdésben megjelölt törvény megsemmisítésére hivatkozó kifogásokat. A határozat indoklásában rámutatott arra, hogy a népszavazásra feltett kérdésben szereplő törvényt az Alkotmánybíróság – 63/2003. (XII. 15.) AB határozatában (ABH 2003, 676.) – közjogi érvénytelensége miatt semmisítette meg, a törvény tartalmi alkotmányellenességét nem állapította meg. Ezért a törvény alkotmánybírósági megsemmisítése nem jelentette akadályát annak, hogy az Országgyűlés, később alkotmányos eljárásban a törvényt változatlan tartalommal elfogadja. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy változatlanul jelentősége van annak, hogy népszavazás határozza meg az adott kérdésben a jogalkotásnak – a megsemmisített törvény tartalmától eltérő – alapját. (ABH 2004, 457, 465.) Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság még nem fejtette ki a Ve. 130. § (2) bekezdésének a hitelesítést követő változásokkal összefüggő értelmezésére vonatkozó álláspontját, erre a 40/2004. (X. 27.) AB határozatban került sor.

Az Alkotmánybíróság a 40/2004. (X. 27.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint nem zárható ki az, hogy a népszavazást elrendelő határozat ellen olyan új körülményre, változásra hivatkozással nyújtsanak be kifogást, amelyet sem az OVB a hitelesítéskor, sem az Alkotmánybíróság a hitelesítés elleni kifogások elbírálása során nem vehetett figyelembe, s ez az új körülmény az országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alkotmánybírósági elbírálását minden kétséget kizáróan érdemben befolyásolhatja. Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (2)–(3) bekezdésének értelmezéséből vezette le. Rámutatott arra, hogy a Ve.-nek ez a rendelkezése sem a felülvizsgálat terjedelmét, sem a felülvizsgálat okait illetően nem

korlátozza az Alkotmánybíróságot. Az Alkotmánybíróság e hatáskörét is közjogi státuszából kiindulva, alkotmányos feladatára, az állampolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásban betöltött szerepére tekintettel értelmezi.

Összeegyeztethetetlen lenne a Ve. 130. § (2)–(3) bekezdése szerinti kifogás funkciójával, ha az Alkotmánybíróság eljárása ilyen esetben is csak a formális (pl. eljárási) szabályok betartásának vizsgálatára korlátozódna. (ABH 2004, 512, 520–521.)

Jelen ügyben a kifogások benyújtói ilyen új körülményre hivatkozással kérik a kérdés népszavazásra bocsáthatóságának vizsgálatát. A kifogások szerint ilyen új körülmény az, hogy maga a törvényhozó, az Országgyűlés az Ebptf. elfogadásával hatályon kívül helyezte az Ebpt.-t, és ezzel a népszavazás okafogyottá vált.

Ezért eljárása során az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy az Ebpt. elfogadása, illetőleg hatályon kívül helyezése tekinthető-e olyan új körülménynek, amely miatt nincs helye a népszavazás elrendelésének.

Az Alkotmánybíróság a népszavazás eljárásnak az ún. „elrendelési” szakaszában – ugyanúgy, mint a hitelesítési eljárásban követett gyakorlata szerint – nemcsak jogorvoslati fórumként jár el, hanem alkotmányvédelmi szerepkörében is, azaz: „(...) alkotmányos feladatára, az állampolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásban betöltött szerepére tekintettel”. [Lásd: 40/2004. (X. 27.) AB határozat, ABH 2004, 512, 520.]

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is alkotmányos jogállásával összefüggésben a népszavazás alkotmányos rendeltetéséből kiindulva hozta meg döntését.

Az országos népszavazás rendeltetését, az állam életében betöltött szerepét, gyakorlásának alapvető szabályait is maga az Alkotmány határozza meg. Az Alkotmány 2. §-ában foglalt rendelkezések szerint a Magyar Köztársaság olyan független, demokratikus jogállam, amelyben minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Az Alkotmány 28/B. §-a alapján országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A 2/1993. (I. 22.) AB határozatának rendelkező részében az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezésének értelmezése során megállapította, hogy „[a] Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselőlet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.” E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a népszavazás a parlamentáris rendszerben kivételes, a hatalom képviselői gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű. (ABH 1993, 33, 37.)

Az országos népszavazás intézményében megnyilvánuló közvetlen hatalomgyakorlás tehát – amint arra az Nsztv. preambuluma is rámutat – a választópolgároknak az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviselői döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában való részvételével valósul meg.

Az országos népszavazás különböző formái között kiemelkedő szerepe van a választópolgárok kezdeményezésére kötelezően elrendelt népszavazásnak. Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) rendelkező részében megállapította: „az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdésében a népszuverenitás egyik gyakorlati formájaként megjelölt közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a 28/C. § (2) bekezdése szerinti – kötelezően elrendelendő – népszavazás valósítja meg. A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.” (ABH 1997, 331.)

A népszavazás ezen esetében a népszavazás eredménye az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése alapján kötelező az Országgyűlésre. Eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés köteles a népszavazásra feltett kérdésnek megfelelő döntést hozni. A választópolgárok által kezdeményezett eredményes ügydöntő népszavazás tehát a törvényhozó hatalom helyébe lépő, azt kiváltó (korlátozó) hatalomgyakorlási forma. A népszavazás tárgyát képező ügyben az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül. (ABH 1997, 331, 341.) A választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás e rendeltetésére tekintettel egyáltalán nem közömbös, hogy arra milyen kérdésben, illetőleg milyen célból kerül sor.

Az OGYhat. által népszavazásra bocsátott kérdést az OVB a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatában hitelesítette. Az OVB határozat ellen benyújtott kifogásokat az Alkotmánybíróság a 105/2007. (XII. 13.) AB határozatával bírálta el, és az OVB határozatát helybenhagyta.

Az egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvényjavaslatot a Kormány 2007. október 30-án nyújtotta be az Országgyűléshez. A törvény elfogadásáról az Országgyűlés 2007. december 17-i ülésnapján döntött. Az elfogadott törvényt a köztársasági elnök 2007. december 27-én megfontolásra visszaküldte a parlamentnek. A köztársasági elnök által benyújtott vétő megtárgyalását követően, az Ebpt.-t az Országgyűlés 2008. február 11-i ülésnapján fogadta el, február 18-án hirdették ki. A törvény részben a kihirdetését követő napon hatályba lépett, részben a 157. §-a rendelkezett szabályainak folyamatos hatálybalépéséről. Az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló törvényjavaslatot 2008. május 9-én nyújtotta be kormány az Országgyűléshez. Az Ebptf.-et 2008. május 26-án fogadta el a parlament, 2008. június 5-én hirdették ki a Magyar Közlönyben és 2. §-ának (1) bekezdése alapján az Ebpt. a kihirdetését követő napon, 2008. június 6-án hatályát veszítette.

A hitelesítési eljárás kezdeményezésekor határozott törvényhozási törekvésként fogalmazódott meg a több biztosítóra épülő egészségbiztosítási rendszer kialakítása, az aláírásgyűjtés időszakában pedig mindvégig létezett egy, az Országgyűlés által elfogadott törvény, amelynek szabályai a kötelező egészségbiztosítás keretében több, üzleti alapon működő szervezetre épülő egészségbiztosítási rendszer kialakításáról szóltak. A választópolgárok, akik

aláírásukkal a népszavazási kezdeményezést támogatták, annak tudatában tették azt, hogy a népszavazással megakadályozhatják a törvény végrehajtását.

Az Országgyűlés az aláírásgyűjtés befejezése után döntött úgy, hogy az Ebpt.-t hatályon kívül helyezi. Amint arra a törvény indokolása utal, erre azért került sor, mert „[a] törvényben leírt egészségbiztosítási modell (...) olyan megoldásokat is tartalmaz, olyan eszközöket is szabályoz, amelyek politikai, társadalmi és szakmai megítélése, illetve fogadtatása messze nem egységes”. Az Országgyűlés többek között a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló társadalmi fogadtatást is figyelembe véve döntött az Ebpt. hatályon kívül helyezéséről. A népszavazásnak az Országgyűlés döntését befolyásoló funkciója tehát, már a népszavazás kezdeményezésének szakaszában teljesült.

Ezzel a kérdés tartalma és ezzel együtt a népszavazási kezdeményezésnek a választópolgárok által támogatott célja megváltozott.

A népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítését követően egy másik, a népszavazásnak a törvényalkotásra gyakorolt hatását befolyásoló változás is bekövetkezett. Az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában megállapította, hogy „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, hogy az eredményes ügydöntő országos népszavazáson hozott döntés meddig kötelezi az Országgyűlést, így azt sem, hogy a népszavazás alapján meghozott (népszavazás által megerősített) törvényt mikortól lehet a törvényalkotásra vonatkozó általános szabályok szerint módosítani vagy hatályon kívül helyezni”. Egyúttal felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget. (ABH 2007, 343.) Az Alkotmánybíróság e határozatában foglalt felhívásának megfelelően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról rendelkező 2007. évi CLXXII. törvény módosította az Nsztv. 8. § (1) bekezdését, amelyben kimondta, az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától, illetőleg a népszavazás alapján hozott törvény megalkotásától számított három évig kötelező.

Az Ebptf. elfogadása az egészségbiztosítási rendszer átalakítására irányuló folyamatot megállította. Ezt követően az egészségbiztosítási rendszer átalakítására, illetőleg annak meghatározott módjára irányuló kormányzati, törvényhozási szándék nem fogalmazódott meg. Eredményes népszavazás esetén a kérdésből az Országgyűlés számára jogalkotási kötelezettség nem keletkezik, a népszavazásnak nincs más célja, mint az, hogy – ha az Országgyűlés az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében szabályozott három éves moratórium időszakán belül az egészségbiztosítási rendszer átalakítása mellett döntene – megakadályozza olyan törvény megalkotását, amely a kötelező egészségbiztosítás több biztosítós modelljét vezetné be. A népszavazás tehát a megváltozott jogi helyzetben csupán arra irányul, hogy az Országgyűlés a három éves moratórium időtartama alatt tartózkodjon egy olyan tartalmú

törvény megalkotásától, amelynek megalkotására nyilvánvaló törvényhozási törekvés az Ebptf. elfogadását követően nem fogalmazódott meg.

A kötelező népszavazás kezdeményezéséhez az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdésében előírt aláírások összegyűjtését követően a népszavazási eljárás kikerült a kérdés népszavazásra bocsátását támogató választópolgárok uralma alól. Az Országgyűlés az aláírásgyűjtés befejezése után helyezte hatályon kívül az Ebpt.-t, lényegesen megváltoztatva ezzel a népszavazási kezdeményezés kiváltó okaként és tárgyaként szereplő jogszabályi reformkomplexumot, amellyel szemben vetették fel, hogy ne vezessék be az egészségbiztosítás átalakításának üzleti alapon működő szervezetekre épülő tervezett modelljét. A népszavazási kezdeményezés körülményeinek ilyen jelentős megváltozása mellett nem állapítható meg, hogy teljesültek-e a kötelező, ügydöntő népszavazás Alkotmányban előírt feltételei, ebben a jogi helyzetben is támogatja-e azt az a több mint 200 ezer választópolgár, akiknek aláírását az OVB hitelesítette.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazásnak az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos rendeltetéséből és a népszavazásnak az Alkotmány 2. § (2) bekezdéséből a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban levezetett kivételes és komplementer jellegéből következően a törvényhozást igénylő társadalmi kérdések eldöntése alapvetően a képviselet, az Országgyűlés hatásköre. Az ügydöntő népszavazás elsődleges célja az, hogy döntési, törvényhozási – valamely tárgyban törvény megalkotására, vagy törvény hatályon kívül helyezésére irányuló – kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára. A népszavazás komplementer jellegéből következően a meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodásra irányuló népszavazás sem szakadhat el a képviseleti hatalomgyakorlástól. A törvény megalkotásának megakadályozására irányuló népszavazási kezdeményezés is akkor felel meg a népszavazás alkotmányos rendeltetésének, ha a képviseleti hatalomgyakorlás befolyásolását szolgálja. A népszavazás ezt a funkcióját pedig akkor tudja betölteni, ha a népszavazásra bocsátott kérdés tényleges törvényhozási törekvések elé állít korlátot. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény megalkotásának megakadályozása abban az esetben képezheti népszavazás tárgyát, ha a törvény megalkotására valódi kormányzati, törvényhozási akarat fogalmazódott meg, s az formalizált módon is megjelenik, a törvény előkészítés alatt áll, a tárgyban törvénytervezet készült, illetőleg törvényjavaslatot nyújtottak be.

Amikor a népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az OVB 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatában hitelesítette tényleges törvényhozási alternatívaként merült fel az üzleti alapon működő több biztosítóra épülő egészségbiztosítási rendszer kialakítása. Az OVB határozata ellen benyújtott kifogások alkotmánybírói elbírálásakor az egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvényjavaslatot már tárgyalta az Országgyűlés. A népszavazási kezdeményezés az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének időpontjában alkalmas volt a népszavazás népképviseleti döntést befolyásoló funkciójának betöltésére. A kezdemé-

nyezésnek ez a hatása megszűnt, ugyanis az Ebptf. elfogadását követően nem fogalmazódott meg kormányzati, törvényhozási törekvés az egészségbiztosítási rendszer több üzleti alapon működő biztosítóra épülő rendszerének bevezetésére.

A fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ebpt. elfogadása a kérdés hitelesítését követően, majd az annak hatályon kívül helyezése a népszavazás kezdeményezéséhez az Alkotmányban előírt aláírások összegyűjtése után, olyan jelentős változásnak tekintendő, amely utólag érdemben befolyásolta a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát, ezért az OGYhat.-ot megsemmisítette és az Országgyűlést új eljárásra utasította.

3.2. Egy kifogás hivatkozott arra, hogy az OGYhat. nem felel meg az Nsztv. 14. § (2) bekezdésében, valamint a Ve. 29/B. § (2) bekezdésében szabályozott, és a Ve. 3. § e) és d) pontjában foglalt választási alapelvekből folyó követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság országos népszavazás elrendelésével kapcsolatos határozataiban rámutatott arra, hogy az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatának tartalmára – miután az Országgyűlés a Ve. 124. § alapján nem minősül a népszavazáson közreműködő választási szervnek – nem a Ve. 29/B. §-át, hanem a Nsztv. 14. § (2) bekezdését kell alkalmazni. [Először: 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. április, 33, 37.]

Az Nsztv. 14. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza, hogy a népszavazás ügydöntő vagy véleménynyilvánító, a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.

Az Nsztv. e rendelkezése az országgyűlési határozattal szemben a hiányolt tartalmi követelményeket nem támasztja. Sem az Nsztv. e szabályával nem ellentétes az, hogy az országgyűlési határozat nem tartalmazza a döntés indokolását, illetőleg a jogorvoslatra való figyelmeztetést, nem következik ilyen kötelezettség az indítványozók által felhívott választási alapelvekből sem. Az Nsztv. nem tartalmaz szabályozást arra nézve sem, hogy a népszavazás költségvetéséről az Országgyűlésnek miként kell rendelkeznie. Így nem tekinthető törvénysértőnek az sem, hogy az OGYhat. a népszavazás költségvetésére fordítható összeget határozta meg.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OGYhat. megfelel az Nsztv. 14. § (2) bekezdésében foglalt tartalmi követelményeknek, ezért a határozat tartalmi követelményeinek hiányosságai miatt benyújtott kifogást elutasította.

3.3. Az egyik kifogásban az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy a határozat meghozatalakor az Országgyűlés nem volt abban a helyzetben, hogy a népszavazás elrendeléséhez szükséges, az Alkotmányban előírt követelmények teljesülését megítélje. Ugyanis az OVB nem terjesztette az Országgyűlés elé a Legfelsőbb Bíróságnak az aláírások hitelesítéséről szóló OVB határozat felülvizsgálata során hozott végzését, így nem volt megállapítható, hogy az OVB határozata mikor emelkedett jogerőre és nem

adott módot arra, hogy az Országgyűlés a Legfelsőbb Bíróság döntését értékelje.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság az OVB 188/2008. (V. 19.) számú határozatát, amelyben az OVB megállapította, hogy az országos népszavazási kezdeményezés támogatására összegyűjtött érvényes aláírások száma a 200 ezret meghaladja, 2008. május 22-én kelt Kvk.IV.37.212/2008/5. számú végzésével helybenhagyta.

Az OGYhat. meghozatalakor tehát az OVB határozata jogerős volt. A Legfelsőbb Bíróság döntésének felülvizsgálatára az Országgyűlés nem rendelkezik hatáskörrel, így annak értékelése a népszavazás elrendelésére irányuló eljárásnak nem tárgya.

Ezért az Alkotmánybíróság ezt a kifogást is elutasította.

3.4. A népszavazás elrendelésének felülvizsgálatára irányuló jogorvoslati eljárásban az Alkotmánybíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az Országgyűlés eljárása és határozata megfelel-e az Alkotmány, az Nsztv., valamint a Ve. szabályainak. Az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki arra, hogy a népszavazás elrendelésének célszerűségét, illetőleg a népszavazási költségvetés realitását vizsgálja. Ezért az ilyen érvekre alapított kifogásokat elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság az eljárás felfüggesztésére irányuló indítványokat visszautasította.

„A népszavazást elrendelő határozat ellen benyújtott kifogások elbírálására irányuló eljárás felfüggesztésére sem az Nsztv., sem a Ve. nem ad lehetőséget; felfüggesztés kéréséhez való jogot pedig – szemben egyes más állami szervek eljárására vonatkozó szabályozással – sem az 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.), sem az Ügyrend nem biztosít az eljárás kezdeményező személyeknek. Ilyen rendelkezések hiányában az eljárás felfüggesztésének nincs helye.” [Előszőr: 5/2008. (I. 23.) AB határozat, ABK 2008. április, 33, 38.]

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az országgyűlési határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. november 3.

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet sem a határozat rendelkező részével, sem az indokolás III/3.2 pontjában foglaltakkal. Az Alkotmánybíróságnak az OGYhat.-ot helyben kellett volna hagynia, tekintettel arra, hogy nem merült fel olyan új körülmény, amely miatt az Országgyűlésnek meg kellett volna tagadnia a kezdeményezett népszavazás elrendelését.

A többségi határozatban kifejtett álláspont szerint az Ebpt. hatályon kívül helyezésével olyan új körülmény következett be, amely a 40/2004. (X. 27.) AB határozatban foglaltak szerint a népszavazást elrendelő „országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogások alkotmánybírósági elbírálását minden kétséget kizáróan érdemben befolyásolhatja.” Álláspontom szerint az OGYhat. meghozatalakor és az aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről szóló 114/2007. (IV. 18.) OVB határozat, valamint az ezt helybenhagyó 105/2007. (XII. 13.) AB határozat meghozatalakor a jogi környezet azonos volt, nem volt olyan új körülmény, amely érdemben befolyásolhatná az OGYhat. alkotmánybírósági elbírálását.

A szóban forgó népszavazási kezdeményezést az OVB 2007. április 18-án hitelesítette, az ezen döntést helybenhagyó határozat 2007. december 13-án született. Az Ebpt.-t végleges formájában az Országgyűlés 2008. február 11-én fogadta el, kihirdetésére 2008. február 18-án került sor, majd az ezt követő napon a törvény részben hatályba lépett. Az Ebptf.-et a jogalkotó 2008. május 26-án fogadta el, 2008. június 5-én került kihirdetésre. 2008. június 6-án az Ebptf. hatályba is lépett, ezzel az Ebpt. 2008. június 6. napján hatályát veszítette. A jelen határozattal elbírált OGYhat. 2008. június 13-án született. Látható tehát, hogy a népszavazási kezdeményezés benyújtásakor, hitelesítésekor és a hitelesítés helybenhagyásakor az Ebpt. még nem, az OGYhat. meghozatalakor pedig már nem volt hatályban. A jogi környezet tehát azonos volt a vizsgált időpontokban. Véleményem szerint az, hogy a kezdeményezés benyújtásakor és elbírálásakor, majd az aláírásgyűjtés alatt az Országgyűlés előtt napirenden volt az Ebpt. tervezete, semmiképpen nem jelenti azt, hogy „határozott törvényhozási törekvésként fogalmazódott meg a több biztosítóra épülő egészségbiztosítási rendszer kialakítása.” Az, hogy a parlament tárgyal egy törvényjavaslatot, nem nyújt biztosítékot arra nézve, hogy az adott törvényjavaslatból egyszer valóban érvényes és hatályos törvény lesz. Az, hogy az aláírásgyűjtés alatt tárgyalnak a képviselők az Országgyűlésben egy törvény megalkotásáról, semmiképpen nem tekinthető egyenértékűnek azzal a helyzettel, amikor az adott törvény a jogalkotási eljárás szabályainak megfelelően megalkotásra került és hatályba lépett. A két időpontban a jogi környezet tehát e tekintetben azonos, az Ebpt. hatályon kívül helyezése a 40/2004. (X. 27.) AB határozat értelmében nem minősül új körülménynek.

2. Az Országgyűlés az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése szerint köteles elrendelni a 200.000 választópolgár által kezdeményezett népszavazást. Ez kógens szabály. A 40/2004. (X. 27.) AB határozat rögzítette, hogy bizonyos kivételes helyzetekben az elrendelő határozat új körülményre hivatkozással történő megsemmisítése megengedett, ilyen például az Alkotmány módosulása, nemzetközi szerződés hatálybalépése vagy hatályvesztése. Azonban a népszavazási kezdeményezés tárgyában létező törvény hatályon kívül helyezése főszabály szerint – úgy vélem –, nem lehet ilyen ok. A többségi határozatban is hivatkozott 33/2004. (IX. 28.) AB határozat szintén álláspontomat erősíti. Az ebben a határozatban elbírált esetben ugyanis az aláírások összegyűjtése és hitelesítése után az Országgyűlés elrendelte a népszavazást. E határozat ellen nyújtottak be kifogást az egyértelműség hiányára hivatkozva, állítva, hogy a népszavazás „oka fogyott”, mivel azt a törvényt, amely ellen a kérdés irányult, az Alkotmánybíróság 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdéses törvényt az erről döntő határozat „közjogi érvénytelenség miatt semmisítette meg, tehát a törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét nem vizsgálta. Így nincs akadálya annak, hogy az Országgyűlés az Eüsztv. rendelkezéseivel azonos tartalmú olyan új törvényt fogadjon el, amelyet a népszavazás kezdeményezői el akarnak kerülni. Ilyen körülmények között változatlanul jelentősége van annak, hogy egy olyan népszavazás lebonyolításra kerüljön, amelynek sikeressége esetén a népszuverenitás közvetlen gyakorlása szabja meg az adott kérdésben a jogalkotás – Eüsztv. tartalmától eltérő – alapját. Mindezek szerint nem állapítható meg az, hogy az Eüsztv. közjogi érvénytelenség miatt történt megsemmisítése miatt új helyzet állt elő.” (ABH 2004, 457, 465.)

A jelen esetben a 33/2004. (IX. 28.) AB határozathoz hasonlóan azért sem minősülhet az Ebpt. hatályon kívül helyezése új körülménynek, mert semmi nem akadályozza meg az Országgyűlést abban, hogy valamely későbbi időpontban új, az Ebpt.-vel tartalmilag megegyező, a jelen határozat alapjául fekvő népszavazási kérdésben foglaltakkal ellentétes szabályokat rögzítő törvényt fogadjon el. A népszavazási kezdeményezés nem konkrétan az Ebpt. ellen irányult, hanem egy szabályozási rendszer ellen, amely – átmenetileg – az Ebpt.-ben nyilvánult meg.

A többségi határozatból kialakulhat egy olyan gyakorlat, amely azért akadályozná meg a törvényi követelményeknek eleget tévő népszavazási kezdeményezéseket, mert a hozzájuk kapcsolódó törvényt az Országgyűlés az aláírásgyűjtés során vagy azt követően – részben vagy egészben – hatályon kívül helyezi. Ez álláspontom szerint nem felel meg az Alkotmánynak. Ilyen elvek érvényesülése esetén az Országgyűlés önkényesen eldönthetné, hogy kíván-e az adott ügyben népszavazást, vagy nem. Ez utóbbi esetben a támadott törvény – átmenetileg – történő hatályon kívül helyezésével megakadályozhatná a népszavazás megtartását, majd rövid időközön belül újra megalkotná a törvényt. Egy alkotmányos jogintézmény ilyen módon való kiüresítése nem felel meg az Alkotmánynak.

3. Nem értek egyet a többségi határozat indokolásának azon részeivel, ahol a népszavazás célját és a választópolgárok belső motivációját állítja vizsgálata középpontjába.

A többségi határozat álláspontja szerint az Ebpt. hatályon kívül helyezése, és az, hogy az Nsztv.-be beiktatásra került az eredményes népszavazást követő 3 éves moratórium, a népszavazási kezdeményezés céljának – az azt aláírásukkal támogató választópolgárok szándékától függetlenül – megváltozását eredményezte. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján „[a]z Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményezők szándékát nem vizsgálhatja, és azt a kérdés egyértelműségi vizsgálatokor nem értékelheti.” [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 251, 255.; 21/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 285, 288.] A kezdeményezők és az aláírók belső motivációja alkotmányjogi relevanciával nem bír. [76/2006. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2006, 886, 890.; 14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 251, 255.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 336.; 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2007, 855, 863.; 21/2008. (III. 12.), AB határozat, ABK 2008. március, 285, 288.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABK 2008. június, 861, 865.] Ezt erősíti az is, hogy az a személy, aki aláírásával támogatta a népszavazási kezdeményezést, az aláírások hitelesítését követően semmiképpen sem jogosult aláírását visszavonni, abban az esetben sem, ha saját motivációja megváltozott, vagy valamely új körülmény hatására már másként gondolkodik a népszavazási kezdeményezésben feltett kérdésről. Mindebből következik, hogy az OGYhat. okkal nem mérlegelte azt, hogy meghozatala pillanatában teljesültek tekinthető-e az ügydöntő népszavazás elrendelésének feltételei, azaz a 200.000 választópolgár aláírása rendelkezésre áll-e. Az Országgyűlés megállapította, hogy a megfelelő számú aláírást összegyűjtötték, és ennek alapján hozta meg elrendelő határozatát, figyelmen kívül hagyva – álláspontom szerint helyesen – az olyan metajurisztikus elemeket, mint a kezdeményező vagy a választópolgárok esetlegesen megváltozott hozzáállása. A választópolgárok szándékának időközbeni, a népszavazás feltételezett céljának feltételezett megváltozása okán történő, feltételezett módosulása nem adhat jogi alapot arra, hogy a korábban jogerősen hitelesített népszavazás elrendelésére ne kerüljön sor.

4. Hasonlóan nem értek egyet azzal, hogy a többségi határozat az OGYhat. vizsgálata során jelentőséget tulajdonít annak, hogy az Ebptf. elfogadását követően nem fogalmazódott meg kormányzati, törvényhozási törekvés az egészségbiztosítás üzleti alapon működő, több biztosítóra épülő rendszerének bevezetésére. Álláspontom szerint a kormányzat, illetve a törvényhozó aktuális politikai akarata az OGYhat. felülvizsgálatokor alkotmányjogilag nem értékelhető; nem eredményezheti kötelező népszavazás elrendelésének a megtagadását. Különösen azért nem, mert elvben nem zárható ki a kormányzat, a törvényhozó ez irányú szándékának változása sem.

5. A fentiekben kifejtetteket nem érinti az, hogy a hivatkozott határozatok némelyikéhez különvéleményt, illetve párhuzamos indokolást fűztem, tekintettel arra, hogy azok nem a szándék vizsgálatára vonatkozó részekkel voltak kapcsolatosak. Különvéleményeimben elsősorban az Nsztv. 12. §-ában foglalt hitelesítés időpontjával, a versengő népszavazási kérdések együttes értelmezésével foglalkoztam [103/2007. (XII. 12.) AB határozathoz fűzött különvélemény], továbbá azt jeleztem, hogy álláspontom szerint kifejezetten a hitelesítési eljárásban egymással szemben benyújtott népszavazási kezdeményezések esetén vizsgálandó a rendeltetésszerű joggyakorlás [99/2007. (XII. 6.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás].

Budapest, 2008. november 3.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 624/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 156. számában.

131/2008. (XI. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítványok alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenes, ezért azt 2008. december 31-ei hatállyal megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 44/C. §-át sértő alkotmányellenes helyzet jött létre azért, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben nem szabályozta a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását.

Ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2008. december 31-éig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Tekintettel arra, hogy az indítványozók ugyanazon alkotmányossági érvek alapján ugyanazon jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérik, az Alkotmánybíróság az indítványokat 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.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

A kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Kszt.) 7. § (1) bekezdés *d*) pontja a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezéseiben a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal megnevezést közigazgatási hivatalra módosította. Ezt követően a Kormány elfogadta a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Kormr1.), amelyben a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok helyébe regionális közigazgatási hivatalokat hozott létre. Az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondata, valamint a Kormr1. alkotmányellenes, ezért azokat 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette. (ABH 2007, 750.)

A Kormány ezt követően az Ötv. módosítása nélkül és a Kormr1.-gyel megegyező tartalommal, lényeges változtatások nélkül fogadta el a közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Kormr2.), amelyet a Magyar Közlöny 2008. évi 97. számában, július 1-jén hirdettek ki, és azon a napon lépett hatályba.

Az indítványozók az Abh.-ban foglaltakra hivatkozással, elsősorban azzal érvelnek, hogy mivel a törvényhozó 2008. június 30-ig nem szüntette meg az Abh.-ban megállapított alkotmányellenes helyzetet, változatlanul nincs alkotmányos törvényi alapja a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helye megváltoztatásának. Alkotmányos törvényi alapok hiányában a Kormr2.-ben foglalt szabályozás sérti az Alkotmány 44/C. §-át, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is.

Egyik indítványozó hivatkozik még arra is, hogy a Kormr2. elfogadása az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütközik, továbbá csorbítja az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (2) bekezdésében biztosított jogkörét. Ez az in-

dítványozó a Kormr2. kihirdetésére visszaható hatályú megsemmisítést kéri, egy másik indítványozó a Kormr2. megsemmisítése mellett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kezdeményezi.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatát a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg:

1. Az Alkotmánynak a határozat meghozatala során figyelembe vett rendelkezései:

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

„34. § (1) A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza.

(2) Törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja.”

„35. § (1) A Kormány

(...)

b) biztosítja a törvények végrehajtását;

(...)

d) biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését;

(...)

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

„44/C. § A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjai.”

2. Az Ötv.-nek a Kormr2. preambuluma által hivatkozott rendelkezése:

„17. § (...)

(2) A képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvét a polgármester és a jegyző írja alá. A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a Kormány által rendeletben kijelölt szervnek (közigazgatási hivatal).”

III.

Az indítványok megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott arra, hogy a Kormány az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétesen járt el, amikor alkotmányos törvényi alapok hiányában döntött a Kormr1.-ben a közigazgatási hivatalok regionális szervezetekké alakításáról.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, hogy ha az Alkotmánynak valamely alkotmányos szerv szabályozására vonatkozó rendelkezése alapján (pl. rendőrség), vagy valamely 2/3-os szabályozást igénylő alapvető jog gyakorlásának garanciájaként 2/3-os többséggel elfogadott törvény intézményesíti (létesíti) az államigazgatási szervet, az államigazgatási szerv létrehozására, intézményesítésére vonatkozó szabályok módosítása nem tartozik az Alkotmány 34. § (2) bekezdésébe foglalt felhatalmazás keretei közé. Az a szabályozás, amely megváltoztatja az államigazgatási szerv 2/3-os törvényben szabályozott államszervezetben elfoglalt helyét, rendeltetését, jogállását, szervezeti kereteit – mivel a szabályozás az Alkotmány valamely 2/3-os többséget előíró rendelkezésének érvényesítését szolgálja –, a minősített többséggel elfogadott törvényi szabályozás lényegi elemének megváltoztatását eredményezi, ezért 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozást igényel. (ABH 2007, 750, 769.)

A közigazgatási hivatalokra vonatkozó szabályozás történeti elemzése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közigazgatási hivatalokat az Ötv. létesítette, intézményesítette. Az Abh. rámutatott arra is:

„A 2/3-os törvényben történő szabályozás igénye az Alkotmány 44/C. §-ának azon a rendelkezésén alapul, mely szerint a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához és az önkormányzatok alapjogainak korlátozásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejtí, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza. A 2/3-os törvényben szabályozott önkormányzati alapjogok védelmének szervezeti garanciájaként, az Ötv. hozta létre a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szervet magát is. Az Ötv. 98. § (1) bekezdése intézményesítette a közigazgatási hivatalokat és határozta meg az államszervezetben elfoglalt helyüket. Az Ötv.-nek ez a szabálya fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a fővárosi, megyei jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. Ezért ezzel a módosítással a törvényhozó túllépte az Alkotmány 34. § (2) bekezdésében szabályozott felhatalmazása kereteit. Így megállapítható, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének a Kszt. 7. § (1) bekezdés d) pontja által módosított szövegét a törvényhozási eljárásnak az Alkotmány 44/C. §-ában szabályozott szabályainak megsértésével fogadta el az Országgyűlés. Ezért az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondata alkotmányellenes.

Mivel a regionális közigazgatási hivatalok létrehozása, illetőleg létrehozásuk törvényi alapjainak megteremtése 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozást igényelt volna, az alkotmányos törvényi alapok hiánya a Korm.r.-t is alkotmányellenessé teszi.” (ABH 2007, 750, 773–774.)

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondatát és a Kormr1.-et 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

A *pro futuro* megsemmisítés indokát az Alkotmánybíróság abban jelölte meg, hogy kellő időt kívánt biztosítani a jogalkotónak ahhoz, hogy az alkotmányellenes helyzet megszüntetéséhez szükséges jogalkotói feladatának eleget tudjon tenni, az Ötv. módosításával megteremtse a közigazgatási hivatalok működésének alkotmányos törvényi alapjait.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abh. által alkotmányellenesnek ítélt helyzet a mai napig fennáll. Az Országgyűlés nem alkotott új, alkotmányos szabályt az Ötv. 98. § (1) bekezdésének megsemmisített első mondata helyett. A Kormány pedig az Abh.-ban foglalt határidő lejárta után egy nappal – alapvetően változatlan tartalommal – a Kormr2.-vel ismét hatályba léptette az Alkotmánybíróság által megsemmisített kormányrendeletet.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, és a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – feladatának teljesítésére hívja fel.

A regionális közigazgatási hivatalok létrehozásához az Abh.-ban az Alkotmány 44/C. §-ának értelmezése alapján kifejtett érveknek megfelelően az Ötv. 98. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés 2/3-os többséggel elfogadott módosítására lett volna szükség. Az Országgyűlés azzal, hogy – az Abh.-ban meghatározott határidőn belül – nem módosította az Ötv.-t, nem szabályozta újra a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyét, elmulasztotta az Alkotmány 44/C. §-ából következő jogalkotói kötelezettségét. Az a tény, hogy az Abh.-ban a jogalkotói kötelezettség teljesítésére megállapított határidő eltelt, és az Abh. által megsemmisített rendelkezés hatályát vesztette, nem eredményezte azt, hogy az Abh. által megállapított alkotmányellenes helyzet, és ezzel együtt az Országgyűlés jogalkotói kötelezettsége megszűnt.

Az Alkotmánybíróság 1/1999. (II. 24.) AB határozatának rendelkező részében alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy „(...) valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés. A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik,

hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.” (ABH 1999, 25.)

Az Abh.-ban ezt az alkotmányos követelményt értelmezte az Alkotmánybíróság az Alkotmány 34. § (2) bekezdésében szabályozott, – az 1/1999. (II. 24.) AB határozatot követően elfogadott – felhatalmazással összefüggésben, és megállapította, hogy a közigazgatási hivatalok Ötv.-ben szabályozott jogállásának megváltoztatásához 2/3-os minősített többséggel elfogadott törvény megalkotására van szükség.

Az Abtv. 27. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozata és a benne foglalt alkotmányértelmezés mindenkire, így az Országgyűlésre és a Kormányra nézve is kötelező.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 44/C. §-át sértő alkotmányellenes helyzet jött létre azáltal, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben nem szabályozta a helyi önkormányzatok felett törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jogállását, és felhívta az Országgyűlést, hogy 2008. december 31-ig jogalkotói kötelezettségének tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy – mivel a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének szabályozása az önkormányzati alapjogok szervezeti garanciáját jelenti – az alkotmányos helyzet helyreállítása akkor is csak az Ötv. módosításával lehetséges, ha a törvényhozó a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok visszaállításával mellett dönt.

3. Az Alkotmánybíróság az Abh. rendelkező részének 2. pontjában megsemmisítette a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvénynek a Kszt. által beiktatott 13/A. §-át is, amely felhatalmazást adott a Kormánynak arra, hogy a közigazgatási hivatal rendeletben kijelölje. Az indokolásban rámutatott arra, hogy a közigazgatási hivatalokra vonatkozó szabályozás alkotmányellenessége alapvetően abban áll, hogy a Kszt. által végrehajtott törvénymódosítások következtében a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének szabályozása 2/3-os többséget igénylő törvényhozási tárgyból kormányrendeleti szabályozási tárgygyá vált, így a Kormány anélkül változtatta meg a közigazgatási hivatalok jogállását, hogy ennek 2/3-os törvényi szabályozást igénylő törvényi alapjait az Országgyűlés az Alkotmányban foglalt eljárási szabályok betartásával, elfogadta volna. (ABH 2007, 750, 776.)

A Kormány a Kormr2. megalkotásával, azzal, hogy alkotmányos törvényi alapok nélkül kormányrendeletben hozta létre, intézményesítette a közigazgatási hivatalokat, olyan szabályozási körben rendelkezett, amelyet az Országgyűlésnek kellett volna 2/3-os törvényben szabályoznia, elvonta az Országgyűlés hatáskörét.

A Kormr2. bevezetője megjelöli azokat az alkotmányi és törvényi rendelkezéseket, amelyekre a Kormány a szabályozási jogkörét alapította. Az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében szabályozott jogalkotó hatásköre csak abban az esetben jogosítja fel a Kormányt arra, hogy feladatkörében eredeti jogalkotó hatáskörét gyakorolva rendeletet alkosson, ha a szabályozás tárgya nem minősül törvényhozási tárgynak. A közigazgatási hivatalok intézményesítése, az államszervezetben elfoglalt helyük szabályozása pedig az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban kifejtett álláspont szerint az Alkotmány 44/C. §-a alapján minősített többséget igénylő törvényhozási tárgynak tekintendő. Nem alapozza meg a Kormány rendeletalkotási jogkörét a közigazgatási hivatalok jogállásának szabályozására az Ötv. hivatkozott 17. § (2) bekezdése sem. Az a szabály a helyi önkormányzat jegyzője számára eljárási kötelezettséget állapít meg, a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyv felterjesztésének kötelezettségét. A rendelkezésbe foglalt felhatalmazás csak ezzel összefüggésben értelmezhető, azaz annak a szervnek a kijelölésére hatalmazza fel a Kormányt, ahová a jegyzőnek meg kell küldenie a jegyzőkönyvet. Így az Ötv. hivatkozott szabálya a felhatalmazás terjedelme alapján nem tekinthető a közigazgatási hivatal létrehozására, jogállásának szabályozására adott törvényi felhatalmazásnak.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította azt is, hogy az az alkotmányellenes helyzet, amelyet a törvényhozói mulasztás és a közigazgatási hivatal jogállásának alkotmányos törvényi alapok nélküli kormányrendeleti szintű szabályozása eredményezett, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból következő jogbiztonság követelményét is. Az Abh.-ban foglaltak alapján nyilvánvalóan alkotmányellenes szabályozás lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok legitimitásának és döntéseik jogalapjának, alkotmányosságának vitására.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a jogállamban bármely politikai törekvés csak az Alkotmány keretei között valósítható meg. A jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen az, ha a kormányzat az Alkotmány garanciális rendelkezéseinek kiürítésével, azok tudatos félre tételével valósítja meg a közigazgatási szervezeti rendszer reformjára irányuló törekvéseit.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kormr2. alkotmányellenes, ezért azt 2008. december 31-ei hatállyal megsemmisítette.

Az Abtv. 43. § (1) bekezdése szerint: „Azt a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni.” A megsemmisítés időpontját tekintve az Abtv. 43. § (4) bekezdése kivételt enged, amennyiben kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a 43. § (1) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. A

Kormr2. kihirdetésére visszaható, illetőleg *ex nunc* hatályú megsemmisítése a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető és a polgárok széles körének alapvető jogait sértő jogi helyzetet teremtene. A közigazgatási hivatalok széles körű hatósági jogkörrel rendelkeznek, elsőfokú hatósági jogkörben járnak el (építési hatósági ügyek, korlátozási kártalanítás, kisajátítás stb.), és általános jogorvoslati fórumok azokban az ügyekben, amelyekben a helyi önkormányzatok jegyzői, polgármesterei, hivatalának ügyintézői jártak el első fokon. Az *ex tunc* hatályú megsemmisítés a Kormr2. által létrehozott közigazgatási hivatalok működésének jogalapját szüntetné meg, megkérdőjelezhetővé tenné a közigazgatási hivatalok által 2008. július 1-jét követően hozott határozatok érvényességét. Mind az *ex tunc*, mind az *ex nunc* hatályú megsemmisítés következtében a feladatok ellátására, illetőleg a hatáskörök gyakorlására jogosult szerv hiányában – az új jogszabályok megalkotásáig – alapvető, törvényben meghatározott feladatok maradnának ellátatlanul, illetőleg az ügyfelek széles körét érintő hatósági ügyekben sérülne az ügyfelek jogorvoslat-hoz való joga. Ezért az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy a jogbiztonság követelménye a vizsgált rendelkezés jövőre nézve történő megsemmisítését teszi indokolttá.

A megsemmisítés időpontjának meghatározása során az Alkotmánybíróság időt kívánt biztosítani a jogalkotónak ahhoz, hogy az alkotmányellenes helyzet megszüntetéséhez szükséges jogalkotói feladatának eleget tegyen, ezért a megsemmisítés időpontját 2008. december 31-ikében határozta meg.

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

Budapest, 2008. november 3.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 812/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 156. számában.

132/2008. (XI. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány, valamint – részben hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 16. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2009. június 30. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból – megállapítja: az Országgyűlés az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében az alapvető jogok korlátozására előírt törvényi szabályozási szint sérelmét okozó, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy nem rendelkezett a büntetés-végrehajtási szervezet által végrehajtott előzetes letartóztatás, valamint elzárás során alkalmazható motozás szabályairól.

Az Országgyűlés jogalkotói feladatának 2009. június 30. napjáig köteles eleget tenni.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közönlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 16. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt fordult az Alkotmánybírósághoz. A sérelmezett jogszabály előírja, hogy a rendőrségi fogdába befogadásakor a fogvatartott személyt „szükség esetén” motozásnak lehet alávetni, ami „indokolt esetben” kiterjedhet a testüregek orvos általi átvizsgálására is.

Az indítványozó sérelmezte, hogy az R. semmilyen szempontot nem jelöl meg a tekintetben, hogy a hatóság milyen esetben vesse alá a fogvatartottat motozásnak, illetve mikor indokolt a testüregek vizsgálata is. Ennek következtében a szabályozás túlságosan tág mérlegelési lehetőséget biztosít, ami önkényes jogalkalmazást tesz lehetővé. Álláspontja szerint az emberi méltóságot súlyosan sértő beavatkozásra csak jogszabály által konkrétan megjelölt esetekben, szigorú és egyértelmű eljárásjogi garanciák mellett kerülhetne sor. Mivel ezeknek a követelményeknek a szabályozás nem felel meg, sérti „az Al-

kotmány 2. §-a által védett jogállamiság elvét”, a jogbiztonságot, továbbá az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított, az emberi méltósághoz való jogot.

Az indítványozó a szabályozás szintjét is kifogásolta. Álláspontja szerint az R. az állampolgári jogokat alapvetően érintő kérdést szabályoz, így ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § c) pontjával, aminek következtében sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését. Ennek kiküszöbölésére indítványozta a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását és az Országgyűlés felhívását „a megfelelő szintű és tartalmú” jogszabály megalkotására.

2. Az Alkotmánybíróság beszerezte a belügyminiszter véleményét.

II.

Az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezések:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

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

2. A Jat. rendelkezése:

„2. § Az Országgyűlés törvényben állapítja meg (...)

c) az állampolgárok alapvető jogait és köteleseit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait.”

3. Az R. rendelkezése:

„16. § (1) Befogadásakor a fogvatartott ruházatát át kell vizsgálni, szükség esetén motozásnak vethető alá. A motozás elvégzésével azonos nemű személyt kell megbízni. A motozás indokolt esetben kiterjedhet a testüregek orvos általi átvizsgálására is. A vizsgálatok során más fogvatartott, a motozásnál a fogvatartottal ellentétes nemű személy sem lehet jelen.”

III.

Az indítványozó az „őrizetbe vétel esetére” a befogadásakor alkalmazható motozás, illetve ezen belül a testüreges lehetséges vizsgálata tekintetében állította az R. alkotmányellenességét, illetve indítványozta a törvényalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Az indítvány elbírálása ennél szélesebb körben igényelte a motozással kapcsolatos szabályozás áttekintését.

Törvény a személy – testüregének átvizsgálására is kiterjedő – motozását büntetőeljárású kényszerintézkedésként és büntetés-végrehajtási biztonsági intézkedésként teszi lehetővé. A szabálysértési eljárásban a motozás csupán a ruházat átvizsgálására szorítkozhat. A személyi szabadságában rendőri intézkedéssel korlátozott személy esetében törvény szintén csak a ruházat átvizsgálására ad felhatalmazást.

1. A motozás mint büntetőeljárású kényszerintézkedés szabályait és feltételeit a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) rögzíti. A motozás bizonyítási eszköz vagy elkobozható, illetőleg vagyoneklobzás alá eső dolog megtalálása céljából a terhelt és az olyan személy ruházatának és testének átvizsgálása, akiről megalapozottan feltehető, hogy bizonyítási eszközt vagy elkobozható, illetőleg olyan dolgot tart magánál, amely vagyoneklobzás alá eshet. Ha a motozás célja meghatározott dolog megtalálása, az érintettet előbb fel kell szólítani, hogy a keresett dolgot adja át, ha a felszólításra a keresett dolgot előadja, a motozástól el kell tekinteni. Az érintett testének átvizsgálását csak a megmozottal azonos nemű végezheti, és a motozásnál csak ilyen személy lehet jelen. E rendelkezés nem vonatkozik a motozásnál közreműködő orvosra. [Be. 150. § (1), (3), (4) bekezdés]

A motozás rendeleti szintű szabályai pontosítják, hogy a testüreg átvizsgálását csak orvos végezheti [23/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet 75. §].

2. A motozás e mellett a szabadságvesztés végrehajtása során alkalmazható biztonsági intézkedés is. A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv.tvr.) a szabadságvesztésre ítélt jogai és kötelezettségei között ad felhatalmazást arra, hogy a büntetés-végrehajtás rendjét sértő cselekmény, illetőleg bűncselekmény megelőzése és megakadályozása érdekében az elítéltet megmozották [33. § (4) bekezdés].

A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: R2.) a személymozozást a fogvatartás rendjét és biztonságát sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzését, illetve megszüntetését célzó, az elítélttel szemben alkalmazható biztonsági intézkedések között jelöli meg [45. § (1) bekezdés *d*) pont]. Az elítélt megmozottható, személyes használati tárgyai és teljes ruházata átvizsgálható. Az intézkedésnél technikai eszköz és szolgál-

lati kutya is igénybe vehető. A személymozozás, illetve a ruházat átvizsgálása nem történhet szeméremérsítő módon. A test üregeinek átvizsgálását csak orvos végezheti, a vizsgálaton az őrzést vagy felügyeletet ellátó személyen kívül más nem lehet jelen. [49. § (1) és (3) bekezdés]

A Bv.tvr. a büntetési-végrehajtási intézetben előzetes letartóztatást, illetve szabálysértés miatt elzárást töltő személyek esetében a biztonsági intézkedésként alkalmazható motozásra, ezen belül a testüreges átvizsgálására nem ad felhatalmazást. A Bv.tvr. ugyanis egyáltalán nem rendelkezik az elítéltekre, illetve az előzetes letartóztatást vagy elzárást töltőkre vonatkozó szabályozás viszonyáról. Csupán az R2. utal arra, hogy az előzetes letartóztatás végrehajtására a rendeletnek a szabadságvesztésre vonatkozó szabályait a rendelet III. Fejezetében foglalt eltérésekkel kell megfelelően alkalmazni (233. §). Mivel a sajátos szabályok között a biztonsági intézkedésekről nincs szó, az előzetesen letartóztatottak esetében az R2. 49. §-a alapján van mód a személymozozásra.

3. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) a ruházat átvizsgálására ad lehetőséget olyan személy esetében, akiről alaposan feltehető, hogy tárgyi bizonyítási eszközt tart magánál, vagy ha az átvizsgálásra lefoglalás érdekében van szükség (79. §). A törvény tehát a szabálysértési eljárásban a személymozozást, illetve a testüreg vizsgálatát egyáltalán nem teszi lehetővé. Ugyanakkor a 167. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján kiadott, az elzárás, illetőleg a pénzbírságot helyettesítő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 7/2000. (III. 29.) IM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: R3.) a büntetés-végrehajtási intézetben, illetve a rendőrségi fogdában elzárást töltők esetében az R2.- re utalással lehetővé teszi a motozást [1. §, 16. § (1) bekezdés, 21. § (2) bekezdés].

4. A „fogvatartottak” fogalma szélesebb, mint az őrizetbe vett személyek köre.

Az R2. a fogvatartott kifejezést a szabadságvesztést és a büntetés-végrehajtási intézetben előzetes letartóztatást töltők közös megjelöléseként használja [1. § (3) bekezdés].

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) alkalmazásában fogvatartott: akít törvény, illetőleg törvény alapján kiadott hatósági határozat alapján a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogában korlátoznak (őrizetbe vett, előzetesen letartóztatott, közbiztonsági őrizetben lévő, elfogott és előállított, elővezetett) személy [97. § (1) bekezdés *h*) pont].

Az R. alkalmazásában fogvatartott a bűnügyi, a szabálysértési és a közbiztonsági őrizetes, az előzetesen letartóztatott, valamint az elítélt és a szabálysértési elzárást töltő, amennyiben számára a fogvatartás helyéül rendőrségi fogdát jelöltek ki [1. § (1) bekezdés].

5. A szabályozás áttekintéséből egyértelmű, hogy a Be.-ben meghatározott motozás nem képezi törvényi alap-

ját az őrizetbe vett, illetve előzetesen letartóztatott személy befogadásakor a rendőrségi fogdában alkalmazott motozásnak és testüreg-átvizsgálásnak.

A belügyminisztert (a hatályos szöveg szerint: a rendészetért felelős minisztert) a Bv.tvr.-nek az 1989. évi LVI. törvény 8. §-ával történt kiegészítése hatalmazta fel, hogy a bűnügyi őrizet és az előzetes letartóztatás rendőrségi fogdában való végrehajtásának szabályait – az igazságügy-miniszterrel (az igazságügyért felelős miniszterrel) és a legfőbb ügyéssel egyetértésben – meghatározza [Bv.tvr. 127. § (3) bekezdés]. Egyértelmű azonban, hogy a törvényerejű rendeletnek az elítéltek motozását meghatározó rendelkezései közvetlenül nem vonatkoztathatók még a rendőrségi fogdába került elítélt befogadásakor történő motozására sem.

Az R2. a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásából a büntetés-végrehajtási szervezetre háruló részletes feladatokat határozza meg [1. § (1) bekezdés], hatálya nem terjed ki a rendőrségi fogdákra. Ugyanakkor az elzárást töltők biztonsági intézkedésként az R2.-ben meghatározott szabályok szerint motozhatók meg a rendőrségi fogdában is [R3. 21. § (2) bekezdés].

6. A rendőrségi fogdák rendjének megállapítására az Rtv. hatalmazta fel a minisztert [101. § (1) bekezdés c) pont]. A felhatalmazás alapján kiadott R.-ben a befogadásakor történő motozás, illetve a testüreg-átvizsgálás megjelölt feltételeinek („szükség esetén”, „indokolt esetben”) törvényi alapjait és/vagy korlátait tehát nem a Be.-ben, a Bv.tvr.-ben, illetve a Szabs.tv.-ben indokolt keresni, hanem az Rtv.-ben.

Az Rtv. a Rendőrség működésének általános elvei és szabályai között rögzíti az arányosság követelményét: a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. (Rtv. 15. §)

A Rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja [Rtv. 17. § (1) bekezdés]. A Rendőrség gondoskodik a fogvatartott elhelyezéséről, a fogvatartás miatt bekövetkező egészségkárosodás megelőzéséhez szükséges ellátásáról. A fogvatartott jogait csak annyiban lehet korlátozni, amennyiben az a szökés vagy elrejtőzés, illetve a bizonyítási eszközök megváltoztatásának vagy megsemmisítésének megakadályozását, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzését, továbbá az őrzés biztonságát, a fogda rendjének megtartását szolgálja. [Rtv. 18. § (2)–(3) bekezdés]

A rendőri intézkedések között az Rtv. a ruházat átvizsgálására jogosít fel. Akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önvészély okozására alkalmas

tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja. A ruházat átvizsgálását – halaszthatatlan eset kivételével – az intézkedés alá vonttal azonos nemű személy végezheti. Az intézkedés nem történhet szemérem sértő módon. (31. §) A törvény alkalmazásában a ruházat: az intézkedéssel érintett személy testén viselt, illetőleg az intézkedés helyszínén nála lévő, vagy a közvetlen felügyelete alatt, illetve rendelkezésére álló ruházat, csomag és tárgy [97. § (1) bekezdés b) pont].

IV.

Az Alkotmánybíróság a továbbiakban – a jelen ügyben indokolt körben – áttekintette az Alkotmánybíróság döntéseit, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 3. és 8. Cikkéhez kapcsolódó joggyakorlatot.

1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ember személyi integritásához való joga, amelynek része a testi integritáshoz való jog is, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló általános személyiségi jog alkotóeleme. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az ember személyi, testi integritását érintő jogi szabályozás alkotmányosságát az emberi méltósághoz való jog keretében vizsgálja.

Ennek alapja, hogy az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. „Az általános személyiségi jog anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 45.]

Az Alkotmánybíróság több határozatban megerősítette, hogy az emberi méltósághoz való jog magában foglalja a magánszféra védelméhez fűződő jogot is. A magánszférához való jogot az Alkotmány konkrét, szubjektív alapjogként nem nevezi meg, de a magánélet szabadságához való jog kétségtávol az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely az ember veleszületett méltóságából ered, amelynek tehát az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog – szubszidiárius alapjoga. [56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.]

A magánszféra védelméről a 36/2005. (X. 5.) AB határozat kifejtette: a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Ha a nem kívánt betekintés mégis megtörténik, akkor nemcsak önmagában a magánélethez való jog, hanem az emberi méltóság körébe tartozó egyéb jogosultsági elemek, mint pl. a testi-személyi integritáshoz való jog is sérülhet. (ABH 2005, 390, 400.)

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból levezetett részjogosultságok korlátozhatóságáról kialakított gyakorlatában abból indult ki, hogy az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státus meghatározójaként, csak az étellel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan. Ezért az olyan részjogosítványa, mint a személyi, testi integritásához való jog bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozható, de a korlátozás kizárólag az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés keretei között történhet meg. [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 381.; 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 260.]

2. A személymotosással, a testüregék átvizsgálásával kapcsolatos hatósági cselekményeket az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) az Egyezmény 3. Cikke és 8. Cikke alapján vizsgálja.

Az Egyezménynek a kínzás tilalmáról szóló 3. Cikke kimondja: senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni. A magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jogról szóló 8. Cikk 1. pontja szerint mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tisztelgetben tartsák. A 2. pont úgy rendelkezik, hogy e jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

A Bíróság gyakorlatában az ember fizikai integritását érintő hatósági beavatkozás, mint amilyen a levetkőztetéssel és a testüregék átvizsgálásával járó személymotosás, amennyiben annak módja embertelen, megalázó, az Egyezmény 3. Cikke megsértésének is minősülhet. [Wainwright kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. szeptember 26-án kelt, és 2006. december 26-án véglegessé vált ítélet 41–42. §] A 3. Cikk hatálya alá nem vonható ilyen jellegű hatósági beavatkozást – még ha csekély fokú is – az Egyezmény 8. Cikke által védett, a magánélet tisztelgetben tartásához való jog alapján kell értékelni. [Juhnke kontra Törökország ügyben 2008. május 13-án kelt és 2008. augusztus 13-án véglegessé vált ítélet, 71. §]

Az Egyezmény 3. és 8. Cikke önmagában azonban nem tiltja a személymotosást. Az ember teste a magánélet legintimebb szférája [Y. F. kontra Törökország ügyben 2003. július 22-én kelt és október 22-én véglegessé vált ítélet 33. §]. A motosás természeténél fogva nagymértékben invazív és potenciálisan megalázó beavatkozás, ezért szabályozásakor és végrehajtásakor az emberi méltóságot szigorú előírásokkal kell védeni annak érdekében, hogy a hatóság cselekménye ne okozzon a szükségképpen velejáronál nagyobb sérelmet. [Wainwright kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. szeptember 26-án kelt, és 2006. december 26-án véglegessé vált ítélet, 44. §, 48. §] A Bíróság elfogadja a személymotosás indokoltságát a börtön biztonsá-

gának, a bűncselekmény megelőzésének, mások egészség megóvásának érdekében, azonban annak módja nem lehet olyan, hogy a Bíróság által kialakított mérce alapján a 3. Cikk tilalmába ütközzön. [Valašinas kontra Litvánia ügyben 2001. július 24-én kelt és október 24-én véglegessé vált ítélet 117. §]

A személymotosás általánosságban a 8. Cikk hatálya alá tartozó beavatkozás, így megítélése a 8. Cikk 2. pontja alapján történik. Ennek során vizsgálni kell, hogy a beavatkozásnak van-e jogszabályi alapja, a 2. pontban meghatározott célt szolgál-e, és szükségesnek tekinthető-e az adott cél eléréséhez a demokratikus társadalomban. A kialakult esetjog szerint a szükségesség akkor állapítható meg, ha a beavatkozás nyomós közösségi igényt szolgál, és arányos az elérni kívánt legitim céllal. [Wainwright kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. szeptember 26-án kelt, és 2006. december 26-án véglegessé vált ítélet, 43. §]

Az első követelmény a jogi szabályozás minőségével kapcsolatos: megismerhetőnek kell lenni az érintett személyek számára, továbbá meg kell felelnie a jogállamiság követelményeinek. Ez utóbbi alapján a nemzeti jogban kell olyan eszközöknek lennie, amelyek biztosítékot jelentenek a 8. Cikk által védett jogokba való önkényes beavatkozás ellen. Amennyiben a szabályozás a hatóságoknak mérlegelési jogot ad, meg kell határozni a mérlegelés szempontjait. A szabályozás részletességének megkövetelt foka függ az adott hatósági beavatkozás jellegétől. [Juhnke kontra Törökország ügyben 2008. május 13-án kelt ítélet, 78. §]

V.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság – az indítványozó által az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és a 37. § (3) bekezdésével összefüggésben felvetett jogforrástani kifogásra tekintettel – az R. támadott rendelkezését elsőként a szabályozási szint tekintetében vizsgálta. Ennek során – bár arra az indítványozó kifejezetten nem hivatkozott – figyelemmel volt az alapjogok korlátozhatósága tekintetében az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt előírásra, miszerint az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

1.1. A motosás szabályozásának áttekintése alapján megállapítható, hogy a rendőrségi fogdába a befogadások körébe tartozó – személymotosásra nincs törvényi rendelkezés, ennek elsődleges szabályozása az R. szintjén jelenik meg.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében megkívánt törvényi szabályozással kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban kifejtette: nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása

csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. Ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem. (ABH 1991, 297, 300.)

A jelen ügyben ennek megállapítása nem igényel mélyebb elemzést. A rendőrségi fogdában a befogadáskor történő motozás, ezen belül a testüregek átvizsgálása, szükségképpen az ember személyi, testi integritásához való jogának, érinthetetlenségének és sérthetetlenségének korlátozása. Az R. 16. §-ának szabályai tehát alkotmányos alapjogra vonatkoznak.

1.2. Ugyanakkor indokolt annak vizsgálata, hogy az Rtv.-nek a III/5. pontban részletezett, az intézkedésekre vonatkozó általános, illetve a fogvatartottakra vonatkozó sajátos szabályai megfelelnek-e az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatos alkotmányos követelményeknek.

A fogvatartottakkal való bánásmódra is érvényes az intézkedések arányosságának követelménye (Rtv. 15. §), a sérülés-okozás elkerülésének előírása (Rtv. 17. §). A fogvatartottak tekintetében a legközvetlenebb rendelkezés, hogy jogaikat csak annyiban lehet korlátozni, amennyiben az a szökés vagy az elrejtőzés, illetve a bizonyítási eszközök megváltoztatásának vagy megsemmisítésének megakadályozását, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzését, továbbá az őrzés biztonságát, a fogda rendjének megtartását szolgálja [Rtv. 18. § (3) bekezdés]. Ezek a szabályok képezik az R.-ben lehetővé tett motozás feltételeként meghatározott „szükség esetén”, illetve a testüregek átvizsgálásának feltételeként meghatározott „indokolt esetben” kifejezések tartalmát.

Az Rtv. és az R. együttes szabályai alapján tehát el lehet jutni oda, hogy a befogadáskor a testüreg átvizsgálására is kiterjedő személymotozásra akkor kerülhet sor, ha az a szökés megakadályozását, a bizonyítási eszközök megváltoztatásának vagy a megsemmisítésének, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzését, illetve az őrzés biztonságát, a fogda rendjének megtartását szolgálja.

1.3. Az Rtv. 101. § (1) bekezdés c) pontja a rendőrségi fogdák rendjének szabályozására, a Bv.tvr. 127. § (3) bekezdése az őrizet és az előzetes letartóztatás rendőrségi fogdában való végrehajtása részletes szabályainak megalkotására hatalmazza fel a minisztert.

A 15/2008. (II. 28.) AB határozat megállapította: a jogalkotási felhatalmazás és a delegált jogalkotási hatáskör alapján kiadott jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogállam alkotmányi elve alapján értelmezi az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, a közhatalom gyakorlásának korlátait és kereteit, a hatalommegosztást. A közhatalom gyakorlásába tartozik a jogalkotás is. [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.] Az 56/1991. (XI. 8.) AB ha-

tározat megállapította: a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket (ABH 1991, 454, 456.). A jogállamiság követelménye magában foglalja azt is, hogy ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is. [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353–354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333, 337.] E követelményeknek a jogszabály-alkotásban való érvényesülését konkretizálja a Jat. annak az alkotmányos jelentőségű elvárásnak a megfogalmazásával, amely szerint a magasabb szintű jogszabály által más jogalkotó számára adott felhatalmazásnak, azaz végrehajtási szabály megalkotására adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit [Jat. 15. § (1) bekezdés]. (ABK 2008. február, 159, 162.)

Az Alkotmánybíróság 51/2004. (XII. 8.) AB határozata összefoglalóan állapította meg, hogy az állami szervek jogalkotó hatáskörét átfogóan az Alkotmány és a Jat. szabályozza. A Jat. 15. § (2) bekezdése értelmében a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogok és kötelezettségek szabályozására nem lehet felhatalmazást adni. Az alapjogok tartalmát meghatározó szabályozást azért nem lehet végrehajtási jogszabályba foglalni, mert az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat – az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint – minden esetben törvénynek kell megállapítania. (ABH 2004, 679, 688.)

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította: az Rtv.-ben adott felhatalmazás nem jogosíthatja fel a minisztert, hogy a rendőrségi fogdában olyan, a fogvatartottak alkotmányos alapjogát közvetlenül és szükségképpen korlátozó intézkedések alkalmazását tegye lehetővé, amelyet az Rtv. nem ismer. Az Rtv. pedig csak a ruházat átvizsgálására ad jogot a támadásra vagy az önvészély okozására alkalmas tárgy elvétele végett (Rtv. 31. §).

A Bv.tvr. sem közvetlenül, sem pedig közvetve – a szabadságvesztésre ítéletekre vonatkozó biztonsági intézkedések szabályai alkalmazásának előírásával – nem rendelkezik az őrizetben lévők, illetve az előzetesen letartóztatottak motozásáról mint biztonsági intézkedésről. A miniszter felhatalmazása tehát nem foglalhatja magában, hogy a rendeletben tegye lehetővé a rendőrségi fogdában a Bv.tvr. alapján e személyi csoportra kifejezetten nem vonatkoztatott biztonsági intézkedést, a személymotozást.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 16. § (1) bekezdésének a motozásra és a testüregvizsgálatára vonatkozó rendelkezései az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében az alapvető jogok korlátozására előírt törvényi szabályozás hiánya miatt alkotmányellenesek. Erre tekintettel az R. 16. § (1) bekezdését megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] az R. 16. § (1) bekezdésének további vizsgálatát mellőzte. Mivel a támadott rendelkezés alkotmányellenességét a törvényi szabályozási szint hiánya önmagában megalapozza, szükségtelenné vált, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó által a jogszabály alkotmányellenességének alátámasztására felhozott egyéb érvek és indokok megalapozottságát is vizsgálja és értékelje. Ezeknek az összefüggéseknek az elemzését az Alkotmánybíróság azért is mellőzte, mert ezekből semmiféle többlet joghatás nem következne. Így nem vizsgálta, hogy a motozás rendeleti szintű szabályozásának módja megfelel-e a jogbiztonságra és a normavilágosságra vonatkozó, az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett alkotmányossági követelményeknek.

3. Az Alkotmánybíróság a motozás rendeleti szintű szabályozását nem csupán az indítványban megjelölt „örizetbe vett” személyek, hanem valamennyi, az R. 1. § (1) bekezdésében meghatározott fogvatartott tekintetében is megsemmisítette. Ez a tárgyi összefüggés és a szabályozási mód következtében elkerülhetetlen volt, hiszen az R. 16. § (1) bekezdése alkotmányellenességének oka – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelme – valamennyi fogvatartott esetében fennáll.

Az Alkotmánybíróság vizsgálata az R. 16. § (1) bekezdésében szabályozott, az Rtv. 31. §-ban meghatározott, és a 97. § (1) bekezdés *b*) pontjában értelmezett ruházat átvizsgálásra nem terjedt ki. Ugyanakkor a részleges megsemmisítés nem volt alkalmazható a jogszabály szövegének nyelvtani korrekciója nélkül.

A megsemmisítés időpontjának meghatározásakor az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy a jogszabály alkotmányellenességének az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ában meghatározott következményei szoros összefüggésben állnak a jogbiztonság elvével [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 73–74.]. A főszabályként irányadó *ex nunc* hatályú megsemmisítéstől akkor lehet eltérni, ha a jogbiztonság érdeke indokolja. A *pro futuro* megsemmisítés a jogbiztonságot szolgálja abban az esetben, ha az alkotmányellenesség kimondására úgy kerül sor, hogy az Alkotmánybíróság indokoltnak tartja az alkotmányellenes jogszabály helyett új szabályozás megalkotását. Ebben az esetben – ha az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés – éppen a jogrend kiszámítható működésének biztosítása érdekében a jövőbeni hatályú megsemmisítés indokolt. [54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 770.] Erre figyelemmel a támadott rendelkezéseket a törvényhozás számára az új

jogszabályok megalkotására elegendő idő biztosításával *pro futuro* hatállyal semmisítette meg.

VI.

Az Alkotmánybíróság az indítványban támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását követően, annak okaira tekintettel nem foglalkozott külön és érdemben az R.-rel kapcsolatban előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványi résszel sem. A III. pontban áttekintett szabályozás alapján azonban – hivatalból – észlelte, hogy a személymotozás, illetve a testüreges átvizsgálása nem csupán a rendőrségi fogdában fogvatartottak tekintetében nem rendelkezik törvényi alappal, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelme ennel szélesebb körű.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.] A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához két feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidéztet alkotmányellenes helyzetnek.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, amikor valamely alapjog érvényesüléséhez, vagy védelméhez a meglévő szabályozásban foglalt garanciális rendelkezések nem elégségesek – az Abtv. 21. § (7) bekezdése alapján akár hivatalból is – lehetősége van mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására.

Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a törvényalkotó elmulasztotta a büntetőjogi és szabálysértési büntetések végrehajtása során, az emberi méltóság körébe tartozó, a személyi és fizikai integritást szükségképpen érintő, biztonsági intézkedésként lehetővé tett személymotozás törvényi szintű szabályozását a büntetés-végrehajtási intézményben lévő előzetesen letartóztatottak, valamint a szabálysértés miatt elzárást töltők esetében.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére az Alkotmánybíróság határidő tűzésével hívta fel az Országgyűlést.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján, valamint a mulasztásban megnyil-

vánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. november 4.

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 alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 786/E/2002.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 157. számában.

135/2008. (XI. 20.) 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 164/2008. (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 164/2008. (III. 18.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) 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 az Országgyűlés helyezze hatályon kívül az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvényt?”

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

A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyekben a kifogás előterjesztői az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérték. Az Alkotmánybíróság a kifogásokat a szoros tárgyi összefüggésre tekintettel 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 egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik indítványozó 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 indokolásként 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 az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvényre (a továbbiakban: Ebptv.) való utalás nem elégíti ki a választópolgári egyértelműség követelményét, a hitelesítést meg kellett volna tagadni.

A másik kifogás előterjesztője szerint is sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdését az országos népszavazásra feltenni kívánt kérdés, mivel az tartalmát tekintve többszörösen összetett és szerteágazó. Az Ebptv. ugyanis mintegy 119 §-ban tartalmazza az egészségbiztosítási pénztárakra vonatkozó szabályozást, illetve hét másik törvényt módosít. A választópolgárok emiatt nem tudják egyértelműen kinyilvánítani akarataikat, hisz nem tehetnek különbséget az egyes rendelkezések között aszerint, hogy melyekkel értenek egyet, és melyek hatályon kívül helyezését szeretnék elérni. Az indítványozó szerint további bizonytalanságot okoz a választópolgárok számára, hogy az Ebptv.-t hatálybalépése óta többször módosították. Sérti a kérdés a jogalkotói egyértelműséget is, mert nem állapítható meg, hogy az Országgyűlésnek milyen időponttól és mely tör-

vényi rendelkezéseket kell hatályon kívül helyezni. Különösen érinti ez az Ebptv.-nek azon §-ait, amelyek más törvényeket módosítottak, s abba beépültek. Nem egyértelmű a kérdés az Ebptv. még hatályba nem lépett rendelkezései vonatkozásában, hisz azok nem helyezhetők hatályon kívül, legfeljebb arról lehet rendelkezni, hogy ezek a szabályok nem lépnek hatályba.

II.

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„8. § (1) Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező. Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni.”

„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.]

3. „Az Alkotmánybíróság azonban nem hagyhatta figyelmen kívül az OVBh. meghozatalát követően a körülményekben bekövetkezett változásokat”. (68/2008. AB határozat, Magyar Közlöny 2008, 69. sz. 4207.) Az Ebptv.-t ugyanis az egészségbiztosítási pénztákról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény 2008. június 6. napjával hatályon kívül helyezte. Ennek következtében a kérdés félrevezetővé vált, mert azt a látszatot kelti, hogy az Ebptv. még hatályban van, s melynek hatályon kívül helyezéséről a választópolgárok népszavazás keretében dönthetnének. Mindezen okokból az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem hitelesíthető, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t 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. november 18.

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. Kovács Péter* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 394/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 164. számában.

136/2008. (XI. 20.) AB határozat

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 173/2008. (IV. 8.) 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 173/2008. (IV. 8.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíti. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel:

„Egyért-e Ön azzal, hogy a biztosítottak szabadon választhassanak egészségbiztosítási pénztárat?”

Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, 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 az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte. Álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdése szerinti egyértelműség követelményének. Rámutatott arra, hogy az akkor hatályos rendelkezések alapján, nevezetesen az egészségbiztosítási pénztárról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) 2. § (3) és (7) bekezdése szerint is lehetőség van az egészségbiztosítási pénztárak közötti szabad választásra. Utalt az OVB egy korábbi határozatára, ahol az OVB megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, mert a hatályos jogszabályok értelmében is lehetőség volt a kérdésben szereplő jog gyakorlására, s így a feltenni kívánt kérdés félrevezető volt.

II.

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

III.

Az indítvány 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.]

3. Az aláírásgyűjtő ív benyújtásának (2008. március 14.) és OVB általi elbírálásának (2008. április 8.) időpontjában hatályban volt a kifogás benyújtója által hivatkozott Ebptv., melyet azonban időközben az egészségbiztosítási pénztárról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény 2008. június 6. napjával hatályon kívül helyezett. Így az Alkotmánybíróság az OVBh. felülvizsgálata során nem hagyhatta figyelmen kívül a határozatot követően a körülményekben bekövetkezett változásokat. (68/2008. AB határozat, Magyar Közlöny 2008, 69. sz. 4207.) Az Ebptv. hatályon kívül helyezésével ugyanis megszűnt az a jogi háttér, amellyel összefüggésben az egészségbiztosítási pénztárak közötti szabad választás lehetősége – a kezdeményezés benyújtásakor és OVB általi elbírálásakor még – értelmezhető volt. Ma is mód van arra, hogy az egészségügyi ellátások fedezetéről az emberek a kötelező társada-

lombiztosítási rendszeren kívüli jogviszony keretében gondoskodjanak. Ilyen jogviszonyt létesíthetnek (magán)biztosítóval vagy egészségpénztárral, ezek közül jelenleg is szabadon lehet választani. Az egészségbiztosítási pénztár elnevezés – a jogszabályi rendelkezésekből következően – azonban a kötelező egészségbiztosítási rendszeren belül alkalmazott fogalom. Az Ebptv. szerint több ilyen (részvénytársasági formában működő) pénztár létesült volna, de a törvény hatályon kívül helyezésével megmaradt a régi rendszer. Jelenleg lényegében egy egészségbiztosítási pénztár (az Országos Egészségbiztosítási Pénztár) létezik, melynek irányítása alatt működnek a fővárosi és a megyei egészségbiztosítási pénztárak mint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár igazgatási szervei. Ebben a struktúrában a szabad választás lehetősége értelmezhetetlen. A szabad választás kérdését ugyanis megelőzi az, hogy egyáltalán legyen-e több olyan egészségbiztosítási pénztár, amelyek vonatkozásában a szabad választás értelmezhető. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés – a jelenlegi szabályozás mellett – így tulajdonképpen egy másik kérdést is magában rejt. Mindezekre tekintettel a kérdés már nem felel meg az egyértelműség követelményének, ezért nem hitelesíthető.

Az Alkotmánybíróság ezért az OVBh.-t 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. november 18.

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. Kovács Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 472/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 164. számában.

137/2008. (XI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 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 220/2008. (VII. 16.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás magánszemély kezdeményezői kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 220/2008. (VII. 16.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő szöveg szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés törvényt alkotson arról, hogy a választási bizottság nem választott tagjait szavazati jog ne illesse meg?”

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív adattartalmáról a Ve. 118. § (3)–(5) bekezdései rendelkeznek, az aláírásgyűjtő ív mintáját pedig a 11/2008. (III. 1.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R.) melléklete tartalmazza. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 18. § c) pontja szerint az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadja, ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek. Az OVB megállapította, hogy a benyújtott aláírásgyűjtő ív a jogszabályi előírástól eltérően többlet adattartalommal rendelkezik, feltüntetve azon a kezdeményezőket nevét, személyi azonosítóját és lakcímét.

A kifogástevők álláspontja szerint az OVB határozatában szereplő jogszabályi hivatkozások tévesek, illetőleg indifferensek, a határozat nem felel meg a benne foglalt jogi indokoknak ezért az jogszabálysértő. A határozat érdemére vonatkozóan előadták, hogy az OVB határozat által hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem határozzák meg, hogy a kezdeményezőknél az aláírásgyűjtő ív minta-

példányán milyen adattartalmat nem lehet feltüntetniük, illetve, hogy a kezdeményezőknek az aláírásgyűjtő ívet hol kell, vagy hol nem lehet aláírniuk.

A kifogástevők előadták továbbá, hogy az OVB ülésének a honlapján közzétett meghívója nem felelt meg a Ve. szabályainak, mivel a napirendben nem szerepelt a konkrét népszavazási kezdeményezések megjelölése, így a kezdeményezők a tárgyalásról nem szerezhettek tudomást, az ülésen megjelenni és nyilatkozataikat megtenni nem áll módjukban. Álláspontjuk szerint az OVB megsértette az esélyegyenlőség elvét is, mivel az egyik párt beadványát nevesítette a napirendben, míg a többi kezdeményezést nem.

Mindezek alapján anyagi és eljárási szabályok megsértése miatt a határozat megsemmisítését, és az OVB új eljárás lefolytatására való kötelezését kéri az Alkotmánybíróságtól.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 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 OVB határozatában megállapította, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a kifogást tevők feltüntették a nevüket, személyi azonosítójukat és lakcímközpontot, következésképp az nem felel meg a Ve.-ben, illetve a R.-ben foglaltaknak. A többlet adattartalom tényét a kifogástevők sem vitatták.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVB 220/2008. (VII. 16.) OVB határozatát, az ott megjelölt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a Ve. 130. §-ában meghatározott hatáskörében eljárva – jogorvoslati fórumként – az OVB kifogással támadott határozatát vizsgálja felül. Következésképp a határozat tényleges tartalmát nem érintő kifogásokkal érdemben nem foglalkozott.

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

Budapest, 2008. november 18.

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. Kovács Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 977/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 164. számában.

138/2008. (XI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság országos népi 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 221/2008. (VII. 16.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás magánszemély kezdeményezői kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 221/2008. (VII. 16.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitele-

sítését, amelyen a következő szöveg szerepelt: „Kezdeményezzük, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy a választási bizottság nem választott tagjait szavazati jog ne illesse meg?”

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy az országos népszavazás, illetőleg népi kezdeményezés során alkalmazandó aláírásgyűjtő ív adattartalmáról a Ve. 118. § (3)–(5) bekezdései rendelkeznek, az aláírásgyűjtő ív mintáját pedig a 11/2008. (III. 1.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R.) melléklete tartalmazza. Az OVB a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányával kapcsolatban megállapította, hogy az nem felel meg a Ve.-ben meghatározott adattartalomnak. A kezdeményezők az aláírásgyűjtő íveket már aláírták és személyes adataikat is feltüntették. Azon ívek adattartalma, amelyeken már szerepelnek személyes adatok – azaz mintegy megkezdődött rajtuk az aláírásgyűjtés – nem felel meg a Ve. 118. § (3)–(5) bekezdéseiben és a R.-ben foglaltaknak, ezért az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta.

A kifogástevők álláspontja szerint az OVB határozatában szereplő jogszabályi hivatkozások tévesek, illetőleg indifferensek, a határozat nem felel meg a benne foglalt jogi indokoknak, ezért az jogszabálysértő. A határozat érdemére vonatkozóan előadták, hogy az OVB határozat által hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem határozzák meg, hogy a kezdeményezőknek az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán milyen adattartalmat nem lehet feltüntetniük, illetve, hogy a kezdeményezőknek az aláírásgyűjtő ívet hol kell, vagy hol nem lehet aláírniuk. Álláspontjuk szerint a Ve. 118. § (3)–(5) bekezdéseire való hivatkozás téves, mivel a kezdeményezők nem gyűjtöttek aláírást, hanem csak a kérdés hitelesítését kezdeményezték.

A kifogástevők előadták továbbá, hogy az OVB ülésének a honlapján közzétett meghívója nem felelt meg a Ve. szabályainak, mivel a napirendben nem szerepelt a konkrét népszavazási kezdeményezések megjelölése, így a kezdeményezők a tárgyalásról nem szerezhettek tudomást, az ülésen megjelenni és nyilatkozataikat megtenni nem állt módjukban. Álláspontjuk szerint az OVB megsértette az esélyegyenlőség elvét is, mivel az egyik párt beadványát nevesítette a napirendben, míg a többi kezdeményezést nem.

Mindezek alapján anyagi és eljárási szabályok megsértése miatt határozat megsemmisítését, és az OVB új eljárás lefolytatására való kötelezését kéri az Alkotmánybíróságtól.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 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 OVB határozatában megállapította, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a kezdeményezők már aláírták, azon feltüntették a nevüket, személyi azonosítójukat és lakcímüket, következésképp az nem felel meg a Ve.-ben, illetve a R.-ben foglaltaknak. A többlet adattartalom tényét a kifogástevők sem vitatták.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVB 221/2008. (VII. 16.) OVB határozatát, az ott megjelölt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a Ve. 130. §-ában meghatározott hatáskörében eljárva – jogorvoslati fórumként – az OVB kifogással támadott határozatát vizsgálja felül. Következésképp a határozat tényleges tartalmát nem érintő kifogásokkal érdemben nem foglalkozott.

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

Budapest, 2008. november 18.

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. Kovács Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 978/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 164. számában.

144/2008. (XI. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésére irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bragyova András, dr. Holló András, és dr. Kovács Péter* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bünyügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény 16. §-a, 17. §-a, 18. §-a, 19. §-a, 19/A. §-a, 31. § *a*) pontja, 34. §-a, 36. §-a, valamint az 59. § *b*) pontja alkotmányellenes, ezért azokat 2009. június 30. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 6. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2009. június 30. napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 67. § (7) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenes, ezért azt 2009. június 30. napjával megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az ujj- és tenyérnyomat-vétel, a fényképkészítés, valamint a DNS-mintavétel szabályairól szóló 8/2000. (II. 16.) BM–IM–PM együttes rendelet 1. § (2) bekezdés *a*) pontja, 5. §-a, valamint a 6. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat 2009. június 30. napjával megsemmisíti.

5. Az Alkotmánybíróság a bünyügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény 7. § *d*) és *f*) pontja, 9. §-a, valamint a 48. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 3. § (1)–(2) bekezdése, az 5. § (3) bekezdés *c*) pontja, a 7. §-a, továbbá a 6. § (2) bekezdés *b*) pontja, illetve a 11. § (1) bekezdés *a*) pontja és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

7. Az Alkotmánybíróság az ujj- és tenyérnyomat-vétel, a fényképkészítés, valamint a DNS-mintavétel szabályairól szóló 8/2000. (II. 16.) BM–IM–PM együttes rendelet

1. § (1) bekezdése és 6. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

8. Az Alkotmánybíróság a polgári felhasználású robbanóanyagok forgalmazásáról és felügyeletéről szóló 191/2002. (IX. 4.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

9. A Alkotmánybíróság a bünyügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény 7. § *f*) pontjának, 31. § *a*) pontjának, 34. § (2)–(3) bekezdésének és 36. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

10. Az Alkotmánybíróság az ujj- és tenyérnyomat-vétel, a fényképkészítés, valamint a DNS-mintavétel szabályairól szóló 8/2000. (II. 16.) BM–IM–PM együttes rendelet 1. § (1) bekezdésének, (2) bekezdés *a*) pontjának, 5. §-ának, valamint a 6. § (1)–(2) bekezdésének nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

11. Az Alkotmánybíróság a polgári felhasználású robbanóanyagok forgalmazásáról és felügyeletéről szóló 191/2002. (IX. 4.) Korm. rendelet 1. § *d*) pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

12. Az Alkotmánybíróság a fegyverekről és lőszerokről szóló 253/2004. (VIII. 3.) Korm. rendelet 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz tizennyolc olyan indítvány érkezett, amelyek közvetlenül vagy más jogszabályok összefüggésében a bünyügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Bnyt.) egymással szoros összefüggésben álló rendelkezéseit, illetve további jogszabályoknak a Bnyt.-re alapított szabályait támadták.

Az Alkotmánybíróság az ügyeket – tartalmi azonosságokra és tárgyi összefüggésükre 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.) 28. § (1) bekezdésének megfelelően egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

1. Az alkotmányossági problémák alapját képező, a Bnyt. rendelkezéseit támadó indítványok kisebb részben önállóan, döntő többségükben azonban a 2. és 3. pontokban ismertetett, más jogszabályokra vonatkozó indítványokkal együttesen kerültek benyújtásra. Ugyanakkor az indítványozók a Bnyt. egyes szabályainak alkotmányellenességét az Alkotmány több rendelkezése alapján külön is állították, és a megsemmisítésükre vonatkozó javaslatot az indítványokban szintén támadott más jogszabályokra vonatkozó rendelkezésektől részben eltérő alapokra helyezték.

1.1. Egy indítványozó a Bnyt.-nek a bünygyi nyilvántartásra vonatkozó 7. § *f)* pontját, a daktiloszkópiái és fényképnyilvántartás egyes adatait körülíró 31. § *a)* pontját, az ujj- és tenyérnyomat-vételre vonatkozó 34. § (2)–(3) bekezdéseit és a szándékos bűncselekmény elkövetésével összefüggő, a 36. § szerinti nyilvántartási időtartamokat támadta. Hivatkozása szerint a megjelölt rendelkezések az Alkotmánynak a nemzetközi jogi kötelezettségek tiszteletben tartására, illetve a nemzetközi és a belső jog összhangjára vonatkozó 7. § (1) bekezdésébe, az alapvető jogok korlátozhatósága körében irányadó 8. § (1)–(2) bekezdésébe, valamint az ifjúság védelmét előíró 16. §-ába ütköznek. Az indokolatlanul hosszú, a fiatalokrára ezért fokozottan hátrányos nyilvántartási idők, a bünygyi nyilvántartó részére történő adatszolgáltatás és annak erőszakkal való kikényszerítése sértik továbbá az 54. § (1)–(2) bekezdése szerinti, az emberi méltósághoz való jogot, illetve a kínzás, az embertelen, kegyetlen és megalázó bánásmód, valamint büntetés tilalmát. Úgyszintén összeütközésben állnak az 59. § (1)–(2) bekezdése szerinti jóhírnévhez és a személyes adatok védelméhez való joggal, illetve a 67. §-nak a gyermekek jogaira és a család védelmére vonatkozó rendelkezéseivel.

Részletes indokolásában kifejtette, hogy a Bnyt. vitatott szabályai nem felelnek meg az alkotmányos büntetőjog *ultima ratio* követelményének, a határozottság és az egyértelműség kritériumainak, indokolatlanul tartalmaznak szükségtelen és aránytalan, büntetőjogon kívüli hátrányokat. Sértik az ifjúság érdekeit, mert a bünygyi nyilvántartás szabályozásakor a jogalkotó elmulasztotta teljesíteni azon intézményvédelmi kötelezettségét, amely a gyermekek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődése körében terhel. A fiatalokú elkövetőkre a Bnyt. nem tartalmaz differenciált szabályokat, s indokolatlan az is, hogy az ujj-tenyérnyom, illetve a fénykép készítésekor velük szemben a testi kényszerrel is tartalmazó megalázó bánásmódra kerülhet sor. Ez utóbbi körülmény szemben áll az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a gyermekek jogairól szóló, NewYorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Gyermekek jogairól szóló Egyezmény) 37., 39. és 40. cikkével.

1.2. Egy újabb indítvány a Bnyt. 7. § *d)* pontját az Alkotmánynak a köztársasági elnök kegyelmezési jogkörére

vonatkozó 30/A. § (1) bekezdés *k)* pontjába ütközőnek vélte. Az indítványozó álláspontja szerint a kegyelmezési jogkör tartalmát kiüresíti, hogy a köztársasági elnök kegyelmi határozata ellenére a büntetett előéletre vonatkozó adatokat továbbra is nyilván kell tartani. E megoldásnak ugyanis az a következménye, hogy egyes foglalkozások a kegyelem ellenére sem gyakorolhatók.

1.3. A Bnyt. 17. §-a, 18. §-a, 19. §-a, 19/A. §-a és az 59. § *b)* pontja alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményező indítvány e rendelkezéseket az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és a személyes adatok védelmére vonatkozó jogot tartalmazó 59. §-ába ütközőnek tartotta.

Az indítványozó összefoglaló indokolásként kifejtette, hogy a bünygyi nyilvántartó – noha közhiteles nyilvántartás – sem az adatkezelés, sem annak módja, sem az adatszolgáltatás, adattárolás követelménye szempontjából nem felel meg sem az Alkotmány felhívott szabályainak, sem az alkotmányossági garanciákat tartalmazó, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseinek. A bünygyi személyes adat ugyanis szenzitív adat, melyet a bünygyi nyilvántartás csak céljával összeegyeztethetően kezelhet. A bünygyi nyilvántartás létezésének alapja, funkciója mindenekelőtt az igazságszolgáltatás működésének elősegítése, így az adatkezelés során az alkotmányos büntetőjog szigorú feltételeinek kell érvényesülniük. A bünygyi nyilvántartó a büntetlen előélet igazolására szolgáló egyetlen közhiteles nyilvántartás, következésképpen jogbiztonsági kérdés, hogy az erre vonatkozó szabályozás összhangban álljon a büntetőjog rendszerével. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) a mentesítésre vonatkozó rendelkezéseiből az következik, hogy annak beálltakor az elítélt mentesül a büntetett előlethez fűződő valamennyi hátrány alól. Az irányadó oktatási és jogi szakirodalom, valamint a bírósági határozatok is részletesen kifejtik, hogy ezen anyagi jogi rendelkezések célja az elítélt teljes körű rehabilitációja, így többek között éppen az, hogy betölthesse mindazon tisztségeket és állásokat, gyakorolhassa mindazon jogokat, amelyek a büntetlen előéletű jogalanyokat megilletik.

A vitatott rendelkezések és a felhívott alkotmányi szabályok közötti kapcsolat részletes elemzése során az indítványozó további összefüggésekre is rámutatott. A bünygyi nyilvántartó funkciójának vizsgálatakor hangsúlyozta, hogy annak alapvető célját figyelembe véve, az állam büntető igényének hatékony érvényesítésével összefüggésben a büntető ügyben eljáró hatóságok jogszerűen szerezhettek tudomást az eljárás alá vont mindazon elítéltéseiről, amelyek hátrányos következményei alól már mentesültek. Ugyanakkor adatvédelmi szempontból vitatható, hogy a Bnyt. támadott rendelkezései lényegében ugyanilyen hatókörű adatigénylésre jogosítják fel a különböző – közelebből nem is mindig meghatározott – hatóságokat, kamarákat, szerveket stb.

Nem felel meg továbbá a jogbiztonság követelményének a Bnyt. 59. §-ának a hatósági erkölcsi bizonyítvány tartalmára vonatkozó rendelkezése sem. Az indítványozó – az adatvédelmi biztos 1552/J/2004. számú állásfoglalására is hivatkozással – kifejtette, hogy a hatósági erkölcsi bizonyítványban szereplő „a büntettek nyilvántartásában nem szerepel” közlés nem helytálló azon, már mentesült elítéltek vonatkozásában, akikre nézve a Bnyt. további rendelkezései szerint még nem telt el a mentesüléshez szükséges időtartamot meghaladó nyilvántartási idő. Az erkölcsi bizonyítvány, mint közokirat mindezen esetekben valótlanul és félrevezetően tartalmazza, hogy az érintett a nyilvántartásban nem szerepel. Adatvédelmi szempontból pedig elfogadhatatlan, hogy egy közhiteles nyilvántartás és az ennek alapján kiállított közokirat egymásnak ellentmondó tényt igazoljon.

Az indítványozó utalt arra, hogy a Bnyt. 17–19/A. §-ai különböző, a Bnyt.-ben szereplő három eltérő adatkezelési célt kevernek össze. Ennek csak egyik kihatása a közhiteles nyilvántartás és közokirat eltérő tartalma. A másik következmény az egyes foglalkozások (tevékenységek, munkakörök) ellátásához szükséges azon feltétel igazolásakor jelentkezik, amely a bűnügyi nyilvántartó adattartamára vonatkozik. Nem tisztázott, hogy melyek azok a munkakörök, amelyekhez valamely jogszabály teljes feddhetetlenséget kíván meg, s ez áttöri a hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesítés jogdogmatikai rendszerét, mert a rehabilitációval ellentétes eredményre vezet. A Bnyt. egyébként sem tartalmazza azokat – a különböző foglalkozások gyakorlásával kapcsolatos – körülményeket, amelyekből kitűnne, hogy a jogalanyok az adatvédelmi szempontból fokozott alapjogi korlátozás eltérésére milyen okból kötelesek. Ez pedig a jogalanyok számára a „jogállamiság alapját képező jogbiztonság ellehetetlenülését” jelenti.

Az indítvány kitért még arra, hogy az adatkezelési célok összekeverése egy többmillió adatbázis esetében önmagában sérti az adatvédelemhez való jogot. Nem érvényesülhet az adatkezelés lényegi elemét jelentő információs önrendelkezési jog, illetve a normavilágosság hiánya miatt nem juthatnak érvényre az adatvédelmi garanciák. Alkotmányossági szempontból a törvényi felhatalmazáson alapuló adatkezelés is csak akkor tekinthető jogszerűnek, ha a korlátozás adatfajtákra, adatkörre vonatkozóan meghatározott, továbbá tisztázott, hogy a nyilvántartás adataihoz, ki, milyen okból, mennyi ideig és milyen adatfajtákra kiterjedően férhet hozzá. Ezek a követelmények a Bnyt.-ben nem jutnak érvényre.

1.4. A Bnyt. 9. §-át, 16. §-át és a 48. § (1) bekezdését támadó indítványozó e rendelkezéseket az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmát előíró 70/A. § (1)–(3) bekezdéseivel ellentétesnek tartja. Megítélése szerint a már mentesült személyek nyilvántartásának alkotmányos alapja nincs. Nem kívánatos az sem, hogy a már mentesült, s így büntetlen előéletűnek tekintendő személyek a büntetett előéletűekkel együtt, egy nyilvántartásban szerepeljenek. Hozzátette még, hogy „jogi és Alkotmányos igazságtalanság” ha a mentesült személyek joghátrányban részesülnek azokkal

az elkövetőkkel szemben, akiket a bíróság sajátos jogi körülmények folytán (pl. a büntethetőség elévülése miatt) el sem ítél. Összegzésként kiemelte, hogy a mentesüléshez szükséges időn túli nyilvántartás önmagában véve alkotmányellenes, mert indokolatlanul teremt különbséget a büntetlen előéletű jogalanyok között. A büntetlenség kategóriájába beletartoznak mindazok, akik nem álltak bíróság előtt, illetve akiket a bíróság nem ítél el és azok, akik mentesültek a büntetett előélethez fűződő hátrányok alól.

2. Az indítványok egy másik, elkülöníthető csoportja a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyónvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény (a továbbiakban: VszVMt.), illetve a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: SzVMt.) azon rendelkezéseit támadta, amelyek szerint nem adható az e törvényben szabályozott tevékenység végzésére szóló engedély annak, aki a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1979. évi 5. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Btké.), majd az ezt felváltó Bnyt. szerint a bűnügyi nyilvántartásban szerepel. Az indítványozók – tartalmilag végső soron – egybehangzóan azt kifogásolták, hogy az Alkotmány különböző rendelkezéseit sérti, ha a büntetett előélethez fűződő hátrányok alóli mentesítést követően az elítéltek még hosszú ideig szerepelnek a bűnügyi nyilvántartásban, s ezen időtartam alatt a törvényi, bírói vagy kegyelmi mentesítés ellenére külön törvény korlátozza egyes tevékenységek gyakorlásához való jogukat.

2.1. Az VszVMt.-t időközben az SzVMt. 76. § (1) bekezdése 2006. VI. 1-jei hatállyal, a Btké. hivatkozott rendelkezéseit pedig a Bnyt. 64. § a) pontja 2000. március 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét fő szabályként nem vizsgálja (először: 335/B/1990/13. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Erre utólagos normakontroll keretében csak az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, illetve a 48. § szerint alkotmányjogi panasz alapján van mód, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítása mellett a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására is van lehetőség. A kialakult gyakorlat szerint azonban a hatályon kívül helyezett jogszabály helyébe lépő új rendelkezések tekintetében is lefolytatandó a vizsgálat akkor, ha a régi és az új szabályozás tartalmi azonossága megállapítható [pl. 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333–334.; 519/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1182, 1184.; 26/2004. (VII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 398, 406.; 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007, 65, 92.].

Az SzVMt. rendelkezései között változatlanul megtalálhatók mindazon szabályok, amelyeket az indítványozók egy része még a VszVMt. alapján támadott, a Btké. érintett

rendelkezéseit pedig a Bnyt. szintén változatlan formában vette át. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság elbírálta mindazon indítványokat, amelyeket a kérelmezők még az VszVMt.-re, illetve annak a Btké.-vel való összefüggéseire alapítottak.

2.2. Tíz indítványozó állította az VSzVMt. 5. § (4) bekezdésének, további három indítványozó pedig az ennek helyébe lépő és az ezzel tartalmilag megegyező SzVMt. 6. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét. Közülük hatan a korlátozó rendelkezések eltűzött voltát közvetlenül visszavezették a Btké. 30. §-ára, illetve a Bnyt. 16. § (1) bekezdésére, amely a támadott rendelkezések tekintetében keretkitöltő szabályként funkcionál, s ez által „visszaható” módon teremt az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétes helyzetet. Az indítványozók azt sérelmezték, hogy a bűnügyi nyilvántartás keretében létrehozott, eltérő célú nyilvántartás nem lehet adekvát mérce adott foglalkozás gyakorlásához való jog korlátozásakor, s ezért alkotmányellenes a VszVMt. és az SzVMt. által követett, a megsemmisíteni kért normákban testet öltött megoldás.

Valamennyi indítványozó hangsúlyozta továbbá azt is, hogy e szabályozással kiüresednek a Btk.-nak a mentesítésre vonatkozó rendelkezései. A mentesítésnek ugyanis éppen az a célja és a végső értelme, hogy az ennek hatálya alá eső személy nem köteles számot adni korábbi elítélteiről, ismételten gyakorolhatja mindazon jogait, amelyek a mentesítést megelőzően a büntetett előélet miatt nem illették meg. Egybehangzóan hivatkoztak arra, hogy Bnyt.-ben megszabott – a mentesítéshez szükséges időtartamot lényegesen meghaladó – várakozási idő aránytalanul hosszú, melynek megállapításakor a jogalkotó nem differenciált sem a bűncselekmények tárgyi súlya, sem a ténylegesen kiszabott büntetések mértéke között. Mindez áttevődik a VSzVMt., illetve az SzVMt. támadott rendelkezéseire, minek folytán e foglalkozás gyakorlásához való jog ellehetetlenül. Többen sérelmezték, hogy a jogbiztonságot sérti a szabályozásnak az az eleme, amely szerint az érintettek – bár úgynevezett „tisza erkölcsi bizonyítvánnyal” rendelkeznek – nem tölthetik be azokat az állásokat, amelyeket a hasonló közokirattal rendelkezők ellátnak.

2.2.1. A tizenhárom indítványozó az alkotmányellenesség megállapításának alapjaként – egy kivételével – mindenekelőtt az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését jelölte meg, amely a munkához, illetve a foglalkozás gyakorlásához való jogot védi. Konklúzióként egyöntetűen állították, hogy a foglalkozás gyakorlásának – a támadott törvényhelyek útján – az eltérő célt szolgáló Bnyt. rendelkezéseikhez kapcsolása a végső oka annak, hogy a jogalanyok a VszVMt., illetve az SzVMt. hatálya alá eső foglalkozásokat nem gyakorolhatják. Ebben a körben – a fentebb (2.2. pont) már összegzett érveken kívül – egy indítványozó még arra is hivatkozott, hogy a Btké. felhívott rendelkezésének célja egy esetleges későbbi büntetőeljárás során a „büntetés helyes megállapítása”, nem pedig az, hogy az állampolgárt a munkához való jogától megfosssa. Ketten rámutattak továbbá arra, hogy ilyen módon eltérő megítélés

alá esnek azok, akik adott – számos esetben „közbizalmi” (pl. orvos, ügyvéd, rendőr, közjegyző) – foglalkozást már betöltenek, illetve akik újonnan kívánnak ugyanilyen foglalkozást gyakorolni.

2.2.2. Négy indítványozó – egymást részben átfedő, részben egymást kiegészítő megokolással – az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmára vonatkozó, illetve a jogegyenlőséget garantáló és az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó 70/A. § (1)–(3) bekezdéseibe ütközönek vélte a VszVMt., illetve az SzVMt. e rendelkezését. Kifejtették, hogy az alkotmányellenesnek megjelölt törvényhely kiüresíti a Btk. mentesítésre vonatkozó szabályait, s ezáltal hátrányos megkülönböztetést eredményez a büntetlen előéletűnek tekintendő személyek között. Ennek pedig az az oka, hogy a jogalkotó „összemosta” a büntetett előlethez fűződő hátrányokra vonatkozó büntetőjogi, és a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítésen kívül eső, a büntetőjogon kívüli hátrányokra vonatkozó következményeket. A szabályozás eredményeképpen – a mentesítés jogintézményének eredeti rendeltetésével ellentétesen – míg büntetőjogi szempontból meghatározó jelentősége van a mentesítésnek, a büntetőjogon kívüli területeken gyakorlatilag nincs is mód a rehabilitációra. Egyikük kifejezetten utalt arra, hogy ez a helyzet nem csupán önmagában véve diszkriminatív és a rehabilitáció eredeti céljával ellentétes, de a mentesítésre már jogosult jogalanyok szempontjából esélyegyenlőtlenséget is létrehoz, mert elzárja őket a foglalkozáshoz való joguk gyakorlásától. Egy másik indítványozó pedig azt tartotta különösen hangsúlyosnak, hogy ilyen módon a jogalkotó indokolatlanul és többszörösen különbséget tett a büntetlen előlethez tekintendő személyek között. Megítélése szerint további hátrányos megkülönböztetést jelent, hogy a már mentesült személyek behozhatatlan hátrányokat szenvednek azokhoz képest akiket a bíróság „technikai okokból” (pl. büntethetőség elévülése, eljárási kegyelem) el sem ítél.

2.2.3. Két indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés az Alkotmánynak az emberi méltósághoz való jogot garantáló és a kegyetlen, embertelen, magalázó büntetést tiltó 54. § (1)–(2) bekezdésébe (is) ütközik. Alkalmazása folytán ugyanis – már a mentesülés beálltát követően – rendkívül hosszú időre ellehetetlenül a jogalanyok számára, hogy akár alkalmazottként, akár vállalkozóként az e törvény hatálya alá eső foglalkozást betöltsék.

2.2.4. További két indítványozó a VszVMt. hivatkozott rendelkezésének alkotmányellenességét a 70/B. § (1) bekezdésével szorososan összefüggő, az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog sérelmére (is) alapította, minthogy a Bnyt.-ből következő aránytalanul hosszú nyilvántartási idő e jog gyakorlását szintén ellehetetleníti.

2.2.5. Egy újabb indítványozó megítélése szerint, a szabályozás sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményét. Indokolásában kitért arra, hogy a Btké. 30. §-ára, majd a Bnyt. 16. § (1) bekezdésére visszavezetett szabályozás következményeiben

eleve ellentétes a törvényi mentesítés jogintézményével. Ez az egyes foglalkozások gyakorlásának szempontjából a jogalanyok számára kiszámíthatatlan helyzetet teremt. Hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiből következően a jog egyes részterületeire és a jogrendszer egészére is vonatkozik a világos, egyértelmű normatartalom és a kiszámíthatóság követelménye.

2.2.6. Az Alkotmánynak a tisztességes eljárás követelményét garantáló 57. § (1) bekezdésének és a jogorvoslat-hoz való jogot biztosító (5) bekezdésének sérelmét további indítványozók állították.

Az egyik indítványozó a tisztességes eljárás követelményébe ütközőnek véli, hogy az érintettek már a bűncselekmény elkövetésének gyanúja alapján is bekerülnek a nyilvántartásba, illetve, hogy egyáltalán nem kapnak semmiféle tájékoztatást annak „működéséről”, az abból való törlésről, valamint a mentesülés korlátozott hatóköréről.

2.2.7–2.2.8. A jogorvoslat-hoz való jog csorbulását kifogásoló indítványozó az alkotmányellenesség megvalósulását abban látta, hogy a VsVMt. támadott rendelkezésére alapított elutasító döntéssel szemben nem áll rendelkezésre tartalmi értelemben vett olyan jogorvoslat, amely megfelelő védelmet jelentene az érintettek számára. Ugyanezen kérelmező – a további összefüggések kifejtése nélkül – az alkotmányellenesség alapjául az Alkotmány 64. §-ban biztosított petíciós jog sérelmét is felhozta.

2.3. A VsVMt. 5. § (4) bekezdéséhez, illetve az SzVMt. 6. § (3) bekezdéséhez kapcsolódóan – szintén a bűnügyi nyilvántartás szabályaira visszavezetve – egyes indítványok e törvények további rendelkezéseit is támadták.

2.3.1. A VsVMt.-nek a tevékenységhez szükséges engedély visszavonásáról szóló 8. § (2) bekezdésének [SzVMt. 11. § (1) bekezdés *a*) pont és (2) bekezdés] alkotmányellenessége megállapítására (is) vonatkozó indítvány az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozott. Az indítványozó szerint a differenciálatlan, a büntetési nemekhez sem kapcsolódó szabály utólagosan ellehetleníti a már vállalkozóvá lett személyek foglalkozás gyakorlásához való jogát. Ez a helyzet akkor is fennáll, ha a bíróság még az ítéletében előzetes mentesítésben részesítette az elítéltet, noha más foglalkozások gyakorlásakor éppen ezzel előzhető meg, hogy az elítélt elveszítse a munkáját.

2.3.2. A tevékenység gyakorlásának a büntetlen előlétehez kapcsolódó általános feltételeit és a folyamatban lévő büntetőeljárásnak a kérelem elbírálására gyakorolt hatását körülíró, a VsVMt. 5. § (3) bekezdés *b*) pontjának és (6) bekezdésének [SzVMt. 6. § (2) bekezdés *b*) pont], alkotmányellenességét (is) egy további indítványozó állította. Hangsúlyozta, hogy az itt megjelölt korlátozások az ártatlanság vélelmét garantáló, az Alkotmány 57. § (2) bekezdésébe és a 70/B. § (1) bekezdésébe ütköznek, mivel a szabályozás már a bűncselekmény gyanújára alapítva is korlátozza a foglalkozás gyakorlásához való jogot.

2.3.3. Egy további indítványozó az Alkotmány 9. § (2) bekezdésére és a 70/B. § (1) bekezdésére hivatkozással

támadta az SzVMt.-nek a kamarai tagságra vonatkozó szabályokat tartalmazó 3. § (1)–(2) bekezdését, a vállalkozási feltételt megszabó 5. § (3) bekezdésének *c*) pontját és az engedély megújítására vonatkozó 7. §-át. Nézete szerint a kötelező kamarai tagság olyan szankció, amely más szakmák esetében nem feltétel, a kötelező megújítás pedig megfosztja a vállalkozáshoz, illetve a foglalkozás gyakorlásához való jogától az érintettet, ha időközben bekerült a bűnügyi nyilvántartóba.

3. Az indítványok egy újabb csoportja a VsVMt.-hez, illetve az SzVMt.-hez áttételesen, de a Bnyt.-hez az 1.3. és a 2. pontokban kifejtettekkel túlnyomórészt azonos szempontok szerint kapcsolódóan, más jogszabályokat kifogásolt.

3.1. Az egyik indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 8. § (2) bekezdésére és az 59. §-ára hivatkozással támadta a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvénynek (a továbbiakban: Lt.) az egyes foglalkozások gyakorlását korlátozó 67. § (7) bekezdés *b*) pontját. Hivatkozott továbbá arra is, hogy e rendelkezés alkotmányos indok nélkül korlátozza az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében biztosított munkához való jogot. Az Lt. támadott rendelkezése – a 1.3. pontban kifejtettek szerint – az adatkezelési célok keveredésével funkcionáló Bnyt. rendelkezései következtében a légi közlekedésben való elhelyezkedéskor olyan feltételt szab az érintetteknek, amelyről a számára kiállított erkölcsi bizonyítvány alapján nincs (nem is lehet) tudomása. Ugyanakkor nincs olyan alkotmányosan felismerhető kényszerítő ok, amely az adott foglalkozás betöltését a mentesülést meghaladó időhöz kötött nyilvántartási időre korlátozhatná.

Az indítványozó az Lt. e szabályára vonatkoztatva is megismételte továbbá mindazon indokokat, amelyeket a Bnyt. támadott rendelkezései tekintetében az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és az 59. §-a alapján kifejtett.

3.2. Egy kérelmező utólagos normakontroll és egyben „Alkotmányossági panasz” megjelölés alatt, egyedi ügyből kiindulva, ténylegesen utólagos normakontroll keretében a polgári felhasználású robbanóanyagok forgalmazásáról és felügyeletéről szóló 191/2002. (IX. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. R.1.) 6. § (1) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességét az alapvető jogok védelmére vonatkozó, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére, a személyi szabadsághoz való jogot biztosító 55. § (1) bekezdésére és a tisztességes eljáráshoz való jogot garantáló 57. § (1) bekezdésére hivatkozással állította. Az indítványozó a kérelem indokolásában kifejtette, hogy a támadott rendelkezés, amely kizárja a jogalanyokat a robbanóanyag gyártási, forgalmazási, tárolási, felhasználási, megsemmisítési munka, illetve az ilyen típusú munkák irányításának gyakorlásából, aránytalanul korlátozza a fentebb megjelölt alkotmányos jogokat. Alkotmányellenesnek véli továbbá, hogy a támadott rendelkezésnek a Bnyt. 16. §-ára visszavezetett szabálya – a hivatkozása szerint az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében foglalt – „a hivatás szabad megválasztásának a jogát” rendeleti szinten korlátozza, noha ez törvényi szintű szabályozást kívánna

meg. Kifogásolta azt is, hogy a Bnyt. 16. § (1) bekezdésének célja nem azonos a Korm. R. 1. céljával, s csak tovább ront a helyzeten, hogy a Bnyt., szemben a Btk.-val nem is ismeri az előzetes mentesítés intézményét. A beadvány szerint a „sérlemezett Korm. rendelet 1. § d) pontjában foglaltakkal sérül továbbá az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében rögzített ártatlanság védelme is.”

A kérelmező mindezekon túl részletesen fejtegette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) egyes rendelkezéseit, a Btk.-nak a mentesítésre vonatkozó, valamint az Avtv. különböző szabályait. Ugyanakkor azonban ezek és az Alkotmány általa felhívott vagy további rendelkezései, valamint a támadott norma között nem teremtett kapcsolatot.

3.3. Egy további indítványozó a Bnyt. 16. §-ára visszavezetve indítványt terjesztett elő a fegyverekről és lőszerrekről szóló 253/2004. (VIII. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. R.2.) 3. §-a alkotmányellenességének megállapítása érdekében. Kifejtette, hogy a lőfegyverekről és lőszerrekről szóló 2004. évi XXIV. törvény 21. § (1)–(4) bekezdései nem tesznek különbséget a büntetlen előéletű és mentesítésben részesített személyek között, s ezt a rendelkezést a Korm. R.2. – noha alacsonyabb szintű jogszabály – felülírja. Az indítványozó (ebben a tekintetben) felhívás ellenére sem jelölte meg az Alkotmánynak azt a szakaszát, amelyre a kérelmet alapította.

3.4. Egy másik indítványozó az ujj- és tenyérvonal-mentés, a fényképezés, valamint a DNS-mintavétel szabályairól szóló 8/2000. (II. 16.) BM-IM-PM együttes rendeletnek (a továbbiakban: BM-IM-PM együttes R.) a mintavétel egyes részletes szabályaira vonatkozó 1. § (1) bekezdését, a (2) bekezdés a) pontját, az 5. §-át, valamint a 6. § (1)–(2) bekezdését tartotta alkotmányellenesnek. Megítélése szerint – az 1.1. pontban kifejtettekkel azonos indokok alapján – a támadott rendelkezések az Alkotmánynak a nemzetközi jogi kötelezettségek tiszteletben tartására, valamint a nemzetközi és a belső jog összhangjára vonatkozó 7. § (1) bekezdésébe, az alapvető jogok korlátozhatósága körében irányadó 8. § (1)–(2) bekezdésébe, valamint az ifjúság védelmét előíró 16. §-ába ütköznek. Sértik továbbá az 54. § (1)–(2) bekezdése szerinti, az emberi méltósághoz való jogot, illetve a kínzás, az embertelen, kegyetlen és megalázó bánásmód, valamint büntetés tilalmát. Összeütközésben állnak továbbá az 59. § (1)–(2) bekezdése szerinti jóhírnévhez és a személyes adatok védelméhez való joggal, illetve a 67. §-nak a gyermekek jogaira és a család védelmére vonatkozó rendelkezéseivel.

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

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

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

„9. § (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.”

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

„30/A. § (1) A köztársasági elnök (...)

k) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,”

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

(2) Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.”

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

„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.

(2) A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. (...)

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

(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.”

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

„64. § A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.”

„67. § (1) A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

(2) A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.

(3) A családok és az ifjúság helyzetével és védelmével kapcsolatos állami feladatokat külön rendelkezések tartalmazzák.”

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

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

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

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

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

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

2. A Bnyt. támadott rendelkezései:

„7. § A bűnügyi nyilvántartás tartalmazza annak a személynek (a továbbiakban: nyilvántartott) az adatait, (...)

d) aki kegyelemben részesült; (...)

f) akit gyanúsítottként, illetve vádlottként büntetőeljárás alá vontak; (...)”

„9. § A büntettek nyilvántartásának célja a büntetett, illetve a büntetlen előélet tényének megállapítása bűnüldözési, igazságszolgáltatási és nemzetbiztonsági érdekből, valamint az érintett jogai gyakorlásának biztosítása, illetőleg mások jogainak és biztonságának védelme érdekében.”

„10. § (1) A büntettek nyilvántartása tartalmazza

a) a nyilvántartott természetes személyazonosító adatait [családi és utóneve(*i*), nők esetében leánykori családi és utóneve(*i*), neme, születési helye és ideje, anyja leánykori családi és utóneve(*i*)], személyi azonosítóját, előző családi és utónevét, állampolgárságát, lakóhelyét;

b) a jogerős ítélet; a megszüntető végzés; a kegyelem folytán a feljelentést elutasító, illetőleg a nyomozást megszüntető határozat; megrovás esetén a nyomozást megtagadó, illetve megszüntető határozat; a vádemelés elhalasz-

tásáról szóló határozat; illetőleg felmentés esetén a vád szerint

ba) a bűncselekmény(ek) megnevezését,

bb) a bűncselekmény(ek) Btk. szerinti minősítését,

bc) az elkövetői és az elkövetési alakzat megjelölését,

bd) a bűncselekmény(ek) elkövetésének idejét,

be) azt, hogy az elítélt visszaeső, különös visszaeső, többszörös visszaeső-e;

c) a megrovást alkalmazó ügyészség megnevezését, határozatának számát és keltét;

d) a vádemelés elhalasztását és időtartamát, a határozatot hozó ügyészség megnevezését, határozatának számát és keltét;

e) a kegyelem folytán a feljelentés elutasításáról vagy a nyomozás megszüntetéséről határozatot hozó ügyészség megnevezését, határozatának számát és keltét;

f) az első-, másod- és harmadfokon, valamint a perújítás, illetőleg a felülvizsgálat, valamint a törvényesség érdekében emelt jogorvoslat során eljáró bíróság megnevezését, határozatának számát és keltét, a határozat jogerőre emelkedésének napját;

g) a kiszabott fő- és mellékbüntetés nemét és mértékét, a büntetés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó adatokat, a korábbi felfüggesztett büntetés végrehajtásának elrendelése esetén a felfüggesztett büntetést kiszabó bíróság megnevezését, határozatának számát és jogerőre emelkedésének napját;

h) az alkalmazott intézkedés nemét és mértékét, a korábban alkalmazott próbára bocsátás megszüntetése vagy meghosszabbítása esetén a próbára bocsátást elrendelő bíróság megnevezését, határozatának számát és jogerőre emelkedésének napját, a próbára bocsátás meghosszabbítása esetén a meghosszabbított próbaidő lejáratának napját;

i) összbüntetésbe foglalás esetén az alapügyben eljáró bíróságok megnevezését, határozatuk számát, az összbüntetésként megállapított szabadságvesztés nemét és mértékét;

j) a közkegyelmi vagy egyéni kegyelmi rendelkezés alapján a bírósági határozatot érintő változásokat, az egyéni kegyelmi elhatározás számát, keltét, a jogerős határozatot hozó bíróság megnevezését, határozatának számát és jogerőre emelkedésének keltét;

k) a büntetés végrehajthatóságának elévülés okából történt megszűnését megállapító határozatot hozó bíróság megnevezését, határozatának számát és jogerőre emelkedésének keltét;

l) a mentesítésre vonatkozó adatokat;

m) a külföldi elítélés érvényének elismerése esetén a bíróság erről szóló értesítését;

n) a nyilvántartásba vételt követően lefolytatott más különleges eljárás során hozott határozat adatait;

o) a nyilvántartott halálának időpontját.

(2) A büntetés-végrehajtási adatok közül a büntettek nyilvántartása tartalmazza

a) a szabadságvesztés foganatba vételének (a befogadásnak, illetve a szabadságvesztés megkezdésének) napját;

b) a feltételes szabadságra bocsátás napját, a feltételes szabadság lejáratának napját, a feltételes szabadság megszüntetését, a pártfogó felügyelettel kapcsolatos adatokat;

c) a büntetés félbeszakításáról szóló adatokat;

d) a szabadon bocsátás napját;

e) a javítóintézeti nevelés megkezdésének napját;

f) a javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátás napját, az ideiglenes elbocsátás lejáratának napját, az ideiglenes elbocsátás megszüntetését;

g) a javítóintézeti nevelésből elbocsátás napját;

h) a közérdekű munka, illetőleg a pénzbüntetés szabadságvesztésre történő átváltoztatásáról szóló határozat adatait;

i) a közügyektől eltiltás, a foglalkozástól eltiltás, a járművezetéstől eltiltás, a kiutasítás lejáratának napját, továbbá a lejárat napjának a felsorolt büntetések tartamába beszámítható, illetve be nem számítható idő szerinti változását;

j) a kényszergyógykezelés megszüntetésének napját.”

„16. § (1) A büntetéseket nyilvántartásába felvett adatokat – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel –

a) a szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélték esetén a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítés (a továbbiakban: mentesítés) beálltától számított tizenöt évig,

b) a szándékos bűncselekmény miatt közérdekű munkára, illetőleg pénzbüntetésre ítélték esetén a mentesítés beálltától számított öt évig,

c) a gondatlan bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélték esetén a mentesítés beálltától számított öt évig,

d) a gondatlan bűncselekmény miatt közérdekű munkára, pénzbüntetésre ítélték esetén a mentesítés beálltától számított három évig,

e) fiatalok esetén legfeljebb 30. életévük betöltéséig, feltéve, hogy eddig az időpontig mentesültek,

f) a főbüntetés helyett mellékbüntetésre ítélték esetén a büntetés végrehajtásának befejezésétől számított öt évig,

g) a megrovásban részesítettek, illetve azok esetén, akiknek terhére az egyes különleges eljárások között meghatározott elkobzásra irányuló eljárás során elkobzást alkalmaztak, a határozat jogerőre emelkedésétől számított három évig,

h) a próbára bocsátottak esetén a próbaidő, illetőleg meghosszabbítása esetén a meghosszabbított próbaidő elteltétől számított három évig,

i) az eljárási kegyelemben részesítettek esetén a határozat keltétől számított három évig,

j) azok esetén, akikkel szemben az ügyész a vádemelést elhalasztotta, a vádemelés elhalasztása tartamának elteltétől számított három évig,

k) javítóintézeti nevelés esetén az intézkedés végrehajtásának befejezésétől számított három évig,

l) azok esetén, akikkel szemben az eljárás megszüntetése mellett elkobzást, illetőleg vagyonelkobzást rendeltek

el, továbbá akikkel szemben a vád alól felmentés mellett kényszergyógykezelést, elkobzást, illetőleg vagyonelkobzást rendeltek el, a megszüntető végzés, illetve a felmentő ítélet jogerőre emelkedésétől számított három évig

kell kezelni.

(2) Annak a személynek az adatai, aki többszörösen van nyilvántartva, akkor törölhetők, ha minden adatra vonatkozóan eltelt az (1) bekezdés szerinti nyilvántartási idő.”

„17. § (1) A 10. §-ban meghatározott adatok szolgáltatásának igénylésére

a) a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóságok,

b) az igazságügyért felelős miniszter a kegyelem iránti előterjesztéshez, továbbá a jogsegélykérelem elintézéséhez és a büntügyi jogsegélyről szóló jogszabályokban meghatározott, illetőleg nemzetközi egyezményből eredő feladatai teljesítéséhez,

c) a nemzetbiztonsági szolgálatok a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben meghatározott feladataik ellátásához,

d) a hadköteles katonai nyilvántartásának céljára a hadkiegészítő parancsnokság,

e) a külföldi nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság, nemzetközi igazságügyi és bűnüldöző szerv a büntügyi jogsegélyről, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló jogszabályokban, illetve nemzetközi szerződésben, egyéb nemzetközi kötelezettség-vállalásban foglaltak szerint,

f) a Nemzetközi Büntügyi Együttműködési Központ, illetőleg a Magyar Köztársaságnak nemzetközi szerződésben adattovábbításra feljogosított más szerve az e) pontban felsoroltak részére történő adatszolgáltatáshoz,

g) az idegenrendészeti ügyekben eljáró szervek a külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos feladataik ellátásához, valamint a feladatkörükbe tartozó ügyek elbírálásához jogosultak.

(2) Az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül a büntetéseket nyilvántartásából – jogszabályban meghatározottak szerint – adatok szolgáltatásának igénylésére jogosult az is, akit a hatáskörébe tartozó feladat ellátása érdekében jogszabály feljogosít a büntügyi nyilvántartás adatainak megismerésére.”

„18. § A 10. § (1) bekezdésében meghatározott adatok szolgáltatásának igénylésére

a) a rendőrség

aa) a fegyveres biztonsági őrök felügyeletének ellátásával kapcsolatos feladatai ellátásához,

ab) a nukleáris létesítményben, továbbá a létesítmény hatósági ellenőrzésével, a létesítmény tervezésével, építésével, üzemeltetésével, átalakításával, a nukleáris berendezések karbantartásával, a nukleáris anyag felhasználásával, tárolásával, szállításával és a szállítmányok kísérésével összefüggő munkakörökben történő foglalkoztatáshoz szükséges büntetlenség megállapításához,

ac) a személy- és vagyonvédelmi, illetőleg a magánnyomozói tevékenység végzéséhez szükséges engedély kiadásához;

b) a köztársasági elnök által adományozható kitüntetésre irányuló javaslatot előterjesztő miniszter a jelölt büntetlenségének megállapításához;

c) az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke a bírói, a kinevezésre jogosult bírósági elnök a bírósági titkári, fogalmazói, megyei bírósági végrehajtói és végrehajtó-helyettesei kinevezéshez szükséges büntetlenség megállapításához;

d) a Legfőbb Ügyészség, a Katonai Főügyészség, a fellegbiviteli főügyészség, a főügyészség az ügyészi, az ügyészségi titkári, fogalmazói, illetőleg nyomozói kinevezéshez;

e) a vámhatóság a megbízható vámadós feltételeként előírt büntetlen előélet vizsgálata céljából.”

„19. § A 10. § (1) bekezdésében meghatározott adatokból, törvényben meghatározottak szerint adatszolgáltatás igénylésére jogosult

a) a rendőrség a kézilőfegyverekkel, a löszerekkel, a gáz- és riasztófegyverekkel, a légfegyverekkel, a lőterekkel, valamint a lőfegyver- és a lőszertárolóhelyekkel, továbbá a vaktölténnyel üzemeltethető és a hatástalanított lőfegyverekkel kapcsolatos engedélyek kiadásához;

b) a rendőrség a közúti közlekedésrendészeti feladatai ellátása során a járművezetésre jogosító okmány helyszínen történő elvétele feltételeinek megállapításához;

c) a bírósági ülnök megválasztásához a települési önkormányzat képviselő-testülete, a megyei (fővárosi), megyei jogú városi közgyűlés, katonai bírósági ülnök esetén az állományilletékes parancsnok;

d) az igazságügyért felelős miniszter a közjegyzői, önálló bírósági végrehajtói és igazságügyi szakértői kinevezéshez, a közjegyzőjelölt, közjegyző-helyettes és önálló bírósági végrehajtó-helyettes alkalmazásához, továbbá a végrehajtói irodai tagság létesítéséhez;

e) a rendvédelmi szervek és a Magyar Honvédség állományilletékes parancsnokai a hivatásos (szerződéses) állományba történő kinevezéshez;

f) az állampolgársági, útlevél, bevándorlási, illetve menekültügyekben eljáró szervek, valamint az útlevél hatóságok a feladatkörükbe tartozó ügyek elbírálásához;

g)

h) a Magyar Ügyvédi Kamara és a területi kamara az ügyvédi kamarába való felvétel iránti kérelem elbírálásához;

i) a fegyver nélküli katonai, illetőleg a polgári szolgálat teljesítését engedélyező hatóság a kérelem elbírálásához;

j) a helyettes szülői és a nevelőszülői hálózat működését engedélyező, illetve ellenőrző szerv;

k) a tevékenység végzését engedélyező hatóság, amennyiben a tevékenység végzésének, illetőleg engedélyezésének jogszabályban meghatározott feltétele a büntetlen előélet; továbbá a foglalkoztatás feltételeként jogszabályban meghatározott büntetlenség ellenőrzésére törvény alapján jogosult hatóság, illetve szerv.”

„19/A. § A közlekedési igazgatási ügyekben eljáró hatóság a 10. § (1)–(2) bekezdésben foglalt adatokat a járművezetésre jogosító okmány visszavonásához, a vezetésre

való jogosultság szüneteltetésének elrendeléséhez, valamint a „kezdő vezetői engedély” minősítés meghosszabbítása feltételeinek megállapításához igényelheti.”

„31. § A daktiloszkópiai és fényképanyilvántartásban kell nyilvántartani

a) annak az adatait, ujj- és tenyérszabványát, továbbá arcképét, akit szándékos bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt büntetőeljárás alá vontak, kivéve azt, akivel szemben magánvádas bűncselekmény miatt előterjesztett magánindítvány alapján indult eljárás, függetlenül attól, hogy az ügyész átvette-e a vád képviselőjét, és azt, akinek katonai bűncselekménye miatt a katonai ügyész a feljelentést elutasította, és az elbírálást fegyelmi eljárásra utalta, (...)”

„34. § (1) A 33. § (1) bekezdés szerinti nyomozó hatóság intézkedik a szándékos bűncselekmény alapos gyanúja miatt büntetőeljárás alá vont személy ujj- és tenyérszabványának levételére, továbbá arcfényképének elkészítésére.

(2) A szándékos bűncselekmény alapos gyanúja miatt büntetőeljárás alá vont személy köteles alávetni magát az ujj- és tenyérszabvány vételi eljárásnak, valamint a fényképezésnek.

(3) A szándékos bűncselekmény alapos gyanúja miatt büntetőeljárás alá vont személlyel szemben – ha a (2) bekezdésben meghatározott kötelezettsége teljesítését megtagadja – testi kényszer alkalmazható.”

„36. § A 32. §-ban meghatározott adatokat

a) szándékos bűncselekmények elkövetésének alapos gyanúja miatt eljárás alá vont személy

aa) elítélése esetén a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítéstől számított 20 évig,

ab) kényszergyógykezelésének, próbára bocsátásának, illetőleg javítóintézeti nevelésének elrendelése esetén a bűncselekmény büntethetőségének elévüléséig,

b) a nyomozás, illetve a büntetőeljárás megszüntetése esetén a határozat jogerőre emelkedéséig,

c) a bűncselekmény helyszínén rögzített ujj- és tenyérszabványok esetén a bűncselekmény büntethetőségének elévüléséig

kell nyilvántartani”

„48. § (1) Meg kell szüntetni annak a nyilvántartását, akire vonatkozóan a nyilvántartási idő letelt.

(2) A nyilvántartás megszüntetését a számítógép adatbázisából törléssel és a nyilvántartott okmány, illetve más adathordozó fizikai megsemmisítésével kell végrehajtani.”

„49. § (1) A bűnügyi nyilvántartás kérelemre teljesít adatszolgáltatást. (...)

(4) A bűnügyi nyilvántartó az érintettnek a róla nyilvántartott bűnügyi személyes adatáról a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 12–13. §-ában foglaltak szerint ad tájékoztatást.”

„57. § A hatósági erkölcsi bizonyítvány a büntetettek nyilvántartásának adatairól a nyilvántartás kezelője által kiállított közokirat, amely – ha törvény másképp nem ren-

delkezik – a kiállításától számított három hónapig érvényes.”

„59. § A hatósági erkölcsi bizonyítvány tartalmazza a kérelmező (...)

b) büntetlensége, mentesítésben részesülése, továbbá a vádemelés elhalasztása esetén a „büntettek nyilvántartásában nem szerepel” közlést, (...)”

3. Az SzVMt. rendelkezései:

„3. § (1) Vállalkozás személy- és vagyónvédelmi tevékenységet, valamint magánnyomozói tevékenységet akkor folytathat – amennyiben e törvény kivételt nem tesz –, ha a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara (a továbbiakban: kamara) nyilvántartásba vette.

(2) Vállalkozás keretében természetes személy ilyen tevékenységet – ha e törvény kivételt nem tesz – csak a kamara tagjaként folytathat. (...)”

„5. § (...)

(3) A rendőrség – a vállalkozás kérelmére – akkor ad ki engedélyt, ha a kérelmező igazolja, hogy

(...)

c) jogerősen megállapított adó-, vám- vagy társadalombiztosítási tartozása nincs.”

„6. § (...)

(2) Igazolványt kaphat – írásbeli kérelmére – a magyar állampolgár, illetve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy, amennyiben megfelel a következő feltételeknek: (...)

b) nem folyik ellene kétévi vagy ennél hosszabb tartamú szabadságvesztéssel fenyegetett szándékos bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt büntetőeljárás; és (...)

(3) Ha a kérelmezőt a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerinti állam és emberiség elleni bűncselekmény (Btk. X–XI. fejezet), személy elleni erőszakos bűncselekmény (Btk. XII. fejezet, I. cím, II. cím 174–176. §), nemi erkölcs elleni erőszakos bűncselekmény [Btk. XIV. fejezet, II. cím 197. és 198. §, 207. § (3) bekezdés *b)* pont], hivatali bűncselekmény (Btk. XV. fejezet, IV. cím), hivatalos személy elleni bűncselekmény (Btk. XV. fejezet, V. cím), terrorcselekmény (Btk. 261. §), visszaélés robbanóanyaggal vagy robbantószerrel (Btk. 263. §), visszaélés lőfegyverrel vagy lőszerrel (Btk. 263/A. §), visszaélés haditechnikai termékkel és szolgáltatással, illetőleg kettős felhasználású termékkel (Btk. 263/B. §), bünszervezetben részvétel (Btk. 263/C. §), visszaélés radioaktív anyaggal (Btk. 264. §), visszaélés nukleáris létesítmény üzemeltetésével (Btk. 264/A. §), visszaélés atomenergia alkalmazásával (Btk. 264/B. §), visszaélés nemzetközi szerződés által tiltott fegyverrel (Btk. 264/C. §), garázdaság (Btk. 271. §), önbíráskodás (Btk. 273. §), vagy visszaélés kábítószerrel bűncselekmény (Btk. 282–283. §), továbbá vagyon elleni bűncselekmény (Btk. XVIII. fejezet) miatt elítélték vagy vele szemben intézkedést alkalmaztak, az igazolvány kiadása iránti kérelem a büntetés vagy intézkedés külön jogszabályban meghatározott bűnügyi nyilvántartásának időtartamáig, de

legalább a jogerős döntés meghozatalát követő három évig nem teljesíthető.”

„7. § A működési engedély és az igazolvány öt évig érvényes, érvényességük alkalmanként további öt évre meghosszabbítható, ha a kiadás feltételei – azok ismételt vizsgálata alapján – fennállnak.”

„11. § (1) A rendőrség a működési engedélyt haladéktalanul, de legkésőbb a tudomásra jutástól számított nyolc napon belül határozattal visszavonja, ha

a) kiadásának feltételei megszűntek; (...)

(2) A rendőrség a működési engedélyt haladéktalanul, de legkésőbb a tudomásra jutástól számított nyolc napon belül határozattal bevonja, ha a vállalkozás e törvény szabályait ismételten vagy súlyosan megszegte.”

4. Az Lt. támadott rendelkezése:

„67. § (...)

(7) A (6) bekezdésben meghatározottak közül a légi közlekedés területén nem foglalkoztatható, a repülőter zárt területére nem léphet be, aki (...)

b) állam elleni, az emberiség elleni, a közbiztonság elleni (kivéve: veszélyes eb tartásával kapcsolatos kötelezettség megszegése, tiltott állatviadal szervezése, tiltott szerencsejáték szervezése), hivatalos személy elleni bűncselekmény, valamint szándékos emberölés, személyi szabadság megsértése, emberrablás, emberkereskedelem, embercsempészet, erőszakos közösülés, szemérem elleni erőszak, államtitoksértés, szolgálati titoksértés, közveszéllyel fenyegetés, garázdaság, visszaélés kábítószerrel, számítástechnikai rendszer és adatok elleni bűncselekmény, számítástechnikai rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszása, pénzhamisítás, csempészet bűncselekmény elkövetése miatt a büntettek nyilvántartásában szerepel; (...)

(8) A rendőrség, illetve – a szakszolgálati engedéllyel kapcsolatban – az illetékes légiközlekedési hatóság a büntettek nyilvántartásában és a büntetőeljárás alatt állók nyilvántartásában a (7) bekezdés *a)–d)* pontjában, valamint a Nemzetbiztonsági Hivatal a nemzetbiztonsági szolgálatok nyilvántartásában a (7) bekezdés *e)* pontjában meghatározott feltételeknek való megfelelés ellenőrzésére jogosult

a) a foglalkozásra irányuló jogviszony létesítését megelőzően, valamint a foglalkozás ideje alatt,

b) a szakszolgálati engedély kiadását, illetve meghosszabbítását megelőzően,

c) a repülőter zárt területére történő belépést megelőzően.”

5. A Korm. R.1. rendelkezése:

„6. § (1) Robbanóanyag gyártási, forgalmazási, tárolási, felhasználási, illetve megsemmisítési munkát, valamint e munkák irányítását nem végezheti az a természetes személy, (...)

b) akit állam elleni bűncselekmény (Btk. X. fejezet), emberiség elleni bűncselekmény (Btk. XI. fejezet), személy elleni bűncselekmény [Btk. XII. fejezet I. cím

166–168. §, 170. § (2)–(5) bekezdés, 171. §, III. cím 174. §, 175. §, 175/A. §, 175/B. §], nemi erkölcs elleni erőszakos bűncselekmény [Btk. XIV. fejezet II. cím 197–198. §, 207. § (3) bekezdés *b*) pont], embercsempészség (Btk. 218. §), hivatalos személy elleni bűncselekmény (Btk. XV. fejezet V. cím), közveszély okozás (Btk. 259. §), közérdekű üzem működésének megzavarása (Btk. 260. §), terrorcselekmény (Btk. 261. §), nemzetközi gazdasági tilalom megszegése (Btk. 261/A. §), légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése (Btk. 262. §), visszaélés robbanóanyaggal és robbantószerrel (Btk. 263. §), visszaélés lőfegyverrel vagy lőszerrel (Btk. 263/A. §), visszaélés haditechnikai termékkel és szolgáltatással, illetőleg kettős felhasználású termékkel (Btk. 263/B. §), bünszervezetben részvétel (Btk. 263/C. §), visszaélés nemzetközi szerződés által tiltott fegyverrel (264/C. §), garázdaság (Btk. 271. §), önbíraskodás (Btk. 273. §), visszaélés kábítószer előállításához használt anyaggal (Btk. 283/A. §), vagyon elleni szándékos bűncselekmény (Btk. XVIII. fejezet 316–324. § és 326–327. §), fegyveresen elkövetett szökés [Btk. 343. § (2) *a*) pont], fegyverrel elkövetett előljáró vagy szolgálati közeg elleni erőszak [Btk. 355. § (2) bekezdés *a*) pont] elkövetése miatt elítéltek, illetőleg vele szemben intézkedést alkalmaztak, a büntetés vagy intézkedés külön jogszabályban meghatározott bűnügyi nyilvántartásának időtartamáig, de legalább a jogerős döntés meghozatalát követő három évig; (...)

6. A Korm. R.2. rendelkezései:

„3. § (1) E rendelet eltérő rendelkezése hiányában a 2. §-ban, valamint az Ftv. 3. §-ában említett engedély nem adható annak

a) aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be;

b) aki cselekvőképességét kizáró vagy korlátozó gondnokság alatt áll;

c) akit állam elleni bűncselekmény [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) X. fejezet], emberiség elleni bűncselekmény (Btk. XI. fejezet), személy elleni bűncselekmény [Btk. 166–168. §, 170. § (2)–(5) bekezdés, 171. §, 174. §, 175/B. §], nemi erkölcs elleni erőszakos bűncselekmény [Btk. 197. és 198. §, 207. § (3) bekezdés *b*) pont], hivatalos személy elleni bűncselekmények (Btk. XV. fejezet V. cím), embercsempészség (Btk. 218. §), közérdekű üzem működésének megzavarása (Btk. 260. §), terrorcselekmény (Btk. 261. §), nemzetközi jogi kötelezettség megszegése (Btk. 261/A. §), légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése (Btk. 262. §), visszaélés lőfegyverrel vagy lőszerrel (Btk. 263/A. §), a Btk. 263/A. §-ának (5) bekezdésében meghatározott – a különös visszaesés szempontjából a visszaélés lőfegyverrel vagy lőszerrel bűncselekményhez hasonló – bűncselekmény, bünszervezetben részvétel (Btk. 263/C. §), tiltott állatviadal szervezése (Btk. 266/A. §), állatkínzás (Btk. 266/B. §), garázdaság (Btk. 271. §), önbíraskodás (Btk. 273. §), természetkárosi-

tás (Btk. 281. §), visszaélés kábítószer előállításához használt anyaggal (Btk. 283/A. §) vagy vagyon elleni szándékos bűncselekmény (Btk. XVIII. fejezet 316–324. § és 326–327. §) elkövetése miatt elítéltek, illetőleg vele szemben intézkedést alkalmaztak, a büntetés vagy intézkedés külön jogszabályban meghatározott bűnügyi nyilvántartásának időtartamáig, de legalább a jogerős döntés meghozatalát követő három évig;

d) akit bűncselekmény bünszervezetben történt elkövetése miatt elítéltek, illetve, ha vele szemben bűncselekmény bünszervezetben történt elkövetése miatt intézkedést alkalmaztak, a büntetés vagy intézkedés külön jogszabályban meghatározott bűnügyi nyilvántartásának időtartamáig, de legalább a jogerős döntés meghozatalát követő három évig;

e) aki ellen a *c*) és *d*) pontban meghatározott bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás folyik;

f) aki ellen polgári felhasználású robbanóanyagokkal és pirotechnikai termékekkel, lőfegyverrel, közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés, rendzavarás, sportrendezvény rendjének megbontása, számszerű vagy szigonypuska jogellenes használata, veszélyes fenyegetés, jogosulatlan vadászat, természetvédelmi szabálysértés elkövetése miatt büntetést szabtak ki vagy intézkedést alkalmaztak, a szabálysértési határozat jogerőre emelkedésétől számított két évig;

g) aki az engedély kiadására vonatkozó kérelmében valótlán adatot közöl, illetve a kérelemmel összefüggő valós adatot elhallgat vagy a fegyverre, lőszerre (töltényre) lőszerrelemre, lőtérre vonatkozó jogszabályban meghatározott kötelezettségét megszegi, a kérelem benyújtásától, illetve a visszavonó határozat jogerőre emelkedését követő két évig.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt feltételeket a jogi személy vezető tisztségviselői, egyéb, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén a tevékenységért felelős vezető tekintetében kell vizsgálni.”

7. A BM–IM–PM együttes R. rendelkezései:

„1. § (1) A rendelet hatálya a (2) bekezdésben meghatározott bűncselekmények elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás alatt álló személyekre (a továbbiakban: gyanúsított), valamint a velük szemben büntetőeljárást folytató nyomozó hatóságokra terjed ki.

(2) E rendeletben foglaltakat kell alkalmazni

a) a Tv. 31. §-ának *a*) pontjában meghatározott bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás alatt álló személyektől történő ujj- és tenyéryomatvételeknek, valamint arcfényképkészítésnek, (...)

„5. § A gyanúsított köteles alávetni magát az ujj- és tenyéryomat-, illetve a DNS-mintavételi eljárásnak, valamint a fényképezésnek (a továbbiakban együtt: mintavétel), ellenszegülése esetén vele szemben testi kényszer alkalmazható.”

„6. § (1) Ellenszegülésnek kell tekinteni a gyanúsítottnak azt a célzatos cselekvését, magatartását, amely a min-

tavétel megkezdését, folytatását, annak előírások szerinti végrehajtását akadályozza.

(2) A testi kényszer megfogást, lefogást, illetve testi erővel valamely cselekvés, magatartás abbahagyására vagy a mintavétel túrésére kényszerítést jelent.”

III.

1. Figyelemmel arra, hogy – eltérő relációkban – az indítványok közös alapja a bűnügyi nyilvántartás, és a mentesítés jogintézménye, az Alkotmánybíróság röviden áttekintette ezek lényegét.

Bűnügyi nyilvántartás címszó alatt a hatályos jog szerint olyan – összefüggő és összekapcsolt, ámde eltérő rendező elvek és követelmények mentén kialakult – közhite-lű, hatósági nyilvántartásokat (adatbázisokat) értünk, amelyek a legszélesebb értelemben vett büntetőjogi (anyagi jogi, bűnüldözési, felderítési) célokra egyaránt felhasználhatóak. Ezzel párhuzamosan lényeges szerepet töltenek be a nemzetközi bűnügyi együttműködésben és információcserében, és méginkább kiemelkedő jelentőségre tettek szert a büntetőjogon kívüli szférában, elsősorban bizonyos alapjogok korlátozhatóságának mércéjeként is. Ezek az adatbázisok strukturált rendben, ám az egyes adatállományok sajátos céljai által meghatározottan – a nyilvántartással érintettek tényleges büntető eljárásjogi helyzetéhez és a büntetőeljárás során alkalmazott anyagi jogi következményekhez nem pontosan igazodva – tartalmazzák a bűncselekmények terheltjeinek, személyes és szenzitív adatait.

2.1. Az elítéltek nyilvántartása szoros kapcsolatban áll a rehabilitáció (mentesítés) kérdéskörével.

A rehabilitáció az emberi méltósághoz való jogból levezetett olyan garanciális követelmény, amelynek célja, hogy az elítéltet feloldja mindazon hátrányok alól, amelyeket a különböző jogszabályok a büntetett előléthez fűznek. A rehabilitáció jogintézménye azon alapszik, hogy a terhelt a büntetőjogi jogkövetkezmények alkalmazásával büntetett előlétté válik, s e jogi tényhez – a büntetés foganatosítását (kiállítását) követően is – büntetőjogi és azon kívüli joghátrányok kapcsolódnak. A büntetőjog a saját dogmatikai rendszerébe illesztve – a bűnisméltléshez kapcsolódó szabályrendszer keretében – kezeli azt a helyzetet, ha a büntetett előlétté elkövető ismételt bűncselekményt valósít meg. A büntetett előléthez azonban az egyéb jogterületeken érvényes jogszabályok is fűznek következményeket, amelyek sokszínűek lehetnek, természetük, jellegük többnyire kor, nemzeti jogrend és büntetőpolitika függő.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam büntető hatalma korlátozott közhatalmi jogosítvány; a korlátokat mindenekelőtt az Alkotmány rendelkezései jelölik ki. A korlátok tartalmát, az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben esetről esetre bontotta ki. Határozataiból kitűnik, hogy demokratikus társadalomban az alapjogi védelem a bűncselekmények elkövetőit is megilleti, az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti, az emberi élethez és

méltósághoz való jog pedig a büntetőjogi felelősségre vonás rendszerében is abszolút értéket jelent [összefoglalóan pl. 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 93.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 254–256.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 517–518.].

A büntetőjogi felelősségre vonás folyamata több szakaszt foglal magában, abban az eljárás lefolytatása és az elítéltetés jogi ténye csupán az egyik mozzanat. Ahhoz szorosan kapcsolódnak a szintén közvetlen alapjogi korlátozásban megnyilvánuló, a végrehajtás során elszenvedett joghátrányok, amelyekre az alkotmányos védelem szintén kiterjed; korlátozásukra a szükségesség és arányosság követelménye szerint kerülhet sor [pl. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.].

Az emberi méltósághoz való jognak számos, az Alkotmányban nevesített és nem nevesített összetevője van. Fontos része az önrendelkezéshez való jog, a magánszféra védelme, és ennek egyik speciális aspektusa: az adatvédelem. A mindenkit megillető, a személyiség szabad kibontakoztatásához, az önrendelkezéshez és a személyes adatok védelméhez fűződő jogból az Alkotmánybíróság levezette továbbá azt is, hogy a bűncselekmények elkövetéséhez fűződő következmények hatóköre sem lehet korlátlan. Az elítéltetés ténye a büntetőjogon kívüli szférában nem vezethet szükségtelen korlátozásokhoz; a szabályozás során figyelembe kell venni a személyes adatokhoz való jogot és az emberi méltósághoz való alapjogot [12/1996. (III. 22.) AB határozat, ABH 1996, 241, 244–245.].

Az emberi méltósághoz való jogból következik, hogy az elítélteknek lehetőséget kell biztosítani a rehabilitációra, arra, hogy jogsértés nélkül helytálljanak egy szabad társadalom feltételei között. A reszocializáció pedig megköveteli, hogy az arra objektív szempontok alapján érdemesült elkövető számára egy későbbi, büntetéstől mentes életvitel feltételeit a jog megteremtse. Ez nem csupán a terhelt érdeke, hanem a társadalomé is, minthogy a büntetőjogon kívüli megszorítások megszűnésével, a büntetlen előlétté megillető tisztségek ellátására, állások betöltésére való új lehetőségek megnyílása növeli elhelyezkedési esélyeiket, ami pedig csökkenti a társadalmi gondoskodás költségeit, lehetővé teszi az elítélt számára a bűnisméltlés elkerülését. Erre figyelemmel ismerte el az Alkotmánybíróság a reszocializáció jelentőségét már a fogvatartás szakaszában is, és mondta ki általános érvennyel hogy az alapjogok korlátozása során ekkor is „törekedni kell a társadalom védelme érdekében feltétlenül szükséges, minimális mértékre” [13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 194.; 569/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1015, 1019.].

2.2. A rehabilitáció ezen elvek mentén nyert elismerést a különböző nemzetközi dokumentumokban: így az Európa Tanács R (84) 10 számú, az elítéltek bűnügyi nyilvántartásáról és rehabilitálásáról szóló Ajánlásában; az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (96) 8 számú, a büntetőjog-politikáról az átalakuló Európában című Ajánlásában; a Tanács 2005. november 21-i 2005/876/IB határozatában.

Mindezek hangsúlyozzák, hogy a demokratikus értékek feladása még súlyos bűnözési helyzetben sem elfogadott, a bűnözés és a nemzetközi bűnözés elleni küzdelem csak az emberi jogok tiszteletben tartásával és a jog uralmából fakadó követelmények mentén valósulhat meg. Az elvekből következően az államoknak a bűnelkövetők társadalmi beilleszkedése érdekében jogi eszközök igénybevételével is folyamatos erőfeszítéseket kell tenniük, mert ez közvetlen hatással van a bűnözés alakulására. A bűnözés elleni nemzetközi fellépés egyik eszköze, az elkövetőkre vonatkozó információcsere is csak az igazságszolgáltatás működését, a személyre szabott helyes döntéshozatalt elősegítő olyan eszköz lehet, amely nem ronthatja az elítéltek társadalomba való ismételt beilleszkedésének esélyeit.

2.3. A rehabilitációt szolgáló mentesítés jogintézménye által kitűzött, a büntetőjogi szankcióhoz és a büntetőjog, mint végső eszköz igénybevételéhez kapcsolt célokat töri át az, hogy az elítéltet ezzel egyidőben nem törlik a bűnügyi nyilvántartásból, majd a jogrend ehhez a nyilvántartási időhöz fűz további, büntetőjogon kívüli hátrányokat (a foglalkozások, hivatások, állások gyakorlásához, tisztségek, funkciók, rangok elnyeréséhez effektív büntetlenséget előíró kritériumrendszer). Ezzel a tényleges és a büntetőjogi értelemben vett „büntetlenség” fogalma éppen a büntetőjogon kívüli szférában különül el élesen egymástól. A kettőnek a metszéspontjába pedig a bűnügyi nyilvántartó kerül kétféle értelemben is. Egyrészt ez a lajstrom alkalmassá vált a tényleges büntetlenség részleges ellenőrzésére, másfelől a mentesítésen túli (sőt akkor kezdődő), azt jelentősen meg is haladó nyilvántartási időt a jogalkotó az alkalmasság (megbízhatóság) vizsgálatára szolgáló biztonsgági eszközzé, másodlagos joghátránnyá minősítette.

Az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a bűnügyi nyilvántartás mint törvényben meghatározott és alkotmányos célokra igénybe vehető adatbázis létezése indokolt, ám az erre vonatkozó szabályozás kialakítása során is figyelemmel kell lenni mindazon alkotmányos korlátokra, amelyek az alapjogi védelemből fakadnak. Ugyanez a tartalmi követelmény érvényes mindazon esetekre, amikor – más jogszabályok alapján – a jogalkotó a jogalanyoknak az adatbázisban való szerepléséhez jogkövetkezményt kapcsol. A továbbiakban ebből kiindulva vizsgálta meg az indítványokban foglalt kifogásokat.

IV.

Az indítványok részben megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság elsőként azokat az indítványokat vizsgálta, amelyek a Bnyt. szabályait – önmagukban – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 30/A. § (1) bekezdés k) pontjára, 8. § (1)–(2) bekezdésére, 16. §-ára, 54. § (1)–(2) bekezdésére, 59. §-ára, 67. §-ára és 70/A. §-ára hivatkozással támadták. Ezzel összefüggésben került sor, a Bnyt. egyes szabályaival szoros összefüggésben álló (vagy az indítványozók által ilyennek vélt), esetenként azok vég-

rehajtásának tekinthető rendeletek egyes jogszabályhelyekinek áttekintésére. Ezt követően azon indítványok kerültek elbírálásra, amelyek az egyes foglalkozások gyakorlására vonatkozó törvények meghatározott, a Bnyt. rendelkezésére visszavezetett szabályait – elsődlegesen az Alkotmány 9. § (2) bekezdésére, 70/A. §-ára, 70/B. §-ára, bizonyos esetekben pedig a 2. § (1) bekezdésére, 8. § (2) bekezdésére, illetve az 59. §-ára alapítva – tartották alkotmányellenesnek. Ehhez kapcsolódóan foglalkozott az Alkotmánybíróság azon indítványi részekkel is, amelyek az SzVMt.-nek az előzőekkel szoros kapcsolatban nem álló további rendelkezéseire, illetve az SzVMt.-hez, vagy a Bnyt.-hez szintén marginálisan kapcsolódó más jogszabályokra vonatkoztak.

1. A több részből álló bűnügyi nyilvántartás olyan – részlegesen – egymástól elkülönítetten működő, de számos esetben szükségképpen összekapcsolódó adatbázisok összessége, amelyek egyenként is a személyes és a különleges személyes adatok kivételesen nagy mennyiségű adatállományát tartalmazzák. Az adatbázisok létezése, az adatok kezelése, az adatokkal való rendelkezés minden esetben alapjogi korlátozást jelent, minthogy az Alkotmány 59. §-ából levezetett védelem a bűnügyi személyes adatokra is kiterjed. Az információs önrendelkezéshez való jog korlátozása a büntetőeljárás lezárását, mi több, a jogerős elítéltetést követően is fennmarad, mivel a nyilvántartási idők nem a büntetőjogi jogkövetkezményekhez, nem a büntetési célokhoz, s nem a büntetőeljárás különböző szakaszaihoz kapcsolódnak.

Az adatállományok adatainak a büntető ügyekben eljáró hatóságok által történő beszerzése, felhasználása, összekapcsolása a konkrét büntetőeljárásokban bizonyítási szempontok alapján elkerülhetetlen. Ez hozzátartozik a büntetőeljárás lényegéhez, az állam büntető igényének hatékony érvényesítéséhez és a büntetés törvényes mértékének meghatározásához. Az indítványozók sem ezt kifogásolták. Különböző összefüggésekben arra hivatkoztak, hogy a büntetőeljárás lezárását követően nem érvényesülnek az adattovábbítás korlátai, illetve – elsősorban az indokolatlanul hosszú ideig tartó, differenciálatlan nyilvántartási időkre figyelemmel – az adatbiztonság, valamint az adattakarékosság elve, a külső felhasználók adatigénylésre való feljogosítása pedig túlságosan széles körűen és bizonytalanul körülírt esetekre, az adatok indokolatlanul nagy terjedelmére vonatkoztatva került megállapításra. Az alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezők tehát (ide nem értve, az adatfelvétel módját vitató egyetlen kérelmezőt) a büntetőeljárásról kívüli esetekre vonatkozóan állították az Alkotmány 59. §-a szerinti alapjogi sérelmet. A büntetőeljárásról kívüli esetekben pedig elsősorban az adatokhoz való hozzáférés terjedelmét meghatározó szabályoktól függ, hogy a bűnügyi személyes adatoknak – adott kontextusban – mikor, milyen mélységben van „személyiségprofil” formáló ereje, mennyiben érvényesül az információs önrendelkezéshez való jog, s ezek függvényében érvényre juthatnak-e a rehabilitáció követelményei. Ezért

az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezések – az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésére is figyelemmel – megfelelnek-e az Alkotmány 59. §-ából levezethető követelményeknek, illetve ezzel összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltaknak. Tekintettel arra, hogy a Bnyt. támadott rendelkezéseinek tartalma szoros összefüggésben áll – a külön nem vitatott – a nyilvántartás adattartamára vonatkozó 10. § rendelkezéseivel, a vizsgálatot ennek figyelembevételével végezte el.

1.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséhez fűzött értelmezése során már működésének kezdetén kifejtette, hogy a személyes adatok védelméhez való alapjogot nem hagyományos védelmi jognak tekinti. Döntéseiben egyaránt hangsúlyozta az adatvédelem aktív oldalát és az államnak a jog érvényesítésével összefüggő intézményvédelmi kötelezettségét.

Az adatvédelem tartalmának alapvető alkotmányos követelményeit és elemeit részletesen a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) fektette le az Alkotmánybíróság. „Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.” A határozat kiemelte továbbá, hogy a személyes adatok feldolgozásának törvénnyel való elrendelése ezen kívül is garanciákat kíván meg az adatkezelés valamennyi fázisában. Az érintett számára – jogainak gyakorlása érdekében – követhetővé kell tenni az adatfeldolgozás útját, s külön biztosítékok szükségesek arra az esetre, ha az adatfeldolgozásra beleegyezése nélkül kerül sor. E garanciák rendeltetése, hogy objektív korlátok közé szorítsák az adat útját. A döntés hangsúlyos eleme volt, hogy az adattárolás és feldolgozás legfontosabb korlátja a célhoz kötöttség, ami egyben az információs önrendelkezési jog gyakorlásának legfontosabb feltétele, illetve garanciája. „A határozott cél nélküli, s definiált célok hiányában a különböző felhasználási célok szerint nem osztható, bármely adatot előre meg nem határozható felhasználói körök számára rendelkezésre bocsátó, »készletre« való adatfeldolgozás önmagában alkotmányellenes.” A célhoz kötöttségnek az adatfelvételtől kezdve az adattörlésig bezárólag érvényesülnie kell (ABH 1991, 40–44.).

A törvénnyel történő alapjog korlátozással összefüggésben már az Abh. kiemelte, majd a 46/1995. (VI. 9.) AB határozat még markánsabb követelménnyé tette, hogy a szükségességet szigorú mércével kell mérni. Erre nem ke-

rülhet sor túl általánosan meghatározott okok, pl. szervezetek „feladatainak ellátása”, „mások érdekeinek” „jogos érdekek” és más hasonló megragadhatatlan kategóriák, vagy önmagában a közérdekre történő hivatkozás alapján. „Az elkerülhetlenség és szükségesség a »közérdeknelk« szigorúbb alkotmányos követelmény (...), vagyis az Alkotmánybíróság a »közérdek« fennállásának és alkotmányos indokának a vizsgálatánál is a »szükségesség – arányosság« ismérveit alkalmazza” (ABH 1991, 40, 45, 47.; ABH 1995, 219, 224.).

1.2. Az egyik indítvánnyal több rendelkezésében is érintett, a büntettesek nyilvántartása elnevezésű regiszter célját a Bnyt. 9. § első fordulata határozza meg, míg a második fordulata a célt tágító ismérveket sorolja fel. A nyilvántartás adattartalmát a 10. § (1) bekezdése a)–o) pontjai, illetve a (2) bekezdés a)–j) pontjai rögzítik. A felsorolásból megállapíthatóan a nyilvántartás személyi hatálya nem a tényleges elítéléshez kapcsolódik. Függetlenül a konkrét büntetőeljárásban hozott döntés tartalmától, az eljárás lezárását követően teljeskörűen és minden elemében kiterjed mindazokra, akikkel szemben büntetőeljárást kezdeményeztek és ügyükben bármely eljárási szakaszban, bármilyen tartalmú határozat született. Így még a terheltté nem vált büntetőeljárással érintettek (pl. a nyilvánvalóan alaptalan kezdeményezés „eredményét jelentő” nyomozás megszüntetésekor, a feljelentés elutasításakor) „egyenrangúak” a ténylegesen elítéltekkel. Ez az adatbázis céljához mért valóságtartalmát is megkérdőjelezi. A tárgyi hatályt tekintve a nyilvántartás elemei közé tartoznak az elkövetőre vonatkozó, büntetőjogi leíró adatok, továbbá a bűncselekménnyel, az eljárással és az eljáró hatóságok és a bíróság azonosításával kapcsolatos adatok. Kiterjed a regiszter a különleges eljárásban hozott határozatokra, a külföldi elítélés tényének elismerésére, a kegyelemre, a mentesítésre és a nyilvántartott halálára. Széleskörűen tartalmazza valamennyi büntetés és intézkedés végrehajtásával kapcsolatos adatokat. A nyilvántartás időbeli hatályát – a más okból szintén támadott – 16. § rendelkezései szabják meg, a mentesítés időpontjához kötve a törlés időtartamának kezdetét.

A nyilvántartott adatok igénylésének szabályait a Bnyt. 17–19/A. §-ai tartalmazzák.

1.3. Az adatigénylésre vonatkozó törvényhelyek közül, a Bnyt. támadott 18. §-a valójában nem tartalmaz adatigénylésre való jogosultságot, minthogy a törvény – a Magyar Közlöny nyomdai tőpéldánya szerinti – hivatalosan kihirdetett szövegében az ilyen felhatalmazást megalapozó „jogosult” szó nem szerepel. A jogosultságra történő utalás hiányában a rendelkezés a határozott, világos, normatartalmat nélkülözővé válik, ami pedig az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következően valamennyi jogszabály alapvető alkotmányossági kritériuma [pl. 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.; 26/1996. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 536, 551.]. A 42/1997. (VII. 1.) AB határozat konkrétan meg is fogalmazta, hogy „alkotmányellenessé nyilvánítható az a sza-

bály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot (...)” (ABH 1997, 299, 301.).

Az Alkotmánybíróság több ízben nyomatékosította, hogy a jogállamiság klauzulája szorosan összefügg az alapjogi védelem alkotmányos elvével. [pl. 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1992, 75, 85.; 6/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98–99.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241, 272.; 65/2003. (XII. 18.) AB határozat, ABH, 2003, 707, 718–719.]. A 36/2000. (X. 27.) AB határozat elvi érveléssel mutatott rá, hogy az alapjogot érintő korlátozásnak az elérendő cél és az alkalmazott eszköz relációjában mindenkor határozott törvényi rendelkezéssel kell alapulnia (ABH 2000, 241, 274.). A 65/2002. (XII. 3.) AB döntés kiemelte, hogy a különleges adatok kezelésére vonatkozó törvényi felhatalmazás egyértelműségének hiánya önmagában is alkotmányellenes alapjogi korlátozást valósít meg (részletesen: ABH 2002, 357, 363–364.).

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdését érintő jogkorlátozás tekintetében a Bnyt. 18. §-ának nyelvtanilag inkohérens tartalmára figyelemmel, jelenleg éppen az elérendő cél érdekében az alkalmazható eszközre vonatkozó törvényi felhatalmazás hiányzik. A vizsgált rendelkezés ugyanakkor számos területen és eltérő okokból jogosít fel különböző szerveket és intézményeket a különleges személyes adatokhoz való teljes körű hozzáférésre. Az így igényelt adatokra más jogszabályok további, alapjogokat érintő korlátozásokat – közvetlenül, kötelező erejű jogi norma szintjén, vagy mérlegelést engedő megfogalmazásban – telepítenek (pl. egyes foglalkozások gyakorlásával kapcsolatban).

A Bnyt. 18. §-ában meglévő jogbizonytalanság eleve felborítja azt a kényes egyensúlyt, amely a törvénnyel elrendelt kötelező adatszolgáltatás esetén az adatalany – az adatkezelő – adatigénylő hármában csak a különleges adatok kezelésének fokozott alkotmányossági garanciái hibátlan megtartásával érhető el. Ugyanakkor a vizsgált rendelkezés – az alábbiak szerint – más szempontok alapján is ellentétben áll az Alkotmány 59. §-a szerinti követelményekkel.

1.4. A Bnyt. 17., 18., 19., 19/A. §-ai a büntetettek nyilvántartására vonatkozó adatbázisból való adatigénylés jogosultjait és az adatigénylés körét listázza. Az itt megjelölteket – időbeli korlátok nélkül (azaz a nyilvántartás teljes időtartama alatt) – a 10. § szerint nyilvántartott adatok rendkívül széles körének igénylésére jogosító felsorolás azonban semmilyen tekintetben nem teljes, nem pontos, nem egyértelmű, nem átlátható, és az érdek-legitimitás szempontjából is eltérő eseteket von azonos szabályozási körbe. E rendelkezések nem minden esetben nevesítik az adatigénylés konkrét jogosultját, több olyan szabályt tartalmaznak, amelyek előzetes, általános felhatalmazást adnak közelebbről meg nem határozott „jogosultaknak”. Például a 17. § (1) bekezdés e) pontja alapján minden kötöttség nélkül válik bármely külföldi nyomozó hatóság az adatigénylés jogosultjává, miközben az sem tisztázott, ez a státusa a magyar jog rendelkezéseinek megfelelő-e. Semmi-

féle konkrét jogosultja nincs a 17. § f) pontjában rögzített „adattovábbításra feljogosított más szerv”-nek, vagy a 19. § k) pontja szerinti „tevékenység végzését engedélyező hatóságnak”. Parttalanná teszi az adatigénylést a 17. § (1) bekezdés g) pont szerinti általánosságban megjelölt „szervekre” és „hatóságokra” vonatkozó felsorolás, vagy a (2) bekezdése szerinti, bármilyen szintű jogszabályban, generálisan hatáskör, illetve feladat szerinti feljogosítás. Ezek, illetve a további rendelkezések nem zárják ki azt sem, hogy az itt szabályozottal megegyező (hasonló) vagy eltérő tartalommal adatigénylési jogosultságot további törvények is meghatározzanak (mint ahogyan a valóságban ez a helyzet). E mellett az adatigénylés körében generálisan hivatkoznak „más törvények, illetve jogszabályok” rendelkezéseire (pl. 19. § bevezető rendelkezése), vagy adatigénylési okokra [pl. 19. § k) pont]. Korlátozástól mentes, át sem tekinthető általános feljogosítást kapott az adatigénylésre az igazságügyért felelős miniszter a 17. § (1) bekezdés b) pontjában, vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok a 17. § (1) bekezdés c) pontjában.

Ez a megoldás azt eredményezi, hogy a korlátozóknak szánt – 17–19/A. § szerinti – rendelkezések önmaguk oldják fel a korlátozás értelmét, és végső soron eltekintenek az adatok felhasználásnak céljától, az adatkérés indokoltságától; ennek során közérdekűségi szempontokat nem, vagy csak nagyon áttételesen érvényesítenek, közjogi és magánjogi felhasználók között érdemi különbséget nem tesznek [pl. 17. § b), c), e), f), g) pont, 18. § a) aa) pont, e) pont, 19. § a) i), k) pont, s legpregnansabban a 17. § (2) bekezdés, 19. § (2) bekezdés, 19/A. §]. A Bnyt. egyes rendelkezései az adatmegismeréshez és felhasználáshoz törvényi szintet sem kívánnak meg, általában rendelkeznek „jogszabályi” felhatalmazásról [pl. 17. § (1) bekezdés b) pont, e) pont, (2) bekezdés, 19. § k) pont], miközben alapjog közvetlen korlátozására csak törvény adhat felhatalmazást. Más esetekben a Bnyt. nem határozza meg az adatigénylésre, felhasználásra jogosultságot keletkeztető jogforrási szintet sem [pl. 17. § (1) bekezdés a), b), d), g) pontjai, 18. § 19. §]. A büntügyi nyilvántartás így általában véve a teljes foglalkoztatási, munkavállalói szférában a személyiség „általános átvilágításának” eszközévé válik. Ez a funkciója megmarad akkor is, ha az érintett már mentesült a büntetett előléthez fűződő hátrányok alól, és funkció nélküli mindazon esetekben, ha az érintett ellen nem is indult büntetőeljárás, vagy az felmentéssel befejeződött. A 10. § rendelkezései folytán ugyanis a nyilvántartás adattartama nem a jogerőre képes ügydöntő bírósági határozatokhoz, vagy a felelősséget legalább áttételesen megállapító, szankciót tartalmazó más hatósági határozatokhoz kapcsolódik. Tartalmazza – a terheltté nem is mindig vált – személyek adatait, és (olykor csupán a feljelentő által minősített) vélelmezett bűncselekményeit (pl. nyomozási szakaszban hozott megszüntető végzés), a felmentő ítélet meghozatalakor pedig nem a bírósági döntésről, csupán a vádról ad tájékoztatást. Az így nyert adatok azonban az adatigénylők döntésének az adatalannyal kapcsolatos döntése (negatív) befolyásolására szintén alkalmasak.

Az adatigénylés tartalma más szempontból is tisztázatlan, általában véve túl szélesen, esetenként pedig nem egyértelműen meghatározott. A Bnyt. 17–18. §-ainak bevezető fordulata, illetve a 19/A. §-a az ott felsorolt esetekben – az adatigénylés céljától függetlenül – a 10. § szerint nyilvántartott adatok teljes körű igénylésére jogosítja a felhasználót; a 19. § bevezető mondata pedig „a 10. § (1) bekezdésében meghatározott adatokból” való adatigénylés fordulatot alkalmazza. Azt a későbbi rendelkezések sem tisztázzák, hogy az egyes, egymástól jelentős mértékben eltérő esetekben ez – az *a*)-tól *o*) pontig terjedő – felsorolásnak pontosan mely elemeire terjed ki.

E szabályok formailag „adatigénylésről” intézkednek, de a Bnyt. további rendelkezéseit figyelembe véve ennek teljesítése egyetlen esetben sem igényli az adatalany hozzájárulását, az adatalany az adatátadásról és az adat útjáról tájékoztatást csak kérelemre kap, illetve egyes esetekben ez utóbbi is megtagadható (Bnyt. 54. § második mondat). A Bnyt. 49. § (3) bekezdésének kijelentő módban történő fogalmazásából következően pedig a bünygyi nyilvántartó a felhasználók részére határidőn belül köteles teljesíteni az adatszolgáltatást. Ennélfogva a vizsgált rendelkezések minden esetben a kötelező adatszolgáltatással egy tekintet alá esnek, azzal azonos módon működnek, arra tekintet nélkül, hogy az adatigénylési érdekek súlya jelentős mértékben eltérő (pl. büntetőeljárás lefolytatása, magánszférában történő foglalkoztatás, közlekedési igazgatás). Az adatfelhasználási jogosultság személyi, tárgyi és időbeli hatálya annak rendeltetésétől függetlenül egybeesik a Bnyt. hatályával.

1.4.1. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság – már a 2/1990. (II. 18.) AB határozatában, majd a 20/1990. (X. 4.) AB határozatában, illetve az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában, legutóbb pedig a 36/2007. (VI. 6.) AB határozatában rámutatott – a személyes adatok védelme nem azt jelenti, hogy azokat az érintetten kívül senki és semmilyen okból nem ismerheti meg. Önmagában nem sérti az Alkotmány e rendelkezését, ha jogszabály a személyes adatok közlésére vonatkozó kötelezettséget ír elő. Az ilyen törvényi korlátozás is alkotmányellenes azonban akkor, ha arra kényszerítő ok nélkül, a szükségesség és arányosság alkotmányi mércéjét túllépve kerül sor (ABH 1990, 18, 20.; ABH 1990, 69, 70.; ABH 2001, 442, 460.; ABH 2007, 433, 447.). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor több határozatában az Alkotmány 59. §-a szerinti információs önrendelkezési jog alaptételeként szögezte le, hogy a célhozköthettség elve az adatkezelés egész folyamatára, így az adattovábbításra, az adatigénylésre, az adatátvételtre is vonatkozik. Az adatalany számára követhetővé kell tenni az adat útját, az érintett tudta nélküli adattovábbítás eseteit pedig megfelelő törvényi szintű garanciáknak kell övezniük (elsőként: Abh. ABH 1991, 40, 43.).

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan is vannak olyan esetek, amikor az egyénnek a szükséges mértékben el kell viselnie jogainak társadalmi érdekből való korlátozását, így bizonyos ponton túl nem akadályozhatja személyes adatainak felhasználását. A bünygyi nyil-

vántartás rendeltetéséből következik, hogy az itt tárolt adatok továbbítása az Alkotmányban meghatározott feladatok teljesítéséhez, alkotmányosan elismerhető célok érvényre jutásához kapcsolódóan nem mindig függhet az érintett akaratától, sőt azokat kivételképpen tudta nélkül is közölni kell az arra jogosultakkal. Ilyen eset lehet például az állam büntetőjogi igényének érvényesítése érdekében a korábbi büntetőeljárás során beszerzett adatoknak az új eljárásban való felhasználása, vagy az Alkotmánybíróság más határozatában is elismert alkotmányos értékek: a bűnüldözésből, a bűnmegelőzésből, a nemzetbiztonság védelméből származó feladatok teljesítése. Az arányosság követelménye – amely éppen úgy vonatkozik az adattárolásra, az adatigénylésre, az adattovábbítás terjedelmére és céljaira, mint a felhasználás indoklására – azonban a jogkorlátozás ilyen eseteiben is irányadó [részletesen: pl. 20) 1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 92.; 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 195.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 196.; 44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 641–642.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szükségesség-arányosság követelményének vizsgálatakor abból indul ki, hogy a magánszférát érintő védelmi jogok lényegéhez tartozik az azokba való beavatkozástól történő tartózkodás is, ezért a beavatkozás indoklását és terjedelmét szigorú mércével kell mérni. A bünygyi nyilvántartás önmagában véve is a bűncselekmény elkövetéséhez kapcsolódó, a magánszférába való, lényeges, utólagos beavatkozást lehetővé tévő jogi eszköz. Ez szükségképpen szemben áll az Alkotmány 54. § (1) bekezdése által védett, az emberi méltósághoz való jogból fakadó, a személyiség szabad kibontakozásának részét képező, a magánszférához való hozzáférés határait megszabó önrendelkezési joggal, illetve – a társadalmi hasznosságát tekintve elismert – reszocializációs igénnyel. Pusztán már a büntetőeljárásról való bárki által történő tudomásszerzés jelentősen csorbítja a személyiségi jogokat, mert az adatalanyt negatívan minősíti. A Bnyt. most vizsgált rendelkezései – részben önmagukban, részben más jogszabályok rendelkezéseinek keretében – a megismeréshez olyan felhasználási célokat tárítanak, amelyek az adatalany szempontjából a személyiség szabad kibontakozásának radikális korlátaiként funkcionálnak, illetve adott kontextusban jelentősen befolyásolják azt a megítélést, amely az adatalany jövőbeni helyzetét meghatározza. A különleges személyes adatokhoz való hozzájutás jelen esetben azt célozza, hogy az adatalany felett – különböző, egymástól jelentős mértékben eltérő jogviszonyokban – dönteni jogosult hatóságok, szervek, személyek, közjogi és magánjogi felhasználók az így megismert adatokból döntésüket komolyan meghatározó következtetéseket vonjanak le. Ezen a ponton érintkezik az Alkotmány 59. §-a szerinti információs önrendelkezési jog az 54. § szerinti emberi méltósághoz való joggal és más alapjogokkal, többek között a foglalkozás gyakorlásához való joggal.

A nyilvántartás céljából következően az adatalanyunk semmilyen döntési joga nincs abban, hogy a nyilvántartás

vezetésére jogosult hatóságok számára engedi-e a privát-
autonómiájához való hozzáférést. A nyilvántartásba való
bekerülés automatikus, az adatalany sem a bekerülésről,
sem a törlésről külön határozatban nem értesül, abba be
sem tekinthet, az adatok pontosságát, teljeskörűségét, idő-
szerűségét (az adatkezelés tisztességességét) nem ellen-
őrizheti, ismeret hiányában pedig törlést, helyesbítést nem
kérhet. Ugyanez a beavatkozási, döntési tilalom érvénye-
sül a kötelező adattovábbítás azon eseteiben, amikor a de-
mokratikus társadalom védelme érdekében igazolható a
legitim kontroll.

A magánszférába való beavatkozáshoz fűződő érdek in-
tenzitása azonban még ezen esetekben, az információs ön-
rendelkezés szükségképpen korlátozásakor sem lehet
mindig azonos. Az függhet a bűncselekmény súlyától, jogi
tárgyától, következményeitől, az elkövetői minőségtől
(pl. fiatalkorú), az adatfelhasználási jogosultság utólagos
eseteiben pedig terjedelmét meghatározza a legitim kont-
rollnak a bűnügyi nyilvántartáshoz viszonyított célja és a
reszocializációs igénnyel szembeni jelentősége. A bűncse-
lekmény elkövetője is a társadalom tagja marad, így önren-
delkezési joga az arra való igénye körében nem korlátoz-
ható, hogy jogsértés nélkül helytálljon egy szabad társada-
lom feltételei között, minthogy a reszocializáció már a
büntetőeljárásnak és a büntetésnek is elismert célja. Az
emberi méltósághoz való joggal is ellentétes a rehabilitá-
ciót kizáró, kirekesztéshez vezető stabilizált stigmatizáció,
a társadalmilag hasznos tevékenységet tartósan ellehetet-
lenítő megbélyegzés. Ebből következően az információs
önrendelkezéshez való jog korlátozására is csak az elke-
rülhetetlenül szükséges esetekben és akkor is csak az ará-
nyosság keretei között kerülhet sor.

A Bnyt. vizsgált rendelkezéseiben az információs ön-
rendelkezési jog lényegesen sérül azzal, hogy a 10. § sze-
rinti differenciálatlan és nem minden esetben pontos adat-
tartalommal, valamennyi bűncselekményre és büntetőeljár-
ással érintett személyre nyilvántartott adatállományból
való adatigénylés során nem különülnek el az alapjog kor-
látozásának „szükségképpen”, így a kötelező adatszolgá-
ltatás körébe vonható esetei azoktól az adat-felhasználási
köröktől, amikor az adatalany hozzájárulása nem mellöz-
hető az adatigényléséhez. Ebből a szempontból az itt sza-
bályozott és egységesen az „adatigénylési jogosultság” fo-
galma alá sorolt adatigénylési okok nagymértékben külön-
böznek egymástól. {Az adatalany hozzájárulása értelem-
szerűen közömbös pl. az újabb büntetőeljárásban, [pl.
17. § (1) § a) pont], nem tartozhat viszont a kötelező adat-
szolgáltatás esetkörébe, ha az adatigénylő valamely foglal-
kozás, hivatás gyakorlásához, valamilyen jog gyakorlását
lehetővé tévő engedély kiadásához kapcsolódó döntése
meghozatalához kíván az adatalanyról információt szerez-
ni. A más okból alkotmányellenesnek talált, a Bnyt.
18. §-ában foglalt rendelkezéseken kívül döntően ilyen
szabályokat tartalmaz a 17. § (2) bekezdése, a Bnyt.
19. §-a.}

Az eltérő adatigénylési, adatkezelési célok és igények
vizsgálatának a Bnyt. szerinti egységes kezelése, az igé-

nyelhető adatok körének egységesen széles spektruma, il-
letve az orientációs pontok nélküli válogatást lehetővé té-
vő volta (pl. 19. §), továbbá az adatigénylő adatkezelői jo-
gi státusával (kinevező-ellenőrző hatóság) összefüggő fel-
hatalmazás tisztázatlansága ugyancsak érinti az informáci-
ós önrendelkezési jog korlátozásának szükségességét. Az
adattvédelem minden esetére irányadó követelmény, hogy
az adattovábbítási művelet végrehajtásakor az adatfeldol-
gozáshoz az adatkezelés mindkét résztvevőjének vagy tör-
vényi felhatalmazással vagy az adatalanytól származó
hozzájárással kell rendelkeznie (részletesen: Abh. ABH
1991, 40, 42–43.). A célhoz kötöttségnek abban a tekintet-
ben is érvényesülnie kell, hogy a továbbított adatkör csak a
felhasználási cél által meghatározottak szerint, az adatok
igazoltan szükséges mértékére korlátozódhat. Ebből a
szempontból legitim cél mellett is az adatigénylés határát
(az arányosság követelményét) jelenti, hogy az igényelt
adat a konkrét esetben (ügyben) a döntésre jogosult fel-
használó – ellenőrzési, mérlegelési szempontjai szerinti –
valódi tájékoztatására és ne „személyiség-feltárássá” szol-
gáljon.

1.4.2. A személyes adatok védelmének és az informá-
ciós önrendelkezéshez való jog érvényesülésének az Al-
kotmánybíróság által többször hangsúlyozott garanciája,
hogy az adatkezelési műveletek során csak olyan adat ke-
zelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához
feltétlenül szükséges. Az adattvédelem konstans elemét, a
célhoz kötöttséget nem pótolja, ha az adatbirtokos és az
adatkérő az adatfelhasználásra megfelelő felhatalmazással
rendelkezik és az adattovábbítás műveletének biztonsága
garantált. Az Alkotmánybíróság a 29/1994. (V. 20.) AB
határozatában rámutatott arra, hogy a célhoz kötöttség és
az osztott információs rendszerek követelménye olyan al-
kotmányossági garanciák, amelyek az adatfeldolgozóknak
az érintett felett való korlátlan hatalmát és az állam abszol-
út hatalmat generáló információkoncentrációját is hiva-
tottak visszaszorítani (ABH 1994, 148, 153.). Ezért az
adattovábbítás folyamatában is felismerhetővé kell tenni a
cél folytonosságát, vagy legitimálni kell a cél megváltozá-
sát (részletesen: ABH 1991, 40, 44–45.).

A bűnügyi nyilvántartás és azon belül a most vizsgált
büntettesek nyilvántartása globális kiterjedésű, nagy kapa-
citású adatbázis, amely a Bnyt. 10. §-a alapján a szenzitív
adatok kivételesen széles spektrumát tárolja. Az ilyen uni-
verzális adatbázisok különösen veszélyesek az egyén adat-
védelmi érdekeire, mert létezésük és az adatállományuk-
ból végzett adattovábbítási műveletek önmagukban is ma-
gas fokú adatbiztonsági kockázattal járnak. Ezért különö-
sen fontos, hogy a különböző felhasználók között, a fel-
használói minőségre, a felhasználás végső céljára figye-
lemmel a jogalkotó különbséget tegyen, az általuk igé-
nyelhető adatok pontos körét szabatosan körülírja, és a
szükségesség követelményének megfelelően konkretizálja
a célhoz kötöttség paramétereit az adatigénylő oldalán is.
Az adatok tárolására, továbbítására egyaránt vonatkozó
adattakarékosság követelményének megtartása az adatke-
zelési műveletek során olyan garanciális elem, amely nél-

kül az információs önrendelkezéshez való jog érvényesülése illuzórikussá válik.

A bűnügyi nyilvántartóban és a büntettek nyilvántartásában tárolt, a büntetés-végrehajtási adatkört is tartalmazó adathalmaz átfogó ismerete még az adathasznosításnak a bűnügyi nyilvántartáshoz legszorosabban kapcsolódó esetében, a terhelt ellen folyó konkrét büntetőeljárásban is csak kivételesen indokolt. Ennek során sem lehet ugyanis szélsőségesen eltávolodni attól a céltől, amelyet a Bnyt. 9. §-a meghatároz. Más eljárásokban, illetve más okból történő adatigénylés esetén azonban az adatok ennél szűkebb körének hozzáférhetősége és a hozzáférés körében megszabott időbeli (a nyilvántartási idővel nem mindig egybeeső korlátok) biztosíthatják az arányosság követelményének érvényesülését. Ennek pedig egyedül az az alkotmányossági szempontból megfelelő garanciája, ha a törvény az adatigénylő oldalán, az adattakarékosság elvét figyelembe véve, a felhasználás céljával adekvát módon pontosan meghatározza az igényelhető adatok körét. Különösen fontos ennek a követelménynek a teljesülése az adatalany információ-gazdálkodáshoz való jogának teljes kizártságával járó azon adatforgalomban, amikor az érintettek még az adattovábbítás tényéről sem adható tájékoztatás. A jogorvoslat teljes körű hiányában is megnyilvánuló egyenlőtlen kommunikációs helyzet ellensúlyozása mellett, nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az adat útja ilyenkor véglegesen kikerül az adatkezelés elsődleges jogosultja: a bűnügyi nyilvántartást végző hatóság rendelkezése alól is.

A Bnyt. 17–19/A. §-aiban foglalt rendelkezések ennek a követelménynek nem felelnek meg. A törvény az itt felsorolt adatigénylőket a felhasználás céljától függetlenül, a szükséges korlátozás eseteit messze meghaladóan – esetenként bizonytalan tartalmú „érdek” mentén, törvényi szint alatti jogforrás alapján – globálisan jogosítja fel a büntettek nyilvántartásában szereplő, a 10. §-ban felsorolt valamennyi adat vagy legalább a 10. § (1) bekezdése szerint felvett adatok igénylésére.

1.4.3. A célhoz kötöttség elvének érvényesülésétől való további eltávolodást tesznek lehetővé a Bnyt. vizsgált szabályainak az adatigénylők és az igényelhető adatok körére vonatkozó rendelkezései is.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogi korlátozás szükségességének és arányosságának elvont és konkrét megítéléséhez szorosan hozzátartozik, hogy mind az elérni kívánt cél, mind az ennek érdekében alkalmazott eszköz tartalma törvényben világosan körülírt legyen [részletesen pl. 36/2000. (X. 27.) AB határozat (ABH 2000, 241, 274.); 65/2002 (XI. 3.) AB határozat, (ABH 2002, 357, 363–364.)]. Már az Abh.-ban hangsúlyozta, hogy a személyiségi jogok védelmével nem áll összhangban a személyes adatoknak általában valamilyen „feladat ellátásával” kapcsolatos igénylése. Ebből a szempontból nem haladja meg az általánosság szintjét az olyan típusú törvényi meghatározás sem, amely minisztériumok, szervezetek „alapfeladatára”, körül nem határolt tevékenységi körére utal, vagy hasonló, az adatfeldolgozás azonosításá-

ra alkalmatlan módon írja körül az adatigénylő érdekkörét (Abh. ABH 1991, 40, 44–45, 47–49.). A 44/2004. (XI. 23.) AB határozat az információs önrendelkezéshez való jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának minősítette az adatkezelésnek általában egy szervezet működésére („rendőrségi célra”) vonatkoztatott meghatározását. Rámutatott, hogy az ilyen jogszabály tartalom nélküli, parttalan értelmezést tesz lehetővé, így a konkrét esetekben nem is ítélt meg, hogy az erre épülő adat-felhasználási szabályok megfelelnek-e a szükségesség-arányosság alkotmányi követelményének (ABH 2004, 618, 638.). A 46/1995. (VI. 30.) AB határozat azt emelte ki, hogy egy meglévő adatbázis hasznosításakor a felhasználói kör bővülésével és rétegződésével arányosan még a célhoz kötöttség szabályainak érvényre jutása mellett is fokozott garanciákra van szükség (ABH 1995, 219, 223–225.).

Az Alkotmánybíróság nagyszámú határozatában fejtegette ki, hogy az alapjog korlátozására a szükségesség és arányosság követelményének érvényre jutása mellett is csak törvényben kerülhet sor [összefoglalóan pl. 64/1991. XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300.; 29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 148, 155.; 27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 143, 147–148.]. A különleges személyes adatok kezelésével kapcsolatban a 65/2002. (XII. 3.) AB határozat külön kiemelte, hogy az alapjog korlátozására az adatminőségre tekintettel szigorú követelmények vonatkoznak. Az adatkezelési műveletek, az elvégzésükre való feljogosítás, a célhoz kötöttség szabályainak az adatigénylő oldalán való megléte, az adatfeldolgozók pontos körének és az igényelhető adatkörnek a meghatározása közvetlen kapcsolatban állnak az alapjog lényegével és speciális garanciákat igényelnek. Ezért nem lehetséges az adatigénylésre való jogosultság és az adatkör feladathoz igazított meghatározása bármilyen szintű jogforrásban, az kizárólag csak törvényben történhet (ABH 2002, 357, 363, 364.).

A felhasználásra vonatkozó garanciák nélkül, definiált cél nélküli, vagy a törvényes adatminőséget nem garantáló gyűjtőkör jelenik meg elsősorban a Bnyt. azon rendelkezéseiben, amelyek különböző „kötelezettségekhez”, „hatáskörökhöz”, „feladatkörökhöz” kapcsolódóan adnak felhatalmazást adattovábbításra vagy generálisan „jogszabályban meghatározottak szerinti” általános adatigénylést tesznek lehetővé [17. § (1) bekezdés *b*), *e*), *f*) pontjai, (2) bekezdése, 18. § *e*) pontja, 19. § *k*) pontja]. Az adatigénylésre vonatkozó rendelkezések, egymástól távol eső érdekek teljes körű kielégítésére törekvő és az adatigénylők érdekeit részben szükségtelenül, részben aránytalanul preferáló szabályozási koncepcióra visszavezethetően csak részlegesen veszik figyelembe az alapjog korlátozására vonatkozó, az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből fakadó követelményeket. Az adatigénylésre jogosultak oldalán – a rendkívül tág keretek között mozgó – utólagosan, jogszabályban biztosítható felhatalmazásra, körül nem írt tevékenységre, hatáskörre tekintettel nem mindig mutatható ki olyan közérdek, amely egyáltalán az információs önrendelkezési jogba való beavatkozás szükségességét igazol-

ná; vagy a tárgyi (feladat szerinti) korlátozás tekintetében nem igazolható olyan, mások alapjogainak védelme, alkotmányos cél, vagy feladat érvényre jutása miatt szükséges komoly érdek, amely az időbelileg is széles körű beavatkozás elkerülhetetlenségét alátámasztaná.

Ellenőrizhetetlenné teszik az adatáramlást, és így nem igazolják a korlátozás szükségességének megengedhetőségét azok a rendelkezések is, amelyek általában nemzetközi egyezményekre, méginkább nemzetközi kötelezettségvállalásra hivatkozással biztosítják a bűnügyi nyilvántartás adatainak felhasználását. Az Alkotmánybíróság a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatban kimondta, hogy a nemzetközi jog forrásainak a belső jogforrásban történő hivatkozás során is azonosíthatónak és az állampolgárok számára hozzáférhetőnek kell lennie mindazon esetekben, amikor abból rájuk kötelezettség vagy érvényes tilalom származik. Ugyancsak ez a határozat hangsúlyozta azt is, hogy általában a „jogszabályokra”, azok előírásaira való hivatkozás túlságosan tág, mert „a magyar jogrendszerben szereplő valamennyi jogszabályt – beleértve az alacsonyabb szintű és a helyi jogszabályokat is – felöleli.” (ABH 2000, 377, 380–381.). A Bnyt. hivatkozott szabályaiban az alapjogi korlátozás mércéjeként nem szolgáló fenti esetkör kibővül egy további – jogon kívüli elemeket is tartalmazó – körrel, a „nemzetközi kötelezettség-vállalással”.

1.4.4. Az 1.4.1–1.4.3. pontokban kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Bnyt. 17–19/A. §-ait megsemmisítette. A támadott rendelkezések az esetek döntő többségében külön-külön több oknál fogva is, összességükben pedig többszörösen, kényszerítő, vagy a jogszabályból felismerhető, megfelelő indok nélkül, részben szükségtelenül, részben aránytalanul korlátozzák az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében védett, az információs önrendelkezéshez és a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogot.

A bűnügyi nyilvántartás rendeltetéséből következően az adatkezelő és az adatalany között szükségképpen kiegyensúlyozatlan helyzet áll fenn. Az adatgazdálkodás joga az érintettnél igen korlátozott, főként a részleges és utólagos tájékozódásra terjed ki. Az adatáramlást a kötelező adatszolgáltatás eseteiben a hozzájárulása megtagadásával sem akadályozhatja meg, és arról előzetesen semmiképpen nem is tudhat, továbbá utólagos ellenőrzésre sem mindenkor van lehetősége.

Kétségtelenül lehetnek az adattovábbításnak olyan esetei, amelyekről az adatalany nem értesülhet, mert ez az adatigénylés célját és az ahhoz kapcsolódó feladat teljesítését hiúsítaná meg. Mindazonáltal az alkotmányossági kontrollnak ilyen esetekben is érvényesülnie kell, legalább úgy, hogy az okok, a feltételek és az ilyen felhasználók köre, illetve az adatigénylés célja a törvényben előre tisztázott. Ez a konkrét esetekre vonatkoztatva még mindig nem garantálja az adatfelhasználás szükségességének és arányosságának érvényesülését, de a szabályozás legalább az elvont alkotmányossági kontroll lefolytatását lehetővé teszi. Az adatigénylésnek az 1.4.3. pontban vizsgált esetekben a szabályozás legnagyobb hátránya az, hogy a tisztá-

zatlan feltételek mentén az adatigénylés, továbbítás, felhasználás rendeltetése nem állapítható meg, és így nem igazolható, hogy a korlátozás – legalább – elvont értelemben összhangban van-e az elérendő céllal, elkerülhetetlenül indokolt-e és arányos-e.

A bűnügyi nyilvántartásnak és alkotmányos keretek között történő „hasznosításának” többféle modellje lehet. Ezek eltérő hatást gyakorolnak az alapjogok érvényesülésére és eltérő mértékben jogosítják az adatalanyt az adatszolgáltatásban való közreműködésre. Az eltérő koncepcióra épülő szabályozás eltérő típusú garanciákat is kíván meg. Azt azonban a törvénynek kell tisztáznia, hogy hol vannak a kötelező adatszolgáltatás határai, mikor, milyen feltételek és következmények mellett vonható be az adatalany az adathasznosításba. Minden modellre vonatkozó követelmény, hogy a törvényben meghatározott adatkezelési célok az adatigénylés rendszere nem mehet túl, a célhoz kötöttségnek mind az adatszolgáltató, mind az adatigénylő oldalán érvényesülnie kell. Ebben a tekintetben a jogalkotó felelőssége a Bnyt. és az arra támaszkodó jogszabályok közötti koherencia megteremtése.

A támadott rendelkezések megsemmisítésére vonatkozó időpont meghatározásakor az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatának megfelelően – figyelemmel volt arra, hogy a jogszabály alkotmányellenességének az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ában meghatározott következményei szoros összefüggésben állnak a jogbiztonság követelményével [először: 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 73–74.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 407.]. A 64/1997. (XII. 17.) AB határozat kimondta, hogy a főszabályként irányadó *ex nunc* hatályú megsemmisítéstől akkor lehet eltérni, „ha a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja” (ABH 1997, 380, 388.). A jogrend épségét, kiszámítható működését jelen esetben is az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása biztosítja, mint-hogy ez kevesebb veszélyt jelent az azonnali megsemmisítésnél [részletesen pl. 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 770.]. Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette, hogy a közrend, a közbiztonság védelme, az állam nemzetközi kötelezettségei a büntetettek nyilvántartására vonatkozó új szabályozás megalkotásig sem nélkülözhetik a már meglévő adatbázis megfelelő keretek között történő igénybevételét.

2. Az erre vonatkozó indítványra figyelemmel az Alkotmány 59. § (1) bekezdése és a 2. § (1) bekezdése mentén vizsgálta az Alkotmánybíróság a Bnyt.-nek az erkölcsi bizonyítvány tartalmára vonatkozó 59. § b) pontját.

A hatósági erkölcsi bizonyítvány olyan közokirat, amely a Bnyt. 59. §-a szerinti természetes személyazonosító adatokat és az ott megformulázott közléseket – a Bnyt. 3. §-ára figyelemmel – közhitelesen tanúsítja. A támadott rendelkezés szerint „a büntetettek nyilvántartásában nem szerepel” közlést kell bejegyezni akkor, ha az adatalany büntetlen, mentesült a büntetett előéletéhez fűződő hátrá-

nyok alól, vagy – noha ez a felelősség megállapítását jelentí – vele szemben az ügyész a vádemelést elhalasztotta. Figyelemmel azonban a 10. § rendelkezéseire ez a közlés egyetlen olyan esetben sem felel meg a valóságnak, ha az elítélt mentesült ugyan a büntetett előléthez fűződő hátrányok alól, de vele szemben a Bnyt. 16. §-ában meghatározott külön nyilvántartási idő még nem telt el. Az ún. pótmagánvádas ügyekben pedig eleve kettős nyilvántartás jöhet létre, minek folytán a közokirat kizárólag helytelen tartalommal állítható ki.

Az erkölcsi bizonyítvány igénylésének és kiadásának célját a Bnyt. csak áttételesen az 58. § (2) bekezdésében határozza meg. E szerint az okirat a büntetlen előélet igazolására szolgál. Ebből, valamint további jogszabályokból következően az erkölcsi bizonyítványnak nem az a funkciója, hogy a büntetettek nyilvántartásában tárolt adatok teljes köréről az adatalnyt tájékoztassa. Ilyen tájékoztatásra az érintett a bünygyi nyilvántartást kezelő szervtől, az adatközlés és az adatszolgáltatás rendjéről szóló 7/2000. (II. 16.) BM–IM együttes rendelet 32. §-a szerint (kivételekkel) jogosult. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerinti információs önrendelkezési jog gyakorlására tehát nem az erkölcsi bizonyítvány kiadása, hanem ez a tájékoztatás szolgál. Ebből következően a Bnyt. 59. § b) pontja ezt a jogot nem sérti, tehát az indítvány e tekintetben nem megalapozott.

Sérti viszont az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményét.

A „büntetettek nyilvántartásában nem szerepel” közlés mögött meghúzódó, a Bnyt. 59. § b) pontja szerinti jogszabályi tartalom lényegében a büntető anyagi jog szerinti büntetlenség fogalmát fedí le. A büntetlenség tekintetében a jogrendszer belül kialakult azonban egy háromszintű különbségtétel. A jogszabályok eltérően kezelik a büntetőjogi szankcióval sújtott, de büntetőjogi értelemben mentesült terhelteket, a mentesülést követő külön nyilvántartási időn belül a büntetettek nyilvántartásában szereplő, büntetőjogilag büntetlennek minősülő személyeket, és azokat a jogalanyokat, akikkel szemben büntetőeljárás soha nem indult, büntetőjogi, vagy büntető eljárásjogi jogkövetkezmény alkalmazására nem került sor. A támadott rendelkezésben szereplő formula ennek a három rétegű különbségtételnek az azonos kezelését kívánta – alkotmányellenes módon – megjelölni.

Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban a jogok és kötelezettségek fennállása, illetve igazolása szempontjából a közhitelű nyilvántartásoknak önmagukban is garanciális jelentőséget tulajdonított [pl. 8/1998. (III. 20.) AB határozat, ABH 1998, 102, 103–105.; 646/B/1993. AB határozat, ABH 1998, 883, 885–886.; 354/B/1995. AB határozat, ABH 1998, 904, 907.; 1130/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 520, 522–523.; 955/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 787, 788.; 652/D/2005. AB határozat, ABH 2006, 1774, 1777.; 441/D/2006. AB határozat, ABH 2007, 1984, 1992.]. A 8/1998. (III. 20.) AB határozat megállapította, hogy a közhitelesség elve harmadik személyekkel szemben fennálló olyan elv, amelyre a jóhiszemű

jogok gyakorlása épül, amely alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, s amelynek lényeges tartalma nem korlátozható (ABH 1998, 883, 885.).

A közhitelű nyilvántartásokhoz általában a bejegyzett adatok fennállásáról és a hozzájuk fűződő jogosultságokról, a törölt jogok fenn nem állásáról szóló vélelmek fűződnek. A bünygyi nyilvántartás egy tekintetben minden más közhitelű nyilvántartástól különbözik. A többi esetben a nyilvántartásba betekintés vagy az abból való tájékozódás bárki számára megengedett. A bünygyi nyilvántartásba való betekintés nem lehetséges, az abból való adatszolgáltatás korlátozott. E betekintés hiányát pótolja a közokiratiság elve. Ez alapján az érintettől (adatalnytól) szervezetek és harmadik személyek olyan igazolást igényelhetnek, aminek a kiállítására – törvény által garantáltan – a büntetettek nyilvántartása alapján, csak a hatóság részéről kerülhet sor. A kiállítás alapját az igazolás igénylője semmilyen módon nem kontrollálhatja, annak tartalmával szemben bizonyítást nem folytathat le, akkor sem, ha annak tartalmához számos jogszabály direkt következményeket kapcsol. Így a harmadik személyek részéről fennálló jóhiszemű vélelem nem csupán a nyilvántartás közhitelességéhez fűződik, hanem az ennek alapján kiállított közokirathoz is.

Jogállamban a jogbiztonság követelményével eleve elentétes, ha a közhiteles nyilvántartás alapján a hatóság részéről kiállított közokirat valóságtartalmával szemben éppen a közokirat kiállításának alapjául szolgáló törvény ébreszt kétségeket. Az Alkotmányban is védett jogok, alkotmányos célok és érdekek biztosítékául is szolgáló közhiteles és a közokiratiság elvének érvényesülését erodálja, ha a jogviszonyok létesítésének, fenntartásának alapjául szolgáló okirat mögött éppen a kiállításának alapjául szolgáló törvény, vagy a jogrendszer belső ellentmondásai, illetve az alkalmazott jogtechnikai megoldások folytán ténylegesen nem fűzhető a közokiratok valódiságához fűződő vélelem. Ez a jogrendszer kiszámítható és hiteles működését veszélyezteti, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközően alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság a Bnyt. 59. § b) pontját – az előző pontban kifejtett érvekre figyelemmel, jövőbeni hatállyal – megsemmisítette.

3. Az egyik indítvány a Bnyt.-nek a daktiloszkópiai és fényképnylvántartásra vonatkozó csaknem valamennyi szabályát és ezzel összefüggésben az e rendelkezések végrehajtására irányadó BM–IM–PM együttes rendelet kapcsolódó törvényhelyeit támadta mindenekelőtt az Alkotmány 59. §-ára hivatkozással.

3.1. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán elsőként azt vizsgálta, hogy a daktiloszkópia nyomok és a fényképek olyan adatnak tekintendők-e, amelyek védelmére az Alkotmány 59. § (1) bekezdése kiterjed.

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint személyes adatnak minősül minden, meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat. Az 1998. évi VI. törvénnyel kihirdetett, az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban 1981. január 28. napján kelt

Egyezmény elnevezésű jogi instrumentum 2. cikke a személyes adat fogalmába von minden olyan információt, amely egy beazonosítható egyénre vonatkozik.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) alkalmazása során – a privátszféra általános védelmét garantáló – a magán és családi élet védelméről szóló 8. cikk hatálya alá vonta a képmás- és ujjnyomat-készítés esetkörével összefüggő ügyeket (pl. Friedl contra Ausztria, ügyben hozott 1995. január 31-i ítélet, a P. G. és J. H. contra Egyesült Királyság ügyben hozott, 2001. szeptember 25-i döntés). A döntésekből megállapíthatóan ezeket a meghatározott személlyel kapcsolatba hozható, meghatározott célt szolgáló információkat és ismertetőket a privát szféra olyan szegmenseinek tekintette, amelyekre a 8. cikk hatálya annak ellenére kiterjed, hogy a róluk szóló dokumentumok keletkezése csupán sajátos feladatok ellátásához kapcsolódóan megengedett.

Az Alkotmánybíróság a kamerarendszerek kötelező alkalmazását vizsgáló 35/2002. (VII. 19.) AB határozatában a fényképfelvételre, annak készítésére, tárolására, továbbítására szintén vonatkoztatta az adatvédelmi, adatkezelési szabályokat. A fényképet (felvételt) az érintett olyan jellemző azonosítójának ismerte el, amelynek felhasználására az Avtv. 16. §-ából következően a szükséges-arányos korlátozás követelménye vonatkozik. Az e határozatában foglalt megállapításait az Alkotmánybíróság jelen ügyben is irányadónak tekintette.

A 8–12 pontos egyezéssel a személyazonosság megállapítására mechanikusan és biometrikusan alkalmas ujjnyomat szintén csak egy meghatározott személyhez kapcsolható, magas prioritású azonosító, amely a személyazonosság felismerését önmagában is lehetővé teszi. Az ujjnyomat olyan speciális eljárással készült, az egyén testi sajátosságainak megjelenítésére közvetlenül alkalmas, konstans ismérvek összességét hordozó lenyomat, amelynek más személyekhez való hozzárendelése – megfelelő azonosító pontok mellett – kizárt. Eszerint tehát a daktiloszkópia módszerének igénybevételével keletkezett információk, a személyes adatok átfogó kategóriáján belül megfelelnek a biológia azonosító adat kritériumainak, amelyek leíró adat formájában is megjeleníthetők.

A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alaptörvény 59. § (1) bekezdéséből levezetett adatvédelmi követelményeket a fénykép és daktiloszkópiai nyilvántartásokra is vonatkoztatta.

3.2. A jogalkotó a daktiloszkópiai adatokra és a fényképekre vonatkozó nyilvántartásba-vételi kötelezettséget, a bűnösség formáját meghatározó egyik anyagi jogi kategóriához: a szándékossághoz, a törlés egyes eseteit pedig további, részben anyagi, részben eljárásjogi jogintézményekhez kötötte. Ez a megoldás azonban a nyilvántartási kategóriák Bnyt. 36. §-a szerinti meghatározásával együtt indokolatlanul széles adatbázis létrehozásához vezet, amely – figyelemmel az adatkezelés Bnyt.-ben meghatáro-

zott céljára – a személyes adatok védelme és az információ önrendelkezési jog szempontjából önmagában is szükségtelen és aránytalan korlátozást eredményez. A választott szabályozási mód (kritérium) folyamatosan, hatalmas mennyiségű bűnügyi személyes adat megfelelő adatbiztonsági és eljárási garanciák nélküli kezelésével: gyűjtésével, tárolásával, feldolgozásával, továbbításával jár együtt, ami mindkét címzett adatállomány sérülésének kockázatát az elfogadható, a szükségképpen technikai veszélyeket meghaladó mértéken túl növeli. Mindeközben az adatkezeléssel érintett számára a tájékozódás lehetősége csak korlátozottan biztosított. Ez pedig szintén alkotmányellenes helyzet kialakulására vezet.

3.2.1. A nyilvántartás alapjaként megjelölt „szándékos bűncselekmény” elkövetésének „alapos” gyanúja, a Btk. szerinti bűncselekmények döntő többségét érinti. A szándékosság (illetve ennek gyanúja) önmagában nem mutatja a bűncselekménynek a Btk. (s így a jogalkotó megítélése) szerinti súlyát, és nem alkalmas a gyanúsított későbbi potenciális társadalomra veszélyességének, az ismételt bűnelkövetés kockázatának visszatükrözésére sem. Márpedig az itt vizsgált nyilvántartás legitim célja szükségképpen csak a jövőbeli bűncselekmények elkövetőinek felderítése és azonosítása lehet.

Az ismételt bűnelkövetés és bűnösség formái között önmagában semmilyen kapcsolat nem teremthető. Mindemelllett a daktiloszkópiai és fényképanyilvántartás számos bűncselekmény szempontjából funkció nélküli, mert rendeltetését nem tölti be, az elkövető felderítéséhez és azonosításához ugyanis semmilyen tekintetben nem járul hozzá. Az elkövetői kategóriákat figyelembe véve, egyes esetekben ugyanígy indifferens, mert még áttételes logikai következtetés levonására sem alkalmas a későbbi bűnelkövetés előrejelzése szempontjából. Ugyanakkor az egységesen törléshez vezető, az eljárást megszüntető okok is eltérő természetűek, de az a szabályozásban semmilyen módon nem tükröződik. Mindent egybevetve a nyilvántartás funkciójának, a jövőbeni bűncselekmény terheltjének azonosítása szempontjából eltérő a jelentősége. Ennek figyelembevételére a szabályozás nem alkalmas, mert a jogalkotó nem differenciált sem az alkalmazott joghátrány, sem az elkövetői kategóriák, vagy a bűnisméltésnek a büntetőjogi dogmatikában, a büntetőjog tudományában kidolgozott szempontjai szerint.

3.2.2. A 36. § c) pontja szerint – a személyhez nem köthető – a helyszínen rögzített ujjnyomok esetében a nyilvántartási idő szintén a bűncselekmény elévüléséhez igazodik. Ez azonban azt is jelenti, hogy többek között éppen azért, mert ilyen esetben a bűnösség formájának meghatározása bizonytalan, továbbá, mert a bűncselekmény elkövetésének körülményei, helyszíne, mint objektív tényezők megkerülhetetlenek, számos esetben még potenciális elkövetőként sem számbajöhető, nagy számú személy adatai kerülnek rögzítésre és hosszú időn át tárolásra is. Ugyanakkor a később érdektelenné vált személyek adatainak törlésére, az adatkezelésről szóló értesítésükre nincsenek szabályok.

3.3. A kriminalisztikai nyilvántartások rendeltetése, hogy az alkotmányosan is elismert célt, a bűnüldözést elősegítsék. A jogi eszköznek olyan adatbázis létrehozását kell támogatnia, amely ezt a célt hatékonyan szolgálja. Ennek egyik feltétele éppen az, hogy az adatbiztonság és adatvédelem, valamint a bűnüldözési érdek között megfelelő egyensúly legyen. A Bnyt. 36. §-a azonban a nyilvántartás törvényes funkcióit figyelmen kívül hagyva, differenciálatlan jogkorlátozást alkalmazva, és ebből adódóan indokolatlanul széles személyi kört érintően határozta meg a nyilvántartásba vétel és részben megengedhetetlenül hosszú időtartamban az adattárolás időtartamának szabályait. Az esetek egy részében a regisztrálás – pontosan meg nem határozott feltételek és törlési kondíciók mellett – olyan személyekre is kiterjed, akik a bűncselekmény elkövetésével nem állnak kapcsolatban. A célhoz kötöttség szabályait átlépő, garanciális elemeket csak hiányosan tartalmazó megoldás pedig a különleges személyes adatok indokolatlanul széles körének áramlásához, ezen keresztül az adatbiztonság veszélyeztetéséhez, s így az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerinti, információs önrendelkezési jog szükségtelen korlátozáshoz vezet. Az adattakarékosság elvei figyelmen kívül maradnak, a büntetőjogi szankciókkal érintett terheltek adatai pedig a jogerősen felmentettek adataival együttesen kerülnek tárolásra. Mindez az adattár (szükségképpen) folyamatos bővülését figyelembe véve a biztonságos adatkezelést veszélyezteti, s ez a fentiekkel megegyező okból szintén alkotmányellenes.

A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Bnyt. 31. § a) pontjának, a 34. §-ának és a 36. §-ának alkotmányellenességét megállapította, és a rendelkezéseket megsemmisítette.

Az ugyancsak támadott, BM–IM–PM együttes rendelet 1. § (2) bekezdésének a) pontja a Bnyt. megsemmisített – a Bnyt. 31. § a) pontjával szoros összefüggésben álló, arra visszautaló – olyan szabályokat tartalmaz, amelyek önmagukban nem lennének alkotmányellenesek. Tekintettel azonban arra, hogy e rendelkezés tartalmát a Bnyt. megsemmisített, 31. § a) pontja adja, a rendelet szabályainak hatályban tartása a jogbiztonság követelményével ellentétben állna. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhely megsemmisítéséről az összefüggő okra figyelemmel határozott. A megsemmisítés időpontját mindkét jogszabály esetében az 1.4.5. pontban kifejtetteknek megfelelően határozta meg.

Minthogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 59. §-a tekintetében az alkotmányellenességet megállapította, a támadott szabályokat az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott további rendelkezéseivel összefüggésben nem vizsgálta.

4. Az egyik indítvány az IM–BM–PM együttes rendeletnek a kriminalisztikai célú adatok felvételére vonatkozó eljárását is támadta, az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésére, 16. §-ára, 54. § (1)–(2) bekezdésére, 59. § (1)–(2) bekezdésére és 67. §-ára, valamint a 7. § (1) bekezdésére hivatkozással.

4.1. Az alapjogok korlátozására az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből következően csak törvényben kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság azonban már több ízben kifejtette, hogy az alapjogokkal való nem minden összefüggés kívánja meg a törvényi szintű szabályozást. Az Alkotmányban biztosított jogok érvényesülésével csak távoli kapcsolatban álló, azokat közvetetten érintő, technikai természetű rendelkezésekre alacsonyabb jogszabályi szinten is sor kerülhet. A közvetlen és jelentős korlátozás azonban csak törvényben írható elő [pl. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 306.; 29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 148, 155.]. A kriminalisztikai nyilvántartások adatfelvételi eljárására vonatkozó IM–BM–PM együttes rendelet támadott szabályai ebből a szempontból vegyes képet mutatnak.

4.2. A rendelet személyi és tárgyi hatályát megállapító 1. § (1) bekezdése, valamint a (2) bekezdés a) pontja az alapjogokkal csak távoli kapcsolatban áll. Az alapjogi korlátozást ugyanis a rendeletben hivatkozott, a Bnyt. 31. § a) pontja teszi lehetővé, e rendelkezések csupán visszautalnak annak tartalmára. A rendelet 6. § (1) bekezdésében a jogalkotó – éppen a kiterjesztő értelmezés elkerülése érdekében – azt írta körül, hogy a gyanúsított magatartását mely határokon belül kell ellenszegülésnek tekinteni. Ennél fogva a szabályozás az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésére figyelemmel sem áll ellentétben az Alkotmány 54. § (1)–(2) bekezdésével, sem az 59. § rendelkezéseivel. E rendelkezések és az ifjúság védelmét biztosító, az Alkotmány 16. §-a, illetve a gyermekek jogait biztosító, az Alkotmány 67. §-a között pedig alkotmányos összefüggés nem volt kimutatható.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részben a felhívott alkotmányi rendelkezések alapján nem találta alkotmányellenesnek.

4.3. Más a helyzet a rendelet 5. §-a, illetve 6. § (2) bekezdése tekintetében. E jogszabályhelyek előírják, hogy a gyanúsított köteles magát alávetni az ujj- és tenyérynymat-vételnek, illetve a DNS vizsgálatnak, valamint a fényképezésnek. Rögzítik azt is, hogy ellenszegülése esetén vele szemben testi kényszer alkalmazható, amely megfogásból, lefogásból, valamely magatartás abbahagyására irányuló testi erő alkalmazásából, illetve a mintavétel tűrésére kényszerítésből áll. E rendelkezések közvetlen kapcsolatban állnak az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti emberi méltósághoz való joggal, illetve az 59. § (1) bekezdéséből levezetett információs önrendelkezési joggal. Alapvető jogokra vonatkozó korlátozás pedig csak törvényben írható elő, így az alacsonyabb jogforrási szinten való szabályozásuk alkotmányellenes. Ezen önmagában nem változtat az a körülmény sem, hogy az eljárásnak való alávetési kötelezettséget és a testi kényszer alkalmazhatóságát a Bnyt. 34. § (2)–(3) bekezdése törvényi szinten is rögzíti. Egyrészt az Alkotmánybíróság – más okból – e szabályokat is megsemmisítette; másrészt alkotmányossági szempontból nem megfelelő az a gyakorlat sem, amely törvényi rendezést kívánó kérdéseket, akárcsak a norma-szöveg megisméltésével rendeleti szintű szabályozással

degradálja. Ebben az esetben ugyanis megvan a veszélye annak, hogy a törvény megváltozásakor vagy hatályon kívül helyezésekor kizárólag a rendeleti szabályozás marad érvényben, s így az alapjogi korlátozásra már kizárólag ez alapján kerül sor.

A testi kényszer tartalmát a Bnyt. nem is határozza meg, így ebben a tekintetben kizárólag a rendelet támadott szabályai vehetők figyelembe. A testi kényszer alkalmazásával a mintavétel végrehajtásában közreműködő hatóság tagjai fizikailag is akadályozzák a terheltet a szándékának megfelelő magatartás tanúsításában. Mindez az Alkotmánybíróság a 723/B/1991. AB határozatában foglaltak szerint a büntetőeljárás során nem szükségképpen tilos, sőt számos esetben szükségszerű megoldás (ABH 1991, 632, 637.). Az ilyen korlátozás azonban nyilvánvalóan érinti a kényszer alkalmazásával érintettnek az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében védett emberi méltósághoz, s azon belül az önrendelkezéshez, a testi integritáshoz való jogát. Azokat az eseteket azonban, amikor a testi erő alkalmazása megengedett – a szükségesség és arányosság követelményének szem előtt tartásával – törvényben előre meg kell határozni, s alkalmazásukat törvényi garanciákkal kell körülvenni.

A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a vitatott rendelkezések alkotmányellenességét megállapította és megsemmisítésüket rendelte el. A megsemmisítés időpontját az Abtv. 43. §-a szerint irányadó főszabálynak megfelelően állapította meg.

A megsemmisítésre figyelemmel az Alkotmánybíróság e rendelkezések és az Alkotmánynak az indítványban megjelölt további szabályaira vonatkozó összefüggéseket nem vizsgálta.

5. Egy további indítványozó a büntettek nyilvántartására vonatkozó, a Bnyt. 16. §-ában meghatározott nyilvántartás időtartamát az Alkotmány 70/A. §-ára hivatkozással támadta.

5.1. A támadott rendelkezés szerint a terheltet a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alóli mentesülést követően – a bűncselekmény szándékosságától vagy gondatlanságától, illetve az alkalmazott szankciótól, és más esetleges szempontoktól függően – eltérő ideig (3-tól 15 évig) még nyilván kell tartani. A nyilvántartás kiterjed büntetőjogi szankció alkalmazása nélkül záruló egyes ügyekre is (vádemelési sikeres elhalasztása); olyan szankcióhoz is kapcsolódik, amelyet nem bíróság alkalmazott (ügyész által foganatosított megrovás); esetenként a felmentő ítélethez is társul [16. § (1) bekezdés *l*) pont]; és mindig meghaladja a mentesítéshez szükséges időtartamot. A nyilvántartási idő semmilyen eljárásban nem kifogásolható, annak mérlegelés útján való rövidítésére sincs mód.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalanyok közötti nem mindenféle megkülönböztetés alkotmányellenes, sőt a különbségtétel számos esetben szükségszerű [részletesen: pl. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 47, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.); 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992,

280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 198–199.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 243.; 44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 656.]. Ezért a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alkotmányossági vizsgálat keretében az Alkotmánybíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy a nyilván tartás ténye, illetve a Bnyt. 16. §-ában rögzített szabályai, homogén csoportba tartozók között olyan különbségtételt eredményeznek-e, amely alapjogot sért, illetve az egyenlő méltóságú személyek között önkényes, ésszerűtlen, indokolatlan és ezért alkotmányosan megengedhetetlen.

5.2. Elsőként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a szabályozási koncepciót figyelembe véve mely jogalanyok sorolhatók azonos csoportba.

Ebből a szempontból egyrészt a Bnyt. 9. §-a szerinti célt, illetve azt a tényt kellett számításba venni, hogy a jogalkotó a nyilvántartási időt milyen körülményekhez kapcsolta. Noha a büntettek nyilvántartásának célja a büntetett vagy büntetlen előélet megállapítása, a törvény a nyilvántartás kezdő időpontját az esetek döntő többségében mégis a mentesítés bekövetkeztéhez csatlakoztatta, vagyis olyan időponthoz, amikor az adatalany már törvény szerint is büntetlennek minősül. Azokban az esetekben, amikor a Btk. a mentesítéshez szükséges külön várakozási időt nem állapít meg, a nyilvántartás kezdő időpontja a büntetés végrehajtásának befejezése, kivételképpen pedig a határozat jogerőre emelkedése. Tartalmilag azonban ez is a mentesítés időpontjának felel meg.

Tekintettel arra, hogy legkésőbb a mentesítés bekövetkeztével a Btk. 100. § (2) bekezdése szerint a terhelt büntetlen előléletűnek tekintendő, aki nem tartozik számon adni olyan elítéltetéséről, amelyre nézve mentesült, a Bnyt. támadott rendelkezése a büntetlen előléletű jogalanyok közötti különbségtételt jelent. A külön nyilvántartási idő a Bnyt. 9. §-a szerinti célok teljesüléséhez sem tartozik hozzá. A terhelt büntetett előléletűként történő kezelése ugyanis a mentesítés napjával megszűnik, s ezt a tényt a Bnyt. 10. § (1) bekezdés *l*) pontja szerint a nyilvántartásba is be kell vezetni.

5.3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy ez a különbségtétel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetésnek minősül-e.

5.3.1. Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmára széles értelemben fogja fel és a jogrendszer egészére vonatkoztatja. Állandó gyakorlata szerint a személyek közötti alkotmányellenes megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 47, 48.] A tilalom első sorban az alkotmányos alapjogok tekintetében fennálló

megkülönböztetésre terjed ki, de az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor is megállapítható, ha az alapjog alatti tartományba eső jogok tekintetében az emberi méltósághoz való jog valamely aspektusát sérti [összefoglalóan: pl. 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 320, 342–343.]. A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat konkrétan megfogalmazta, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti különbségtétel tilalma – amennyiben ez sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre (ABH 1992, 280, 281.).

A bűnügyi nyilvántartás (és benne a támadott törvényhely rendszertani elhelyezésére szolgáló büntettesek nyilvántartása) többfunkciós jellege ellenére – elsődlegesen – a büntetőjogi intézmény- és eszközrendszeréhez kapcsolódó, s így az állam büntetőjogi igényének érvényesítését közvetve elősegítő regiszter [vö: 9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 177, 195.]. Alkotmányos eszközként támogatja a bűncselekmények elkövetőinek felderítését, azonosítását, felhasználható a bűncselekmények megelőzésében és a konkrét büntetőeljárásban elősegíti a helyes büntetés kiszabását, a jogsegély keretében pedig átétetelesen hozzájárul a nemzetközi bűnüldözés sikeréhez. A további funkciói csak kiegészítő jellegűek, és nem kerülhetnek ellentétbe alapfeladatával, illetve az egyes nyilvántartásokra vonatkozóan a Bnyt.-ben megfogalmazott célokkal.

Az Alkotmánybíróság büntetőjogi tárgyú határozataiban a kezdetektől fogva hangsúlyozta, hogy az állam büntető hatalma korlátozott közhatalmi jogosítvány, a büntetőjog a jogrendszer szankciós zárköve, *ultima ratio* [pl. 40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 289.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376.]. A büntető hatalom alkotmányos kereteit szigorú mércével kell mérni, az alapjogokat közvetlenül és súlyosan korlátozó büntetőjogi eszközrendszer csak alkotmányos indokkal, a végső esetben, a szükséges és a feltétlenül indokolt mértékben vehető igénybe [összefoglalóan: pl. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77–94.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 352.]. Az alkotmányos büntetőjog határait kijelölő 11/1992. (III. 5.) AB határozat külön rámutatott arra, hogy „[a]z egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait, nem csak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetés-kiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere.” (ABH 1992, 77, 85–86.)

Az állami büntető hatalom gyakorlásának vannak azonban a szoros értelemben vett büntetőjogi, büntető igazságszolgáltatási intézményeken kívüli eszközei is. Ezek közé tartozik a bűnügyi nyilvántartás. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a büntető hatalom „kiegészítő eszközei” sem léphetnek túl azokon a határokon, amelyek a büntetőjogi eszközrendszer alkalmazásának is alkotmányos korlátait jelentik. A büntetőeljárás lefolytatásához, illetve a büntetőjogi szankcióhoz kapcsolódhatnak ugyan olyan jogi eszközök (pl. várakozási idő a büntetlen előlélethez),

amelyeknek az alkalmazása a „jogrend békéjét megtörőkel” szemben járulékos következményt, illetve további hátrányt jelentenek, ezekre is vonatkoznak azonban az alkotmányos büntetőjog követelményei. Ebből fakadóan az emberi méltóság jogának és a személyi integritásnak az érvényesítéséhez hozzátartozik, hogy az állam kijelölje azt a végső pontot, ahol a széles értelemben vett büntetőjog hatóköre véget ér. A rehabilitáció az egyik olyan jogintézmény, amely a büntetőjogi felelősségre vonás rendszerében az egyént az állam túlhatalmával szemben védi. Alkotmányossági szempontból ez azt is jelenti, hogy ennek beállításától fogva a jogrendszeren belül nem vehetők igénybe olyan általános eszközök, amelyek az elkövető tényleges kriminalitására tekintet nélkül – például a büntetőjogi jogkövetkezmények időbeli határainak egyetemes meghosszabbításával – a büntetőjogi felelősségre vonáshoz kapcsolt további, a büntetőjogon kívül is ható alapjogi korlátozást jelentenek.

5.3.2. Bármely, a személyes adatokat vagy a különleges személyes adatokat tartalmazó nyilvántartás szükségképpen érinti az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerinti személyes adatok védelméhez és információs önrendelkezéshez való jogot. Az Alkotmánybíróság a 37/2005. (X. 5.) AB határozatban elvi érveléssel rámutatott, hogy a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásához azonban „a pusztán információs érdek önmagában nem elég”, a későbbi jogsértés potenciális veszélye, annak megelőzése nem kellő súlyú indok (ABH 2005, 390, 397–398.). A bűncselekmény elkövetésétől és a büntetés letöltésétől való időbeli távolodásnak pusztán információs érdekből való figyelmen kívül hagyása már a reszocializációt veszélyezteti. Ennek indokolatlan elsőbbsége az elkövető számára a kiállított büntetéshez kapcsolódó járulékos sérelmet jelent, mert lehetővé teszi a privátautonomiájába való, alapjogainak sérelmével járó szükségtelen beavatkozást.

A büntetőjogi felelősségre vonáshoz kapcsolt joghátrányok alkalmazásának végső tartományát jelentő mentesítés bekövetkeztével az önazonosságához való joga alapján az adatalanynak megnyílik az igénye arra is, hogy a büntettesek nyilvántartása a továbbiakban személyes és különleges személyes adatait ne kezelje, és főként nem a még a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alól nem mentesültek adataival együtt. A „büntettes” státus a Btk. rendelkezései folytán a mentesítéssel megszűnik, így ahhoz – általános következményként – a továbbiakban nem kapcsolódhatnak a terhelti állapothoz fűződővel azonos tartalmú alapjogi korlátozások, és különösen nem a mentesítés időtartamát lényegesen meghaladó, esetenként azt megtöbbszöröző időtartamban.

Az Alkotmánybíróság elismeri, hogy lehetnek olyan alkotmányosan is igazolható indokok, amelyek kivételesen, a bűncselekmények és/vagy a büntettesek között ésszerűen differenciálva megkínávják az adatalany egyes bűnügyi személyes adatainak a mentesítést követő időn túli megismerését vagy más módon történő felhasználását (pl. múltbeli eljárások célhoz kötött dokumentálása, jövőbeli bűnüldözési célok). Ebből a szempontból – céljaikat figye-

lembe véve – lehetnek különbségek a Bnyt. hatálya alá eső különböző nyilvántartások között (pl. a kriminalisztikai jellegű nyilvántartások). Ez lehetővé teszi, hogy azokra vonatkozóan, az arányosság követelményeit is figyelembe véve a jogalkotó eltérő szabályokat alkosson. A most vizsgált büntetettek nyilvántartásának azonban nincs olyan igazolható funkciója, amely az ilyen, minden differenciálás nélküli alapjogi korlátozás kényszerű és elkerülhetetlen voltát igazolná. Mindez azt is jelenti, hogy a büntetlenséget igazoló erkölcsi bizonyítvány ellenére a várakozási idő alatt, a hátrányos jogkövetkezmények alól már mentesült és törvény által deklaráltan büntetlennek minősülő személyek a büntetettek nyilvántartásban éppen úgy szerepelnek, mint azok, akiknek mentesülése még nem következett be.

A bűnügyi személyes adatoknak a még büntetett előélethez fűződő hátrányok hatálya alatt álló adatalanyokkal megegyező módon és adattartamban való kezelése szűkségtelen és aránytalan különbséget hoz létre a büntetlenek tekintendő személyek között, ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközően alkotmányellenes. A jelenleg érvényesülő megoldást alkotmányosan nem igazolja az sem, hogy a bűnügyi személyes adatok büntetőjogon kívül is felhasználhatók, illetve hogy az elítéltetéshez a jogrend a mentesítést követően is fűz következményeket. A büntetettek nyilvántartásának célját a Bnyt. 9. §-a világosan körülírja, s ebbe ezen igények kielégítése nem fér fele. A büntetettek nyilvántartásához büntetőjogon kívüli, esetlegesen indokolható érdekek korlátlan hozzárendelése, s ennek folytán a bűnügyi személyes adatok teljes körének, szélsőségesen hosszú időbeli határok között a büntetettek nyilvántartásában történő kezelése sérti az osztott nyilvántartási rendszerek követelményét és lényegében jövőbeni, készletre történő adatgyűjtést jelent.

Az információs önrendelkezéshez való jog szoros kapcsolatban áll az emberi méltóságoz, a személyiség szabad kibontakozásához való joggal. Ebből az is következik, hogy adatalanyt megilleti az a garancia, hogy adatait azok valóságtartalmának megfelelően csak a legszükségesebb időtartamban és adatmennyiségben, az adatbiztonság szabályainak megfelelően kezeljék. A büntetett előélethez fűződő hátrányok alól már mentesült személyek esetében nincs a további adatkezelésnek olyan általános célja, amely meggyőzően indokolná, hogy ezek az adatalanyok miért a büntetőeljárás hatálya, vagy a hátrányos jogkövetkezmények hatálya alatt állókkal esnek azonos megítélés alá, nem pedig más büntetlen előéletű természetes személyekkel. Az egyenlő méltóságú személyként történő kezelés szempontjából a büntetlenség „állapota” szolgálhat az adatalanyok helyzetének összehasonlításául. Megfelelő alkotmányossági követelmények érvényesülése mellett ezen belül lehet ugyan eltérés az adatalanyok között, mint hogy a büntetlenek kategóriája is legalább három csoportot takar, de ez nem terjedhet odáig, hogy az e kategóriába tartozók a büntetett előéletűekkel esnek azonos megítélés alá.

A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Bnyt. 16. §-át *pro futuro* semmisítette meg. Ennek során figyelemmel volt arra, hogy a jogrendszerben számos olyan jogszabály létezik, amely a nyilvántartási időtartamhoz következményeket kapcsol. Az új szabályozás kialakításával egyidejűleg a jogalkotónak e tekintetben is létre kell hoznia a jogrendszeren belüli koherenciát. Az alkotmányellenesség megállapítására figyelemmel az Alkotmánybíróság ezúttal is mellőzte a támadott jogszabálynak az Alkotmány további rendelkezéseinek összefüggéseiben való vizsgálatát.

6. A Bnyt.-vel kapcsolatos indítványok közül végeztesül az Alkotmánybíróság a 7. § *d*), *f*) pontjaira, a 9. §-ára, illetve a 48. § (1) bekezdésére vonatkozó indítványokat vizsgálta.

6.1.1. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *k*) pontjának sérelmét állító indítvány kapcsán tényként állapítandó meg, hogy az erre hivatkozással támadott, a Bnyt. 7. § *d*) pontja a törvény általános szabályai között található rendelkezés. Hatálya a Bnyt.-ben szabályozott valamennyi nyilvántartásra kiterjed. Az e törvényhelyen szereplő kegyelem, mint nyilvántartási kategória magában foglalja az egyéni kegyelem eseteit, kiterjed a kegyelem másik formájára (közkegyelem) és minden változatára. Az indítványozó azonban kizárólag a köztársasági elnök által adható egyéni kegyelemre figyelemmel sorakoztatta fel a Bnyt. ezen rendelkezésének alkotmányellenességére vonatkozó érveit, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot csak ebben a tekintetben folytatta le.

6.1.2. Az Alkotmánybíróság a 47/2007. (VII. 3.) AB határozatában értelmezte a köztársasági elnök kegyelmezési jogkörét. A határozat megállapította, hogy a kegyelmezési eljárás többek között a mentesítés egyik, a Btk.-ban meghatározott módja is. Kimondta továbbá, hogy a kegyelmezési eljárás során a köztársasági elnököt valódi, diszkrecionális döntési jog illeti meg. „Döntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és saját értékrendjéből fakadó erkölcsi szempontokat is.” A döntés egyedüli korlátja, hogy az igazságügyért felelős miniszter a kegyelmi elhatározást ellenjegyezze (részletesen: ABH 2007, 620–621, 642–643.).

A köztársasági elnök döntési jogkörének lényegéből következik, hogy mérlegelése során bármely esetben határozhat a kiszabott büntetés mérsékléséről vagy elengedéséről, illetve a terheltnek a büntetett előélethez fűződő hátrányok alóli mentesítéséről. Ez a bűnügyi nyilvántartást csak annyiban érinti, hogy a döntés folytán bekövetkező változásokat az adatállományban át kell vezetni. A Bnyt. 7. § *d*) pontja az öt különböző nyilvántartásra vonatkozóan megállapítja, hogy a nyilvántartás milyen adatokra és körülményekre terjedhet ki. A korlátozásokat nem tartalmazó, a Bnyt. szerinti általános szabályok pedig semmilyen összefüggésben nem állnak a köztársasági elnök fentiek szerint értelmezett kegyelmi jogkörével. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványt elutasította.

6.2. Úgyszintén nem volt megállapítható alkotmányos összefüggés az indítványozó által felhozott érvek alapján a Bnyt. 7. § *f*) pontja és az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésére figyelemmel az 54. § (1)–(2) bekezdése, az 59. § (1)–(2) bekezdése, sem pedig a 16. §, illetve a 67. §-a között.

A támadott rendelkezés az előző pontban foglaltakhoz hasonlóan, valamennyi, a Bnyt. hatálya alá tartozó nyilvántartásra vonatkozóan állapítja meg, hogy e törvény szempontjából nyilvántartottnak kell tekinteni a gyanúsítottat, illetve vádlottat. Ez összhangban áll a Be.-nek a terhelt különböző státusaira vonatkozó elnevezésével, és önmagában véve semmilyen korlátozást nem foglal magában. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványt is elutasította.

6.3. Egy további indítványozó a Bnyt. 9. §-át az Alkotmány 70/A. §-ával tartotta ellentétesnek. A jelzett szabály a büntettek nyilvántartásának – a határozat megelőző pontjaiban, más összefüggésekben már részletesen vizsgált – célját határozza meg.

A Bnyt. hatálya alá tartozó nyilvántartások az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt a személyes adatok védelméhez és az információs önrendelkezéshez kapcsolódó alapjogot érintik. Ezért jogbiztonsági és adatvédelmi szempontból is elengedhetetlen követelmény, hogy a törvényben az adatkezelési célok világosan, egyértelműen meghatározásra kerüljenek. Ez semmilyen összefüggésben nem áll a diszkrimináció tilalmára vagy az esélyegyenlőség, illetve a jogegyenlőség biztosítására vonatkozó alkotmányi rendelkezésekkel. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

6.4. Ugyanezen indítványozó a Bnyt. 48. § (1) bekezdését szintén az Alkotmány 70/A. §-ába ütközőnek tartotta.

A támadott rendelkezés „a bűnügyi nyilvántartás közös szabályai” között, valamennyi, a Bnyt. hatálya alá tartozó nyilvántartásra vonatkozóan azt tartalmazza, hogy a nyilvántartási idő eltelte után az adatalany nyilvántartását meg kell szüntetni. A kötelezés az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmányos követelményt jelenít meg, függetlenül attól, hogy a nyilvántartási idők szabályozása a törvényben miként alakul, így nem áll összefüggésben az alkotmányellenesség alapjául megjelölt szabályokkal. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

7. Az egyik indítványozó a Bnyt. 7. § *f*) pontjának, 31. § *a*) pontjának, 34. § (2)–(3) bekezdésének és 36. §-ának, továbbá az IM–BM–PM együttes rendelet 1. § (1) bekezdésének, (2) bekezdés *a*) pontjának, 5. §-ának valamint a 6. § (1)–(2) bekezdésének nemzetközi szerződésbe ütközését is állította.

Az Abtv. 21. § (3) bekezdése megállapítja azon lehetséges indítványozók körét, akik az Abtv. 44. §-a szerint valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezhetik. Az indítványozó nem tartozik az itt felsoroltak közé, így az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *c*) pontja alapján ezt az indítványt visszautasította.

V.

A továbbiakban az Alkotmánybíróság azokat az indítványokat vizsgálta, amelyek az egyes foglalkozások gyakorlására vonatkozó, a Bnyt.-vel összefüggésben álló törvények egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét állították.

1. Elsőként az Alkotmánybíróság – az SzVMt. rendelkezéseivel összefüggésben – a foglalkozás gyakorlásából való kizárási szabályokat meghatározó 6. § (3) bekezdésével, az engedély visszavonásával összefüggő 11. § (1) bekezdés *a*) pontjával, valamint a (2) bekezdésével, s az ezekhez szorosan kapcsolódó, a folyamatban lévő büntetőeljárásnak az engedély kiadására való hatását szabályozó 6. § (2) bekezdés *b*) pontjával kapcsolatos alkotmányossági vizsgálatot végezte el. Az indítványozók meghatározó többsége ezeket a rendelkezéseket az Alkotmány 70/B. §-a alapján támadta. Többen hivatkoztak azonban arra is, hogy a szabályozás az Alkotmány 70/A. §-ába, illetve 9. § (2) bekezdésébe ütközik.

1.1. Az Alkotmánybíróság a felsorolt alkotmányi rendelkezésekre vonatkozó – jelen ügyben irányadó – precedens-határozataiban megállapította, hogy a munkához való jog szempontjából közöttük szoros összefüggés áll fenn. A releváns döntések szerint a foglalkozás szabad megválasztásához való jognak egyik aspektusa a vállalkozás joga, s e két jog nincs egymással hierarchikus viszonyban. Az előbbi értelmezésébe ugyanis valamennyi foglalkozás, hivatás – a széles értelemben vett munkavégzés – megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Ahogyan a munkához való jog senki számára nem jelent alanyi jogosultságot bármilyen foglalkozás gyakorlásához, úgy a vállalkozáshoz való jog sem foglalja magában a vállalkozóvá válás feltételek nélküli jogát. Az államnak az a kötelessége, hogy a munkához, illetve a vállalkozáshoz való jog gyakorlását ne tegye lehetetlenné [részletesen: pl. 54/1993. (X. 13. AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; 944/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 734, 736–737.; 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 234, 243.; 506/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 722, 723.].

A munkához való jog relációjában az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy az Alkotmány 70/B. §-a csupán az általános diszkrimináció-tilalmat rögzítő 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása [pl. 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 459.; 54/1993. AB határozat, ABH 1993, 340, 341.; 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120–121.; 750/B/2000. AB határozat, ABH 2003, 1261, 1266.; 34/E/2006. AB határozat, ABH 2007, 1914, 1916.]. Rámutatott továbbá, hogy a diszkrimináció tilalma a munkához, vállalkozás való jog összefüggésében is csak az azonos szabályozási körbe vonható jogalanyok közötti különbségtétel vizsgálatát teszi lehetővé. A 70/A. § különböző aspektusainak sérelme csak akkor állapítható meg, ha a jogalkotó homogén csoportba tartozó jogalanyok között indokolatlanul, ésszerűtlenül tesz különbséget [részlete-

sen pl.: 9/1990. (IV. 15.) 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, 201, 203.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.]

Jelen ügyben a diszkrimináció tilalmába ütközést valamennyi indítvány különböző foglalkozások gyakorlóit közötti összefüggésre, illetve általában a véve a jogrendszer elveire hivatkozással állította. A különböző foglalkozások, illetve vállalkozások gyakorlóit azonban nem alkotnak homogén csoportot. A foglalkozás szabad megválasztásához való jog általánosságban nem lehet a vizsgálat tárgya, a diszkrimináció tilalma csak az adott foglalkozás megválasztásával összefüggésben és csupán az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok tekintetében vizsgálható. Így az Alkotmány 70/A. §-a szerinti különbségtétel, illetve a jogegyenlőség követelményének megvalósulása – alkotmányos összefüggés hiányában – az indítványok alapján nem volt vizsgálható.

1.2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jog az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben alapjogi védelembe részesül. A munkához való jog alanyi és szociális oldalát – rámutatva a korlátozások szempontjából való különbözőségeire is – elsőként a 21/1994. (IV. 16.) AB határozat határolta el egymástól. Megállapította, hogy a munkához való jog szociális oldala az állam oldalán intézményvédelmi kötelezettséget keletkeztet, melynek keretében látja el az állam a foglalkoztatáspolitikával, munkahelyteremtéssel, szociális hálóval kapcsolatos feladatait. „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 (...) való jogot az veszélyezteteti legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja.” (ABH 1994, 117, 120–121.). A korlátozásra „általános” mérce nincs, az csak az adott foglalkozásra vonatkozó szabályok ismeretének tükrében, esetről esetre vizsgálható.

A munkához, foglalkozás gyakorlásához való jog szempontjából az adott foglalkozásba kerülés és a jogviszony fenntartása szubjektív korlátjának minősül minden olyan előírás, amely a tevékenység választójának személyére vonatkozik. A foglalkozás szabad megválasztására vonatkozó alkotmányos jog nem zárja ki, hogy a különböző tevékenységek gyakorlásához, az arra vonatkozó jogszabályok speciális feltételeket és követelményeket írjanak elő [részletesen: pl. 962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.]. A szubjektív korlátozások előírásakor a jogalkotó mozgásteret nagyobb, mint az objektív korlátozások esetében, s a feltételeket az állam utólag is szigoríthatja. E szigorítások végső korlátja azonban az, hogy nem válhatnak objektív kritériummá, azaz a foglalkozás gyakorlásának

elvileg továbbra is mindenki előtt nyitva kell állnia [27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 281, 285.].

1.3. Az SzVMt.-ben szabályozott tevékenységi kör gyakorlását – más összefüggések tekintetében – az Alkotmánybíróság a 3/2001. (I. 31.) AB határozatában már vizsgálta. Döntésében rámutatott arra, hogy az e foglalkozásra vonatkozó szabályok megalkotásakor tekintettel kell lenni a tevékenység gyakorlásának lehetséges „terepére”, azokra az összefüggésekre, amelyek e foglalkozás gyakorlása és más alkotmányos jogok, valamint a foglalkozás gyakorlója és a megbízó között fennállnak. Hangsúlyozta – majd a 36/2005. (X. 5.) AB határozatában megerősítette (ABH 2005, 390, 398.) – hogy a vagyoni tevékenység az alkotmányos tulajdonvédelem egyik lehetséges eszköze is. A megbízók érdekeinek és jogainak védelméről pedig a jogalkotó többek között éppen a foglalkozásba „kerülés” feltételeinek megállapításakor gondoskodhat kellő hatékonysággal. Nem alkotmányellenes ezért az a szabályozás, amely a foglalkozáshoz (vállalkozás) való jogot olyan feltételekhez köti, amelyek időlegesen és részlegesen nem teszik lehetővé annak gyakorlását [3/2001. (I. 31.) AB határozat, ABH 2001, 68, 79–82.].

A fentiek alapján az SzVMt. 6. § (3) bekezdésében megjelenő azon kíváncsi, amely bizonyos, súlyos bűncselekmények elkövetőit kizárja a vagyoni vagy magánnyomozói foglalkozást gyakorlók köréből, önmagában nem alkotmányellenes. Ebben csupán az adott foglalkozás gyakorlásával összefüggő életviszonyok védelme jelenik meg, így az alapjog korlátozás általában véve szükségtelennek nem tekinthető. Következetes a jogszabály abban a tekintetben is, hogy a foglalkozás megkezdését, és továbbfolytatását azonos módon kezeli. Alkotmányellenessé a szabályozás módja, a korlátoknak – az önmagában is alkotmányellenes – büntetéseket nyilvántartásához, ezen belül a Bnyt. 16. §-ához kötése teszi az SzVMt. 6. § (3) bekezdését.

1.4. Az Alkotmánybíróság az 52/1996. (XI. 14.) AB határozatában utalt arra, hogy a foglalkozás gyakorlásának alkotmányossági mércéje – az adott tevékenységre irányadó jogszabályok alapján többnyire világosan elhatárolható – szakmai és célszerűségi indokoltsághoz kötött. A foglalkozás gyakorlásához való jog csak a határesetekben vezet alkotmányossági problémához. A 21/1994. (IV. 16.) AB határozat leszögezte azt is, hogy az Alkotmány 70/B. §-ának összefüggésében is „az alapjogkorlátozást elvileg igazoló ok meglétét konkrétan, azaz a vizsgált jogszabály személyi, tárgyi és időbeli hatálya körében bizonyítani kell.” (ABH 1994, 117, 122.)

A SzVMt. 6. § (3) bekezdésében követett megoldás eredményeképpen az e törvény hatálya alá eső foglalkozások gyakorolhatósága a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól történő mentesítést követően is további 3–15 év közötti időtartamra teljes egészében ellehetetlenül. Ez még azokra az esetekre is kiterjed, ha a terheltet a bűncselekmény vádja alól felmentik, ám vele szemben tárgyi okból intézkedést (pl. elkobzás) alkalmaztak, avagy vele szemben rövid tartamú felfüggesztett szabadságvesztést, illetve

ennél enyhébb büntetést szabnak ki. Ugyanakkor a foglalkozás gyakorlásának korlátozására vonatkozóan semmiféle differenciálás nem érvényesül. A Bnyt. 16. §-ában megállapított korlát egységes és objektív. Ez azonban azt is jelenti, hogy a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot időlegesen – ám döntően hosszú tartamban – teljes egészében elvonta. Ez pedig aránytalan alapjogi korlátozást jelent.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága – az utóbbi évek jogfejlesztő tevékenységének eredményeképpen az Egyezmény 8. cikkének hatálya alá vont – a foglalkozás gyakorlásának jogával összefüggésben kimondta, hogy a munkavégzés lehetőségének elvonása (az Egyezmény 14. cikkére is figyelemmel) egyezményesértő lehet. Az állam oldalán különösen nyomós közérdek igazolása szükséges ahhoz, hogy a magánszektorban végzett munkát korlátozások vesse alá. Az eredetileg jogos indokok „racionálisítása” az időmúlással elenyészhet, s ebben az esetben a korlátozás minimálisan aránytalan minősül. Az állam megsérti a megkülönböztetés nélküli életvezetéshez való jogot, ha objektív és ésszerű indok hiányában korlátozza a foglalkozás gyakorlásához való jogot pusztán azon az alapon, hogy az érintettet korábban (bármilyen) bűncselekmény elkövetése miatt elítélték. Ez gyakorlatilag „másodlagos szankciónak” minősül, ami aránytalan jogkorlátozást jelent, s az Egyezmény 14. Cikkének sérelmét idézi elő. (pl. Thlimmenos contra Görögország ügyben hozott 2000. április 6-i ítélet).

Az 52/1996. (XI. 14.) AB határozat értelmében a foglalkozás gyakorlásához való jog időleges és részleges korlátozása akkor nem alkotmányellenes, ha azt más alkotmányos alapjogok védelme feltétlenül indokolja (ABH 1996, 159, 162–163.). Az alapjog korlátozásához azonban a szükségesség önmagában nem elegendő, a jogalkotó köteles a korlátozás céljának megfelelő legenyhébb eszközt alkalmazni. Az elérni kívánt cél fontosságának és az okozott alapjog sérelemnek egymással arányban kell állnia [részletesen: pl. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

A személy- és vagyoni, illetve a magánnyomozói foglalkozás (vállalkozás) a magánszféra, a gazdasági versenyszféra működési területére eső tevékenység, ahol a jogviszonyokat elsősorban a szerződéses szabadság alakítja, s ahol az állam beavatkozási joga egyébként is korlátozott. A piacgazdaság ugyan elismert államcél, de nem alkotmányos alapjog, így ennek érdekében az alapjogi védelem alá eső jogok általános érvényű és tartós korlátozása nem megengedett. A vizsgált tevékenységgel szorosabb kapcsolatot mutató tulajdonhoz való jog, illetve az emberi méltóságból levezetett jogok együttese indokolhatja ugyan a korlátozást, de ebben az esetben a más alapjogokat fenyegető veszély olyan absztrakt, amely az Alkotmány 9. § (2) bekezdése, illetve 70/B. § (1) bekezdése hatálya alá tartozó alapjogok esetenként igen hosszú időtartamra történő elvonását nem igazolja [részletesen: 3/2001. (I. 31.) AB határozat, ABH 2001, 68, 79–82.].

A foglalkozás gyakorlásához való jog az indokolatlan állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül. Ebből az is következik, hogy a munkaerő piacra való belépés korlátozása csak szűk teret kaphat. Az állam – más szabadságjogok, alkotmányos értékek és célok védelme érdekében – az őt terhelő intézményvédelmi kötelezettségre hivatkozással sem alkalmazhat olyan generális megszorításokat, amelyek ezt tartósan és differenciálás nélkül ellehetetlenítik. E védelem és a foglalkozáshoz való jog korlátozása között harmóniát kell teremteni. Figyelembe kell venni, hogy az alapvető szükségletek kielégítéséhez, a tulajdonhoz elsősorban a munkán keresztül vezet az út; ezen alapszik az elitáltak eredményes reszocializációja is. A rendszeres jövedelmet biztosító foglalkozás gyakorlása alkalmas arra, hogy visszasegítse az egyént az ismételt bűnelkövetéstől mentes szabadság állapotába. Amennyiben a foglalkozás gyakorlásához való jog még a kisebb tárgyi súlyú bűncselekményekhez kapcsolódóan is, a mentesülést követően is hosszú időn át, széles körben, a jogsértés feltételezett és távoli veszélyére hivatkozással ellehetetlenül, az már nem csupán a rehabilitáció eszméje által támasztotta ésszerű igényekkel áll szemben, hanem aránytalan korlátozást is jelent.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a korlátozás aránytalanságára figyelemmel a szabályozás alkotmányellenességét megállapította és a támadott rendelkezést megsemmisítette. A megsemmisítés időpontjának megállapításakor figyelembe vette, hogy a szabályozáshoz kapcsolódó Bnyt. rendelkezések is átalakításra szorulnak. A jogrendszer koherenciája érdekében kívánatos, hogy a jogalkotó az egymásra épülő szabályokat és jogviszonyokat azonos időbeni hatállyal rendezze. Az alkotmányellenesség megállapítására figyelemmel az SzVMt. 6. § (3) bekezdése és a különböző indítványokban felhívott más alkotmányi rendelkezések összefüggéseit az Alkotmánybíróság nem vizsgálta.

1.5.1. Elutasította viszont az Alkotmánybíróság az SzVMt. 6. § (2) bekezdés *b*) pontját támadó azon indítványt, amely a folyamatban lévő büntetőeljárásnak a figyelembevételét a tevékenységi engedély kiadására vonatkozó korlátozás alkotmányellenességével összefüggésben állította.

Az Alkotmány 70/B. §-a alapján nem kifogásolható, hogy az SzVMt. a folyamatban lévő büntetőeljárás figyelembevételét is elrendeli, minthogy ez a foglalkozáshoz való jog gyakorlását csak időlegesen, a büntetőeljárás kiemeléséhez kötötten, objektív ismérv szerint, meghatározott súlyú bűncselekményekhez kapcsolódóan függeszti fel. Ez lényegét tekintve összhangban áll a foglalkozás gyakorlására feljogosító, a büntetőjogi jogkövetkezményeket figyelembe vevő, az 1.4. pont hatálya alá nem tartozó további szabályokkal is.

A támadott rendelkezés az alkotmányellenesség alapjául szintén hivatkozott, az Alkotmány 57. § (2) bekezdésével semmilyen összefüggésben nem áll. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az ártatlanság vételeme olyan al-

kormányos alapelv, amelynek hatálya a büntetőjogi felelősségre vonásra irányadó eljáráson túlmutat [először: 41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 193, 195.]. Ennek ellenére az alkotmányos védelem határai ezen az alapon korlátlanul nem terjeszthetők ki (először: 26/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 647, 650.). Ezen alkotmányi rendelkezésre csak akkor alapítható az alkotmányossági vizsgálatra vonatkozó összefüggés, ha a támadott rendelkezés valamilyen felelősségre vonásra irányuló eljárásra vonatkozik [részletesen: 22/2004. AB határozat, ABH 2004, 367, 376.]. Jelen esetben ez nem volt megállapítható, így az Alkotmánybíróság az indítványt ezen az alapon is elutasította.

1.5.2. Úgyszintén elutasította azt az indítványt is, amely az Alkotmány 70/B. §-ára figyelemmel az SzVMt. 7. §-át, továbbá a 11. § (1) bekezdés *a*) pontját, illetve (2) bekezdését támadta.

E rendelkezések a tevékenységi engedély bevonására és megújítására vonatkoznak, illetve ezen eljárások technikai szabályait állapítják meg. Az utóbbiak semmilyen, az előbbiek pedig csak áttételes kapcsolatban állnak a tevékenységi engedély korlátozására vonatkozó 6. § (3) bekezdésével. Alkotmányellenességet azonban semmiképpen nem jelent, hogy az engedélyt vissza kell vonni abban az esetben, ha kiadásának sem volt meg az alapja, illetve megújítására nincs lehetőség, ha annak kiadására sem kerülhetne sor.

2. Az SzVMt. 6. § (3) bekezdéséhez hasonló szabályt tartalmazó, az Lt. 67. § (7) bekezdésének *b*) pontját támadó indítványozó az alkotmányellenességet – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 8. § (2) bekezdése és 59. §-a mellett – szintén az Alkotmány 70/B. §-ára alapította. A támadott rendelkezések tartalmi egyezőségére és hatályára figyelemmel az Alkotmánybíróság a vizsgálatot ez utóbbi rendelkezésre figyelemmel végezte el. Ennek során az 1. pont bevezetőjében, illetve az 1.1–1.4. pontban kifejtett álláspontját ebben a tekintetben is fenntartja és az alábbiakkal egészíti ki.

A légiközlekedés sajátos jellegére figyelemmel az annak működtetésében részt vevőkre vonatkozó korlátozó jellegű előírások az alapjogi védelem szempontjából is széles körben tolerálandók. A foglalkozás gyakorlásával összefüggő jogok közvetlen és kimutatható kapcsolatban állnak az élethez és az emberi méltósághoz való jog védelmével, amelyek érvényesülése szigorú és határozott intézkedéseket is megkövetel; többek között azért, mert a légiforgalomban az ezeket fenyegető veszélyek elhárítására csak objektíve korlátozott lehetőségek állnak rendelkezésre. Ezért a foglalkozás gyakorlásához való joggal összefüggésben alkalmazott súlyosabb korlátozások sem feltétlenül alkotmányellenesek, azaz az arányosság követelményei lehetnek más foglalkozásokhoz képest eltérőek.

Mindez azonban nem változtat azon, hogy a vizsgált rendelkezés aránytalan időbeli határokon belül, szintén a büntetettek nyilvántartásához kötve teljes mértékben elzárja valamennyi, a légi közlekedésben lehetséges foglal-

kozás (a segéd munkától és légi irányítási) gyakorlásától a jogalanyokat. A korlátozó rendelkezés megalkotásakor a jogalkotó a tilalmat egy terminus technikusnak nem minősülő absztrakt fogalomhoz („a légi közlekedés területén”) kötve állította fel. Ennek során nem tett különbséget sem a végzett munka jellege, sem a helyszínen tartózkodók munkajogi státusa, sem a repülőterek típusai, sem a reptér zárt területének jogilag is eltérő minősítés alá eső védelmi szintjei között. Úgyszintén nem differenciált a korlátozás alapjaként megjelölt bűncselekmények tényleges súlya között, egyenlőségi jelet téve az életfogytig tartó szabadságvesztéssel fenyegetett büntettek és az alternatív szankciókkal büntetendő vétségek közé. Ebben az esetben a korlátozással egységesen érintettek azok is, akik bizalmi jellegű feladatot, szakmai vagy a légi közlekedés biztonsága szempontjából releváns munkát nem végeznek. Az Lt. 67. § (7) bekezdés *b*) pontjának hatálya kiterjed továbbá azokra is, akik a repülőtér zárt területén nem a légitársaság alkalmazottaként végeznek munkát (a katasztrófavédelem munkatársaitól a mentőszolgálat alkalmazottaiig), illetve olyan munkáltatók alkalmazottai, amelyek a repülőtérrel szerződéses jogviszony alapján, a repülőtér területén különböző, nem a légiközlekedéssel vagy a földi irányítással összefüggő feladatokat teljesítenek. Az így kialakított rend szerinti általános érvényű korlátozás tehát azért is aránytalan, mert bármilyen foglalkozás gyakorlójára kiterjed, az alkalmazotti viszonyban nem állókat is érinti, közöttük olyanokat, akik saját munkáltatójuknak eredetileg nem tartoznak számot adni a mentesülés hatálya esett bűncselekményeikről. Ilyen módon más munkáltatók és munkavállalók jogviszonyába is közvetlen és indokolatlan beavatkozásra teremt lehetőséget.

A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmány a vizsgált rendelkezést megsemmisítette. A megsemmisítés időpontját az 1.3. pontban kifejtettek szerint határozta meg. Az alkotmányellenesség megállapítására figyelemmel, az Alkotmánybíróság a támadott norma és a további, felhívott alkotmányi rendelkezések összefüggéseit nem vizsgálta.

3. Az egyik indítványozó az SzVMt. 6. § (3) bekezdéséhez, illetve az Lt. 67. § (7) bekezdés *b*) pontjához hasonló rendelkezést tartalmazó, de a bűncselekmények szélesebb körét érintő Korm. R.1. 6. § (1) bekezdés *b*) pontját támadta. Az indítványozó az alkotmányellenesség megállapításának alapjául az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 55. § (1) bekezdésére, az 57. § (1) bekezdésére – és téves tartalommal – az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére hivatkozott. Támadta továbbá a Korm. R.1. 1. § *d*) pontját.

3.1. Az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében védett személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jogot az Alkotmánybíróság a büntető, a szabálysértési és az ezekkel szoros kapcsolatban álló rendészeti jellegű jogszabályok, valamint az állami hatósági kényszerrel megjelenítő (pl. pszichiátriai kezelés) rendelkezések által elrendelt, alapjogi korlátozó normák alkotmányosságára vonatkoztatta. A döntésekből kitűnően az alapjogi védelem azokra az ese-

tekre terjed ki, amikor adott intézkedés valamilyen formában a szabad cselekvéshez való jogot azzal korlátozza, hogy az egyén életébe fizikális beavatkozást jelentő módon, akadályozza az elhatározásának megfelelő magatartás tanúsítását, cselekvési szabadságát [pl. 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 347.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 372.; 5/1999. (III. 31.) határozat, ABH 1999, 75, 84–85.); 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241, 270, 271–272.; 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 201, 204.].

A támadott, adott vállalkozás, illetve foglalkozás gyakorlása elé korlátokat állító rendelkezés a személyi szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való joggal nem áll értékelhető összefüggésben. A tevékenység gyakorlását ugyanis nem ezen alapjogok sérelmén keresztül, hanem ettől független paraméterek mentén korlátozza. Ezért az Alkotmánybíróság ezen az alapon az indítványt elutasította.

3.2. A támadott rendelkezés alkotmányellenességének alapjaként hivatkozott, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a tisztességes eljárás – széles értelemben vett – alkotmányossági követelményeire vonatkozó alapjog. A precedenshatározatok szerint ennek az eljárási garanciák, a bírósághoz fordulás szempontjából van meghatározó szerepe [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95–96., 32/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153, 158, 159–161.; 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 156–157.]. Minderre figyelemmel a Korm. R.1. és ezen alkotmányi rendelkezés között értékelhető összefüggés nem volt kimutatható, így az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

3.3. Az ügyvédi képvisellel eljáró indítványozó a Korm. R. 1. § *d)* pontját is támadta az Alkotmány téves tartalommal felhívott rendelkezése alapján. A rendeletnek azonban nincs és nem is volt ilyen rendelkezése. Az Abtv. 1. § *b)* pontja alapján Alkotmánybíróság hatáskörébe csak létező jogszabályok, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze valóságos rendelkezéseinek vizsgálata tartozik. Az Ügyrend 21. §-a alapján az indítványnak a támadott jogszabályt és az alkotmányellenesség alapjául szolgáló rendelkezést kell tartalmaznia. Az indítvány ezen követelmények egyikének sem felel meg. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 21. § *b)* pontja alapján az indítványt visszautasította.

VI.

Végül az Alkotmánybíróság azon indítványokkal foglalkozott, amelyeket a Bnyt.-re, illetve az V. fejezetben elbírált jogszabályokkal való vélt vagy valós összefüggésekre figyelemmel terjesztettek elő.

1. Egy indítványozó az SzVMt.-nek a kötelező kamarai tagságra vonatkozó rendelkezéseit [3. § (1)–(2) bekezdés], illetve ezzel összefüggésben – álláspontja szerint a kama-

rai tagság feltételül szolgáló 5. § (2) bekezdésének *c)* pontját támadta. Álláspontja szerint ezek olyan szankciók, amely az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével, illetve 70/B. § (1) bekezdésével szemben állnak.

1.1. Az SzVMt. 5. § (2) bekezdése *c)* pontja arra vonatkozik, hogy a vállalkozáshoz szükséges működési engedély nem adható ki, ha a kérelmezőnek jogerősen megállapított adó-, vám- vagy társadalombiztosítási tartozása van. E rendelkezésnek nincs köze a kötelező kamarai tagsághoz, illetve az Alkotmány 70/B. §-ához, minthogy csak szűkebb körre a vállalkozóvá válásra vonatkozik. Kétségkívül kapcsolatban áll azonban az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével, ebben az összefüggésben viszont nem alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozat V. fejezet 1.2–1.4. pontjaiban már részletesen kifejtette, hogy a szóban forgó tevékenység – jellegeből következően – az alkotmányos tulajdonvédelem egyik biztosítéka is. Ebből következően nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely a foglalkozás gyakorlójának alkalmassági feltételei között a vagyoni, pénzügyi „megbízhatóságára” vonatkozó kritériumokat rögzít, s ezen belül annak igazolására szolgál, hogy köztartozása nincs. Ez általában véve minden induló vállalkozás olyan feltétele, amely a köztulajdon védelmével közvetlen összefüggésben áll, a vagyonvédelmi vállalkozás tulajdonosától vagy tagjától pedig fokozottan elvárható. Ugyanakkor a vállalkozás gyakorlójának oldalán nem jelent olyan szubjektív korlátot, amely az alapjog gyakorlásából kizárná. Így az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

1.2. A kötelező kamarai tagságra vonatkozóan az indítványozó nem hozott fel alkotmányos érveket, csupán „tiltakozását” fejezte ki az általa „szükségtelennek ítélt” kamarákkal szemben. Az indítvány alapján az alkotmányellenesség alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezés(ek) és a – csupán deklaratív tartalmú – vizsgált jogszabály között összefüggés nem volt kimutatható. A kamarai tagság feltételeit, a kamara szerepét, jogszabályi háttérét ugyanis nem a támadott rendelkezés, hanem az SzVMt. IV. fejezetében foglalt normák adják. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

2. Egy további indítványozó a Korm R.2. 3. §-át tartotta alkotmányellenesnek. Ugyanakkor az alkotmányellenesség alapjául szolgáló rendelkezést – ismételt – felhívás ellenére sem jelölte meg.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló okot és alkotmányi rendelkezést tartalmaznia kell. Ennek hiányában az indítvány érdemben nem bírálható el (668/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1413, 1417.; 1109/B/2001. AB határozat, ABH 2004, 1924, 1927–1928.). Ezért azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *d)* pontjára figyelemmel visszautasította.

Ezért a mentesített mindig a jövőre nézve válik „büntetlen előéletű” állampolgárrá, nem pedig az elítélésre visszamenőleg. A bűnügyi nyilvántartásban, a mentesítési idő utáni nyilvántartás önmagában szerintem nem alkotmányellenes, de alkotmányellenes lehet a nyilvántartás tényéhez fűződő nem büntetőjogi hatás, vagyis az, hogy a büntetőjogi szempontból már nem létező cselekvésnek lehetnek további, a büntetőjogtól független joghatásai. Az ellenkező felfogás megfordítja a büntetőjog és a jogrendszer többi része közötti viszonyt: a büntetőjogi normákat önmagukban állónak és nem a jogrendszer „szankciós zárkövének”, vagyis a nem-büntetőjogi normák megsértését szankcionáló normáknak tekinti. Megjegyzem e felfogással sem ellentétes az elkövető reszocializációja, mint alkotmányos cél.

Egyébként a határozatban másutt szereplő „rehabilitációhoz való jog” – amelyet az Alkotmány 54. §-ában foglalt emberi méltósághoz való jogból nem tartok levezethetőnek, mivel ez a jog mindenkit mindig feltétel nélkül megillet, a rehabilitáció pedig egy fontos és szükséges szociálpolitikai cél – itt nem szerepel a megsemmisítés indokai között; az egyedül a büntetlen előéletűek között, az indítványozó és a többségi határozat szerint alkotmányosan nem indokolható módon tett megkülönböztetésen alapul. Szerintem ez a megkülönböztetés egyes esetekben indokolható lehet – még büntetőjogi szempontból is [lásd: Btk. 100. § (3) bekezdés].

4. A légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 67. § (7) bekezdés *b)* pontjának megsemmisítése mellett felhozott érveket nem tartom meggyőzőnek.

A büntetendő cselekmény – általában az ember múltban tanúsított minden magatartása, amely a jog szerint nem minősült bűncselekménynek, vagy egyáltalán nem volt jogellenes – számos esetben lehet elegendő indok alapjogai későbbi alkotmányos korlátozására.

Az Alkotmány 70/B. §-ában rögzített foglalkozás szabadsága – amelyről itt szó van – alapvető jelentőségű a modern piacgazdaságban és társadalomban, ahol az emberek döntő többségének jövedelme, megélhetése – munkavállalóként, vállalkozóként, szabadfoglalkozásúként – döntően ezen alapjog gyakorlásából (vagy korábbi gyakorlásából) származik. A foglalkozás szabadságának alkotmányos korlátozása bizonyos esetekben, mivel a foglalkozások a társadalmi-gazdasági tevékenységek igen széles körét fogják át, ésszerű és megengedhető. E korlátozások alkotmányosságát azonban külön-külön kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak. Ezen állításom egyébként összhangban áll az Alkotmánybíróságnak a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjoggal kapcsolatban kialakított gyakorlatával. Eszerint „a munkához 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”. [lásd: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; 9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 177, 196.]

Az Lt. hivatkozott rendelkezése a gyakorlatban azt jelenti, hogy például egy büntetlen előéletűnek minősülő kábítószerrel visszaélő sok elismert foglalkozást űzhet (lehet pl.: újságíró vagy kritikai kritikus, közalkalmazott) – de nem lehet takarító a repülőterek zárt területén. A jelen esetben az alapjog-korlátozás és a korábbi büntetendő cselekmény közötti összefüggés vizsgálata vezethetett volna el a rendelkezés alkotmányossága vagy alkotmányellenessége megállapításához – az alapjog-korlátozás szükségességén, alkalmasságának és arányosságának vizsgálatá után.

Megjegyzem, hogy az Lt. 67. § (7) bekezdés *e)* pontja, amely szerint a légi közlekedés területén nem foglalkoztatható, illetve a repülőter zárt területére nem léphet be, aki ezzel „nemzetbiztonsági érdeket sért”, továbbra is hatályban marad. E rendelkezés szerint az eredetileg a *b)* pont alá tartozó személyi kör „nemzetbiztonsági ok” alapján ma is kizárható a légi közlekedés területén való foglalkoztatásból, illetve a repülőter zárt területére való belépésből.

Hasonló indokok alapján nem tartom alkotmányellenesnek a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 6. § (3) bekezdését sem.

Említést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság 9/2007. (III. 7.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh, ABH 2007, 177, 210.) nem találta alkotmányellenesnek, hogy a meghatározott fegyverek használatához szükséges hatósági engedély kiadása megtagadható a fegyverekről és lőszerokről szóló 253/2004. (VIII. 31.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés *c)* pontjában meghatározott bűncselekmények elkövetése miatti elítélés, illetve egyéb intézkedés alkalmazása esetén, továbbá a büntetés vagy intézkedés külön jogszabályban meghatározott bűnügyi nyilvántartásának időtartamáig, de legalább a jogerős döntés meghozatalát követő három évig. Az Alkotmánybíróság ezen döntését azzal támasztotta alá, hogy „a lőfegyver természeténél fogva veszélyes, a biztonsági szempontú célmeghatározás relevánsnak tekintendő. A „mások biztonságának védelme” fordulat tehát magában foglalja az állam életvédelmi kötelezettsége teljesítéséből fakadó és az Alkotmány 8. § (1) bekezdésén alapuló korlátozást, ami a lőfegyverek engedélyezési eljárásában – a jogszertű feltétel megléte esetén – a kérelem elutasításában nyilvánvalóan” (Abh, ABH 2007, 177, 195.). Ezzel az érveléssel az Lt. valamint az SzVMt. megjelölt rendelkezései sem alkotmányellenesek.

5. Nem alkotmányellenes szerintem az ujj- és tenyérleNyomat-vétel, a fényképkészítés, valamint a DNS-mintavétel szabályairól szóló 8/2000. (II. 16.) BM–IM–PM rendelet most megsemmisített 5. §-a és 6. § (2) bekezdése sem. Állításom indoka, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be). és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Rtv.) lehetővé teszik,

hogy a hatóság az eljárási cselekmény biztosítására kényszerítőeszközt vegyen igénybe. Az ujj-, illetve tenyérlenymat vétel stb. eljárási cselekménynek tekintendő, amelynek biztosítására az említett törvények szerint testi kényszer vehető igénybe (Be. 163. §; Rtv. 47. §), Következésképpen az érintett személy nem a rendelet, hanem az említett törvények alapján köteles alávetni magát az ujj- és tenyérlenymat stb. vételnek. A rendelet nem tartalmaz új szabályokat, csupán megismétli a törvények idevágó szabályait, főleg pedig az ujj- és tenyérlenymat-vételi és a többi krimináltechnikai eljárás részletkérdéseit szabályozza, nyilván az egységes szakmai gyakorlatot elősegítendő. A törvényi szabályok rendeletben történő megismétlése nem alkotmányellenes, és alkotmányosan nem is kifogásolható – igaz, nem is szükséges. A törvényben foglaltak hatályát és érvényességét a rendeletben való megismétlés nem érinti, nem teszi és nem is teheti (vagy a határozat szóhasználatával élve „nem degradálja”) rendeleti szintű szabállyá. A törvényben alkotott norma továbbra is törvényi eredetű normaként érvényes: a rendelet hatályon kívül helyezése, ennek megfelelően nem is változtatna a jogi helyzeten (mint ahogy a megalkotása sem változtatott). Ezért az ilyen, valószínűleg célszerűségi okokból, figyelemfelhívó céllal alkalmazott ismétlés nem alkotmányellenes.

Az ellenszegülés esetén alkalmazható kényszerítés alkotmányos mércéje szerintem egyébként is az Alkotmány 55. §-ában foglalt személyi szabadság, és nem az 54. § (1) bekezdésben foglalt emberi méltósághoz, önrendelkezéshez való jog. Ennek magyarázata a jogi érvelés specifikusságának elve: ha van szűkebb körű szabály (mint pl. az Alkotmány 55. §-a) nem indokolt a legszélesebb körű alapjogra: az emberi méltóságra alapozni az alkotmányellenesség vizsgálatát.

Budapest, 2008. november 25.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A különvélemény 1., 2. és 4. pontjához csatlakozom:

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye

A többségi határozat rendelkező részének 1., 2., 3. és 4. pontjával és azok indokolásával nem értek egyet. Büntető nyilvántartási rendszerünk alapproblémája nézetem szerint ugyanis nem a nyilvántartás és nem önmagában az abban levő adattartalom, illetve az időtartam hosszúsága, hanem az, hogy más jogrendszerektől eltérően, nem differenciál kellőképpen azok között, akik (és amilyen tartalommal, illetve amilyen mélységben) igényelhetik a személyre szóló információt, azaz az ún. erkölcsi bizonyítványt.

I.

Számos európai államban kiállták az alkotmányosság próbáját az ottani a miénkhez hasonló büntügyi nyilvántartási rendszerek, jóllehet igen hosszú ideig tárolják az adatokat. Svájcban a legalább öt éves szabadságvesztés a büntetés kiállításától számított húsz évig marad regisztrálva, de a legalább egy éves büntetés is tizenöt évig, az az alatti pedig tíz évig marad benne a rendszerben (Code pénal, art. 369). A franciaországi nyilvántartási rendszer az utolsó büntetéstől számított negyven évig (!) is tárolhatja az adatokat (Code de procédure pénale art. 776 et R.79). Németországban a büntetés jellegéhez igazítva, annak kiállításától számított három, öt, tíz, a legsúlyosabb esetben húsz évig szerepeltethető az adat (Bundeszentralregistergesetz, 34. §). Ausztriában a kiszabott szabadságvesztés időtartamához igazodik a regisztráltság.

Ezek az országok ugyanakkor részletesen szabályozták azt, hogy ki és milyen mélységű információt igényelhet a rendszerből. A francia rendszer (és az ennek mintájára kialakított luxemburgi rendszer) három csoportot állít fel (Bulletin n°1, Bulletin n°2 és Bulletin n°3). A Bulletin n°1 az igazságszolgáltatási, nyomozati, büntetés-végrehajtási szervek számára nyitott, a Bulletin n°2 bizonyos állami szervek számára (bizonyos szintű állami pozíciókba és állásokba történő felvétel megelőző biztonsági átvilágítás, esetleg egy tervezett kitüntetés megelőző rutinellenőrzés végett) szolgáltat információt, míg a Bulletin n°3 tulajdonképpen olyan, mint a magyar erkölcsi bizonyítvány. (A Bulletin n°1ből egy 2007-ben elfogadott szigorítás nyomán – főszabályként – még a rehabilitáció esetén sem törlik a bejegyzést.)

Hollandiában 2007-ben szigorítottak az ottani rendszeren, ugyanakkor meghatározónak tekintik azt, hogy az adott foglalkoztatási lehetőség jellegét figyelembe véve állítsák ki, vagy tagadják meg az erkölcsi bizonyítványt (Verklaring Omtrent het Gedrag – VOG). Az Egyesült Királyságban bár vannak bizonyos különbségek a walesi, az angol és a skót szabályozásban, de a jogalkotó ösztönzi a munkáltatókat arra, hogy önmagában a rovott múlt ne jelentse akadályát a foglalkoztatásnak, feltéve, hogy nem éppen az adott munkahely és a munkavégzés jellege olyan, amely aggályos az elkövetett bűncselekményre tekintettel. Itt tulajdonképpen a felvétel előtt a munkáltató bizonyos esetekben önmaga, más esetekben ún. ernyőszervezetek közreműködésével, kérheti a Criminal Records Bureau-tól az információt, részletezve a betöltendő munkakör jellegét, és a CRB erre figyelemmel adja meg a választ. Van általános, és van kiemelt ellenőrzés, utóbbi érinti többek között a gyerekekkel, öregekkel, betegekkel foglalkozó munkahelyeket is.

Igen fontos az a kérdés, hogy mennyiben kell informálni az egyént a róla tárolt adatokról, van-e és milyen útja az ellenőrzésnek, esetleg a helyesbítésnek. A fent említettek között van ország, ahol betekintési joga is van az egyéneknek, vannak olyan országok, ahol az erkölcsi bizonyítvány kiállításának megtagadása esetén bírói út, van ahol ombudsmanra emlékeztető intézmény, esetleg parlamenti bizottság vehető igénybe, amelyek azonban csak a büntügyi

nyilvántartási eljárásnak az adott ügyben tett lépései törvényességét vizsgálják.

II.

Az említett rendszerek egyaránt utalnak a nemzetközi együttműködésből származó információk szerepeltetésére és átadására, de megfogalmazásuk lényegében ugyanolyan általános jellegű, mint az indítványokban érintett magyar szabály.

A nemzetközi együttműködés kapcsán fontos emlékeztetni arra is, hogy az Európai Unió keretei között a Tanácsnak 2005. november 21-én elfogadott 2005/876/IB határozata maga is a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről szól és annak bizonyos részben elvi, részben technikai kérdéseit szabályozza.

A repülőtéri biztonságra vonatkozóan pedig több európai uniós rendelet (például a 2002. december 16-ai 2320/2002, a 2003. április 4-ei 622/2003, a 2005. május 24-ei 81/2005) is hatályban van: ezek érdemi vizsgálatát nehezíti ugyanakkor, hogy lényegi tartalmuk a titkosnak minősített mellékletekben van.

III.

Az Alkotmánybíróság a 18/2004. (V. 25.) AB határozatban – ott az adott esetben a véleménynyilvánítás szabadsága összefüggésében – is emlékeztetett arra, hogy „az Emberi Jogok Európai Bíróságának a felfogása (...) a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi” (ABH 2004, 303, 306.)

Mint ismeretes, az Emberi Jogok Európai Bírósága igen óvatosan kezelte a nemzetbiztonsági és a bűnügyi nyilvántartásokat érintő ügyekben benyújtott, tulajdonképpen nem túl nagy számú panaszt.

Így a Leander c. Svédország ügyben 1987. március 26-án hozott ítéletben a haditengerészeti múzeumba a belbiztonsági adatbázisból nyert információk nyomán fel nem vett panaszos arra irányuló kérelmét, hogy az állama megsértette volna az Emberi Jogok Európai Egyezményét az általa meg nem ismerhető adatok készletezésével és felhasználásával, az Emberi Jogok Európai Bírósága elutasította, és azt hangsúlyozta az ítélet 59. §-ában, hogy „a nemzetbiztonság érdekében, a szerződő államoknak vitathatatlanul szükségük van olyan törvényekre, amelyek felhatalmazzák az illetékes hatóságokat, hogy gyűjtsenek és tároljanak a személyekről információkat, amelyeket titkosítva őriznek és akkor használnak fel, amikor meg kell ítélni a jelöltek alkalmasságát bizonyos fontosnak tekintett posztokra, a nemzetbiztonság szempontjából.” „A Bíróságnak meg kell azonban győződnie arról, hogy vannak-e adekvát és elegendő garanciák a visszaélésekkel szemben” (Leander c. Svédország, 60. §).

A Segerstedt-Wiberg és társai c. Svédország ügyben 2006. június 6-án hozott ítéletben, ahol egyes panaszokat

elfogadott, másokat elutasított, az Emberi Jogok Európai Bírósága azt hangsúlyozta, hogy „az alperes állam, figyelemmel arra a mozgásszabadságra, amely megilleti, jogosult arra, hogy úgy tekintse, a nemzetbiztonság és a terrorizmus elleni harc érdekei meghaladják az egyén ahhoz fűződő érdekét, hogy a Biztonsági Szolgálat dossziéiban róla őrzött információk összességéről tájékoztatva legyen” (Segerstedt-Wiberg és társai c. Svédország 104. §).

A Lupsa c. Románia ügyben hozott 2006. június 8-ai ítéletben a fentieket megismételve az Emberi Jogok Európai Bírósága arra is rámutatott – adott esetben idegenrendészeti összefüggésekben –, hogy a belső joggal szemben támasztott előreláthatóság követelménye jelentősen függ a szabályozott tárgykörtől, és mivel a nemzetbiztonsági veszélyek időben és természetükben változhatnak, ezért nehéz őket előre azonosítani, (Lupsa c. Románia 37. §). Kell azonban, hogy nyitva álljon egy független, pártatlan szerv által elvégezhető ellenőrzés lehetősége (Lupsa c. Románia 38. §).

Ami a szó szoros értelmében vett bűnügyi nyilvántartásokat illeti, a Thlimmenos c. Görögország ügyben hozott 2006. április 6-ai ítéletben az Emberi Jogok Európai Bíróságának a görög államot elmarasztaló ítélete azt is hangsúlyozta, hogy mivel a Jehova Tanúi sorába tartozó panaszos elítélése a katonai szolgálat megtagadásért, „az illető vallási és filozófiai meggyőződésének megfelelő magatartása miatt történt, azaz ebből nem vezethető le semmilyen olyan becstelenség vagy erkölcsi aggályosság, amely az illetőt ezen foglalkozás (ti. könyvelő – KP) betöltésére alkalmatlanná tenné. (...) A szolgálatmegtagadásért a büntetés letöltésre került. Ilyen körülmények között véli úgy a Bíróság, hogy az illetőre egy újabb szankció kiszabása aránytalan.” (Thlimmenos c. Görögország 47. §)

A Puig Panella c. Spanyolország ügyben hozott ítéletében arra is tekintettel állapította meg az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezmény sérelmét, hogy 13 év óta szerepelt az illető elítéltségéről adat, jóllehet időközben amparo eljárás nyomán a spanyol alkotmánybíróság magát az ítéletet megsemmisítette (Puig Panella c. Spanyolország, 58. §).

IV.

Fentiekre tekintettel az alkotmányellenességet kimondó többségi határozatban megsemmisített jogszabályi részek által felvetett problémák – nézetem szerint – olyanok voltak, amelyeket elegendő lett volna alkotmányos követelmény kimondásával és/vagy törvényhozói mulasztás kimondásával megoldani.

Budapest, 2008. november 25.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 124/B/2000.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 167. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

139/2008. (XI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a változtatási tilalom elrendeléséről szóló 7/2008. (IV. 15.) rendelete alkotmányellenes, ezért a rendeletet e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó jogi képviselője útján kérte az Alkotmánybíróságtól Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a változtatási tilalom elrendeléséről szóló 7/2008. (IV. 15.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az Ör. változtatási tilalmat rendelt el az indítványozó tulajdonában álló dunakeszi 2272/1. hrsz.-ú ingatlanra. Az indítványozó előadta, hogy az ingatlan vonatkozásában Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) a korábbi, Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a változtatási tilalom elrendeléséről szóló 26/2007. (X. 16.) rendeletével is változtatási tilalmat rendelt el, amelyet a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjének törvényességi észrevétele alapján a Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a változtatási tilalom elrendeléséről szóló 26/2007. (X. 16.) rendeletének hatályon kívül helyezéséről szóló 8/2008. (IV. 15.) rendelettel hatályon kívül helyezett. Ezzel egyidejűleg azonban a Képviselő-testület az Ör. megalkotásával az ingatlan vonatkozásában újra változtatási tilalmat rendelt el. Az indítványozó álláspontja szerint a változtatási tilalom elrendelésének az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Étv.) megfogalmazott egyetlen feltétele sem áll fenn, ugyanis az Ör. az Étv. 21. § (1) bekezdésében megkövetelt írásos megállapodás nélkül, valójában az indítványozó építkezésének megakadályozására lett megalkotva, nem pedig a településrendezési célok el-

érése érdekében. Az indítványozó úgy vélte, hogy mivel a Képviselő-testület a változtatási tilalom intézményét nem az Étv.-ben megfogalmazott településrendezési célok megvalósítására használta fel, ezzel a jogalkotói hatalommal való visszaélést valósított meg, és emiatt az Ör. sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, továbbá az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, az 57. § (5) bekezdését, a 70/A. § (1) bekezdését és a 70/K. §-át is.

II.

Az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezések a következők.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

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

„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/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

2. Az Étv. rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazásában: (...)

26. Telektömb: a telkek olyan csoportja, amelyet minden oldalról közterület vagy részben más beépítésre nem szánt terület határol. (...)

„20. § (1) A településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség 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.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) állapítja meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos korlát szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet ellentétes 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.

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 és 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 értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad.

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.). A változtatási tilalom célja az építési szabályozások meghatározó átalakítása előtt egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek.

„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 – területrészeleire készülhet. Az Étv. fogalmi rendszerében a telektömb: a telkek olyan csoportja, amelyet minden oldalról közterület vagy részben más beépítésre nem szánt terület határol [Étv. 12. § (1) bekezdés, 13. § (4)–(5) bekezdés,

2. § 26. pont].” [125/2008. (X. 17.) AB határozat, Magyar Közlöny 2008. évi 148. szám, 16941, 16944.]

Az Ör. nem felel meg ezeknek a törvényi előírásoknak, mivel nem a telektömbre, hanem ezen belül csupán egyetlen ingatlanra rendelte el a változtatási tilalmat, így az ellentétes az Étv. 21. § (1) bekezdésének rendelkezéseivel. Ez a törvénysértés is mutatja, hogy az Ör. nem az önkormányzati rendelettel megállapítható változtatási tilalom intézményének valódi célját, azaz a készülő helyi építési szabályzat és szabályozási terv – elkészültük utáni – megvalósíthatóságát, hanem – az indítvány mellékleteként becsatolt iratokból és képviselő-testületi ülési jegyzőkönyvi kivonatokból is megállapítható – egyéb szempontokat szolgál.

Az a változtatási tilalom, amely nem felel meg az Étv.-ben szabályozott törvényi feltételeknek, az egyúttal a tulajdonhoz való jogot is sértve, azt alkotmányellenesen korlátozza.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör.-ben a változtatási tilalom elrendelése a joggal való visszaélés tilalmába ütközik, így sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és a 13. § (1) bekezdését. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Ör.-t – határozatának közzététele napjával – megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezések esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.]

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör.-t az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek minősítette, ezért az Ör. vonatkozásában az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében, a 70/A. § (1) bekezdésében és a 70/K. §-ában foglalt rendelkezések – az indítványozó által vélt – sérelmét nem vizsgálta.

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

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 569/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 164. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

133/2008. (XI. 14.) AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 245/2008. (VIII. 1.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.*

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) 245/2008. (VIII. 1.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel: „Egyet ért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj emelést a nyugdíj összegtől független, egységesen, egyenlő – egyösszegű emelésével.” Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven feltett kérdés nem felel meg a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek.

Az OVB a döntését a következőkkel indokolta: „A szöveg gyakorlatilag nem kérdés, illetve sem a jogalkotó, sem a választópolgár számára nem teszi nyilvánvalóvá, mi a népszavazással a kezdeményezés benyújtójának célja, mert nyelvtanilag értelmezhetetlen”.

A hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az OVBh. ellen. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2008. évi 114. számában, 2008. augusztus 1-jén jelent meg. A kifogást 2008. augusztus 13-án – törvényes határidőn belül – terjesztették elő.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz címzett kifogásában átfogalmazta a kérdést, és egy újabb aláírásgyűjtő ív mintapéldányt nyújtott be.

* A 145/2008. (XI. 27.) AB végzéssel kijavított szöveget közöljük.

II.

A kifogás benyújtója az OVBh.-val szemben nem fogalmazta meg, hogy miért tartja az OVB döntését jogszabálysértőnek, nem jelölt meg azzal kapcsolatban konkrét jogsértést. A kifogásban benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 117. §-a alapján az OVB hatáskörébe tartozik, az Alkotmánybíróságnak arra nincs hatásköre. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a beadvány – mivel az nem felel meg a törvényben előírt követelményeknek – nem tekinthető érdemben elbírálható kifogásnak.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése, valamint a Ve. 116. §-ában és 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A végzés közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2008. november 11.

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. Lenkovic Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1006/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 160. számában.

134/2008. (XI. 14.) AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 246/2008. (VIII. 1.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.*

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) 246/2008. (VIII. 1.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel: „Egyet ért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaság a nyugdíj emelést a nyugdíj összegétől független, egységesen, egyenlő – egyösszegű emelésével.” Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven feltett kérdés nem felel meg a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek.

Az OVB a döntését a következőkkel indokolta: „A szöveg gyakorlatilag nem kérdés, illetve sem a jogalkotó, sem a választópolgár számára nem teszi nyilvánvalóvá, mi a népszavazással a kezdeményezés benyújtójának célja, mert nyelvtanilag értelmezhetetlen”.

A hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az OVBh. ellen. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2008. évi 114. számában, 2008. augusztus 1-jén jelent meg. A kifogást 2008. augusztus 13-án – törvényes határidőn belül – terjesztették elő.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz címzett kifogásában átfogalmazta a kérdést, és egy újabb aláírásgyűjtő ív mintapéldányt nyújtott be.

II.

A kifogás benyújtója az OVBh.-val szemben nem fogalmazta meg, hogy miért tartja az OVB döntését jogszabálysértőnek, nem jelölt meg azzal kapcsolatban konkrét jogsértést. A kifogásban benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 117. §-a alapján az OVB hatáskörébe tartozik, az Alkotmánybíróságnak arra nincs hatásköre. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a beadvány – mivel az nem felel meg a törvényben előírt követelményeknek – nem tekinthető érdemben elbírálnakó kifogásnak.

* A 146/2008. (XI. 27.) AB végzéssel kijavított szöveget közöljük.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése, valamint a Ve. 116. §-ában és 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A végzés közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2008. november 11.

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. Lenkó Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1007/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 160. számában.

140/2008. (XI. 20.) AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 247/2008. (VIII. 1.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Magánszemély 2008. július 9-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányt nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továb-

biakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyet ért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaságban az előrehozott választással.”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 247/2008. (VIII. 1.) OVB határozatával megtagadta, mivel a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek, mely szerint a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A szöveg gyakorlatilag nem kérdés, illetve sem a választópolgár, sem a jogalkotó számára nem teszi nyilvánvalóvá, mi a népszavazással a benyújtójának a célja, mert nyelvtanilag értelmezhetetlen.

Hivatkozott továbbá az OVB arra is, hogy az előrehozott választás csak az Országgyűlés felosztatásával lenne megoldható, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés e) pontja alapján azonban az Országgyűlés felosztatásáról nem tartó országos népszavazás.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a kezdeményező kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a 247/2008. (VIII. 1.) OVB határozat ellen. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2008. évi 114. számában, 2008. augusztus 1-jén jelent meg. A kifogás 2008. augusztus 13-án, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogás benyújtója szerint a népszavazási kezdeményezés szövege a követelményeknek megfelel, egyértelmű és világos, ugyanakkor sajnálatosnak tartja azt, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya 59 év után is helytálló, ami lehet törvényes, de nem igazságos.

II.

A kifogás benyújtója az OVB határozattal szemben nem fogalmazta meg, hogy miért tartja az OVB határozatát jogszabálysértőnek, nem jelölt meg azzal kapcsolatban konkrét jogsértést. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak tartalmaznia kell a kérelem alapjául szolgáló okot. A Ve. 77. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait. A 77. § (5) bekezdése szerint a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a 77. § (2) bekezdés a)–b) pontjában foglaltakat. [85/2008. (VI. 13.) AB végzés, ABK 2008. június, 945.] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogás nem tekintendő érdemben elbírálnak, mivel a törvényben előírt követelményeknek nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Abtv. 22. § (2) bekezdése, valamint a Ve. 116. §-ában és 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

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

Budapest, 2008. november 18.

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. Kovács Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1008/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 164. számában.

141/2008. (XI. 20.) AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 248/2008. (VIII. 1.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Magánszemély 2008. július 9-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyet ért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaságban egy új Alkotmányt alkosson – hozzon?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 248/2008. (VIII. 1.) OVB határozatával megtagadta, mivel a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek, mely szerint a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A szöveg gyakorlatilag nem kérdés, illetve sem a választópolgár, sem a jogalkotó számára nem teszi nyilvánvalóvá, mi a népszavazással a benyújtójának a célja, mert nyelvtaniilag értelmezhetetlen.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a kezdeményező kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a 248/2008. (VIII. 1.) OVB határozat ellen. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2008. évi 114. számában, 2008. augusztus 1-jén jelent meg. A kifogás 2008. augusztus 13-án, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogás benyújtója szerint a népszavazási kezdeményezés szövege a követelményeknek megfelelő, egyértelmű és világos, ugyanakkor sajnálatosnak tartja azt, hogy a Magyar Köztársaságnak „toldozott-foltozott” Alkotmánya van, mely még a Rákosi rendszert, és a Kádár-diktatúrát szolgálta.

II.

A kifogás benyújtója az OVB határozattal szemben nem fogalmazta meg, hogy miért tartja az OVB határozatát jogszabálysértőnek, nem jelölt meg azzal kapcsolatban konkrét jogsértést. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak tartalmaznia kell a kérelem alapjául szolgáló okot. A Ve. 77. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait. A 77. § (5) bekezdése szerint a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a 77. § (2) bekezdés a)–b) pontjában foglaltakat. [85/2008. (VI. 13.) AB végzés, ABK 2008. június, 945.] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogás nem tekinthető érdemben elbírálhatónak, mivel a törvényben előírt követelményeknek nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Abtv. 22. § (2) bekezdése, valamint a Ve. 116. §-ában és 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

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

Budapest, 2008. november 18.

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. Kovács Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1009/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 164. számában.

142/2008. (XI. 20.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 259/2008. (VIII. 25.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 259/2008. (VIII. 25.) OVB határozatával a magán-személy által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyet ért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaságban előrehozott választás legyen, a jelenlegi MSZP-SZDSZ-es koalíciós kormányzásnál az államadósság növekszik, a FIDESZ-es kormányzás idején az EU-s országokba belépettek közül az élről az utolsó előtti helyre kerültünk.”

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 13. §-ában foglalt rendelkezésnek, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A szöveg gyakorlatilag nem kérdés, illetve sem a jogalkotó, sem a választópolgár számára nem teszi nyilvánvalóvá, mi a népszavazással a kezdeményezés benyújtójának célja, mivel a kérdés értelmezhetetlen, megtevesztő jellegű.

II.

A kifogást tevő – jogi érveket nem tartalmazó – beadványában népszavazási kezdeményezésének támogatását kérte az Alkotmánybíróságtól, illetve azt, hogy kérdésének értelmezhetetlensége esetén azt az Alkotmánybíróság fogalmazza meg helyesen. Mindezen túlmenően a kifogás benyújtója a határozattal szemben nem fogalmazta meg, hogy miért tartja az OVB döntését jogszabálysértőnek, nem jelölt meg azzal kapcsolatban konkrét jogsértést. Az Alkotmánybíróság ennek alapján a beadványt nem tekintette érdemben elbírálható kifogásnak, mivel az a törvényi követelményeknek nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 116. §-ában és 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A végzés közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2008. november 18.

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. Kovács Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1091/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 164. számában.

143/2008. (XI. 20.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 260/2008. (VIII. 25.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 260/2008. (VIII. 25.) OVB határozatával a magán-személy által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyet ért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaságban egy új Alkotmányt hozzanak, amely az ország érdekét szolgálják (sic!) és a kiskeresetű emberek tisztességes megélhetését is jobban biztosítja és az emberi méltóságot tartja tiszteletben.”

Az OVB hitelesítést megtagadó határozatának indokolásában megállapította, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Ezen túlmenően a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 13. §-ában foglalt rendelkezésnek, amely szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A szöveg gyakorlatilag nem kérdés, illetve sem a jogalkotó, sem a választópolgár számára nem teszi nyilvánvalóvá, mi a népszavazással a kezdeményezés benyújtójának célja, mivel a kérdés értelmezhetetlen.

II.

A kifogást tevő – jogi érveket nem tartalmazó – beadványában népszavazási kezdeményezésének támogatását kérte az Alkotmánybíróságtól, illetve azt, hogy kérdésének értelmezhetetlensége esetén azt az Alkotmánybíróság fogalmazza meg helyesen. Mindezen túlmenően a kifogás benyújtója a határozattal szemben nem fogalmazta meg, hogy miért tartja az OVB döntését jogszabálysértőnek, nem jelölt meg azzal kapcsolatban

konkrét jogsértést. Az Alkotmánybíróság ennek alapján a beadványt nem tekinthette érdemben elbírálnak, mivel az a törvényi követelményeknek nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 116. §-ában és 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A végzés közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2008. november 18.

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. Kovács Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1092/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 164. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

145/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 170. §–170/D. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja, az érdemi elbírálásra alkalmatlan indítványokat pedig visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) leltárhányért való felelősséget szabályozó rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Két indítványozó szakszervezet a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény, a bírák jogállásá-

ról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 1999. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 18. §-át, amely egyrészt az Mt. 170. §-át módosította, másrészt a 170/A–D. §-okkal egészítette ki, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó jogbiztonság követelményével való ellentéte miatt tartja alkotmányellenesnek. Azt sérelmezik, hogy az Mt. 1999. augusztus 17-től hatályos 170. § (1)–(3) bekezdései alapján leltárfelelősségi megállapodásokat a kereskedelmen és vendéglátáson kívüli területeken (pl. egészségügyben, oktatásban) is széles körben kötnek a munkavállalókkal (akik azt helyzetükből fakadóan nem utasíthatják vissza), így az érdekelt munkáltató döntésétől is függő mértékű hiányért való, vétkességre tekintet nélküli felelősség indokolatlanul széles körben érvényesülhet. Ez következik az Mt. 170. § (2) bekezdésének „kezelésre szabályszerűen átadott és átvett” fordulatából is, amelynek alapján a kiemelt felelősség nem csak a raktári vagy értékezelői munkakörökben dolgozókra, hanem szinte minden munkavállaló irányában előírható. Az indítványozók szerint sérül a jogbiztonság a felelősség megállapításának „módja alapján”, hogy a munkavállaló ismeretlen okból bekövetkező hiányért válik vétkességére tekintet nélkül felelőssé, másrészt az idesorolható munkavállalók korlátozás nélküli tág körére tekintettel, harmadrészt „mert a hiány mértékének meghatározásában, sőt az Mt. 170. § (3) bekezdés e) pontja alapján még a leltári készlet őrzésével kapcsolatos munkáltatói kötelezettségek szabályozása is – tipikus helyzetben, vagyis a kollektív szerződés vagy a felek eltérő megállapodása hiányában – az ügyben érdekelt munkáltató joga”. Az indítványozók elfogadhatatlannak tartják a leltárfelelősség lehetővé tétel-

lét olyan helyzetekben, amikor megteremthetetlen a leltári készlet védelme. Ilyen esetek, ha a leltári készlet a felelős munkavállaló nyílt, mások (vásárlók, tulajdonosok, családtagok, takarítók, biztonsági őrök, szerelők stb.) által szabadon, de legalábbis a felelős munkavállalók engedélye, ellenőrzése, rátekintési lehetősége nélkül megközelíthető térben nyer elhelyezést, illetve ha a munkavállalónak a feladatai, a munkáltatótól kapott utasítások alapján nincs módja a munkavégzés során a leltárkészletre felügyelni. Az indítványozó álláspontja szerint a leltárfelelősség „rendkívül tág szabályozása ezért nem egyéb, mint eszköz a munkáltatói üzleti kockázat csökkentésére, esetleg kiküszöbölésére”, amelynek „gyökere az elmúlt évtizedek szovjet típusú az állami tulajdont az alapvető jogelvekkel ellentétesen is védeni kívánó előírásaiban rejlik (...)”. Álláspontjuk szerint a támadott szabályozás akkor tenne eleget a jogbiztonság követelményének, ha a leltárfelelősség érvényesítésére kizárólag a felelős munkavállalók által kezelt és megközelíthető, zárt, biztonságos helyen elhelyezett leltári készlet vonatkozásában lenne lehetőség.

Egy másik indítványozó, amely szintén szakszervezet, az Mt. 170. §–170/D. §-ai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 70/A. § (1) bekezdésébe és 70/B. § (3) bekezdésébe ütközés miatt kezdeményezte. Az indítványozó – vázlatosan ismertette a munkavállalói kárfelelősség utóbbi mintegy negyven évének szabályozási történetét – demokratikus jogrendszerben megengedhetetlennek ítéli az Mt. jelenlegi szabályozását, mert az objektív felelősségi rendszer bevezetése nyomán a kereskedelem és a vendéglátás hasznát a munkáltató látja, kockázatát vétkességre tekintet nélkül a bolti, üzleti munkavállalók viselik. Hivatkozik arra, hogy a megőrzési felelősség rendszere is a munkavállalók véltenségén alapszik, az átvett anyagok állandó őrizetben tartása, kizárólagos használata, kezelése azonban alapot teremt az elszámolási kötelezettségre, mert a bekövetkezett hiány és a munkavállaló magatartása közötti okozati kapcsolat valószínűsíthető. Álláspontja szerint a leltárhiányért való felelősség – mivel a hiány és a munkavállaló magatartása között nincs releváns okozati összefüggés – nem kártérítési felelősség, hanem anyagi ellentételezést igénylő kockázatviselés, továbbá hogy a hiány nélküli elszámolás ösztönzésére számos más hatékony eszköz (jutalom-, prémium-, tizenharmadik havi juttatás megvonás) áll a munkáltató rendelkezésére. Előadta továbbá, hogy az 1949. évi magyar Alkotmány – amely a társadalmi tulajdon fokozott védelmét és gyarapítását az állampolgárok kötelezettségévé tette – megváltozott, a tulajdoni formák egyenrangúságát írja elő, ezzel szemben az Mt. támadott szabályai „a ma már több, mint 90 százalékban magántulajdonban lévő kereskedelem és vendéglátás tulajdonosainak védelmét helyezik előtérbe, és sértik a munkavállalóknak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében, az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésében foglalt alkotmányos jogait, ezért megsemmisítésre szorulnak”. Ezt követően az indítványozó – a következők szerint – külön pontokba szedve részletezi alkotmányossági kifogásait. A

rendszerváltás utáni gazdasági és nyilvántartási körülmények között (az árak gyors változása, könyvszerinti készlet naprakész és zárt vezetését nem teszi kötelezővé jogszabály stb.) a valós készlet nem ellenőrizhető, így a leltárhiány nem határozható meg. Erre tekintettel sérül a kereskedelem és vendéglátás munkavállalóinak emberi méltósága azért, hogy az ismeretlen eredetű hiányt a munkavállalónak kell megfizetnie, míg az ismeretlen eredetű leltártöbblet a munkáltatót illeti, egyben alkotmányellenes megkülönböztetést jelent a munkáltató és a munkavállaló között. Alkotmányellenesnek tekinti, hogy a leltárfelelősség kollektív szerződésben való szabályozása „sem megnyugtató a munkavállalók részére, miután azt nem független szakszervezet, hanem a szakszervezet olyan tisztségviselője kötötte, illetve köti, aki a másik szerződő fél: a munkáltató alkalmazásában áll”, ami a magyarországi szakszervezetek üzemi alapon történő szerveződésével függ össze. Alkotmányellenesnek ítéli azt is, hogy a jogalkotó a kollektív szerződésnek korlátozás nélküli szabályozási lehetőséget biztosít a leltárfelelősséget illetően: az Mt. 170/C. § (4) bekezdése alapján a teljes hiány megtérítése is előírható, szemben a gondatlan károkozásért való felelősségnek az Mt. 167. § (3) bekezdésében foglalt szabályozásával, amely „irányú” megkülönböztetésnek sem társadalmi, sem gazdasági indoka nincs. Az indítványozó a munkavállalói felelősség felső határának hat havi átlagkeresetig terjedő meghatározását az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésével ellentétben állónak tartja, mert ez a mérték nem felel meg az alapjog korlátozásával szemben támasztott követelményeknek: a gyakorlatban 8–12 havi nettó bér kiesést jelent, ami a munkavállaló és családja megélhetését is veszélyezteti. A munkáltató és a munkavállaló megállapodásán alapuló leltárfelelősség szabályozásával kapcsolatban utal az indítványozó a munkaviszonyban álló felek egyenlőtlen helyzetére és a nagy arányú munkanélküliségre, amelyből következően nem lehet alkotmányos „az a törvény és az annak alapján létrejött szerződés, amely úgy keletkezett, hogy a versenyhelyzetben levő munkáltató kihasználhatja (...) a munkavállaló kiszolgáltatott helyzetét”. Az Mt. 76. § (3) bekezdésével és 82. § (3) bekezdésével, valamint a törvény indokolásával is ellentétesnek és a szerződési szabadság indokolatlan korlátozásának tartja az indítványozó az Mt. 170. § (3) bekezdésébe foglalt szabályt, amelynek alapján a kollektív szerződés és a felek eltérő megállapodásának hiányában „egyoldalúan a munkáltató állapítja meg a szerződésnek a törvényben előírt valamennyi feltételét”. E szabályt alkotmányellenesnek véli azért is, mert a munkáltatói oldal javára minden ésszerű indok nélkül előnyöket biztosít, amely a különbségtétel sérti a kereskedelem és vendéglátás dolgozóinak emberi méltóságát. Az indítványozó kifejti továbbá, hogy a kereskedelemben és vendéglátásban dolgozó alacsony jövedelmű munkavállalók ugyanolyan kis egzisztenciának számítanak, mint a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltatók, ami indokoltá tenné, hogy a vétkesség nélküli felelősségtől eltérő felelősségi szabályok által biztosított védelemre ugyanúgy jogosultak le-

gyenek. Azzal is érvel az indítványozó, hogy a leltárfelelősségi megállapodás valójában szolgáltatási szerződés, a hat havi vagy a teljes hiány megtérítésének vállalásért azonban a munkavállalót díjazás nem illeti meg, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás így nem áll arányban egymással, ezért sérül az Alkotmány 74/B. §-a is. Az indítványozó további nyolc pontban fejti ki az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó jogbiztonság és az abból levezetett normavilágosság követelményének sérelmével kapcsolatos érveit, amelyek a következőkben foglalhatók össze. Az Mt. 170. § (2) bekezdésének „(leltári készlet)” szóhasználata félreérthető, a leltárhány fogalmának meghatározásából az következik, hogy a leltárhányért való felelősség kiterjed az álló- és fogyóeszközökben keletkezett hiányokra is. A forgalmazási veszteséget jogszabály nem definiálja, nem jelöli meg kellően, hogy az árukezeléssel járó veszteség közül mit (pl. a törést, selejteződést) foglal magában. Nincs szabályozva az sem, mi a forgalmazási veszteség elszámolásának, viszonyításának alapja (ami lehet a leltáridőszak forgalma, az elszámolás alapja a nettó beszerzési ár, az ÁFÁ-val csökkentett forgalmi ár stb.); nem érthető továbbá, mit ért a törvény forgalmazási veszteség arányán, e kérdés bővebb szabályozást (szakmai értékhatárok közreadását) igényelte volna; nem fogadható el az sem, hogy az Mt. 170. § (1) bekezdés b) pontja előírja azon áruk körét, amely után forgalmazási veszteség nem számolható el. Sérelmezi, hogy a törvény nem szabályozza a több személy által üzemeltetett boltok, üzletek munkavállalóinak leltárfelelősségi megállapodását, nem tudható, mi a felelősség egymás közti aránya, az árukat, anyagokat kinek kell átadni, illetve átvenni, és hogy a több személy által külön-külön kötött megállapodásnál milyen beosztású munkavállaló változásakor kell leltározást tartani. Definiálatlan a csoportos leltárfelelősség fogalma, megállapíthatatlan hogy a bolt, az üzlet vezetője, mint képviselő vagy az érintett anyagkezeléssel foglalkozó munkavállalók kötik a megállapodást a munkáltatóval, illetve, hogy a megállapodás egyetértés hiányában hogyan jöhet létre. Az indítványozó ezen túlmenően nem tartja elfogadhatónak az Mt. 170/A. § (2) bekezdését, mert csak a leltárhányért nem felelős, de az áruforgalmat is lebonyolító munkavállaló foglalkoztatásához írja elő a leltárfelelősök egyetértését, a „bizalmi elvből kiindulva” indokolt lenne a leltárfelelősök foglalkoztatásához való beleegyezés megkövetelése is, sérelmezi továbbá, hogy a törvényhozó figyelmen kívül hagyta, hogy az áruforgalom lebonyolításában egyéb személyek (tanulók, megbízási jogviszonyban dolgozók, tulajdonosok, családtagok, rokonok stb.) is részt vesznek. Ellentmondásosnak tartja, hogy az Mt. 170/B. § (3) bekezdése nem írja elő feltételként, hogy a felelős munkavállaló az adott céggel munkaviszonyban álljon és a leltáridőszak több mint felében az adott boltban, üzletben végezze munkáját, továbbá azt is, hogy a törvény nem rendezi, hogy az árut, anyagokat egyedül kezelő munkavállalók anyagi felelősségére mikor alkalmazandók az Mt. 169. §-ában és mikor a 170/C. §-ában foglalt szabályok. Különösen ellentmondásos volta miatt kifogásolja a csoportos leltárfe-

lelősségi megállapodást kötött munkavállalók felelősségének mértékét abban az esetben, ha a munkavállalók száma csökken, mivel ez esetben az egy-egy munkavállalóra kiszabható felelősség mértékét növeli, a hathavi átlagkeresetet is meghaladhatja. Az indítványozó végül külön pontban sérelmezi a vétkes felelősségi szabályok és a leltárfelelősségi szabályok közötti megkülönböztetés indokolatlanságát, e körben azt, hogy míg a gondatlan bűncselekménnyel okozott kárért a munkavállaló egyhavi átlagkeresetének ötven százaléka, kollektív szerződés rendelkezése esetén hathavi átlagkeresete erejéig felel, addig a munkáját becsületesen végző, rajta kívül álló, ismeretlen okból előállott hiányért felelős munkavállaló hathavi átlagkeresete, kollektív szerződés rendelkezése esetén akár a teljes hiány megfizetésére is kötelezhető.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványokat a támadott rendelkezések azonosságára 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.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

3. Az Alkotmánybíróság eljárása során – álláspontja kifejtése végett – beszerezte a szociális és családügyi miniszter véleményét.

II.

Az indítványok elbírálása során figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány 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.”

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

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

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

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

2. Az Mt. támadott rendelkezései:

„170. § (1) A leltárhiányért a leltárfelelősségi megállapodást kötött munkavállaló vétkességére tekintet nélkül felelősséggel tartozik.

(2) Leltárhiány az értékesítésre, forgalmazásra vagy kezelésre szabályszerűen átadott és átvett anyagban, áruban (leltári készlet) ismeretlen okból keletkezett, a természetes mennyiségi csökkenés és a kezeléssel járó veszteség mértékét (a továbbiakban együtt: forgalmazási veszteség) meghaladó hiány.

(3) Kollektív szerződéses rendelkezés vagy a felek eltérő megállapodása hiányában a munkáltató állapítja meg a munkáltató szervezete, illetve a leltározási szempontból önálló szervezeti egység sajátosságainak figyelembevételével

a) a forgalmazási veszteség elszámolható mértékét, illetve arányát,

b) azoknak az anyagoknak, áruknak a körét, amelyek után az anyag jellegére, méretére, a raktározás, illetve a tárolás feltételeire való tekintettel forgalmazási veszteség nem számolható el,

c) a leltári készlet átadásának és átvételének módját és szabályait,

d) a leltárhiány meghatározásának szabályait,

e) a leltári készlet biztonságos megőrzését szolgáló munkáltatói kötelezettségeket.

(4) A munkavállalót a (3) bekezdés a)–e) pontja szerint meghatározott feltételekről a leltárfelelősségi megállapodás megkötését, illetve a leltáridőszak kezdetét megelőzően tájékoztatni kell.

170/A. § (1) A leltárhiányért való felelősség feltétele:

a) leltárfelelősségi megállapodás megkötése;

b) a leltári készlet szabályszerű átadása és átvétele;

c) a leltárhiánynak a leltározási rend szerint lebonyolított, a teljes leltári készletet érintő leltárfelvétel alapján történő megállapítása.

(2) Ha a leltári készletet a leltárhiányért nem felelős munkavállaló is kezeli, a felelősség megállapításához szükséges az is, hogy a leltárhiányért nem felelős, de a leltári készletet kezelő munkavállalót a munkáltató a leltárhiányért felelős munkavállaló előzetes hozzájárulásával foglalkoztassa az adott munkakörben, illetve munkahelyen.

(3) Leltárhiányért való felelősség csak azzal a munkavállalóval szemben érvényesíthető, aki a két egymást követő leltározás közötti időszaknak (leltáridőszak) legalább a felében a munkáltatónál, illetve az adott munkahelyen dolgozott.

(4) A felelősség, illetve a kártérítés mértékének megállapításánál figyelembe kell venni az eset összes körülményeit, így különösen mindazokat, amelyek a munkavállaló felelősségére kihatnak, illetve, amelyek a biztonságos és előírászerű kezelést befolyásolhatták, ezen belül a biztonságos őrzésre vonatkozó munkáltatói kötelezettségek teljesítését, továbbá a munkavállaló esetleges távollétének időtartamát.

170/B. § (1) A leltárfelelősségi megállapodást írásba kell foglalni és ebben meg kell határozni a leltári készlet-

nek azt a körét, amelyért a munkavállaló felelősséggel tartozik.

(2) Ha a leltári készletet több munkavállaló kezeli, velük csoportos leltárfelelősségi megállapodás is köthető. Ebben az (1) bekezdésben foglaltakon túl meg kell határozni azokat a munkaköröket is, amelyek betöltésének megváltozásakor leltározást kell tartani.

(3) A csoportos leltárfelelősségi megállapodás meghatározhatja a felelősség munkavállalók közötti megosztását is, de egyetemleges felelősség megállapításának nincs helye. Ha a csoportos leltárfelelősségi megállapodás a felelősség megosztását nem rendezi, a munkavállalók átlagkeresetük arányában felelnek.

170/C. § (1) A leltárfelelősségi megállapodás eltérő rendelkezése hiányában a leltári készletet állandóan egyedül kezelő munkavállaló a leltárhiány teljes összegéért felel.

(2) Ha a leltári készletet a leltárhiányért nem felelős munkavállaló is kezeli, a leltárhiányért felelős munkavállaló legfeljebb hat havi átlagkeresete mértékéig felel.

(3) Csoportos leltárfelelősségi megállapodás esetén a kártérítés mértéke nem haladhatja meg a megállapodást kötött munkavállalók átlagkeresetének hathavi együttes összegét.

(4) Kollektív szerződés kártérítés mértékét a (1)–(3) bekezdésben foglaltaktól eltérően is meghatározhatja.

170/D. § (1) A leltárfelelősség megállapítására irányuló eljárás részletes rendjét – kollektív szerződéses rendelkezés hiányában – a munkáltató állapítja meg.

(2) Leltározásnál a munkavállaló, illetve akadályoztatása esetén képviselője, csoportos leltárfelelősségnél az eljárási szabályokban meghatározott munkavállalók jelenlétét lehetővé kell tenni. Ha a munkavállaló képviseléről nem gondoskodik, a munkáltató az adott szakmában jártas, érdektelen képviselőt jelölhet ki.

(3) A leltárfelelősséggel tartozó munkavállalóval a leltárelszámolást és annak eredményét ismertetni kell. A munkavállaló az eljárás során észrevételt tehet és észrevételeit – kivéve, ha szabályszerű értesítés ellenére nem jelent meg – meg kell hallgatni.

(4) A munkáltató a leltárhiánnyal kapcsolatos kártérítési igényét – az (5) bekezdésben foglalt eltérésekkel – az általános szabályok szerint (173. §) érvényesítheti.

(5) A leltárhiánnyal kapcsolatos kártérítési igényt a leltárfelvétel befejezését követő hatvannapos jogvesztő határidő alatt lehet érvényesíteni. Büntetőeljárás esetén e határidő harminc nap és a nyomozó hatóság, illetve a bíróság jogerős határozatának közlését követő napon kezdődik.”

III.

Az indítványok részben megalapozatlanok, részben érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványok tartalmi vizsgálata előtt utal arra, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg”. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben sem az Módtv. indítványozók által megjelölt 18. §-ára, hanem az ezt inkorporáló törvényi rendelkezésekre nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az Alkotmánybíróság az 1/1991. (I. 29.) AB határozatában (ABH 1991, 371.) a munkavállalók leltárihiányért való felelősségére vonatkozó korábban hatályos szabályozások alkotmányosságát más alkotmányossági kérdésekkel összefüggésben vizsgálta. Ennek során megsemmisítette azt a minisztertanácsi rendeletet, amely a kereskedelmi, a raktári és a közforgalmú gyógyszerári dolgozók leltárihiányért való anyagi felelősségéről szóló rendeleteket a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvényből eredő szabályozási kötelezettség ellenére hatályon kívül (amelyből következően a munkáltató csak a vétkességen alapuló, vagy az általános megőrzési felelősség alapján érvényesíthetett kárigényt). Ebben az időszakban a leltárihiányért való felelősség – rendeleti szintű szabályozás alapján – a kereskedelem, vendéglátás, raktárakban, közforgalmú gyógyszerárakban értékesített, illetve kezelt áruban, termékben ismeretlen okból bekövetkezett hiányért állt fenn; a jogszabályokon alapuló felelősségi alakzat az Mt. 1992. július 1-jei hatálybalépésével megszűnt. Az Mt. 170. §-a „a kezelésre szabályszerűen átadott és átvett anyagban, áruban ismeretlen okból keletkezett, a természetes mennyiségi csökkenés és a kezeléssel járó veszteség mértékét meghaladó” hiányért való, vétkesség nélküli felelősség érvényesítésére kizárólag kollektív szerződésben való szabályozás alapján adott lehetőséget (keretjelleggel meghatározva a szükséges tartalmi elemeket). A Módtv.-vel bevezetett szabályozás ismét jogszabályi (törvényi) szinten határozza meg a leltárihiányért való vétkességre tekintet nélküli felelősség alapvető elemeit, e felelősség érvényesíthetőségét azonban – a korábbi megoldásokkal ellentétben – a munkaviszonyban álló felek megállapodásához köti, a munkahelyi sajátosságokhoz igazodó részletszabályok kialakítását pedig – a törvény keretei között, garanciális rendelkezések előírásával – elsődlegesen kollektív szerződésre vagy a felek megállapodására bízta, s csak ezek hiányában kerülhet sor a munkáltató által történő meghatározásokra [Mt. 170. §–170/C. §]. Az Mt. 170/D. §-a a felelősség megállapítására irányuló eljárás lényeges elemeit, valamint az igényérvényesítés módjára vonatkozó szabályokat rögzíti.

3. Az Alkotmánybíróság elsőként azokat az indítványokat vizsgálta, amelyek a támadott rendelkezéseket az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból

származó jogbiztonság követelményének sérelme miatt vélik alkotmányellenesnek.

3.1. A kifogások egyik része – szembeállítva a vétkességi és az általános megőrzési felelősség szabályozásával – magát a jogintézményt tartja alkotmányellenesnek, nevezetesen, hogy a munkavállalók esetében érvényesülhet a vétkességre tekintet nélküli felelősség (a munkavállaló az átvett anyagok, áruk állandó őrzetben tartása, kizárólagos használata, kezelése nélkül, a magatartásával való okozati összefüggés hiányában is felelőssé tehető az ezekben ismeretlen okból bekövetkezett hiányért). A jogbiztonság sérelmét állítják továbbá azért is, mert a kiemelt felelősség indokolatlanul széles személyi és tárgyi körben érvényesül; a hiány mértékének és a leltári készlet őrzésével kapcsolatos munkáltatói kötelezettségek meghatározásában végső soron a munkáltató is szabályozási jogot kap; a leltárihiányért felelős munkavállalók foglalkoztatását is indokolt lenne a leltárfelelősök beleegyezéséhez kötni; a leltárfelelősség akkor is érvényesülhet, ha – más, e felelősséggel nem terhelt személyek jelenléte miatt – megteremtetlen a leltári készlet védelme.

3.1.1. A munkajogi kárfelelősség hatályos szabályozásában a munkavállaló felelőssége alapvetően vétkességi megalapozású, a munkaviszonyból származó kötelezettségek szándékos vagy gondatlan megszegésével okozati összefüggésben bekövetkezett kárért áll fenn, a felelősségi elemek meglétét a munkáltató bizonyítja. Gondatlan károkozás esetén a kárfelelősség terjedelmét a törvény – a munkavállalók átlagkeresetéhez igazodóan – korlátozza, teljes kár megtérítésére csak a pénzügyi intézetek pénztári számfejtői és ellenőrei az e körben okozott károkért és a szándékosan kárt okozó munkavállalók kötelezhetőek (Mt. 166. §–168. §). Emellett a megőrzési felelősség tényállásai körében érvényesülnek speciális, vétkességre tekintet nélküli felelősségi alakzatok is: a munkavállalóknak átadott dolgokban keletkezett hiányért való tárgyi felelősség formái az általános megőrzési felelősség (amelynek különös alakzata a pénztárosok, pénz- és értékekkezelők felelőssége), valamint a leltári készletért fennálló felelősség [Mt. 169. §, 170. §–170/D. §]. A jogirodalomban eltérő álláspontok fogalmazódnak meg a leltárfelelősség és az általános megőrzési felelősség egymáshoz való viszonyával kapcsolatban: az előbbi speciális alakzata, különleges formája az utóbbinak, vagy önálló, a kárfelelősség szabályozási rendszerétől „idegen”, jogi természetét tekintve kockázatviselési felelősségi forma; az indítványok által felvetett problémák megítélésében azonban ez a kérdés nem játszik szerepet.

A munkajogban a megőrzési (custodia) felelősség elvi alapja, hogy a munkavállaló a munkavégzéséhez, munkaköri feladatai ellátásához kapcsolódóan birtokában tart ingó dolgokat, amelyek ennek folytán kikerülnek a munkáltató közvetlen felügyelete, ellenőrzése alól, így e téren a munkáltató utasításadási joga korlátozottan érvényesül. Az ilyen dolgokban bekövetkezett hiányért való helytállási kötelezettséget különféle módokon rendezheti a jogalkotó, értékelheti pl. a dolgok fajtájában, mennyiségében, rendeltetésében, kezelési körülményeiben, ehhez kapcsolo-

lódóan a végzett tevékenységekben, a munka szervezésében jelentkező különbözőségeket. Az Mt. szabályozásában vétkességre tekintet nélküli felelősség érvényesül, ha munkavégzéshez szükséges dolog időlegesen kerül a munkavállaló birtokába úgy, hogy azt állandó őrizetében tartja, kizárólagosan használja vagy kezeli, a dolog visszaszolgáltatható, illetve a felhasználása elszámolható, s azt a munkavállaló ilyen kötelezettséggel, jegyzék vagy elismervény alapján vette át. E felelősség érvényesítésére tipikusan olyan dolgokban (szerszám, termék, áru, anyag stb.) bekövetkezett hiány esetén kerülhet sor, amelyeknél más személyek hozzáférése kizárható, s amelyek a munkafolyamat során változatlanok maradnak, és úgy is szolgáltatandók vissza. (Hasonló alapokon nyugszik a pénztárosok, pénz- és értékkezelők felelősségének ennél szigorúbb szabályozása, ahol a kezelt dolgok speciális jellegét, a tevékenység és a munkakörülmények sajátosságait értékelte a törvényhozó: jegyzék, elismervény hiányában is felelnek az általuk kezelt pénz, értékpapír, egyéb érték tárgyak tekintetében). Az Mt. 169. §-a tehát többletkötelezettségként fokozott gondosságot ró a munkavállalóra – a fentiek szerint – rábízott dolgokért: vétkességre tekintet nélkül felelnek a munkáltatót e dolgok elvesztése, vagy az azokban kimutatott hiányok miatt ért károkért. A munkavállaló e szigorúbb felelősség alól akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a kárt elháríthatatlan külső ok idézte elő, vagy a munkáltató a biztonságos őrzés feltételeit nem biztosította. Az Mt. 170. §–170/D. §-ai által szabályozott leltárhiányért fennálló objektív felelősség az általános megőrzési felelősséggel szemben a munkáltató közvetlen ellenőrzése alól kikerülő olyan dolgokban (anyag- és árukészletben) bekövetkező hiányért állhat fenn, amelyeket a munkavállaló nem saját használatra, hanem – a munkáltató tevékenységi köre, a munkavállaló munkaköri feladatai függvényében – eladásra, kiadásra, felhasználásra vesz át meghatározott időszak alatt többször, az elszámolásra pedig a leltáridőszak alatt átvett összes mennyiség vonatkozásában egy ízben, a leltáridőszak végén került sor. A leltárkezelő a rábízott dolgokat tehát nem pusztán őrzi és/vagy saját maga használja (úgy, hogy később visszaszolgáltassa, vagy azokkal elszámoljon), hanem azokat harmadik személyeknek – akár változatlanul, vagy átalakítva – kiadja, átadja, eladja (ilyen típusú dologkezelés jellemzően a kereskedelmi, vendéglátó szolgáltató és a raktárkezelési tevékenység során valósul meg). Leltárfelelősség ennek folytán csak az olyan munkakörökben dolgozókat terhelheti, akik a munkavégzés során kiadás, forgalmazás, feldolgozás, továbbértékesítés stb. céljából nagyobb mennyiségben, többnyire ismétlődően vesznek át anyag-, illetve árukészletet képező dolgokat, amelyekkel való elszámolásra a leltáridőszak végén kötelesek. A törvény e felelősségi alakzatnál kifejezetten nem rendezi a bizonyítási teher és a mentesülés kérdését, ez azonban nem jelenti azt, hogy a leltárkezelő a leltárkészletben bekövetkezett hiányért korlátlanul (így pl. az elháríthatatlan külső ok, vagy a biztonságos őrzés feltételeinek elégtelensége miatti hiányokért) felelősségre vonható. A tárgyi felelősség érvé-

nyesülését a törvény szigorú feltételekhez köti: a természetes mennyiségi csökkenés és a kezeléssel járó veszteség mértékét meghaladó, ismeretlen eredetű hiányokért állhat fenn, a munkavállalónak előzetesen legalább tudomással kell bírnia a felelősség meghatározott elemeiről (forgalmazási veszteség elszámolása, leltári készlet átadási-átvételi módja, leltárhiány megállapításának szabályai, biztonságos őrzésre vonatkozó munkáltatói kötelezettségek), továbbá feltétel, hogy a leltári készlet átadása-átvétele szabályszerűen történjék, a leltárhiány az előre rögzített leltározási rend szerint kerüljön megállapításra úgy, hogy a leltárfelvétel a teljes készletre kiterjedt, a felelős munkavállaló előzetes hozzájárulását adja a leltárhiányért nem felelős, de a leltári készletet kezelő munkavállaló foglalkoztatásához, a munkavállaló a leltáridőszak legalább felében az adott munkahelyen dolgozzék [Mt. 170. §, 170/A. § (1)–(3) bekezdés]. A törvényhozó a tárgyi felelősség fennállásának és mértékének meghatározásánál figyelembe venni rendeli „az eset összes körülményeit, így különösen azokat, amelyek a munkavállaló felelősségére kihatnak, illetve amelyek a biztonságos és előírás szerű kezelést befolyásolhatták, ezen belül a biztonságos őrzésre vonatkozó munkáltatói kötelezettségek teljesítését, továbbá a munkavállaló esetleges távollétének időtartamát” [Mt. 170/A. § (4) bekezdés]. Az általános megőrzési és a támadott rendelkezésekben szabályozott felelősségi forma érvényesülésében – a fent kifejtetteken túlmenően – alapvető különbség mutatkozik abban is, hogy míg az általános megőrzési felelősség – a törvényi feltételek fennállása esetén – valamennyi munkaviszonyban álló munkavállalóra vonatkozik (s ez igaz a vétkességen alapuló felelősségre is), addig a leltárhiányért való felelősség kizárólag a munkaviszonyban álló felek megállapodásán, írásba foglalt leltárfelelősségi megállapodás megkötésén alapulhat. Nem mutatható ki viszont különbség az általános megőrzési felelősség és a leltárfelelősség között önmagában a munkavállaló magatartása és a hiány bekövetkezése közötti okozati összefüggés meglétére vagy hiányára alapozva, az oksági kapcsolatot ugyanis e felelősségi alakzatokban azonosan nem követeli meg a törvény.

Az Mt. 170. §–170/D. §-aiban szabályozott jogintézmény célja, hogy a munkáltató ellenőrzési köréből kikerült, de tipikusan a munkavállaló kizárólagos uralma alatt sem álló, ám a munkaköri feladatok ellátása során kezelt, felhasználásuk, átalakításuk, értékesítésük révén változatlanul vissza nem szolgáltatható, nagyobb értéket képviselő áru- és anyagkészletben jelentkező hiány (kár) bekövetkeztének megelőzésében, elhárításában az érintett munkavállalók érdekeltségét megteremtse. Az e célt szolgáló, fokozott gondosságra vonatkozó kötelezettségvállalás a jelenlegi szabályozás szerint önkéntes, leltárfelelősség megállapodás megkötése nélkül, ezen túlmenően a törvény által meghatározott garanciális szabályok betartása hiányában a tárgyi felelősség nem érvényesülhet. Lényeges, hogy a fokozott kárveszéllyel járó árukezelési, készletezési tevékenység mind a munkáltató, mind a leltári készletet kezelő munkavállalók részéről egymással szemben fokozott bizalmat kíván meg, továbbá az is, hogy

az e körbe tartozó feladatok ellátásának körülményei – a munkáltató profiljától, a munkaszervezési feltételektől stb. függően – jelentős eltéréseket mutathatnak. A törvényhozó e sajátosságokra figyelemmel biztosított a részletszabályok meghatározásában széles körű szabályozási autonómiát a munkaviszonyban álló feleknek, a kollektív jogviszonyok alanyainak (egyéni vagy csoportos leltárfelelősségi megállapodás, kollektív szerződés), illetve a munkáltatónak.

3.1.2. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában az Alkotmány egyetlen rendelkezésével sem ellentétes az, hogy a munkajogi kárfelelősség rendszerének szabályozásában a munkáltató és a munkavállalók megállapodása alapján érvényesülhet a vétkesség nélküli (azaz objektív, vagy tárgyi) felelősség a munkáltató által a munkavállalónak értékesítésre, forgalmazásra vagy kezelésre átadott áru-, és anyagkészletben ismeretlen okból bekövetkezett hiány tekintetében. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságból nem vezethetők le konkrét követelmények arra vonatkozóan, hogy a törvényhozó a munkajogviszony alanyainak megállapodásán alapuló kártelepítés során milyen megoldásokat alkalmazzon: a munkavállalónak átadott dolgokban jelentkező hiányok megelőzése érdekében lehetővé tegye-e, s ha igen, csak az állandó őrizetben tartott, vagy kizárólagosan használt dolgok hiánya vonatkozásában a vétkességre tekintet nélküli felelősség vállalását és érvényesítését, továbbá arra nézve sem, hogy a leltárfelelősség alkalmazási, érvényesíthetőségi körét részletesebben (pl. gazdasági ágazatra, alágazatra, üzletre, munkakörre lebontva) szabályozza. Az, hogy a törvényhozó a hiány nélküli elszámolás ösztönzését nem anyagi juttatások nyújtásával, vagy megvonásával, hanem a kárfelelősségi szabályok révén kívánja megteremteni, nem alkotmányossági kérdés. A jogbiztonság elvével nem állnak értékelhető alkotmányossági összefüggésben a munkáltató szabályozási autonómiájával, és a leltárfelelősségi megállapodást kötő új munkavállalók alkalmazásának a leltárfelelősök beleegyezéséhez kötésével kapcsolatos problémák sem. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tárgyalt kérdéskör szabályozása olyan esetekben vetheti fel a jogbiztonság sérelmét, ha a felelősség meghatározásának (keret)szabályai alapján tisztázhatatlanná válik a felelősség terjedelme (érvényesülésének személyi, tárgyi köre, mértéke, amely kérdést az Alkotmánybíróság az indítványok alapján a jelen határozat III. 3.2. pontjában vizsgálja), vagy a törvényhozó visszamenőleges hatállyal írja elő, teszi súlyosabbá (szigorítja) a felelősséget (ezért a jogalanyok magatartásukat nem tudják a szabályhoz igazítani). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelmét az indítványokban felhozott fenti okok miatt nem találta megállapíthatónak, ezért az Mt. 170. §–170/D. §-ai alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

3.2. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmét állító indítványok másik része egyes szabályok alkotmányellenességét azok félreérthető voltában, a törvényhozó által használt fogalmak definiálatlanságában, a szabályozás el-

lentmondásosságában látja, ezért a normavilágosság követelményébe ütközés miatt kéri megsemmisíteni.

3.2.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogszabályok normatartalmával kapcsolatos alkotmányos elvárásokkal. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi élel mutatott rá, 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.) „Önmagában az, hogy egy jogszabály, illetőleg adott esetben jogszabályi rendelkezések a maguk összefüggésében értelmezésre szorulnak, alkotmányossági kérdést nem vet fel. A jogállamiság elvéből, követelményéből azonban az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Annak alkotmánybírósági értékelése, hogy ilyen alkotmányosan nem tolerálható helyzet mikor áll fenn, mindig az adott jogszabály normatartalma alapján ítélni lehet meg.” (754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.) Az Alkotmánybíróság abban az esetben állapítja meg egy norma alkotmányellenességét, amikor az „teljességgel határozatlan és a szövegből kikövetkeztethetetlen tartalmú fogalmakat használ, illetőleg az általa használt fogalmakat nem definiálja”. [49/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 519, 520.]

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére tekintettel – alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva azáltal teremt jogbizonytalanságot, hogy a jogszabály alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi. Ameddig a normában fellelhető ellentmondás, vagy hiányosság megfelelő jogalkalmazói értelmezéssel feloldható vagy kiküszöbölhető, addig alkotmányellenességről nem lehet szó, 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.]

3.2.2. Az egyik indítványozó az Mt. 170. § (2) bekezdése által használt fogalmak homályosságát, valamint – az Mt. 170. § (3) bekezdés *b)* pontja kapcsán – azt kifogásolja, hogy a törvény előírja azon áruk körét, amely után nem számolható el forgalmazási veszteség.

Az Mt. 170. § (2) bekezdése szerint a leltárhiány „az értékesítésre, forgalmazásra vagy kezelésre szabályszerűen átadott és átvett anyagban, áruban (leltári készlet) ismeretlen okból keletkezett, a természetes mennyiségi csökkenés és kezeléssel járó veszteség mértékét (a továbbiakban együtt: forgalmazási veszteség) meghaladó hiány”. E rendelkezésből következően a leltári készlet a munkavállalónak értékesítésre, forgalmazásra vagy kezelésre – szabályszerűen – átadott és átvett anyag és áru (amelyet egy meghatározott helyen, pl. üzletben, raktárban kell kezelnie), a leltárhiány pe-

dig a leltári készlet hiánya, amelybe nem számít be az ismert okból bekövetkezett hiány és a forgalmi veszteség. A leltári készlet körét (árak, anyagok összessége, amelyet meghatározott üzletben, raktárban forgalmaznak, kezelnek, amelynek hiánymentes kezelésére megállapodás köthető) az Mt. 170/B. § (1) bekezdése alapján kötelező az írásba foglalt leltárfelelősségi megállapodásban rögzíteni, a megállapodás e kötelező tartalmi eleme hiányában a leltárfelelősség nem érvényesülhet. Az ítélkezési gyakorlat már a támadott szabályozás bevezetése előtt is következetes volt abban, hogy a kereskedelmi áruforgalom tárgyát nem képező, az üzleti tevékenység folytatásához szükséges, a vevők kiszolgálását szolgáló dolgok, illetve azok a berendezések és eszközök, amelyek a munkáltató tevékenysége folytatásához szükségesek, nem tárgyai a leltárfelelősségnek (BH 1979. 227.; BH 1982. 215.; BH 2004. 78.). Az 1999. augusztus 17-én hatályba lépett, az ezt követően kezdődő leltáridőszak tekintetében (de legkésőbb 2000. március 1-jétől) alkalmazandó, a leltárhiány fogalmát meghatározó szabályozásnak nincs olyan eleme, amely – a korábbi jogalkalmazási gyakorlatra is figyelemmel – akár a jogalkalmazó, akár az érintett jogalanyok számára lehetetlenné tenné a leltári készlet fogalma alá vonható dolgok beazonosítását. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a leltárhiány fogalmának tisztázhatatlanságát a „valós” leltári készlet ellenőrizhetetlenségére alapított érvelés sem fogadható el, a munkáltatóknak ugyanis a leltárfelelősségi megállapodás, a kollektív szerződés megkötése, illetve a leltározási szabályzatukban szereplő elemek tartalmának meghatározása során más – a készletnyilvántartások vezetésére, tartalmára, leltárkészítésre vonatkozó kötelezettségeket megfogalmazó – jogszabályok rendelkezéseire, valamint az e keretek között kialakított szabályzataikra (pl. a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény, ennek alapján a számviteli politika keretében kialakított leltárkezelési és leltárkészítési szabályzat stb.) is figyelemmel kell lenniük.

A forgalmazási veszteség fogalmát definiálja, tárgyi körének meghatározásához szükséges szempontokat megadja a törvény: „a természetes mennyiségi csökkenés és a kezeléssel járó veszteség”, amelynek elszámolására az anyagok, áruk jellegére, méretére, raktározási, tárolási feltételeire tekintettel van lehetőség kollektív szerződésben, vagy a felek megállapodásában, ezek hiányában a munkáltató szabályzatában rögzítettek alapján [Mt. 170. § (2) bekezdés, (3) bekezdés b) pont]. A forgalmi veszteség a jogi terminológiában, a munkajogi „szakzsargonban”, de a köznyelvben is elterjedt kifejezéssel élve „káló”, más néven normalizált (elkerülhetetlen tárolási, kezelési veszteségből származó megengedett, elismert) hiány. A törvény részletesen nem rögzíti, hogy forgalmazási veszteség az adott munkáltatóknál konkrétan milyen dolgokra és mértékben számolható el, e kérdés ugyanis generálisan nem szabályozható, függ az értékesített, forgalmazott, kezelt áruk fajtájától, tulajdonságaitól és a tevékenység folytatásának körülményeitől is (az utóbbi szempont jelenik meg a munkáltató szervezete, működése sajátosságainak figyelembevételére vonatkozó előírásban). Ez az oka annak, hogy a törvényhozó keretjellegű szabályozást alkotott, a tárgykör részletes, munkahelyi sajátosságoknak meg-

felelő rendezését pedig kollektív vagy egyéni megállapodásra, végső soron munkáltatói szabályozásra utalta. Ugyanezt a megoldást alkalmazta a törvényhozó az Mt. 170. § (3) bekezdés a) pontjában, a forgalmazási veszteség elszámolható mértékének, illetve arányának meghatározását illetően is, lehetővé téve azoknak a készletben szereplő áruk, anyagok különböző fajtáihoz, eltérő tárolási, kezelési körülményeihez, a forgalmazás jellegéhez stb. való igazítását (pl. egy-egy időszak forgalmi adataihoz viszonyított eltérő meghatározását, arányszámmal, aránypárban való megadását). A forgalmazási veszteség definiálatlanságára vonatkozó további kifogás, a törés, selejtezés forgalmazási veszteséggént való elszámolásával kapcsolatos kérdés a hiány okának ismertetése válsága függvényében, valamint a felek megállapodása, kollektív szerződés, illetőleg a munkáltatói szabályzat ez irányú rendelkezése ismeretében – eldönthető. Az pedig, hogy az Mt. 170. § (3) bekezdésének b) pontja a forgalmazási veszteség elszámolásának kizárását bizonyos árukra, anyagokra vonatkozóan (és csupán négy szempontra figyelemmel) lehetővé teszi, a jogbiztonság elvéből levezetett normavilágosság követelményével nem áll összefüggésben. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az a körülmény, hogy e tárgykörökre vonatkozóan a törvényhozó nem alkotott a támadott rendelkezésekben foglaltaknál részletesebb (pl. ágazatok, munkakörök, vagy áruk, anyagok, ehhez kapcsolódóan mérték szerinti bontásban történő), illetve kögens szabályozást, nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét. A leltárfelelősségnek a vizsgált keretszabályok alapján – kollektív szerződésben, a felek megállapodásában, vagy a munkáltató szabályzatában – meghatározott elemei, vagy azok esetleges hiánya a felelősség, illetve a kártérítés mértékének megállapításánál, a munkavállaló felelősségére kiható körülmények körében, a munkaügyi jogvitában eljáró bíróságok által értékelhetők [Mt. 170/A. § (4) bekezdés].

Míndezekre tekintettel az Mt. 170. § (1)–(3) bekezdés a)–b) pontjai alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

3.2.3. Nem sérül a normavilágosság követelménye az üzemeltetők számához igazodó külön szabályozás hiánya, valamint a felelősség feltételeinek és a felelősség munkavállalók közti megosztása tisztázhatatlansága okán sem. A leltári készlet átadásának, átvételének módja az Mt. 170. § (3) bekezdés c) pontja alapján kollektív szerződésben, a felek megállapodásában vagy a munkáltató által szabályozandó, ennek hiányában, ha a leltári készlet szabályszerű átadásának, átvételének megtörténte nem állapítható meg, kizárt a leltárfelelősség érvényesítése [Mt. 170/A. § (1) bekezdés]. A csoportos leltárfelelősségi megállapodás megkötésére jogosultak személye, alanyi köre jogszabály-értelmezés útján tisztázható, az – hasonlóan a munkaszerződéshez – egyfelől a munkáltatói jogkört gyakorló (e jogkör delegálása esetén a megállapodás megkötésére kijelölt) személy, másfelől a leltári készletet kezelő több munkavállaló [Mt. 170/B. § (2) bekezdés] között jön létre, megállapodásuk hiányában értelemszerűen nem jön létre. Nem teremt jogbizonytalanságot az sem, hogy az Mt. 170. § (3) bekezdése nem rögzíti külön feltételként azt, hogy a

leltárfelelős munkavállaló munkaviszonyban álljon, az Mt. 170. §–170/D. §-ai által szabályozott felelősségi szabályok az Mt. hatálya alá tartozó, munkajogviszonyokban álló jogalanyokra (emellett a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény rendelkezése alapján a közalkalmazotti jogviszonyban, továbbá az ügyészségi szolgálati viszonyról és adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény alapján az ügyészségi szolgálati viszonyban állókra is) alkalmazandók.

Az, hogy az Mt. 170/A. § (2) bekezdése a felelősség megállapításának feltételeként csak a leltári készletet kezelő, a leltárhiányért nem felelős munkavállaló alkalmazásához írja elő kötelezően a felelős munkavállaló előzetes hozzájárulását, a leltárhiányért való felelősséget vállaló (leltárfelelősségi megállapodás kötött) munkavállalók alkalmazásához viszont nem, nincs összefüggésben a jogbiztonságból levezetett normavilágosság követelményével. Az áruforgalom lebonyolításában résztvevő „külső” személyek jelenlétét, e személyek leltárkészlethez való hozzáférését a törvényhozó – az indítványozók állításával szemben – az Mt. 170/A. § (4) bekezdésében értékelte: a felelősség, illetve a kártérítés mértékének megállapításánál a jogalkalmazóknak (végső soron a munkaügyi jogvitában eljáró bíróságnak) nevesítetten figyelembe kell venni a biztonságos és előírászerű kezelést befolyásoló körülményeket, ezen belül a biztonságos őrzésre vonatkozó munkáltatói kötelezettségek teljesítését. E körben értékelheti a bíróság az Mt. 170. § (3) bekezdés e) pontjában és (4) bekezdésében foglalt előírások munkáltató általi megsértését is (a leltári készlet biztonságos megőrzését szolgáló munkáltatói kötelezettségek szabályozatlanságát, vagy azokról a munkavállalónak a leltárfelelősségi megállapodás megkötését, illetőleg a leltáridőszak kezdetét megelőző tájékoztatás elmaradását, illetve a rögzített szabályoktól eltérő őrzési körülményeket). Nincs összefüggésben a jogbiztonságból levezetett normavilágosság követelményével az sem, hogy az Mt. 170/B. § (3) bekezdése nem követeli meg a leltáridőszak felét meghaladó időtartamú munkavégzést, hanem elegendő, ha a munkavállaló a leltáridőszak felében a munkáltatónál, illetve az adott munkahelyen dolgozott. Az indítványozói érveléssel ellentétben a csoportos leltárfelelősségi megállapodást kötött munkavállalók felelősségét a törvényhozó nem köti a munkaviszony időtartamához („alkalmazásban álláshoz”), a felelősség aránya pedig az Mt. 170/B. § (3) bekezdése alapján a jogbiztonságot kielégítő módon megállapítható (megegyezhetnek a felelősség egymás közti – egyenlő, vagy pl. munkakörhöz, a kezelt árufeleségek fajtáihoz kötötten eltérő arányú – megosztásában, de egyetemleges felelősség nem köthető ki, ha e kérdést nem rendezik, átlagkeresetük arányában felelnek). Téves az az érvelés is, amely szerint e munkavállalók a munkáltató bármely üzletében bekövetkezett hiányért felelnek, nyilvánvaló ugyanis, hogy a munkavállaló nem vonható felelősségre olyan árukészletben bekövetkezett hiányért, amelynek értékesítésében, forgalmazásában, kezelésében (a leltáridőszak

legalább felében) nem vett részt [Mt. 170. § (2) bekezdés, 170/A. § (3) bekezdés].

Nem alaposak a leltárfelelősség fennállása és mértékének ellentmondásossága körében felhozott kifogások sem. Az árukat, anyagokat egyedül kezelő munkavállalók anyagi felelőssége – az Mt. 169. §-a és a támadott szabályok alkalmazási köre – az Mt. 170. §–170/D. §-aiban foglalt külön rendelkezés hiányában is tisztázható, az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban utal a jelen határozata III. 3.1.1. pontjában tett megállapításaira. Jogalkalmazói jogszabály értelmezés során a jogbiztonságot kielégítő módon tisztázható az egyéni és a csoportos leltárfelelősségi megállapodást kötött munkavállalók felelősségével kapcsolatban felvetett kérdések is. Amennyiben a leltárkészletet több munkavállaló kezeli úgy, hogy csoportos leltárfelelősségi megállapodás megkötésére nem kerül sor, felelősségük az Mt. 170/B. § (1) bekezdése szerint, a leltárfelelősségi megállapodásban rögzítettekhez igazodik [a felelősség munkavállalók közötti megosztását az Mt. 170/B. § (3) bekezdése csak csoportos megállapodás megkötése esetén teszi lehetővé, egyetemleges felelősséget azonban ők sem köthetnek ki], a kártérítés mértékének meghatározásánál pedig az Mt. 170/C. § (2)–(4) bekezdései alkalmazandók (rögzítik az összegek felső határát; a leltárhiányért nem felelős munkavállaló által is kezelt készletben bekövetkezett hiány esetében a törvényhozó egyéni vagy csoportos megállapodástól függetlenül maximálja a kártérítés mértékét).

Válasz adható a törvény értelmezésével az egyéni és a csoportos megállapodást kötött munkavállalók személyének változásával összefüggésben feltett kérdésekre is. A csoportos megállapodást kötött munkavállalók felelősségével szemben (amikor is a felelősség egymás közötti megosztásáról is megállapodhatnak a felek), az egyéni leltárfelelősségi megállapodást kötött munkavállalók felelőssége nem függ egymástól, a megállapodásban rögzített leltári készletben bekövetkezett hiány fennállását ezért értelemszerűen e munkavállalók munkaviszonyának megszűnésekor kell tisztázni. Az Mt. 170/C. § (3) bekezdése és a 170/A. § (3) bekezdése együttes értelmezésével eldönthető továbbá a felelősség mértékének a csoportos megállapodást kötött munkavállalók számának csökkenésével való összefüggése is (nevezetesen, hogy a kártérítés összegének meghatározásánál a speciális kötelemből „kieső”, felelősség alá nem vonható munkavállalók átlagkeresete figyelmen kívül marad-e). Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét a fenti indokok kapcsán állító, az Mt. 170. §–170/D. §-ai megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a támadott szabályoknak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközésére alapozott indítványokat vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értel-

mezte. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki; abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 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.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691, 696.]

4.1. Egyik indítványozó szerint alkotmányellenes az a megkülönböztetés, amelyet a törvényhozó az Mt. 170/C. § (4) bekezdésében alkalmazott azzal, hogy – eltérően az Mt. 167. § (3) bekezdésétől – a kollektív szerződésnek „korlátozás nélküli szabályozást” biztosított az ismeretlen okból bekövetkezett hiányért való felelősség mértékét illetően. Az Mt. 170/C. § (4) bekezdése a leltárfelelősségi megállapodást kötött munkavállalók Mt. 170/C. § (1)–(3) bekezdéseiben szabályozott felelősségének mértékét illetően valóban biztosítja a lehetőséget az eltérésre, mégpedig úgy, hogy a mérték felső határát nem rögzíti [szemben az Mt. 167. § (3) bekezdésével, amely a munkaviszonyból eredő kötelezettségét gondatlanságból megszegő, ezzel kárt okozó munkavállalónál legfeljebb hathavi átlagkereset erejéig engedi az általános szabálytól való eltérést]. Ez a szabályozási mód nem jelenti azt, hogy a leltárfelelősségi megállapodást kötött munkavállalók felelősségének mértéke kollektív szerződésben korlátlanul növelhető. Az Mt. 13. § (3) és (4) bekezdései alapján a kollektív szerződés (és a felek megállapodása) az Mt. harmadik részében foglalt szabályoktól – ha az Mt. másképp nem rendelkezik – eltérhet, az eltérést a törvény érvényesen akkor engedi, ha a kollektív szerződés (ugyanígy a felek megállapodása) a munkavállalóra kedvezőbb feltételt állapít meg. Erre figyelemmel nem állítható, hogy a törvényhozó a támadott szabályban lehetőséget adott volna arra, hogy a kollektív szerződés a leltárfelelősségi megállapodást kötött munkavállalók felelősségének mértékét korlátlanul tágítsa. Mivel az indítványozó által megjelölt probléma nem vezethető le a támadott szabályból, ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközést ezen az alapon nem lehet megállapítani.

4.2. Egy indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével ellentétesnek véli, hogy az Mt. 170. § (3) bekezdése alapján egyoldalúan a munkáltató állapíthatja meg a szerződésnek a törvényben előírt valamennyi feltételét, ami a munkáltatói oldal javára indokolatlan előnyöket biz-

tosít, egyben sérti a kereskedelem és vendéglátás dolgozóinak emberi méltóságát.

Az Mt. 170. § (3) bekezdése a leltári készletben bekövetkezett azon hiányok megállapításának keretszabályait tartalmazza, amelyek alapján a leltárhiány [Mt. 170. § (2) bekezdés] beazonosítható. Ez a szabály – az indítványozó érvelésével ellentétben – nem hatalmazza fel a munkáltatót a szerződés tartalmának („valamennyi feltételének”) egyoldalú meghatározására. A munkáltató által megállapított elemek nem válnak a szerződés részévé, azoknak a munkáltató saját hatáskörében, pl. leltári szabályzatban történő meghatározására akkor nyílik mód, ha a kollektív jogviszonyok alanyai, illetve a felek az itt felsorolt kérdésekről nem egyeztek meg kollektív szerződésben, illetőleg leltárfelelősségi megállapodásban. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme nem vethető fel pusztán azon az alapon, hogy a törvényhozó a leltárfelelősség fenti elemeinek meghatározását (végső soron) a munkáltató szabályozási körébe utalja: önmagában a munkáltató szabályozási autonómiája nem értelmezhető a munkavállalók hátrányos megkülönböztetéseként. Mivel az indítványozó által megjelölt probléma nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a munkáltató Mt. 170. § (3) bekezdés *a)–e)* pontjában foglalt tárgykörökre vonatkozó szabályozási autonómiája nem korlátlan, e jogának gyakorlása során rendeltetésszerűen, a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésére is figyelemmel kell eljárnia (Mt. 3. §–5. §). Annak eldöntése, hogy a munkáltató az Mt. 170. § (3) bekezdésében szabályozott jog gyakorlása során e kötelezettségeit betartotta-e, esetleges megsértésük pedig a munkavállaló felelősségének, illetve a kártérítés mértékének megállapítására – az Mt. 170/A. § (4) bekezdésében foglaltak alapján – kihatással volt-e, a rendes bíróságok, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés.

4.3. Az Mt. 170/A. § (2) bekezdésében törvényhozó nem alkalmazott különbségtételt az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között a felelősség itt meghatározott feltételében: a leltárfelelősségi megállapodást kötött valamennyi munkavállaló felelősségének feltételévé tette, hogy a leltárkészletet kezelő, de nem felelős munkavállaló foglalkoztatásához a megállapodást kötött munkavállaló beleegyezése alapján kerüljön sor. Az a probléma, hogy a leltárfelelősség feltételeként – az indítványozó álláspontja szerint a „bizalmi elv” alapján – indokolt-e előírni a leltárkezelésben részt vevő valamennyi munkavállaló alkalmazásához való hozzájárulás megadását, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével nem hozható összefüggésbe.

4.4. Egyik indítványozó – konkrét alkotmányi rendelkezés megjelölése nélkül, de az indítvány tartalmából kitűnően az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközés miatt – a „vétkes felelősségi szabályok, valamint a leltárfelelősségi szabályok közötti megkülönböztetés” indokolatlanságát is sérelmezi, mert annak eredményeként a gondatlan

bűncselekménnyel kárt okozó munkavállaló csupán egyhavi átlagkeresete ötven százaléka, kollektív szerződés szabályozása esetén hathavi átlagkeresete erejéig felel, a „munkáját becsületesen végző” munkavállaló a rajta kívül álló, ismeretlen okból előállott hiányért hathavi átlagkeresete, vagy a teljes hiány megtérítésére is kötelezhető. Az indítványozó tehát a gondatlan károkozás mértékét korlátozó szabályokkal [Mt. 167. § (1) és (3) bekezdés] összehasonlításban véli alkotmányellenesnek a leltári készletet állandóan egyedül kezelő, illetve a leltárkészletet nem felelős munkavállalóval együttesen kezelő munkavállalók felelősségének mértékét maximáló szabályokat [Mt. 170/C. § (1) és (2) bekezdés], ennek során azonban figyelmen kívül hagyja a felelősségi formák érvényesülési körének különbözőségeit. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában már utalt arra, hogy az Mt. munkavállalói kárfelelősségi szabályozásában fő szabály a vétkeességi alapú felelősség, és kivételes a reparációt szolgáló általános megőrzési, illetve a külön megállapodáson alapuló leltárfelelősség. A vétkeességen alapuló felelősség valamennyi, a munkaviszonyból származó kötelezettségét tevőlegesen vagy mulasztással megszegő, a munkáltatónak ezzel okozati összefüggésben kárt okozó munkavállalóval szemben érvényesíthető, így a leltárfelelősségi megállapodást kötött munkavállalókra is, ha kötelezettségeik vétkes megszegésével kárt okoznak a munkáltatónak (a leltári készletben bekövetkezett hiányért is, ha a hiány oka ismertté válik és bebizonyosodik, hogy az szándékos vagy gondatlan kötelezettségszegés eredménye). E felelősség a munkáltató tulajdonát képező dolgokban (megsemmisülés, vagy elvesztés folytán) bekövetkezett hiányokon túl, érvényesülő dolgok megrongálódása, ezen túlmenően más károkozó tényállások esetén is, így pl. a munkáltató harmadik személyek irányába keletkező helytállási, fizetési kötelezettsége okán. Gondatlan károkozás esetén (ha a munkavállaló nem az elvárható gondossággal járt el) a kártérítés mértékét a törvény korlátozza (a munkavállaló egyhavi átlagkeresetének ötven százalékat, munkaszerződés alapján másfél havi, kollektív szerződés alapján hat havi átlagkeresetét nem haladhatja meg), a felelősség tehát elsődlegesen a prevenciót szolgálja. A leltárhiányért való felelősség tényállását a munkáltatói vagyon fokozott védelmét igénylő tevékenységekhez, speciális munkaköri feladatokhoz és munkakörülményekhez igazodóan, kiegészítő jelleggel alakította ki a törvényhozó. A leltárkezelő munkavállaló a munkáltató közvetlen ellenőrzése alól kikerülő, nagyobb értéket képviselő, anyag- és árukészletet alkotó vagyontárgyait – részben önállóan – kezeli, az ezekben bekövetkezett hiányokért akkor terheli a szigorúbb tárgyi felelősség, ha a rábízott, általa kezelt vagyontárgyak előre meghatározott rend szerinti, szabályos, hiánymentes kezelését, megőrzését előzetesen, külön megállapodásban vállalta. A felelősségi formák érvényesülési körében, feltételeiben és céljában – a fenti kritériumok alapján – kimutatható különbözőségek miatt a gondatlan károkozásért és a leltárhiányért felelőssé tehető munkavállalók nem hasonlíthatók össze a kártérítés mértékét meghatározó szabályozás

szempontjából. Erre tekintettel nem valósul meg alkotmányellenes különbségtétel amiatt, hogy a törvényhozó az Mt. 170. § (1) és (3) bekezdésében nem korlátozta a gondatlanul kárt okozó munkavállalók kártérítésével azonosan a leltárfelelősségi megállapodást kötött munkavállalók hiányért való felelősségének mértékét.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § sérelmére alapított indítványokat is elutasította.

5. Egy indítványozó szerint az a szabály, amely szerint a munkavállaló felelősségének felső határa hat havi átlagkeresetig terjedhet, az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésében írt alkotmányos alapjogot sérti, mert a „felelősségi mérték nem felel meg sem az arányosság, követelményének, sem a legenyhébb eszköz alkalmazásának”, 8–12 havi nettó bérkiesés a munkavállaló és családja megélhetését veszélyezteti.

Az indítványozó által kifogásolt szabályt az Mt. 170/C. § (2) bekezdése tartalmazza: a leltárhiányért felelős munkavállaló legfeljebb hathavi átlagkeresete mértékéig felel, ha a leltári készletet a leltárhiányért nem felelős munkavállaló is kezeli. Ez a rendelkezés nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésével, amely az elvégzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jogot biztosítja. A támadott rendelkezés a munkavállaló által elvégzett, munkája mennyiségének és minőségének megfelelő munkabérré való jogosultságát nem befolyásolja: a munkáltató a leltárhiánnyal kapcsolatos kártérítési igényét nem érvényesítheti bérlevonás útján, arra az Mt. 170/D. § (4) bekezdése és a 173. § alapján az általános szabályok szerint (főszabályként bíróság előtt, kollektív szerződés külön rendelkezése szerint a munkavállaló által bíróság előtt megtámadható kártérítési határozattal) kerülhet sor. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Mt. 170/C. § (2) bekezdésének az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésébe ütközés miatti alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

6. Az egyik indítványozó a szerződési szabadság alkotmányellenes korlátozását látja megvalósulni az Mt. 170. § (3) bekezdésében, mert a munkavállaló szerződéses akarat nem érvényesülhet, ha a kollektív szerződés és a felek részletes felelősségi megállapodása hiányában a szerződésnek a törvényben előírt valamennyi feltételét a munkáltató egyoldalúan és önhatalmúlag jogosult megállapítani. A kifogás tartalmából kitűnően az indítványozó – bár e problémájával összefüggésben konkrétan nem jelölte meg – az Alkotmány 9. § (1) bekezdése sérelmét állítja.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése értelmében Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmánybíróság a 13/1990. (VI. 18.) AB határozatában kimondta: „A piacgazdaság lényegi eleme a szerződési szabadság. A szerződési szabadság, amelyet az Alkotmánybíróság önálló alkotmányos jognak te-

kint – érvényesül abban az általános szabályban, amelyet a Polgári Törvénykönyv 200. § (1) bekezdése rögzít. Eszerint a szerződés tartalmát a felek szabadon állapítják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarral térhetnek el.” (ABH 1990, 54, 55.) A szerződési szabadság magában foglalja a szerződés megkötése vagy meg nem kötése közötti választás, a szerződő fél kiválasztásának, a szerződési típus megválasztásának és a szerződés tartalma meghatározásának szabadságát [327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604, 606.]. A szerződési szabadság nem korlátlan, ezt a polgári jog szabályai nem teszik lehetővé, s ilyen követelményt az Alkotmány sem támaszt [43/1991. (VII. 12.) AB határozat, ABH 1991, 201, 203.]. Az állam sok esetben nem ad teljes teret a felek megállapodásának, hanem törvényekben, rendeletekben meghatározott szabályok útján különféle korlátokat szab a megállapodásoknak, és meghatározza a szerződések tartalmát, amelyektől a felek nem térhetnek el [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 151.].

Az Mt. 170. § (3) bekezdése felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyek az adott munkáltatói leltári készletében kimutatott, leltárhianyok minősülő hiányok meghatározása és megállapítása alapjául szolgálhatnak. E szabályozás keretjellelű, az itt felsorolt kérdések munkahelyi sajátosságoknak megfelelő rendezésére a munkáltató akkor jogosult, ha arra leltárfelelősségi megállapodásban, vagy kollektív szerződésben nem került sor. A felsorolt elemek lehetséges, nem pedig kötelező elemei a leltárfelelősségi megállapodásnak, és a leltárfelelősségi megállapodás sem szükséges, hanem csupán esetleges tartalmi eleme a munkaszerződésnek (leltári készlet kezelésével járó munkakör betöltését nem köti a törvény a leltárfelelősség vállalásához). Amennyiben a leltári készletet kezelő munkavállaló leltárfelelősségi megállapodást köt, azt szabad akaratelhatározásából teszi (ez – az indítványozó érvelésétől eltérően – nem tehető vitássá sem a nagyarányú munkanélküliség, a munkavállalók kiszolgáltatott helyzete alapján). Az indítványozó a szerződési szabadság korlátozását nem azzal kapcsolatban kifogásolja, hogy a szerződés tartalmi elemeit jogszabály határozza meg. Azt tekinti alkotmányellenesnek, hogy a törvény – végső soron – a munkáltató hatáskörébe utalta azoknak a részletszabályoknak a kialakítását, amelyek a leltárfelelősségi megállapodás tartalmi elemeit képezhetik. Ez a probléma a fent kifejtettek alapján nem áll összefüggésben a szerződési szabadsággal, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

7. Az egyik indítványozó több ízben általánosságban, konkrét alkotmányi rendelkezés, illetve konkrét alkotmányossági probléma megjelölése nélkül hivatkozott a leltárfelelősség jelenleg hatályos szabályozásának alkotmányellenességére, elfogadhatatlanságára úgy, hogy a vonatkozó indítványrészek tartalmából sem lehetett következtetni a vizsgálandó problémára, más indítványi elemeknél pedig a felvázolt problémák kapcsán megsemmisíteni kért szabály nem volt beazonosítható. Így nem volt érdemben vizsgálható a konkrétan meg nem jelölt „leltárfelelősségi

szabály”, amely – az indítványozó szerint – kellő indok nélkül a munkáltatói csoportot részesíti előnyben a munkavállalókkal szemben, mert az ismeretlen eredetű leltár-többlet a munkáltatót illeti, a hiányt viszont a munkavállalónak kell megfizetni, amely fizetési kötelezettség révén sérül a kereskedelem és vendéglátásban dolgozók emberi méltósága. Nem volt beazonosítható az alkotmányossági probléma a teljes szabályozás megsemmisítésére irányuló azon kérelem alapján sem, amely általánosságban a magántulajdonban lévő kereskedelem és vendéglátás tulajdonosai védelmének előtérbe helyezését kifogásolta a munkavállalók Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében és 70/B. § (3) bekezdésében foglalt alkotmányos jogai megsértése kapcsán. Nem volt kikövetkeztethető a szintén a teljes szabályozás megsemmisítésére irányuló kérelemből, hogy az Alkotmány mely rendelkezése sérelmét látja az indítványozó megvalósulni amiatt, hogy a törvény módot ad a leltárfelelősség egyes elemeinek kollektív szerződésben történő szabályozására. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az e körben előadott – a jelen alkotmányossági vizsgálat szempontjából egyébként irreleváns – érvelés téves jogértelmezésen (pl. az Mt. 32. §–34. §-ai figyelmen kívül hagyásán, csak a munkáltatóval munkaviszonyban álló szakszervezeti tisztségviselők köthetnek a szakszervezet képviselőiben eljárva kollektív szerződést a munkáltatóval) alapul. Nem bírálható el érdemben az Mt. 174. § (1) bekezdése és 175. § (1) bekezdése idézése mellett, ám a sérülni vélt alkotmányi rendelkezés, valamint a megsemmisíteni kért norma megjelölése nélkül felvetett probléma sem, miszerint a kereskedelem és vendéglátás üzleteinek, boltjainak kis jövedelmű munkavállalói „a védelemre ugyanolyan jogosultak, mint tíz fő alatt foglalkoztatott magánszemély munkáltatók a munkavállalóknak okozott kártérítés esetében alkalmazott eltérő felelősséggel”. Nem lehetett beazonosítani a megsemmisíteni kért normát, de pontosan az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését sem abból a kifogásból, amely a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékaránytalanságát a leltárfelelősségi megállapodással (mint szolgáltatási szerződéssel) kapcsolatban, valamint a hathavi vagy a teljes hiány megtérítését vállalók és a felelősséget nem vállalók bérezésének, juttatásainak, kedvezményeinek azonosságát panasozta.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezek az indítványok nem felelnek meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nem csak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 346/D/1998. AB határozat, 2003, 1054, 1058.; 6/D/2000. AB végzés, ABH 2005, 1583, 1584.). Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni,

az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a fenti követelményeknek meg nem felelő indítványokat visszautasította.

Budapest, 2008. november 25.

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. Lenkovics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

74/D/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 1992. július 1.–2001. június 30-ig hatályban volt 147. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja, egyebekben az alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 22. M. 1842/1999/16. sz. és a Fővárosi Bíróság 59. Mf. 23.628/2000/6. sz. jogerős ítélete ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt arra hivatkozva, hogy az ítéletek a túlmunkáért járó díjazás iránti igényét elbíráló részükben az Alkotmány 70/B. (2) és (3) bekezdésébe ütköznek. A Fővárosi Bíróság a kifogásolt ítéletben helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletének azt a rendelkezését, amely – a

felperes keresetének részben helyt adva – a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 147. §-a és a munkáltató és a szakszervezet által a túlmunka átalánydíjas ellentételezése tárgyában kötött megállapodás alapján túlóraátalány megfizetésére kötelezte az alperest. Az indítványozó sérelmezte, hogy az ítéletek „azt tartalmazzák, hogy lenne olyan munkajogi vagy alkotmányjogi szabály, amelyek szerint a szakszervezet vagy kollektív szerződés utólagosan – a ki nem fizetés tényét észlelve – úgymond átalányt állapítson meg, amely átalány töredéke az egyébkénti túlmunka-ellenértéknek, s amely átalány állítólag a munkahelyi szakszervezet és a munkáltató megállapodása alapján került megállapításra”. Azzal is érvelt, hogy nem volt a szakszervezet tagja, a megállapodás megkötésében nem vett részt, mivel közalkalmazotti jogviszonya felfüggesztésre került, illetve hogy a munkáltató a szakszervezettel utólagosan kötött megegyezésre hivatkozva (amelyet a bíróság annak csatlós hiányában is elfogadott) évekkel később az őt megillető összeg töredékét utalta át. Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtítkárnak hiánypótlásra való felhívását követően indítványát úgy pontosította, hogy az Mt. 147. § (5) bekezdése azon „kitételét” támadta, amely határozatlan jogfogalmat tartalmaz, mert általánosságban mondja ki, hogy a munkáltató részéről a rendes munkabéren felül átalány is megállapítható, nem határozza meg viszont egzakt módon, hogy „az átalány nem lehet kevesebb, csak több, mint a valóságosan elvégzett munka/munkaóra, mivel a jelen ügyben is lefelé tér el az ítélet – és a vitatott tartalmú Kollektív Szerződés a valóságos munkabérről”. Újabb hiánypótlást követően az indítványozó „beadvány-kiegészítésként” a két munkaügyi bírósági ítélet és az Mt. ítélethozatalkor hatályos 147. §-ának az Alkotmány 70/B. §-ába ütközését panaszolta, egyrészt mert az ítéletek – a munkáltató és a szakszervezet közötti megállapodás alapján – 400 túlmunkaóra teljesítését figyelmen kívül hagyták, illetve mert a támadott norma alapján a bíróság, illetve a szabályozás eljuthatott odáig, hogy 400 túlmunkaórát figyelmen kívül kell hagyni.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogi képviselője a jogerős ítéletet 2001. január 18-án vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt pedig 2001. január 22-én, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében meghatározott határidőben terjesztette elő.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Mt. 147. §-át 2001. július 1-jei hatállyal módosította a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2001. évi XVI. törvény 18. §-a. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés

(335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261.). A konkrét normakontroll két esetében, az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor az alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. Mivel az indítvány alkotmányjogi panasz, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben alkalmazott rendelkezés tekintetében folytatta le.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

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

Az Mt. támadott rendelkezése:

„147. § (1) Túlmunkáért a munkavállalót a rendes munkabéren felül – esetenkénti elszámolás alapján vagy átalányként – ötvenszázalékos bérpótlék is megilleti.”

III.

Az alkotmányjogi panasz részben megalapozatlan, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság mindenképp előtt megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben eljáró bíróságok döntésüket – azok tartalmából kitűnően – az Mt. 147. § (1) bekezdésére alapították, s az indítványozó is e szabállyal összefüggésben fogalmazta meg kifogását. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, megvalósult-e az Alkotmány 70/B. §-a indítványozó által felhívott rendelkezéseinek sérelme azáltal, hogy az Mt.-nek a jogerős ítéletben alkalmazott 147. § (1) bekezdése lehetővé tette a munkavállaló által teljesített túlmunkaért járó díjazás (a rendes munkabéren felüli pótlék) átalányként való meghatározását.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdését. Kimondta, hogy az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése alkotmányos alapjogként rendelkezik az egyenlő munkáért járó egyenlő bér elvéről, mely alapjog az alkotmány általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. §-ának a munka világára vonatkoztatott konkretizálása (136/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 459.). Az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésében foglalt, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „a munkával megszerezhető megfelelő jövedelemhez való jog (...) érvényesüléséhez az Alkotmány rendelkezéseiből levezethetően nem feltétlenül szükséges az olyan tartalmú szabályo-

zási rendszer, amely a személy által végzett munka mért eredményének függvényében határozza meg a munkabért. Nem következik az olyan szabályozás kényszere sem, hogy a munkavégzési kötelezettség teljesítésének színvonalára vagy intenzitására közvetlenül a munkabér járandóságára legyen kihatással” (913/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 616, 617.).

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – figyelemmel a fent idézett határozatban foglaltakra is – önmagában nem sérti az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdését, hogy a törvényhozó az Mt. 147. § (1) bekezdésében az esetenkénti elszámolás mellett lehetővé tette a túlmunka átalánydíjazás formájában való ellentételezését. Átalányszámítás alkalmazására a munkajogviszonyokban jellemzően olyan munkateljesítési körülményekre tekintettel kerül sor, amelyekre a munkáltató közvetlen utasításadási joga gyakorlása során nem tud, vagy nem akar közvetlen befolyással lenni (pl. mert a tételes elszámolás az adminisztratív kötelezettségeket aránytalanul megnöveli). A túlmunkaért járó díjazás esetében az átalánydíjazás egy előre kalkulált mértékű bérpótlék kikötését jelenti, amelynek összegét nem befolyásolja, ha a rendkívüli munkavégzés keretében ledolgozott órák száma meghaladja a becsült értéket, de az sem, ha azok száma végül a becsült érték alatt marad. Kétségtelen, hogy az elvégzett munka átalánydíjazása a tételes elszámoláson alapuló díjazással szemben magában hordoz bizonyos kockázati elemet, hiszen e díjazási forma alkalmazása – adott munkateljesítési tapasztalatokhoz igazodóan – mindig előzetes becslésen alapul, így nem zárható ki az sem, hogy a felek megállapodásában, vagy munkaviszonyra vonatkozó szabályokban meghatározott átalány hosszabb idő átlagában nem fedezi a túlmunkavégzést. Ebből azonban nem következik kényszerítően, hogy a munkavállaló által elvégzett munka mennyiségének (és minőségének) megfelelő díjazás elve sérülne. Ilyen esetben ugyanis (ha tehát a rövidtávon jelentkező eltérések hosszabb időszakra vetítve nem egyenlítik ki egymást) a bírói gyakorlat megköveteli az átalány megállapításakor számba vett feltételekben bekövetkezett változások figyelembevételét (Mfv. II. 10.849/1996.), s nincs jogszabályi akadálya az egyéni vagy kollektív megállapodások módosításának, de a tételes elszámolásra való áttérésnek sem. A fentiekre tekintettel az Mt. 147. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésével való ellentétét nem lehet megállapítani.

Az indítványozó a támadott szabállyal összefüggésben nem jelölt meg olyan alkotmányossági problémát, amelynek alapján a megkülönböztetés nélküli bérhez való jog sérelme vizsgálható lenne (a túlmunka átalánydíjazását kizárólag a végzett munkája mennyiségének megfelelő bérhez való jog sérelme kapcsán kifogásolta). A szakszervezet és a munkáltató között az Mt. 147. § (1) bekezdésében meghatározott tárgykörben kötött megállapodások nem szervezett munkavállalókra kiterjedő hatályával kapcsolatos probléma pedig nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a kifogásolt szabállyal. A fentiek alapján

az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdése sérelmére alapított indítványt elutasította.

2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában vitatta az eljárás bíróságok jogszabályértelmezésének és a bizonyítékok értékelésének helyességét is, s erre alapozva támadta az ügyben hozott ítéleteket (állítva, hogy azok sértik az Alkotmány 70/B. § felhívott rendelkezéseit).

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság a 277/D/1995. AB határozatában (ABH 2001, 780, 788.) megállapította, hogy „az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság feladatául főszabályként a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát jelöli meg. Ezzel a feladatmeghatározással összhangban áll az Abtv. 48. §-ával szabályozott jogintézmény tartalma, amelynek megfelelően az alkotmánybírósági eljárás középpontjában az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során is az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálata szerepel. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében csak azt vizsgálja, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály sérti-e az Alkotmány valamely rendelkezését. A jogszabály bírói alkalmazásának vizsgálatára és az eseti bírói döntés felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. [78/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 904.; 1313/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 935.]” Az Alkotmánybíróság ezért az indítványozónak a bírói ítéletekkel kapcsolatos kifogásai tekintetében az alkotmányjogi panaszt – az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2008. november 25.

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. Lenkovic Barnabás* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

685/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 67. § (1) bekezdése, 73/A. §-a, valamint 73/B. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 68. § b) pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 67. § (1) bekezdésének az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe és az 57. § (1) bekezdésébe ütközése megállapítására irányuló indítvány tekintetében az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) perbeli meghatalmazotti körre, valamint kötelező jogi képviseletre vonatkozó szabályozását kifogásolja. Az indítványozó úgy véli, hogy a Pp.-ben a perbeli meghatalmazottak körének taxációja [Pp. 67. § (1) bekezdés], továbbá a Legfelsőbb Bíróság és az ítéletábla előtt folyó perekben a kötelező jogi képviselet előírása [Pp. 73/A. §; 73/B. §] sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás jogát, és korlátozza a jogorvoslathoz való alkotmányos jogot [Alkotmány 57. § (5) bekezdés]. A meghatalmazottak körének Pp.-beli meghatározása kapcsán hivatkozik még az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelmére is. Egy másik beadványában korábbi kérelmének fenntartása mellett, kérte a Pp. 68. § b) pontja vizsgálatát is, azonban konkrét alkotmányossági problémát nem jelölt meg.

Az Alkotmánybíróság tájékoztatta az indítványozót, hogy a Pp. képviseletre vonatkozó szabályait már több ízben vizsgálta. Az indítványozó ennek ellenére kérelmét – a korábbi döntések ismeretében, amelyeket „farizeus” és „paternalista” szemléletűnek tart – fenntartotta, s kérte a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvány által érintett rendelkezései:

„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.

(...)

(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. hivatkozott rendelkezéseinek az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„67. § (1) A perben meghatalmazottként eljárhat:

a) a félnek a 13. § (2) bekezdésében megjelölt hozzátartozója;

b) a fél pertársa, továbbá pertársának törvényes képviselője vagy meghatalmazottja;

c) az ügyvéd és az ügyvédi iroda;

d) állami szerv (közigazgatási szerv, intézet, intézmény, hivatal stb.) ügyintézője az állami szerv tevékenységével kapcsolatos ügyekben;

e) a helyi önkormányzat képviselő-testületének, illetve a helyi kisebbségi önkormányzatnak a tagja, a jegyző, a főjegyző, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője, a kerületi hivatal előljárója, ügyintézője a helyi önkormányzatot, kisebbségi önkormányzatot, továbbá azok szerveit érintő perekben; a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal ügyintézője a hivatalt érintő perekben;

f) a szakszervezet a saját tagjának perében, valamint a külön jogszabályban meghatározott perekben;

g) az érdek-képviselési célra alapított szervezet saját tagjának olyan perében, amelynek tárgya a szervezet alapszabályában meghatározott érdek-képviselési célok körébe vonható;

h) a szövetkezet ügyintézésre jogosult tagja vagy alkalmazottja a szövetkezet pereiben;

i) a gazdálkodó szervezet, valamint az egyéni vállalkozó alkalmazottja munkáltatójának gazdasági tevékenységével kapcsolatos perekben, a gazdálkodó szervezet jogtanácsosa (jogi előadója) pedig azokban a perekben is, amelyekben külön jogszabály a képviseletre feljogosítja;

j) akit erre külön jogszabály feljogosít.”

„68. § Nem lehet meghatalmazott:

(...)

b) akit jogerős bírói ítélet a közügyektől eltiltott;”

„73/A. § A jogi képviselet kötelező:

a) a Legfelsőbb Bíróság előtti eljárásban a fellebbezést (felülvizsgálati kérelmet) előterjesztő fél számára,

b) törvényben meghatározott egyéb esetben.”

„73/B. § Ha a jogi képviselet kötelező, a jogi képviselő közreműködése nélkül eljáró fél perbeli cselekménye és nyilatkozata hatálytalan, kivéve, ha a törvény az adott perbeli cselekményre nézve a meghatalmazott útján történő eljárást kizárja.”

3. A Pp. indítványban megjelölt rendelkezéseinek elbíráláskor hatályos szövege:

„67. § (1) A perben meghatalmazottként eljárhat:

a) a félnek a 13. § (2) bekezdésében megjelölt hozzátartozója;

b) a fél pertársa, továbbá pertársának törvényes képviselője vagy meghatalmazottja;

c) az ügyvéd és az ügyvédi iroda;

d) állami szerv (közigazgatási szerv, intézet, intézmény, hivatal stb.) ügyintézője az állami szerv tevékenységével kapcsolatos ügyekben;

e) a helyi önkormányzat képviselő-testületének, illetve a helyi kisebbségi önkormányzatnak a tagja, a jegyző, a főjegyző, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője, a kerületi hivatal előljárója, ügyintézője a helyi önkormányzatot, kisebbségi önkormányzatot, továbbá azok szerveit érintő perekben; a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal ügyintézője a hivatalt érintő perekben;

f) a szakszervezet a saját tagjának perében, valamint a külön jogszabályban meghatározott perekben;

g) az érdek-képviselési célra alapított szervezet saját tagjának olyan perében, amelynek tárgya a szervezet alapszabályában meghatározott érdek-képviselési célok körébe vonható;

h) a szövetkezet ügyintézésre jogosult tagja vagy alkalmazottja a szövetkezet pereiben;

i) a gazdálkodó szervezet, valamint az egyéni vállalkozó alkalmazottja munkáltatójának gazdasági tevékenységével kapcsolatos perekben, a gazdálkodó szervezet jogtanácsosa (jogi előadója) pedig azokban a perekben is, amelyekben külön jogszabály a képviseletre feljogosítja;

j) akit erre külön jogszabály feljogosít.

(2) A perben a gazdálkodó szervezet jogtanácsosát (jogi előadóját) az ügyvéd jogállása illeti meg.

(3) Ügyvédjelölt (jogi szakvizsgával nem rendelkező jogi előadó) az ítéletábrá és a Legfelsőbb Bíróság előtt – a 119. §-ban szabályozott esetet kivéve – nem járhat el.

(4) Ha e törvény másként nem rendelkezik, a törvényben szabályozott eljárásokban a jogi képviselet nem kötelező.”

„68. § Nem lehet meghatalmazott:

(...)

b) akit jogerős bírói ítélet a közügyektől eltiltott;”

„73/A. § A jogi képviselet kötelező:

a) az ítéletábrá előtti eljárásban az ítélet, valamint az ügy érdemében hozott végzések ellen fellebbezést (csatlakozó fellebbezést), továbbá a Legfelsőbb Bíróság előtti el-

járásban a Pp. 235. §-ban meghatározott fellebbezést (csatlakozó fellebbezést) és a felülvizsgálati kérelmet (csatlakozó felülvizsgálati kérelmet) előterjesztő fél számára,

b) törvényben meghatározott egyéb esetben.”

„73/B. § (1) Ha a jogi képviselő kötelező, a jogi képviselő közreműködése nélkül eljáró fél perbeli cselekménye és nyilatkozata hatálytalan, kivéve a (2) bekezdésben szabályozott eseteket, vagy ha a törvény az adott perbeli cselekményre nézve a meghatalmazott útján történő eljárást kizárja.

(2) A jogi képviselővel nem rendelkező fél által benyújtott – a 73/A. §-ban meghatározott – kérelem nem hatálytalan, ha

a) a fél pártfogó ügyvédi képviselőt engedélyezése iránti kérelmet terjesztett elő, vagy

b) a bíróság egyéb okból köteles elutasítani a kérelmet – ide nem értve a (4) bekezdésben szabályozott esetet.

(3) A bíróság a (2) bekezdés *a)* pontjában meghatározott esetben azt követően hívja fel a 73/A. §-ban meghatározott kérelmet előterjesztő felet, hogy jogi képviselétől 60 napon belül gondoskodjék, ha a kérelmet a (2) bekezdés *b)* pontjában említett okból nem utasítja el.

(4) A 73/A. § *a)* pontjában meghatározott kérelmet a bíróság az eljárás bármely szakában akkor is hivatalból elutasítja, ha a kérelmet előterjesztő fél a megszünt jogi képviselőtől pótlásáról felhívás ellenére nem gondoskodik.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként abban a kérdésben foglalt állást, hogy az indítvány tárgya az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat [ABH 2003, 2065.; (a továbbiakban: Ügyrend)] 31. § *c)* pontja értelmében „ítélt dolog”-nak tekinthető-e, és ezen a címen az eljárás megszüntetésének van-e helye, mivel korábban az 1327/B/1996. AB határozatában [ABH 1999, 575, 578.; (a továbbiakban: Abh1.)], valamint 13/1991. (IV. 13.) AB határozatában [ABH 1991, 36, 38.; (a továbbiakban: Abh2.)] az Alkotmánybíróság már vizsgálta a Pp. 67 § (1) bekezdését; 501/B/1997. AB határozatában [ABH 1999, 581, 583.; (a továbbiakban: Abh3.)] pedig már foglalkozott a Pp. 73/A. § *a)* pontja alkotmányosságának kérdésével.

Az Ügyrend 31. § *c)* pontja szerint „ítélt dolog” címen 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 szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felve-

tett kérdés akkor minősül ítélt dolognak, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezés vonatkozásában, azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.). Ha az új indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2002, 908, 911.].

1.1. Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság a Pp. 67. § (1) bekezdésének többek között – csak a jelen ügy elbírálása szempontjából fontos kérdéseket említve – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott bírósághoz fordulás jogával való összeegyeztethetőségét vizsgálta. Az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította, hogy „[a] Pp. 67. § (1) bekezdése szerinti meghatalmazás megadásának a lehetősége minden természetes és jogi személy megkülönböztetés nélküli joga. Ezért a Pp. nincs elentétben az alkotmányos védelem alatt álló igazságszolgáltatási alapelvekkel: nem sérti a bírósághoz fordulás, a bíróság igénybevétele jogát, a bíróság előtti egyenlőséget, s azt, hogy a fél perbeli jogait és kötelezettségeit a bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el, – ahogyan ezt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése meghatározza”.

Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság a Pp. 67. § (1) bekezdésével kapcsolatban megállapította, hogy a meghatalmazottként való fellépés joga nem tekinthető olyan alapjognak, amelyre az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében rögzített, az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó norma alkalmazható lenne (ABH 1991, 36, 37.). Ezen érvelés mentén haladva az Abh1.-ben néhány évvel később az Alkotmánybíróság korábbi álláspontját a következőkkel egészítette ki: „[a] peres eljárásban való képviselő feltételeit (...) az Alkotmány az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló XII. fejezetében nem szabályozza. Ezért a törvényi rendelkezés nem is lehet ellentétes az Alkotmány 8. §-ával, hiszen a meghatalmazás adásának joga nem tekinthető az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogának. A Pp. „jogelvonás (jogfosztás)” és alkotmánysérelem nélkül – szakmai célszerűségi okból – rendelkezhet arról, hogy ki vagy milyen szerv választható ki meghatalmazottként való eljárásra. A támadott törvényi rendelkezés szűkebb vagy tágabb keretének a meghatározása pedig a jogalkotó szabad mérlegelési körébe tartozik. Alkotmányellenességének hiánya miatt a hatályos szabályozást kifogásolni nem lehet” (ABH 1999, 575, 577.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Pp. 67. § (1) bekezdésének az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe, 57. § (1) bekezdésébe ütközése megállapítására, és a Pp. hivatkozott rendelkezésének megsemmisítésére irányuló kérelem tárgyában az eljárást az Ügyrend 31. § *c)* pontja alapján megszüntette.

1.2. Az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság a Pp. 73/A. § *a)* pontjának a határozat meghozatala időpontjában hatályos szövege alkotmányosságát vizsgálva megállapította, „hogy a kötelező jogi képviselő intézménye nem érinti a bíróság előtti egyenlőségnek az Alkotmányban biztosított

alapját [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] és nem hozható jogilag értékelhető összefüggésbe a jogorvoslathoz [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] fűződő alapvető joggal sem” [ABH 1999, 581, 582.]. Figyelembe véve azonban egyrészt azt, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában kizárólag a Pp. 73/A. §-ának a) pontját bírálta el, amelynek szövege azóta az ítéletábrák felállítására okán megváltozott, másrészt, hogy a 73/A. § alkotmányellenessége az indítványban vele együtt említett 73/B. §-sal szoros összefüggésben bírálható el, az Alkotmánybíróság érdemben folytatta le vizsgálatát.

2. Az indítvány benyújtása óta a jogi szabályozás jelentősen megváltozott. A Pp. 73/A. § a) pontjának szövegét az Országos Ítéletábrák székelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvény 13. §-a 2003. január 1. napjától, majd a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2001. évi CV. törvény 20. § (8) bekezdése 2003. július 1. napjától módosította. E módosítások következtében a kötelező jogi képviselő az ítéletábrák előtt folyó eljárásokban is kötelezővé vált.

A Pp. 73/B. §-át a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXX. törvény 7. §-a módosította oly módon, hogy meghatározta azokat az eseteket, amikor a kötelező jogi képviselő ellenére jogi képviselő nélkül eljáró fél nyilatkozata nem tekintendő hatálytalannak. A Pp. hivatkozott rendelkezésének (2) és (3) bekezdéseit utólagos jogi segítségnyújtással kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CLI. törvény 14. § (2) bekezdése módosította, 2008. január 1. napjával.

A Pp. 67. § (1) bekezdésében szereplő felsorolást az Országos Ítéletábrák székelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvény kiegészítette.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a alapján bírói kezdeményezés, vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. A jelen eljárásban előterjesztett indítvány nem tartozik ezek körébe, hanem utólagos normakontrollra irányul. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag, valamint a szabályozás szintje tekintetében is a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.). Mivel a jogi szabályozás változása ellenére az indítványozó érvelése a módosított jogszabályi rendelkezések alkotmányossága ellen is felhozható, így az Alkotmánybíróság a hatályos jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta.

3. Az Alkotmánybíróság az előkérdések tisztázása után azt az indítványozói állítást vizsgálta, amely szerint a Pp. kötelező jogi képviselőre vonatkozó előírásai (Pp. 73/A. § – 73/B. §) sértik az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogot.

A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotóval szemben azt a követelményt támasztja, hogy jogszabály biztosítsa mindazok számára a magasabb szintű fórumhoz, illetőleg a más szervhez fordulás lehetőségét az első fokon eljáró szerv döntésével szemben, akiknek jogát, jogos érdekét a bíróság, valamely közigazgatási szerv, vagy más hatóság határozata sérti [lásd: 498/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1208.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109–110.; 5/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.]. Ugyanakkor a jogorvoslathoz való jog tartalmi követelménye, hogy az érintettek ténylegesen is élni tudjanak a jogorvoslat lehetőségével [59/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 612, 613.].

A vizsgált rendelkezések részben valóban korlátozzák a jogorvoslathoz való jogot, de nem zárják el a jogosultat a jog gyakorlásától. A jog korlátozása a Pp. 73/A. §-át és 73/B. §-t vizsgálva abban áll, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtása – a költségmentesség iránti igény betérjesztése és ezzel egyidejűleg a pártfogó ügyvéd kirendelése iránti kérelem előterjesztésének esetét kivéve – jogi képviselő útján kell, hogy megtörténjen. Így az Alkotmánybíróságnak a korlátozás szükségességét és arányosságát kellett vizsgálnia.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a korlátozás formailag alkotmányos, hiszen meghatározása – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban – törvényben történt.

A korlátozás tartalmi alkotmányosságáról a következőket állapította meg.

A Pp.-ben meghatározott eljárásokban a kötelező jogi képviselő előírásának szükségessége alkotmányosan az igazságszolgáltatás érdekével igazolható. Az ilyen eljárásokban a jogorvoslathoz való alkotmányos jog ugyanis csak szakszerű jogi érveléssel gyakorolható, mivel a bíróságok csak jogi szakkérdésekről döntenek. A nem szakszerű beadványok érdemben elbíráhatatlanok, és így nem is alkalmasak a jogorvoslathoz való jog gyakorlására.

A korlátozás tehát alkotmányos célt követ: a jogorvoslathoz való jog gyakorlásának tényleges lehetővé tételét, azt, hogy az érintettek az Alkotmányban számukra biztosított jogorvoslathoz való jogot a legmegfelelőbbben tudják gyakorolni, azzal a legszakszerűbben, a legteljesebben tudjanak élni, illetve, hogy jogaik és törvényes érdekeik sérelme a képviselőjük nem megfelelő volta okán ne következzenek be.

E cél eléréséhez a jogalkotó alkalmas eszközt választott: a jogi képviselő kötelező igénybevitelét, ami a perbeli képviselőnek azt a lényegi vonását erősíti, hogy a

képviselő szerepe nem pusztán a képviselt személy fizikai helyettesítése, hanem a képviselt érdekeinek védelme, jogai érvényre juttatásának szakszerű elősegítése, amit a jogalkotó a képviseletet hivatásszerűen ellátó személyek fokozott szakmai felelősségére vonatkozó szabályok megalkotásával még inkább kifejezésre kívánt juttatni.

A jogalkotó által választott eszköz az Alkotmánybíróság szerint arányosnak tekinthető, mert nem zárja el a fellebbezésre jogosultat a jogorvoslathoz való jog gyakorlásától, csupán a gyakorlás módját írja elő. Akik jövedelmi- vagyoni viszonyai nem engedik meg jogi képviselő igénybevételét, kérhetik a bíróságtól költségmentesség iránti kérelmük előterjesztésével a pártfogó ügyvéd kirendelését.

Összegezve a fent elmondottakat: a kötelező jogi képviselet meghatározott eljárásokban történő előírása alkotmányos követelményként fogható fel annak érdekében, hogy a felek, a számukra az Alkotmányban biztosított jogorvoslathoz való jogukkal megfelelően tudjanak élni.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság szerint a perbeli képviselők körének törvényi meghatározása és a kötelező jogi képviselet előírása nem sérti a jogorvoslathoz való alkotmányos jogot ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

4. Az indítványozó úgy véli, hogy a kötelező jogi képviselet szabályozása az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás jogát is sérti.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, illetve perbeli jogait és kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság, igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 95.]. Az Alkotmány ezen rendelkezéséből az államnak egyrészt az a kötelezettsége keletkezik, hogy bírói utat biztosítson a polgárok polgári jogi jogvitái rendezéséhez, másrészt, hogy a bírósághoz fordulást ténylegesen lehetővé tegye. (1074/B/1994. ABH 1996, 453.).

A kötelező jogi képviselethez kötött eljárások megindítása és a benne való részvétel – értelemszerűen jogi képviselő útján – minden természetes és jogi személyt megillet. Itt is hangsúlyozandónak tartja az Alkotmánybíróság a 3. pontban elmondottakat, miszerint akiknek jövedelmi- és vagyoni viszonyai nem teszik lehetővé a jogi képviselő igénybevételét sem esnek el ezen joguk gyakorlásának lehetőségétől, hiszen a kérelem benyújtásával egyidejűleg költségmentesség iránti kérelmet terjeszthetnek elő a bíróságnál, s a bíróság részükre pártfogó ügyvéd kirendeléséről gondoskodik, feltéve, hogy a bíróság a kérelmet valamely okból nem köteles elutasítani. A jogalkotó tehát a kötelező jogi képviselet előírásával a bírósághoz fordulás jogát nem korlátozta oly módon, hogy bárki is elesne ezen alkotmányos joga gyakorlásától így

az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság ezek után a Pp. 67. § (1) bekezdésében szabályozott meghatalmazotti kör taxációjának az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alkotmányos joggal való összeegyeztetőségét vizsgálta.

A jogorvoslathoz való jog, ahogyan azt az Alkotmánybíróság a jelen határozata 3. pontjában már kifejtette, a magasabb szintű fórumhoz, illetőleg más szervhez fordulás lehetőségének megteremtését követeli meg a jogalkotótól azok számára, akiknek jogukat, jogos érdeküket az első fokon eljáró szerv döntése sérti.

A Pp. 67. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy ki járhat el meghatalmazottként a polgári perben. E meghatalmazás megadásának a lehetősége minden természetes és jogi személyt megkülönböztetés nélkül megillet.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. ezen rendelkezése és az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem áll fenn, ezért indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Nem volt ugyan önálló indítványnak tekinthető az indítványozó jogértelmezése, amely szerint a fél saját magát ügyeiben – a kötelező jogi képviselet esetét leszámítva – a bíróság előtt ne képviselhetné. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy ez az értelmezés téves. A Pp. 49. § (1) bekezdése értelmében „[a] perben mint fél személyesen vagy meghatalmazottja útján az járhat el, akinek a polgári jog szabályai szerint teljes cselekvőképessége van, illetőleg, aki a per tárgyáról a polgári jog szabályai szerint érvényesen rendelkezhetik”.

6. Indítványozó hivatkozik még a Pp. 68. § b) pontja alkotmányellenességére is, mivel szerinte „az Alkotmány nem tartalmazza azt a lehetőséget, hogy valakinek a meghatalmazottkénti megjelölését korlátozzák”.

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. Ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart (ABH 1993, 910.). Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy önmagában véve az, hogy valamely kérdés szabályozása nem vezethető le az Alkotmányból, nem jelenti feltétlenül az adott szabály alkotmányellenességét, kizárólag akkor, ha annak tartalma az Alkotmány valamely rendelkezésével összeegyeztetetlen.

Az indítványozó nem jelölte meg, hogy az Alkotmány mely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tartja a Pp. fentebb hivatkozott rendelkezését, ezért az Alkotmánybíróság

az indítványnak ezt a részét az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján visszautasította.

Budapest, 2008. november 11.

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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

1116/D/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok, valamint alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 92. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1998. évi LXXXVII. törvény, valamint a Legfelsőbb Bíróság 3/2002. BJE büntető jogegységi határozata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt és indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Kaposvári Városi Bíróság 9. B. 1029/2001/2. számú, illetve a Somogy Megyei Bíróság 3 Bf. 975/2001/2. számú végzésének alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére, illetve a bíróságoknak a konkrét ügyben az összbüntetési eljárás lefolytatására történő utasítására irányuló alkotmányjogi panaszt, továbbá a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma és a Megyei Bíróságok kollégiuma jogértelmezési kérdésekben kialakított, 1999. február 22-i és 1999. május 18-i álláspontja vonatkozásában előterjesztett alkotmányjogi panaszt és indítványt,

valamint a bíróságoknak az összbüntetési eljárás során követett jogalkalmazói gyakorlata vizsgálatára vonatkozó alkotmányjogi panaszt és indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz egy alkotmányjogi panasz és több indítvány érkezett a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) az összbüntetésbe foglalásra vonatkozó 92. § (1) bekezdése, valamint a Legfelsőbb Bíróságnak az összbüntetési eljárásra vonatkozó jogegységi határozata, illetve állásfoglalásai alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. Az indítványok az összbüntetési eljárás során követett jogalkalmazói gyakorlat és egyedi ügyek alkotmánybírói felülvizsgálatát is kezdeményezték.

Az Alkotmánybíróság az ügyeket – tartalmi azonosságokra és tárgyi összefüggésekre 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.) 28. § (1) bekezdésének megfelelően egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2.1. Valamennyi indítvány kiváltó oka, hogy a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1998. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Btkm.) – 1999. III. 1-jei hatállyal – megváltoztatta az összbüntetésbe foglalás szabályait. A változás lényege, hogy az összbüntetésbe foglalási eljárást csak akkor kell lefolytatni, ha a több, határozott ideig tartó szabadságvesztésre ítélt elkövető valamennyi ügyben elbírált bűncselekményét a legkorábban hozott ítélet jogerőre emelkedése előtt követte el.

2.2.1. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője – ismételt főtítkári tájékoztatás ellenére is – azt kérelmezte, hogy az Alkotmánybíróság a Btkm.-t „alkotmányossági szempontból vizsgálja felül.” A törvényen belül konkrét rendelkezést nem jelölt meg. Álláspontja szerint a törvény azért sérti az Alkotmány 57. § (4) bekezdését és az 55. § (1) bekezdését, mert az összbüntetésbe foglalási feltételek szigorodása azokra az elítéltekre is kihat, akik valamely cselekményüket még a módosítás hatálybalépése előtt követték el. A Btkm.-ben a törvényhozónak intézkednie kellett volna arról, hogy a szigorúbbá vált törvénynek ne legyen visszaható hatálya. A panasz ezen része tehát tartalmilag mulasztás megállapítására irányul.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztője kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság a Kaposvári Városi Bíróság 9. B. 1029/2001/2. számú, illetve a Somogy Megyei Bíróság 3 Bf. 975/2001/2. számú határozatának alkotmányosértő voltát is állapítsa meg, s rendelje el az érintett bíróságoknál az eljárás folytatását. A panaszt a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma és a Megyei Bíróságok (Fővárosi Bíróság) büntető kollégiuma 1999. február 22-i és 1999.

május 18-i álláspontjára is kiterjesztette. Általában is kérte az összbüntetési eljárással kapcsolatos jogalkalmazási gyakorlat „jogszabálysértő” voltának kimondását és az ez alapján lefolytatott ügyekben a döntések vizsgálatának elrendelését.

Az eljárási határidők tekintetében az alkotmányjogi panasz megfelel a formai követelményeknek.

2.2.2. Egy indítványozó – saját ügyéből kiindulva, de utólagos normakontroll keretében – a Btk. 92. § (1) bekezdését támadta. Az első indítványban az Alkotmány 57. és 70/A. §-ának egészére hivatkozással kérte az alkotmányellenesség megállapítását és a rendelkezés megsemmisítését. Az indítvány szövegéből kikövetkeztethetően ténylegesen a diszkrimináció tilalmába ütközőnek vélte, hogy a jelzett szabály csak ún. quasi halmazatban álló elítéltetések esetén engedi meg az összbüntetésbe foglalást. Ezen kívül szintén kifogásolta még a bíróság ítélezési gyakorlatát és kérte a „korábbi törvény visszaállítását”, az ítélezési gyakorlat anomáliába történő alkotmánybíróági beavatkozást.

Második indítványában, illetve annak többszöri kiegészítése során az Alkotmánynak a bíróság előtti egyenlőséget kimondó 57. § (1) bekezdésére hivatkozással elsősorban célszerűségi szempontok alapján ítélte alkotmányellenesnek a Btk. 92. § (1) bekezdését, illetve a Legfelsőbb Bíróság a 3/2002. BJE számú jogegységi döntését. Arra hivatkozott, hogy ezek alapján, valamint a kialakult ítélezési gyakorlatra figyelemmel a quasi halmazat hatálya alá nem tartozó, folyamatosan töltött szabadságvesztés büntetések esetében – az összbüntetési kedvezmény hiányában – aránytalanul hosszú büntetést kell az elítéltnak kiállnia. Ez pedig nem áll összhangban a bűncselekmény súlyával, az okozott kárral, és a rabtartás költségeivel. Kifogásolta azt is, hogy a Btkm. nyomán visszaható hatállyal érvényesülnek az összbüntetésbe foglalás – korábbiaknál szigorúbb – feltételei, ami az Alkotmánynak a bíróság előtti egyenlőséget garantáló 57. § (1) bekezdésén kívül sérti a személyi szabadsághoz való jogot biztosító 55. § (1) bekezdését is és diszkriminatív elbírálást idéz elő. Végül a jogegységi határozatot az Alkotmány 77. § (2) bekezdésébe ütközőnek is vélte. Mindezen felül – az előzőekkel azonos alapon – a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma és a Megyei Bíróságok (Fővárosi Bíróság) büntető kollégiuma 1999. február 22-i álláspontját szintén alkotmánysértőnek tartotta.

2.2.3. A harmadik indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ára hivatkozással a Btk. 92. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérte. Kérelmét – azon kívül, hogy egyedi ügyében a bíróság megtagadta az összbüntetésbe foglalási eljárás lefolytatását – nem indokolta.

II.

Az alkotmányjogi panasz és az indítványok részben megalapozatlanok, részben érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványok és az alkotmányjogi panasz elbírálhatóságát vizsgálta.

1.1. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során kialakította azokat a minimális tartalmi és formai kritériumokat, amelyeknek – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésére és 48. § (1) bekezdésére figyelemmel – az indítványoknak és az alkotmányjogi panaszoknak meg kell felelnie. Álláspontja szerint: az érdemi alkotmányossági vizsgálat elvégzése csak akkor lehetséges, ha az indítvány, illetve az alkotmányjogi panasz tartalmazza a támadott jogszabály pontos megnevezését és az Alkotmány megfelelő rendelkezésének megjelölése mellett, a benyújtás alapjául szolgáló okot, valamint az Alkotmánybíróság döntésére vonatkozó határozott kérelmet. Az Abtv. 37. §-a értelmében az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a támadott rendelkezés teljes vagy részbeni megsemmisítését (részletesen pl. 440/1993. AB végzés, ABH 1993, 910–911.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 574/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1658.). Nem elegendő továbbá az Alkotmány, illetve a támadott jogszabály egyes rendelkezéseire hivatkozni, meg kell indokolni, hogy a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti az alaptörvény felhívott rendelkezését [pl. 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B) 2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.]. Az 1405/B/1997. AB határozat összefoglalóan rámutatott, majd a 425/B/2005. AB végzés megerősítette, hogy a jogszabályokat teljes egészükben támadó, vagy általánosságban, jogintézmények lebontására átfogóan irányuló indítványok érdemi elbírálásra alkalmatlanok (ABH 2006, 1081, 1088.; ABK 2008. június 1050, 1051.).

Az alkotmányjogi panaszra ezen kívül meg kell felelnie az Abtv. 48. §-ában foglalt feltételeknek is. Alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, egyéb jogorvoslati lehetőséget már kimerítette vagy más jogorvoslati lehetőség számára nem biztosított. Eljárási szabály, hogy a panasz benyújtására a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül van mód [pl. 23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 46/2003. AB határozat, ABH 2003, 488, 510.]. Alkotmányjogi panasz mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására nem terjeszthető elő, ez az Abtv. vonatkozó rendelkezéseiből 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, 1373.).

Alkotmányjogi panasz és indítvány alapján az Alkotmánybíróság csak akkor járhat el, ha az abban foglalt kérelem elbírálása az Abtv. 1. §-a alapján hatáskörébe tartozik. Nem tartozik a testület hatáskörébe a jogalkalmazói gyakorlat felülvizsgálata, a – jogegységi határozatot leszámítva – a különböző szintű bíróságok által kialakított, az ítélezési gyakorlatot orientáló közös „álláspontok”, állásfoglalások felülvizsgálata, minthogy ezek – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény szerint nem is minősülnek

jogszabálynak vagy az állami irányítás egyéb eszközének. Nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak a jogalkalmazói gyakorlat közvetlen irányítására konkrét határozatok „alkotmányossági szempontú” vizsgálata révén és nem utasíthatja a bíróságokat meghatározott eljárások lefolytatására, döntések meghozatalára (összefoglalóan pl: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277.; 1267/D1997. AB végzés, ABH 1998, 1131, 1132.; 744/B/2002. AB végzés, ABK 2008. június, 1072–1073.).

1.2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által támasztott követelményeknek (pl. 472/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113, 2114.).

Az alkotmányjogi panasz és az indítványok – nagyobb részben – nem teljesítik az 1.1. pontban részletezett minimális kritériumokat. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője és az indítványozók is elsősorban egyedi ügyük felülbírálatát kívánták elérni. Kérelmükben olyan (a szakmai eljárási törvények szerint a rendes bíróságok előtti eljárásban részben működő) jogi technikák alkalmazására vonatkozó igényeket fogalmaztak meg, amelyek révén – az Alkotmánybíróság – álláspontjuk szerint – közvetlenül beavatkozhat az ítélkezési gyakorlatba. (Pl. ítéletek felülbírálatára, a bíróságok utasítása a konkrét eljárások folytatására és az ítélkezési gyakorlat átalakítására.) A kérelmek végső soron azt célozták, hogy a konkrét ügyekben, illetve a továbbiakban is általános érvénnyel a Btkm. előtt hatályos törvény kerüljön alkalmazásra. Erre irányult különösen a globálisan támadott Btkm. és a 3/2002. BJE teljes körű megsemmisítését kezdeményező panasz és indítvány.

Az Alkotmánybíróság az 1.1. pontban kifejtettek alapján az Ügyrend 29. § *b)*, *d)* és *e)* pontja alapján visszautasította mindazon kérelmeket, amelyek elbírálására nincs hatásköre, amelyek esetében a hiánypótlás nem történt meg megfelelően, illetve az alkotmányjogi panaszt azon az alapon is, mert nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság az indítványoknak azon részével foglalkozott érdemben, amelyek a Btk. 92. § (1) bekezdését az Alkotmány 55. § (1), 57. § (1) és 77. § (2) bekezdésére alapítva támadták.

2.1. Az indítványozók az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének sérelmét arra alapították, hogy a megváltozott szabályozás következtében mindazon esetekben, ha az általuk elkövetett cselekmények és jogerős elítéltetések nem állnak quasi halmazati viszonyban, nem részesülnek az összbüntetés kedvezményében. Így hosszabb időt kell büntetés-végrehajtási intézetben tölteniük.

Az Alkotmánybíróság a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatában a személyi szabadság korlátozásának alkotmányossági kritériumait általános érvénnyel foglalta össze. Ennek rövid lényege szerint: az ezt előíró törvénynek tartalmaznia kell a korlátozás okát, annak formáját, és az arra vezető eljárás, a jogorvoslat szabályait. A korlátozás ará-

nyosságának megítélését alkotmányi követelményeken alapuló tényezők befolyásolják, amelyek közül meghatározó a szabadságelvonás időtartama, indokoltsága, az azal érintett személy részére megfelelő körülmények és az őt megillető jogok gyakorlásának biztosítása, valamint a jogtalan szabadságelvonás esetére biztosított jogorvoslati jog, illetve az egyéb jogkövetkezmények, kompenzációk meghatározása és azok megfelelősége (ABH 2003, 707, 716.).

Az indítványokból nem állapítható meg olyan körülmény, amely kimutatható kapcsolatban állna a fenti kritériumok bármelyikével is. Az összbüntetés a Btk. rendszerében nem új elítéltetés, hanem az elítélt számára biztosított kedvezmény. Az erre vonatkozó szabályozás megalakítása során a jogalkotót széles mérlegelési jog illeti meg. Az a tény, hogy a jogalkotó a szabályozást szigorúbb irányban megváltoztatta: kriminálpolitikai döntés, s így nem lehet alkotmánybírósági megítélés tárgya. Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén leszögezte, hogy önmagukban a jogpolitikai döntések felülvizsgálata nem tartozik a kompetenciájába; e döntéseknek csak a jogi normában testet öltött eredményét vizsgálhatja (1214/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 573, 574.). Minderre figyelemmel nincs értékelhető alkotmányjogi összefüggés a támadott rendelkezés és az Alkotmány hivatkozott rendelkezése között.

2.2. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének a bíróság előtti egyenlőségre vonatkozó tartalmát az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben ugyancsak tisztázta. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „ez a szabály a bírói útra tartozó ügyek tekintetében eljárási alapelvet fogalmaz meg. A bíróság előtti egyenlőség a személyek általános jogegyenlőségének a bírói eljárásra való vonatkoztatása.” Az erre vonatkozó garanciákat elsősorban az eljárási törvények a perbeli pozíciók egyenjogúságának, mellérendeltségének, a kétoldalú meghallgatás követelményének szabályozásával biztosítják [összefoglalóan: pl. 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 382.].

Az indítványokban foglalt érvelések nem tartalmaznak olyan körülményt, amelyből a jogérvényesítés során a jogalanyok között fennálló egyenlőtlenségre lehetne következtetni. A támadott jogszabály anyagi jogi természetű problémát vet fel, az indítványok pedig a terhelteknek a jogszabály változás előtti és utáni általános jogi helyzetére összemérésére vonatkoznak. Így tehát nem állnak összefüggésben az Alkotmány most vizsgált rendelkezésével.

2.3. Az Alkotmány 77. § (2) bekezdésének azon rendelkezése: mely szerint az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek, szintén nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a támadott rendelkezés tartalmával. Ezen alkotmányi rendelkezés nem alapozza meg a jogszabályok megváltoztathatatlanságát, nem alapítható rá olyan igény, hogy a büntető anyagi jogszabályok a terhelt számára kedvezőtlen irányban ne módosuljanak.

helyzet” kifejezés pontosan lefedi azt a jogtalan különbséget, amely a tulajdonosi jogaiban súlyosan korlátozott ingatlantulajdonos és a jogkorlátozás alá nem eső ingatlantulajdonos helyzete között fennáll.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet illetően az indítvány a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának [a beadvány téves megjelölésétől eltérően a 9. § (1) bekezdése], a tulajdonhoz való jog [13. § (1) bekezdése], valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának (70/A. §) sérelmére hivatkozik.

3. A Vet. támadott rendelkezéseinek alkotmányellenességére vonatkozó konkrét indokolást és konkrét kérelmet az indítvány nem tartalmaz. A beadvány szerint az indítványozó kéri az Alkotmánybíróság „intézkedését az Alkotmány 32/A. § és az 1989. évi XXXII. törvény 1. § alapján”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

2. A Vet. támadott rendelkezései:

„121. § (1) A hálózati engedélyes közcélú hálózat idegen ingatlanon történő építése céljából

- a) előmunkálati jogot,
- b) vezetékJogot,
- c) használati jogot
- d) h.k. kérhet.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott jogok gyakorlása során

- a) a jelek elhelyezésével, mérésekkel, vizsgálatokkal,
- b) a létesítmények elhelyezésével, vagy azok megközeledésével, azokon való munkavégzéssel,
- c) az ingatlan használatának akadályozásával vagy korlátozásával okozott kárt az engedélyes az ingatlan tulajdo-

nosának vagy használójának (a továbbiakban együtt: tulajdonos) köteles megtéríteni.”

„124. § A hálózati engedélyes a vezetékJog alapján az idegen ingatlanon

...

d) a közcélú hálózat mentén lévő, a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolíthatja.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a részletesen szabályozza. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg ezen kívül akkor is, ha valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. Az Alkotmánybíróság szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség nemcsak akkor állapítható 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 határozat, ABH 1998, 132, 138.].

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának feltétele mindezekből következően elsősorban az alkotmányellenes helyzet fennállása, amit az indítvány érvei alapján az Alkotmánybíróságnak a Vet. szabályainak összefüggésében kellett vizsgálnia.

2. Az indítványozó érvelése szerint alkotmányellenes helyzetet jelent az, hogy a villamos energiával kapcsolatos használati jogok az ingatlan-nyilvántartásban nem jelennek meg, az egyes ingatlanokra vonatkozó nyomvonal-nyilvántartás nem létezik. A Vet. rendelkezése szerint azonban – a használati jog jogerős alapítását követően – a vezetékJog engedélyezése kapcsán az építésügyi hatóság a jogerős határozattal megkeresi az ingatlanügyi hatóságot a vezetékJog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése iránt. Amennyiben a vezetékJog nem az egész földrészletet érinti, akkor a határozathoz mellékelni kell az ingatlan érintett részét ábrázoló, az ingatlanügyi hatóság által záradékolt vázrajzot is. Ugyancsak határozatban állapítja meg

az építésügyi hatóság a névváltozás, jogutódlás, vagy az engedélyes személyében bekövetkezett változás tényét, és a jogerős határozattal az ingatlanügyi hatóságot megkeresi (Vet. 125. §). Mindebből következően a Vet. szabálya megfelelően rendelkezik a vezetékjog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéséről, így ebben az összefüggésben alkotmányellenes helyzet és mulasztás nem állapítható meg. (Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy hasonló rendelkezést tartalmazott az indítvány benyújtásakor hatályos, a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény 73. §-a is.)

3. A tulajdonszerzést megelőzően létrejött használati jogosultságokat illetően utal az Alkotmánybíróság a tulajdonszerzés származékos voltára, nevezetesen arra, hogy az aktuális tulajdonos tulajdonjogát azokkal a korlátozásokkal szerzi meg, amelyek a tulajdonátzállás időpontjában a tulajdonjog tárgyát terhelik. (A tulajdonszerzés származékos jellege vonatkozik az indítvány által példaként felhozott kárpótlási árverésekre is.) Ebben az összefüggésben alkotmányossági szempontból értelmezhetetlen az indítványozó felvetése a vezetékjog alapítására, és az ennek fejében járó kártalanításra vonatkozóan, nevezetesen arra, hogy az aktuális tulajdonosok nem szólhatnak bele a vezetékjog alapításába, és annak fejében kártalanításra nem tarthatnak igényt. A vezetékjog telki szolgalmat jellegéből következően a fennálló tulajdoni tehernek az adott ingatlan értékében/vételárában kell(ett) megjelennie. Mindezek alapján az alkotmányellenes helyzetet és a jogalkotói mulasztást az Alkotmánybíróság ebben az összefüggésben sem találta megállapíthatónak.

Mivel a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét az indítványozó a kártalanítás lehetőségének kizártságában látja, a fentiek alapján ezen alkotmányossági összefüggésekkel az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalkozott.

4. Alkotmányellenességet eredményező helyzetnek tartja az indítványozó azt, hogy a tulajdonkorlátozás időtartama nem meghatározható, és ezzel összefüggésben hivatkozik az Alkotmánybíróság több korábbi határozatára. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság már több határozatában kimondta, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jog korlátozása alkotmányos célok szolgálatában csak akkor tekinthető maradéktalanul alkotmányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26–27.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat ABH 1992, 129.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380–381.]. Az Alkotmánybíróság azonban ezt a követelményt minden esetben jogszabályi tulajdonkorlátozások (elidegenítési és terhelési tilalom, telekalakítási tilalom, változtatási tilalom stb.), tehát a rendelkezési jog korlátozásának esetére mondta ki. Jelen esetben azonban nem er-

ről, hanem a használati jog, mint a tulajdonjog részjogosítványának korlátozásáról van szó.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) a használati jogokról szóló XIII. Fejezetében, a telki szolgalmakat követően tartalmazza a használati jog alapításának szabályát. A telki szolgalmat létesítésére vonatkozóan a Ptk. 168. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy erre az ingatlan hasznélvezetének alapítására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ez utóbbi alapulhat szerződésen, de keltkezhethet jogszabálynál, bírósági vagy hatósági rendelkezésnél fogva is; bármelyik esetről légyen is szó, a hasznélvezeti jogot az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni [Ptk. 156. § (1) és (2) bekezdései]. A Ptk. 171. § szerint ingatlanra közérdekből a külön jogszabályban feljogosított szervek javára – államigazgatási szerv határozatával – szolgalmat vagy más használati jogot lehet alapítani, amely jogosultságot – a fentiek alapján – az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni. A használati jogok bármelyikének fejében az ingatlan tulajdonosát kártalanítás illeti meg. A használati jog alapításának eseteit, továbbá a kártalanítás szabályait külön jogszabály állapítja meg, adott esetben ez a külön jogszabály a Vet.

A konkrét ingatlant terhelő használati jogot, a vezetékjogot tehát nem maga a jogszabály hozza létre, hanem annak felhatalmazása alapján az államigazgatási szerv határozata. Ebből következően a tulajdoni korlátozás időtartamára vonatkozóan az Alkotmánybíróság által tett megállapítás a használati jogok alapítása tekintetében nem lehet irányadó. A vezetékjog a Ptk. meghatározásából, de jellegéből következően is leginkább a telki szolgalmat tartalmi jegeit mutatja, a telki szolgalmat vonatkozásában pedig a kiszámítható időtartamú korlátozás kritériuma nem értelmezhető.

Megjegyzi egyébiránt az Alkotmánybíróság, hogy éppen a Vet.-nek az indítvány által alkotmányellenesnek tartott 121. § (2) bekezdésének c) pontja írja elő azt, hogy az ingatlan használatának akadályozásával vagy korlátozásával okozott kárt az engedélyes az ingatlan tulajdonosának vagy hasznélvezőjének köteles megtéríteni. Ez pedig egy folyamatos (esetlegesen) kártalanítási igényt, illetve kötelezettséget teremt a felek számára.

Ugyancsak nem értelmezhető az az indítványozói hivatkozás sem, amely jogalkotói mulasztást lát a már meglévő közművek, szerelvények és egyéb műtárgyak tekintetében az élettartam meghatározásának elmaradásában. Gondolatmenete szerint a meghatározott élettartam elteltével mindennemű tevékenység „új beruházásnak” minősülne, amely a Vet. 121. §-a szerinti kártalanítási kötelezettséget eredményezne. A használati jog, mint idegen dologbeli jog jellegéből következően azonban annak fennállása nem a konkrét vagyontárgyak „élettartamához” kötött, az ingatlant terhelő jogosultság mindaddig fennáll, míg alapításának feltétele, annak jogi oka fennáll.

5. Az elmondottak alapján az Alkotmánybíróság az indítványban foglalt alkotmányellenes helyzetet nem találta

megállapíthatónak, ezért a Vet. egészére vonatkozó, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérő indítványt elutasította.

6. Az indítványozó kiegészítő indítványában a Vet. 121. § (2) bekezdése és 124. § *d*) pontja alkotmányellenességének megállapítását, eredeti beadványában pedig az Alkotmánybíróság „intézkedését az Alkotmány 32/A. § és az 1989. évi XXXII. törvény 1. § alapján” kérte.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 37. §-a értelmében az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a támadott rendelkezés teljes vagy részbeni megsemmisítését (részletesen pl. 440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910–911.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 574/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1658.).

Az indítvány ebben a vonatkozásban a jogszabályi előírásoknak nem felel meg. Így az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § *d*) pontja alapján (ABH 2003, 2065.) – az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasította.

Budapest, 2008. november 3.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

838/D/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 340. §-a megsemmisítésére irányuló

alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 70/A. §-a tekintetében elutasítja; az eljárást az Alkotmány 57. § (5) bekezdése tekintetében megszünteti; egyebekben az alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 7. § (1) bekezdése, 8. § (1)–(2) bekezdései és 13. §-a tekintetében visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság K.20.439/2002/14. számú ítéletében alkalmazott, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 340. §-a ellen. Megjelölte az Alkotmány több szakaszát, azonban érveket csak az Alkotmány 70/A. §-a, 57. § (5) bekezdése tekintetében terjesztett elő. A kisajátítási határozat ellen fellebbezésnek nincsen helye, hanem bírói felülvizsgálatát lehet kérni. Ugyanakkor a közigazgatási perben a bíróság határozata ellen nincsen helye fellebbezésnek a Pp. 340. § (1) bekezdése alapján, s a (2) bekezdés sem teszi kivételként lehetővé a jogorvoslatot, annak ellenére, hogy egyfokú eljárásban született a felülvizsgálni kért határozat. Az indítványozó szerint hátrányos megkülönböztetést szenvednek a kisajátítási eljárás alanyai, mivel nem minden egyfokú eljárásban született közigazgatási határozat elleni közigazgatási perben van helye fellebbezésnek, hanem csak abban az esetben, ha a közigazgatási ügyben eljáró szerv egyben az egész országra kiterjedő illetékességgel is bír, s a határozat megváltoztatására a bíróságnak törvény lehetőséget biztosít. Mivel a kisajátítási ügyben nem országos illetékességű hatóság, hanem a közigazgatási hivatalok jártak el, a bíróság határozata ellen nincsen helye fellebbezésnek. Ez sérti a hátrányosan megkülönböztetett eljárási alanyok jogorvoslathoz való jogát. Az indítványozó felhívta az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 7. § (1) bekezdését, 8. § (1)–(2) bekezdéseit és 13. §-t, e tekintetben azonban nem indokolta kérelmét. Kérte továbbá az ügyében folytatott eljárás felfüggesztését is az ügyrendi törvény meghozataláig.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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

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

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

2. A Pp. jogerős döntés meghozatala idején hatályban volt támadott rendelkezése:

„340. § (1) A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – nincs helye.

(2) A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, ha a közigazgatási pert olyan határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amelyet olyan szerv hozott egyfokú eljárásban, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed, és e határozatot a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja. E rendelkezés nem vonatkozik az idegenrendészeti kiutasítás és a menekültügyi per tárgyában hozott bírósági döntésre.

(3) A 337. § (2) bekezdését a fellebbezési eljárásban is megfelelően alkalmazni kell.”

III.

Az indítvány részben megalapozatlan, részben pedig érdemi eljárásra alkalmatlan kérelmeket tartalmaz.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek megfelel-e. E § alapján az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Győr-Ménfőcsanak Megyei Bíróság K.20.439/2003/14. ítélete 2004. június 15-én kelt, az indítványozó 2004. augusztus 11-én nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, amely így nyilvánvalóan az előírt határidőn belül került előterjesztésre. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az alkotmányjogi panaszt érdemben vizsgálta.

2. Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.) már vizsgálta a Pp. 340. §

(1) bekezdésének alkotmányosságát a jogorvoslathoz való jog tükrében. „Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában, valamint azt követően többször is állást foglalt arról, hogy valamely államigazgatási (hatósági) döntéssel szemben a bírósághoz benyújtható kereset az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat. [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454–455.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729, 730.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 368.] A közigazgatási perek tekintetében a Pp. 340. § (1)–(3) bekezdése szerinti egyfokú bírói jogorvoslat biztosítása, illetve a Pp. 23. § (1) bekezdés i) pontja értelmében a közigazgatási pereknek a megyei bíróságok hatáskörébe való utalása a jogorvoslathoz való alkotmányos jogból származó követelményeknek tehát eleget tesz.” (ABH 2003, 74, 82.)

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 alapján „ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani (»ítélt dolog«)”, az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást. Az indítványozó a Pp. 340. § (1) bekezdése tekintetében is kifogásolta a jogorvoslathoz való jog hiányát, azonban nem hozott fel olyan érvet, amit abban a tekintetben az Abh. ne bírált volna el. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § c) pontja alapján – ítélt dolog miatt – az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének vonatkozásában megszüntette a Pp. 340. § (1) bekezdése alkotmányosságának vizsgálatára irányuló eljárást.

3. Az indítványozó felhívta az Alkotmány 70/A. §-át is, és sérelmezte az egyfokú közigazgatási eljárások alanyai közötti különbségtételt a jogorvoslathoz való jog tekintetében. Érve szerint indokolhatatlan a különbségtétel az országos illetékességű szervek eljárása alanyai és az alacsonyabb szintű szervek eljárása alanyai között, hiszen utóbbi személyi kört a Pp. 340. § (2) bekezdése kizárja a fellebbezés egyébként megadott lehetőségéből.

Az Alkotmánybíróság a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában a megkülönböztetés tilalmát úgy értelmezte, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. (ABH 1990, 46, 48.) A mindenkor szabályozást tárgyi és alanyi összefüggésében kell megvizsgálni, annak megállapítása céljából, hogy a hátrányos megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e. Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. A megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamelyik csoportra. [21/1990. (X. 4.) AB ha-

tározat, ABH 1990, 73, 77, 78.] Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében kimondott megkülönböztetési tilalom nemcsak az alapvető jogok tekintetében áll fenn, hanem egyéb jogokra vonatkozóan is. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.] Ha nem alapvető jogról van szó, akkor az Alkotmánybíróság olyan esetben tekinti alkotmányellenesnek a megkülönböztetést, amelyben a megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka, önkényes. [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139, 140.] Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az a személyi kör, amelyben a diszkrimináció esetleges alkotmányellenes volta értelmezhető, csak homogén csoport lehet, így a diszkrimináció csak az azonos helyzetben lévők által alkotott körön belül, e csoport tagjai egymáshoz viszonyított helyzetére vonatkozó jogi szabályozás tekintetében vizsgálható. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–79.]

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jogot a közigazgatási perek tekintetében az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével együtt kell értelmezni. Ebből következik, hogy a közigazgatási eljárást követően biztosított bíróság előtti megtámadási lehetőség (keresetindítási jog) alkotmányos értelemben véve elégséges jogorvoslat, tekintet nélkül arra, hogy egyfokú vagy kétfokú közigazgatási eljárás előzte azt meg. Ebből viszont az következik, hogy a Pp. 340. § (2) bekezdése által biztosított fellebbezési lehetőség már nem esik az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében alkotmányosan megkövetelt jogorvoslati jog fogalma alá. Minthogy az indítványozó által állított megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében valósul meg, az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy a különbségtételnek – adott szabályozási koncepción belül – van-e alkotmányos indoka.

Az indítványozó állítása szerint az egyfokú közigazgatási eljárások alanyai között valósul meg a hátrányos különbségtétel. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a homogén csoportot azon közigazgatási eljárások alanyai képezik, amely eljárásokban született érdemi határozat ellen keresettel lehet élni a bíróságok előtt a határozat törvényességének felülvizsgálata iránt. E csoporton belül a jogalkotó egységesen kezeli mind az egyfokú, mind pedig a kétfokú közigazgatási eljárások alanyait, mivel alapvetően megkülönböztetés nélkül biztosít bírói utat a sérelmezett közigazgatási határozat megtámadására. Ezzel a jogalkotó a jogorvoslathoz való jog alkotmányos követelményét is kielégíti. [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350.; 38/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 739, 740.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.]

Mivel a jogalkotónak nincsen feltétlen alkotmányos kötelezettsége további perorvoslatot engedni a közigazgatási perben hozott ítélet ellen, e perorvoslat szigorú feltételeinek meghatározásánál nagyfokú szabadság illeti meg a jogalkotót. A fellebbezési jog elosztása akkor alkotmányos, ha ésszerű, azaz nem önkényes feltételeken alapul. A jogalkotó a Pp. 340. § (2) bekezdése – a bírósági érdemi határozat elleni fellebbezési jog – hármas feltételrendsze-

rének meghatározásánál ésszerű korlátként határozta meg, hogy a közigazgatási eljárás egyfokú legyen, valamint hogy a bíróság megváltoztathassa a felülvizsgált határozatot. Nem indokolt ugyanis – a felülvizsgálatot is figyelembe véve – három bírói szint akkor, ha a bíróság jogköre csak kasszatórius, vagyis kizárólag a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésére szorítkozik.

Nem tekinthető önkényesnek továbbá az előző két feltétel összekötése azzal, hogy kizárólag az országos illetékességű és hatáskörű szervek határozatai esetében lehetséges a fellebbezés. Az általános közigazgatási eljárásban az olyan szerv által hozott határozat ellen, amelynek nincsen felettes – a jogorvoslat elbírálására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 106–108. §-ai szerint jogosult – szerve, közvetlenül a bírósághoz lehet fordulni a határozat törvényességének felülvizsgálata iránt. A jogalkotó tehát mind az általános eljárás szabályai keretében, mind egyes speciális – így például kisajátítási – eljárásban közvetlenül biztosítja a bírósághoz fordulás lehetőségét. Ez azonban nem kifogásolható alkotmányossági szempontból, mivel a jogorvoslathoz való jog a bírósághoz fordulás lehetőségének biztosításával alkotmányos értelemben kimerítettnek tekintendő. További jogorvoslati lehetőség biztosítására nem köteles az állam abban az esetben sem, ha nem országos illetékességű és hatáskörű közigazgatási szerv hozta egyfokú eljárásban a közigazgatási határozatot. A jogalkotónak ugyanis nem kötelessége valamennyi egyfokú közigazgatási eljárásra kiterjeszteni a közigazgatási perben született ítélet elleni fellebbezés lehetőségét. Az országos illetékességű és hatáskörű szervek egyfokú eljárási hatáskörébe rendelt ügyek kiemelt jelentősége kellő indokul szolgál további fellebbezési jog biztosítására, ezzel azonban a közigazgatási eljárások alanyait nem fosztják meg jogorvoslathoz való joguktól, hiszen számukra a bírósági eljárás kezdeményezésének lehetősége ezt kellően biztosítja. [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350.; 38/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 739, 740.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.] Megjegyzendő továbbá, hogy a felülvizsgálat lehetősége nyitva áll a bírósági ítéletet kifogásoló fél számára, ez pedig rendkívüli perorvoslatként garantálja az ítéletek törvényességi ellenőrzésének lehetőségét. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Pp. 340. § megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 70/A. §-a tekintetében elutasította.

4. Az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 7. § (1) bekezdésére, 8. § (1)–(2) bekezdéseire és 13. §-ára, e tekintetben azonban nem indokolta kérelmét.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány akkor felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésének, ha az tartalmazza a megtámadott jogszabályt, illetve annak konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmány ugyancsak valamely konkrét rendelkezésére ütközőnek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.). Nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire

hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.; 1125/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1775, 1786.). Mivel az indítványozó semmivel nem indokolta az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 7. § (1) bekezdése, 8. § (1)–(2) bekezdései és 13. §-a sérelmét, az Alkotmánybíróság e körben az indítványt – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend (ABH 2003, 2065.) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

5. Kérte az indítványozó az ügyében folytatott eljárás felfüggesztését is az ügyrendi törvény meghozataláig. Az Ügyrend (ABH 2003, 2065.) 30. §-a szerint „Az Alkotmánybíróság saját eljárását valamely folyamatban levő eljárás befejezéséig – érdemi határozat hozatala nélkül – felfüggesztheti, ha a folyamatban levő eljárásnak az Alkotmánybíróság döntése szempontjából jelentősége van, és a felfüggesztést a jogbiztonság érdeke indokolja.” Az eljárás felfüggesztésére az ügyrendi feltételek megléte hiányában nem volt mód.

Budapest, 2008. november 18.

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

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

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

977/E/2004. 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 fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvénnyel kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó beadványában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását kérte, mely szerinte abban áll, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) hatálya nem terjed ki a létesítményi tűzoltókra. A létesítményi tűzoltók ennek következtében nem hivatásos szolgálati jogviszonyban, hanem a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) hatálya alá tartozóként, munkaviszonyban végzik tevékenységüket, s így szolgálati nyugellátásban sem részesülnek a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóság tagjaitól eltérően, jóllehet képesítési, egészségügyi alkalmassági követelményeik, illetve oltási, mentési feladataik is azonosak. Indítványozó úgy véli, mindez diszkriminatív, s kéri a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.

II.

Az indítványozó az Alkotmány alábbi rendelkezésére alapította érvelését:

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

A Hszt. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. § (1) E törvény hatálya a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság), valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: fegyveres szervek) hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára (a továbbiakban: szolgálati viszony) és társadalombiztosítási ellátására terjed ki.

(2) E törvény rendelkezéseit a fegyveres szervek szerződéses állományú tagjaira, továbbá – a rájuk vonatkozó mértékben – a hivatásos állományból nyugállományba helyezett személyekre, valamint a törvényben meghatározott esetben és körben a fegyveres szervek hivatásos, szerződéses és nyugállományú tagjainak hozzátartozóira is alkalmazni kell.”

III.

1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § e) pontjában foglalt hatáskörében kérte az Alkotmánybíróság eljárását.

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

Az említett törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek: (1) a mulasztásnak és (2) az ennek következtében előállt alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.]; „A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968–969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani” [35/2004. (X. 6.) AB határozat ABH 2004, 504, 508.].

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapításának nemcsak akkor van helye, ha az adott tárgykörre vonatkozóan egyáltalán nincs szabály [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.]. A szabályozás hiányos tartalmából eredő alkotmányértés mulasztás megállapítása esetén a mulasztásnak vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán kell alapulnia [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

2. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány kapcsán elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Alkotmány 70/A. §-ába ütközőnek tekinthető-e az, hogy a létesítményi tűzoltók, a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltókkal ellentétben, nem tartoznak a Hszt. hatálya alá. Ezen kérdés megválaszolásához az Alkotmánybíróság elsőként a diszkrimináció tilalmának elve értelmezését tekintette át.

2.1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte, és megállapította, hogy a diszkrimináció Alkotmányban meghatározott tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Ha a megkülönböztetés 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 hangsúlyozta

azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget alkotmányos indok nélkül. Ezért nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket [lásd: 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, 280–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.].

2.2. A fent leírtak értelmében a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni, mivel a diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozhat. [1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.; 858/B/1998. AB határozat, ABH 2004, 1270, 1276.]

Az Alkotmánybíróságnak ezért az indítvány alapján azt kellett vizsgálni, hogy a hivatásos és létesítményi tűzoltók azonos szabályozási körbe tartoznak-e.

2.2.1. Hazánkban 1990 után megoldandó jogalkotási feladat volt, a piaci viszonyokhoz igazodó magánszféra munkajogának elválasztása a közszektor munkavégzésre vonatkozó szabályaitól. A versenyszektorba tartozó munkáltatók és munkavállalók jogviszonyát a Munka Törvénykönyve, a köz szolgálatában állók jogviszonyát pedig külön törvények, mint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény, a bíróságok szervezeteiről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, továbbá a Hszt. szabályozzák. Tehát a Hszt. is része a köz- és magánszektorban foglalkoztatottak jogviszonyának szétválasztására irányuló törvényalkotási folyamatnak. A jogalkotó abból kiindulva, hogy a hivatásos szolgálat tartalma, bármely fegyveres, rendvédelmi szervnél teljesítik is, lényegében azonos, valamennyi fegyveres, rendvédelmi szervezetre egységes szabályozást alkotott. A Hszt. személyi hatályát ennek megfelelően azokra terjesztették ki, akik az ország függetlenségének, belső rendjének, biztonságának védelmét, mint állami feladatot hivatásszerűen látják el. Így a Hszt.-ben foglaltak a határőrségre, a rendőrségre, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra, a polgári védelemre, a vám- és pénzügyőrségre, a büntetés-végrehajtási szervezetre, valamint a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóságra alkalmazandók, illetve 2001. december 31-ig a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény hatálybalépéséig a honvédségre is irányadók voltak.

2.2.2. A hivatásos állami és a hivatásos önkormányzati tűzoltóság a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságokról szóló 1996. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 30. § (1) bekezdése értelmében egységes elvek alapján szervezett rendvédelmi szerv.

A Ttv. a tűzoltóságok évtizedek óta fennálló tagozódásán – mivel a jogalkotó a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok elhelyezkedése, az önkéntes tűzoltóságok több mint egy évszázados hagyományai, valamint a létesítményi tűzoltóságok helyi fontossága miatt nem látta célszerűnek – nem változtatott, így továbbra is fennmaradt a hivatásos állami, hivatásos önkormányzati, önkéntes és létesítményi tűzoltóság közötti különbség. Tehát differenciált tűzvédelmi rendszer működik, amelyben különböző szerepet tölt be az állami, önkormányzati és a létesítményi tűzoltóság.

Az állami, önkormányzati tűzoltóságok, valamennyi rendvédelmi és igazságszolgáltatási szervhez hasonlóan az Alkotmányban meghatározott alapjogok érvényesülésének biztosításában játszanak jelentős szerepet.

A hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóságok hatósági jogkörrel felruházott, állami feladatot – a lakosság és az ország tűzvédelmét – megvalósító, közhatalom birtokában eljáró közigazgatási szervek. Ennek megfelelően a szolgálati jogviszony is az állam és a hivatásos állomány tagja között jön létre. A szolgálati jogviszony különleges jellege – a szigorú függelmi rend, a veszélyes helyzetben az élet- és testi épség kockáztatása, az egyes alapvető állampolgári jogok korlátozásának elfogadása – meghatározza, és egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyoktól meg is különbözteti a testülethez tartozók jogállását.

A létesítményi tűzoltóság a Ttv. 35. § (1)–(2) bekezdése szerint a gazdálkodó szervezet vagy más jogi személy tevékenységével összefüggő tűzoltási és más műszaki mentési feladatok elsődleges ellátására létrehozott és fenntartott szervezet. A létesítményi tűzoltóság működhet a fenntartó szervezetén belül, annak szervezeti egységként, gazdasági társaságként, kooperációs társaságként, vagy más nonprofit gazdasági társaságként is. Jogszabály gazdálkodó szervezetet vagy más jogi személyt létesítményi tűzoltóság fenntartására kötelezhet. A Kr. 2. § (8) bekezdése értelmében főfoglalkozású létesítményi tűzoltóságot kell működtetni az atomerőműben, és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet alapján felső vagy alsó küszöbértékűnek minősülő veszélyes üzemben, ha a biztonsági jelentésben vagy a biztonsági elemzésben feltárt kockázat, illetve dominóhatás miatt az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság határozatában előírja.

A fent kifejtetteket összegezve indokoltnak tekinthető a megkülönböztetés, mely szerint a létesítményi tűzoltók az Mt., míg a hivatásos tűzoltók a Hszt. személyi hatálya alá tartoznak. A Hszt. hatálya, a törvény 1. § (1) bekezdése értelmében a rendvédelmi szervek (rendőrség, polgári védelem, vám- és pénzügyőrség, büntetés-végrehajtási szervezet, állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság), valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyára terjed ki. A rendvédelmi szervek, mint állami szervek az állam jogszabályban meghatározott feladatait látják el. Ezen feladataikat a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életük és testi épségük kockáztatásával, egyes alapjogaik korlátozásának elfogadásával teljesítik. A Hszt. hatálya alá tartozó szervek mindegyikének alkalmazottai közszolgálatot teljesíte-

nek, a létesítményi tűzoltóságok dolgozói viszont egy gazdálkodó szervezet érdekében és annak utasításai szerint végzik tevékenységüket. A szolgálati jogviszony állami feladat ellátásához kötött, míg a létesítményi tűzoltók a gazdálkodó szervezet vagyona, az ott dolgozók, valamint a létesítmény közvetlen közelében élők életének és vagyonának biztonságát hivatottak védeni. A gazdálkodó szervezetnek, mint munkáltatónak tehát közvetlen vagy közvetett érdeke a létesítményi tűzoltóság fenntartása. Az ilyen munkaviszonyhoz –, illetve a közszolgálat más ágazataiban foglalkoztatottak szolgálati viszonyához képest is – a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltók szolgálati jogviszonyának tartalma, a velük szemben támasztott fokozott követelmények miatt, jelentősen eltérő. Kétségtelen, hogy a tűz elleni védekezés közérdek. Éppen a közérdek érvényre juttatása indokolja, hogy meghatározott létesítmények működtetése esetén jogszabály vagy hatósági határozat kötelezően előírja a létesítményi tűzoltók foglalkoztatását. Mindez azonban nem változtat azon, hogy ezek a létesítményi tűzoltók tevékenységüket a munkáltató érdekében fejtik ki, elsődlegesen a munkáltató gazdasági érdekében végzett tevékenység pedig a munkaviszony megkülönböztető tulajdonsága.

Az Alkotmánybíróság 815/E/1997. AB határozatában már megállapította: „az alkotmányellenes diszkrimináció csak abban az esetben állapítható meg, ha a jogalkotó az ugyanazon (homogén) csoportba tartozók között tesz – önkényesen, ésszerű indok nélkül – különbséget. Ebből következően az egymáshoz bár a legtöbb szempontból hasonlító, ám valamely lényeges szempontból mégis különböző személyek csoportjai az alkotmányellenes diszkrimináció vonatkozásában nem hasonlíthatóak egymással össze, így az alkotmányellenesség megállapítására sem kerülhet sor” (ABH 2001, 920, 930.).

A fent leírtakra tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatásos és a létesítményi tűzoltók nem tartoznak azonos szabályozási csoportba, következésképpen az eltérő szabályozás alkotmányellenessége az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. november 17.

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. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

520/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (5) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 9.M. 3677/2005/7. számú ítéletével összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybíróságtól két indítványozó kérte a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 22. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. 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.) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Egyik indítványozó a Tny. 22. §-át, tartalma szerint azonban csak az (5) bekezdését támadta. Álláspontja szerint az Alkotmány diszkriminációt tiltó 70/A. § (1) bekezdését, továbbá a szociális biztonsághoz való jogot tartalmazó 70/E. § (1) és (2) bekezdését sérti a nyugdíjalap számításának az a módja, hogy az 1988. január 1-je előtt hiányzó kereset, jövedelem esetén a minimálbért veszi számításba. Ha ezen időszakra béradatok nem állnak rendelkezésre, a gyakorlat „azt követeli meg, hogy a munkavállaló bizonyítsa, milyen béradatokkal rendelkezett. [...] Az ilyen törvényi elvárás alkotmányértőnek tűnik, mivel egy, az állami kötelesség körébe tartozó intézkedést áthárít a munkavállalóra.” Utalt arra is, hogy ez a szabályozás elentétben áll az Alkotmánybíróság 63/1993. (XII. 2.) AB határozatában foglaltakkal.

A másik indítványozó alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Munkaügyi Bíróság társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata tárgyában meghozott 9.M. 3677/2005/7. számú ítéletével összefüggésben a Tny. 22. § (5) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítását, valamint

annak a konkrét ügyben történő alkalmazhatósága kizárását kérte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 13. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozva. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben a nyugdíjszámítás alapját támadó keresetét a bíróság jogerős ítéletével elutasította, mert jogszerűnek találta a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv határozatát. A határozat indokolása tartalmazza, hogy a felperes (indítványozó) részére előrehozott öregségi nyugdíj került megállapításra. Mivel 1988. január 1-jétől a nyugdíj megállapításaig eltelt időszaknak legalább a felében nem volt igazolt keresete, jövedelme, továbbá az 1988. január 1-je előtti legközelebbi időszak kereseti adatai sem álltak rendelkezésre – így nem volt alkalmazható a Tny. 22. § (1) és (4) bekezdésében, illetőleg az (5) bekezdés első fordulataiban írt számítási mód –, a 22. § (5) bekezdésének második fordulataira figyelemmel a hiányzó időre a minimálbért kellett a nyugdíjalapnál figyelembe venni. A bíróság megállapította, hogy utóbbi időszakra a felperes által hivatkozott, a munkakönyvben a belépéskor, illetőleg kilépéskor feltüntetett bért nem lehetett az átlagkereset számításánál figyelembe venni, mert az nem tükrözi, hogy az adott keresetet milyen időszakon át érte el, míg az ügyben alkalmazandó, a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, 1999. március 31-én, Budapesten aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi CXXIII. törvény 23. Cikkely (2) bekezdésében írt feltételek fennállásának hiányában a megelőző évben érvényes szakmai átlagkeresetet sem lehetett alapul venni.

Az indítványozó szerint a jogbiztonság, a szerzett jogok védelme azért sérült, mert az államnak felróhatóan, a társadalombiztosítási nyilvántartás hiányosságai következtében nem juthat a jövedelmének megfelelő nyugdíjhoz az az igénylő, aki nem tudja igazolni az 1988. január 1-je előtti keresetét, holott a járulék befizetése fejében az ellátásra várománya keletkezett. Hivatkozott az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatára (ABH 1993, 380.), illetőleg a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatára (ABH 1995, 193.) annak alátámasztására, hogy a társadalombiztosítási szolgáltatásokra kiterjed a tulajdonvédelem, és mivel a nyugdíj „vásárolt jog,” ha az nem aránylik a befizetett járulékhöz, a tulajdonhoz való jog sérelmét eredményezi.

Az indítványozó a jogerős ítéletet 2006. október 4-én vette kézhez, beadványa 2006. december 1-jén érkezett az Alkotmánybírósághoz.

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.”
- „13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”
- „70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve

az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

2. A Tny. támadott rendelkezése:

„22. § (5) Ha a (4) bekezdés szerinti időszakban, az átlagszámítási időnek legalább a fele részére a nyugdíjat igénylőnek nincs keresete, jövedelme, a hiányzó időre eső napokra a keresetet, jövedelmet az 1988. január 1-je előtti legközelebbi időszak keresete, jövedelme alapján kell a (3) bekezdés alkalmazásával növelten figyelembe venni. Ha ez sem áll rendelkezésre, keresetként – a nyugellátás megállapításának kezdő napjától folyamatosan visszaszámítva – a hiányzó időre érvényes, külön jogszabályban általánosan meghatározott minimálbér harmincad részét kell figyelembe venni azokra a naptári napokra, amelyekre nyugdíjalapot képező kereset, jövedelem nem volt és a (7)–(8) bekezdés alkalmazásánál e naptári napok is osztószámot képeznek.”

III.

Az indítvány és az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a Tny. 22. § – jelenlegi szövegével azonos – (5) bekezdésének alkotmányosságát a 734/B/2000. AB határozatában (a továbbiakban: Abh1., ABH 2003, 1254.) és a 65/B/2002. AB határozatában (a továbbiakban: Abh2., ABH 2004, 1589.) már vizsgálta. Az Ügyrend 31. §-ának c) pontja szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányos sértést megállapítani („ítélt dolog”). 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, mint egy korábban elbírált ügyben. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik.

[35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.]

Az Abh1.-ben az indítványozó azt tartotta alkotmányellenesnek, hogy miután 1988. január 1-jétől a nyugdíj megállapításáig volt jövedelme, a nyugdíjalapnál a Tny. 22. §-a értelmében az ezen időszakban elért, és nem az 1988. január 1-jét megelőző, magasabb összegű jövedelme-t vették alapul.

Az Abh2.-ben az alkotmányossági probléma az volt, hogy a külföldön szerzett jövedelmet a Tny. 22. §-a alapján nem vették figyelembe az indítványozó nyugdíja megállapításakor. Mivel a jelen ügyben az indítványokat más okból terjesztették elő, „ítélt dolog” nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az indítvány és alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatát végezte el.

2. Az indítványozó szerint diszkriminatív és a szociális biztonsághoz való jogot sérti, hogy az 1988. január 1-je előtti időszakra vonatkozó kereseti adatok hiányában a nyugdíjalap számítása minimálbér figyelembevételével történik. Ennek indokaként részben arra hivatkozott, hogy a támadott rendelkezés ugyanazon okból alkotmányos sértő, mint a 63/1993. (XII. 2.) AB határozatban alkotmányellenesnek kimondott, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: Tv.) 44. § (4) bekezdésében foglalt nyugdíjalap számítási szabály. Eszerint abban az esetben, ha az igénylő 1988. január 1-jétől legalább 900 napra nem rendelkezett keresettel, a minimálbérrel számított keresettel kellett kiegészíteni a hiányzó napokat. A határozat érvelése szerint nem szakítható el és nem függetleníthető az 1988. január 1. előtt elért kereseti, valamint az ehhez kapcsolódó járulékszinttől az az igénylő, akinek 1988. január 1-je előtt is volt munkaviszonya akkor, ha 1988. január 1. óta nem volt 900 napi keresete. (ABH 1993, 369, 371.) Az e határozatban vizsgált szabályozást már a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1995. évi költségvetéséről szóló törvény hatálybalépéséig szükséges egyes rendelkezésekről, valamint a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról szóló 1994. évi CIII. törvény 4. § (2) bekezdése megváltoztatta, és ha az igénylőnek 1988. január 1-jétől 1260 napnál rövidebb időre, vagy egyáltalán nem volt keresete, – főszabályként – lehetővé tette az 1988. január 1-je előtti keresetek figyelembevételét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben támadott rendelkezés – amely szerint, ha az 1988. január 1-jét követő időre az átlagszámítási időszak felére keresettel nem rendelkezik az igénylő, szintén a megelőző keresetek alapján rendeli a nyugdíjalapot számítani – nem hordoz azonos tartalmat a Tv.-ben foglalt és az Alkotmánybíróság által vizsgált szabállyal, ellenkezőleg, az átlagszámítási időszak hiányzó keresete esetén nem a minimálbért rendeli alkalmazni, hanem az 1988. január 1-jét megelőző keresetet.

Az indítványozó a támadott rendelkezés alkotmányellenességét azzal is indokolta, hogy az igénylőt terheli a

bizonyítás a hiányzó béradatok tekintetében, holott jogszabály ezek őrzésére nem kötelezi, ellenkezőleg, az az állam kötelessége. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. – és ezen belül a kifogásolt rendelkezés – nem szabályozza a keresetre vonatkozó bizonyítási terhet, azt a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tny.vhr.) 14. § (11) bekezdése tartalmazza, amelyet az indítványozó nem támadott. Ezért a Tny. 22. § (5) bekezdése és az Alkotmány felhívott rendelkezései között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg.

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.]

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

3.1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz kapcsán elsőként azt vizsgálta, hogy az megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszt az Abtv.-ben meghatározott hatvan napos határidőn belül adták postára, így a panasz határidőben benyújtottnak minősül.

3.2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatánál több határozatában kimondta, hogy a szerzett jogok megvonása sérti a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét. [elsőként: 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.]

Az Alkotmánybíróság a 189/D/2003. AB határozatában az ezzel összefüggő gyakorlatát az alábbiak szerint foglalta össze:

„Az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania. [26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.]

A 26/1993. (II. 29.) AB határozat értelmében (ABH 1993, 196, 199.) járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások alkotmányos védelem alatt állnak a társadalombiztosítás terén. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat szerint (ABH 1995, 188, 195–197.) a járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása a tulajdoni alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el. [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.] A szerzett jogok védelme a jogállamban szabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály (ABH 1995, 188, 192.). Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében, ha járulékfizetéssel megalapozott időt szolgálati időnek egyáltalán nem ismernek el, szerzett szolgálati időt is figyelmen kívül hagyják olyan körülmények miatt, amelyek utóbb, és befolyásolhatatlan okból keletkeztek, akkor ez a szerzett jogok alkotmányellenes korlátozását jelenti [11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]” (ABH 2006, 1993, 1996–1997.)

A „szerzett jog” ebben az esetben a járulékfizetéssel szemben az öregség esetére történő ellátásra való jogosultság.

A Tny. 22. § (5) bekezdése az ellátás összegének számítási módját szabályozza. A nyugdíj alapjául a Tny. 22. §-ában megjelölt időszakra eső kereset szolgál. A Tny.vhr.-nek az indítványozó ügyének elbírálása idején alkalmazandó 15. § (4) bekezdése írta elő, hogy a keresetre vonatkozó adatokat a munkáltató nyilvántartása alapján kiállított igazolással vagy a munkavállaló birtokában lévő egykorú okirattal kell igazolni. Ha e kötelezettségének nem tud eleget tenni az igénylő, az 1988. január 1-je előtti időszakra alkalmazható volt a minimálbér-számítására vonatkozó szabály. [Az 1987. december 31-e utáni, a társadalombiztosítási ellátásokhoz szükséges kereseti adatokat tartalmazó nyilvántartások megőrzésére a Tv. 1993. március 1-jétől hatályos 120. § (2) bekezdése a munkáltatókat kötelezte.]

A Tny. 22 § (5) bekezdésének második mondata csak azt szabályozza, hogy ha egy adott időszakban – bármely okból – nincs adat az igénylő keresetének összegére, a minimálbér szolgál a nyugdíj alapjául. A szolgáltatásra jogosultság nem változott: a nyugdíjkorhatár elérésekor, a szükséges szolgálati idő esetén nyílik meg a nyugdíjjogosultság, a Tny. 22. §-ában megjelölt időszakban igazolt keresethez igazodó – a korábbi rendelkezésekhez képest kedvezőbb számítási mód alapján számított összegű – ellátásra, amelynek összege nem csökkent, és nem is került elvonásra, mert a támadott rendelkezés nem zárta ki a bizonyított keresetek beszámítását a nyugdíj alapjába. A Tny. támadott rendelkezése így nem vont el szerzett jogot, illetőleg nem hiúsította meg jogszabályi ígérvény bekövetkezését.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

be, vagy nem tartalmazza a 83. § (4) bekezdés a) és b) pontjában foglaltakat.

(5) A kérelem nem utasítható el, ha a jogosult a kérelmet az elbírálására jogosult bíróságnál – határidőben – terjeszti elő. A bíróság ebben az esetben a területi választási iroda vezetőjének rövid úton történő megkeresésével haladéktalanul intézkedik az iratok beszerzéséről, és biztosítja a választási bizottság számára, hogy a bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről kialakított álláspontját felterjessze.

(...)

(10) A bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó a Ve. 84. § (10) bekezdésébe foglalt további jogorvoslat kizárását előíró rendelkezést nem általában, hanem csak a nem érdemi bírósági határozatok tekintetében sérelmezi. Az érdemi vizsgálat nélküli elutasításról a Ve. 84. § (4) bekezdése szól, amelynek tartalma szerint a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet akkor kell érdemi vizsgálat nélkül elutasítani, ha az elkésett, nem a határozatot hozó szervhez nyújtják be, nem jelölik meg a kérelem jogalapját (jellemzően a jogszabálysértésre hivatkozást), illetve a kifogás nem tartalmazza a benyújtó nevét, lakcímét (telephelyét). Ez a szabály nem szól a kötelező jogi képviselőről [azt a Ve. 84. § (1) bekezdése tartalmazza].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt állapította meg, hogy az indítványozónak a kötelező jogi képvisellel, illetve azzal kapcsolatos kérelme, hogy a bírósági felülvizsgálatot kezdeményezők közül volt olyan, aki megjelölte lakhelyét, telephelyét (a bíróság mégis érdemi vizsgálat nélkül utasította el a kifogást), nem valamely jogszabály alkotmányossági vizsgálatára, hanem a jogalkalmazási gyakorlat törvényességének vizsgálatára irányul. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alkotmány és az Abtv., illetve egyéb törvények tartalmazzák. Sem az Alkotmány, sem ezen törvények szerint nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre – még alkotmányjogi panasz hatáskörben sem – jogalkalmazói gyakorlat törvényességének vizsgálatára. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja értelmében az indítvány ezen részét – hatáskör hiányában – visszautasította.

2. A fentiek – és az indítvány érdemi vizsgálat alá tartozó tartalma – alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a Ve. 84. § (10) bekezdése vonatkozásában abból az aspektusból folytatta le, hogy a Ve. 84. § (4) bekezdésébe foglalt érdemi vizsgálat nélküli elutasíthatóság sérti-e a jogorvoslati jogot és a diszkrimináció tilalmát. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jelen (helyi népszavazással kapcsolatos) ügyben a Ve. 84. §-a a Ve. 146. § és 132. §-ával összefüggésben került alkalmazásra. A Ve. 146. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület népszavazást elrendelő határozata ellen a határozat közzétételétől számított nyolc napon belül lehet a bírósághoz kifogást benyújtani, a Ve. 132. §-a értelmében pedig a 84. § rendelkezéseit – így a jelen ügyben érintett 84. § (4) és (10) bekezdését – a helyi népszavazás során is alkalmazni kell.

2.1. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Ve. 84. § (10) bekezdése nem sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslati jogot. A választási eljárás és benne a népszavazás (helyi népszavazás) során fontos érdek fűződik a jogorvoslati eljárások gyors befejezéséhez. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 23/2005. (VI. 17.) AB határozatában fejtette ki, „hogy a választási eljárásban a rövid jogorvoslati határidők a népszuverenitás elvének érvényesülése és a jogállam demokratikus jellegének biztosítása miatt indokoltak” (ABH 2005, 261, 266.). A jogorvoslati jog érvényesülése és az eljárások gyors befejezéséhez fűződő alkotmányos érdek egyidejű érvényesítése indokolja a választási bizottság –, illetve jelen ügyben a helyi képviselő-testület – határozata ellen az egyfokú bírósági jogorvoslat biztosítását. Az Alkotmánybíróság már az 5/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette: „[a]z Alkotmány a jogorvoslati jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az, hogy az 57. § (5) bekezdése szerint a jogorvoslati jogot mindenki a törvényekben meghatározottak szerint gyakorolhatja, utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre az egyes eljárásokban arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet. [...] a jogorvoslati jog mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.” (ABH 1992, 27, 31.) E követelményt a jelen ügyre vetítve egyrészt megállapítható, hogy a választási bizottság (illetve helyi népszavazásnál a képviselő-testület) döntésével szemben biztosított bírói felülvizsgálattal megvalósul a „más szervhez fordulás” követelménye. Így a Ve. 84. § (10) bekezdése e tekintetben nem sérti a jogorvoslati jogot. Az idézett 5/1992. (I. 30.) AB határozatból másrészt az is következik, hogy e követelmények – főszabályként – csak az érdemi határozatok elleni jogorvoslatokra vonatkoznak. Mindemellett az Alkotmánybíróság elismeri, hogy a nem érdemi jellegű határozatok elleni jogorvoslat szükségessége is alkotmányosan indokolható lehet. A bírósághoz fordulás jogának sérelme miatt semmisítette meg az Alkotmánybíróság a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasíthatóságáról rendelkező

Pp.-beli szabályt az – indítványozó által is hivatkozott – 59/1993. (XI. 29.) AB határozatában (ABH 1993, 353.).

Jelen ügyben a Ve. 84. § (4) bekezdésében foglalt, az érdemi vizsgálat nélküli elutasíthatóság esetkörei [elkésztség, nem a határozatot hozó szervhez nyújtották be, a jogszabálysértésre hivatkozás elmaradása, továbbá a kérelem nem tartalmazza a benyújtó nevét, lakcímét (telephelyét)] nem bírósági mérlegelést igénylő kérdések, hanem olyan egzakt szempontok, amelyek megléte vagy hiánya ténykérdés. Formai vizsgálat alapján eldönthető kérdések tekintetében – pl. hogy az arra jogosult nyújtotta-e be a kérelmet – az Alkotmánybíróság a fellebbezés nélküli egyesbírói eljárást alkotmányosan indokolt törvényi megoldásnak tekintette [42/2004. (XI. 9.) AB határozat ABH 2004, 551, 579–580.]. A Ve. – épp arra figyelemmel mert a bírói felülvizsgálat egyfokú – megteremti a lehetőségét a kérelemnek közvetlenül a bírósághoz való előterjesztésére is, e szabály feltételként a határidő betartását szabja [Ve. 84. § (5) bekezdés].

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a választási eljárások elhúzódsának megakadályozását célzó érdek – mint legitim cél – miatt szükségessé válhat a jogorvoslati jog korlátozása, de ez a korlátozás nem válik aránytalanná azzal, hogy a Ve. 84. § (4) bekezdésébe foglalt, az érdemi vizsgálat nélküli elutasításra is vonatkozik a Ve. 84. § (10) bekezdése. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére alapozott kérelmet elutasította.

2.2. Az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt diszkrimináció-tilalom sérelmére is abban az összefüggésben, hogy a polgári eljárást kezdeményezők csoportján belül hátrányos megkülönböztetésben részesülnek a Ve. 82–85. §-ai szerinti kérelmet betervező személyek, a Ve. 84. § (10) bekezdésben foglalt rendelkezés miatt. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/A. §-ával kapcsolatban kialakult gyakorlata szerint nem mindenfajta megkülönböztetés tilos. Az Alkotmány 70/A. §-a a homogén csoporton belüli (az azonos szabályozási koncepcióval érintett, összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok) közötti különbségtételt tiltja. Ugyanakkor még az ilyen megkülönböztetés sem alkotmányellenes akkor, ha a különbségtételnek ésszerű, alkotmányos indokai vannak [pl. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 320, 342–343.].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem tartozik azonos csoportba valamennyi polgári eljárást kezdeményező személy. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) általános szabályai mellett maga a Pp. is megfogalmaz – a negyedik részében – különleges eljárásokat (pl. házassági perek, közigazgatási perek stb.) amelyek mögött az adott jogterület speciális szabályai – azaz eltérő szabályozási koncepciók – húzódnak meg. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint

ezért a Ve. 82–85. §-aiban található bírósági felülvizsgálatot kezdeményezők sem képeznek – az Alkotmány 70/A. §-a által értékelhető – homogén csoportot valamennyi polgári eljárást kezdeményezővel. A Ve. önálló szabályozási koncepción alapul, az azon belül szabályozott bírósági eljárásnak – a fentebb részletesen bemutatottak szerint – sok tekintetben speciális követelményeknek kell megfelelnie. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ve. 84. § (10) bekezdésében szabályozott, a további jogorvoslatot kizáró rendelkezés által érintett személyi kör tekintetében – a polgári eljárást kezdeményező egyéb személyekhez képest – az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványt is elutasította.

Budapest, 2008. november 10.

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

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

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

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

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Trócsányi László
alkotmánybíró helyett

19/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18/A. § (1) bekezdése és 18/B. § (1) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 83/B. §-a alkot-

mányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi CVI. törvény 19. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 83/B. §-ának a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 2. § (2) bekezdésével, a fegyveres szervezetek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 1. §-ával és 3. § (1) bekezdésével, valamint az egyenlő bánásmódról és az egyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 8. § *q*) és *r*) pontjával való ellentétének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) egyes rendelkezései és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Tnym1.) 19. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – 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.) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik indítványozó módosított indítványában a Tny. – Tnym1. 4. §-ával módosított – 18. § (2) bekezdés *c*) pontja és 18. § (3) bekezdés *c*) pontja tekintetében azt tartotta alkotmányellenesnek, hogy az előrehozott öregségi nyugdíjra – egyéb feltételek megléte mellett – az jogosult, aki a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 5. § (1) bekezdésének *a*)–*b*) és *e*)–*g*) pontja szerinti biztosítással járó jogviszonyban nem áll. Álláspontja szerint ezzel sérül az Alkotmány 9. § (2) bekezdése és 70/B. § (1) bekezdése, mert a nyugdíjra jogosult nem vállalkozhat, illetve nem vállalhat munkát. Az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogot is sérti, mert „a biztosítási esemény bekövetkeztével (megöregedés és szolgálati idő megszerzése) a biztosító köteles teljesíteni. A biztosítási eseménynek nem lehet része a (...) feltétel.”

Az indítványban foglaltak szerint a Tny.-nek a Tnym1.-gyel beiktatott 83/B. §-a – amelynek értelmében az előrehozott nyugdíjban részesülő személy részére, az ott írt feltételek bekövetkezése esetén a nyugdíjfolyósító szervnek szüneteltetni kell a nyugdíj folyósítását – az Alkotmány 70/A. §-ába ütközik, illetőleg valamennyi támadott rendelkezés „önmagában is sérti a megkülönböztetés tilalmát.” A diszkrimináció „életkor szerint” és „ellátásban részesülés” szerint valósul meg a rendelkezéssel érintettek terhére.

Egy másik indítvány szerint a Tny. 83/B. §-a alkotmányos alapjogokat korlátoz és sért: ezért – általánosságban utalva az Alkotmány 8. §-ára – a 70/A. § (1) és (2) bekezdése, 70/B. §-a és 70/E. § (1) és (2) bekezdése sérelmét jelölte meg. Előadta azt is, hogy a támadott rendelkezés ellentétes a Tny. 2. § (2) bekezdésével, a fegyveres szervezetek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 1. §-ával és 3. § (1) bekezdésével, valamint az egyenlő bánásmódról és az egyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) 8. § *q*) és *r*) pontjával. E jogszabályi ellentétek kapcsán az indítvány azt tartalmazza, hogy a Hszt. hatálya alá tartozókra a rendelkezést „e törvény részévé kellett volna tenni, ahhoz, hogy joghatálya kiterjedjen a hivatásos állományra, de ebben az esetben sem vonatkoztatható visszamenőleges hatállyal azokra, akik a jogszabály megszületése előtt mentek nyugállományba.”

Az indítványozó szerint az Alkotmány 8. §-ának és a diszkrimináció tilalmának megsértése a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelmében konkretizálódik: „az érintett nyugdíjasokkal szemben a nyugdíjas társadalom, illetve az egész dolgozó magyar társadalom összes többi tagjához viszonyítva” alkalmaz hátrányos megkülönböztetést, amikor megfosztja őket attól, hogy „szabad akaratából, önállóan válasszon, akar dolgozni, vagy sem.” A 70/E. § sérelmét abban látták, hogy a rendelkezés veszélyezteti „az egyén szociális biztonságát.”

Egy következő indítványozó ugyancsak a Tny. 83/B. §-át támadta. Álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményét sérti, hogy 2010-től a 2007. december 31-ig előrehozott, vagy karkedvezményes nyugdíjban részesülőkre is vonatkozik a szüneteltetés. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdésébe ütközőnek tartotta, hogy „a nyugdíjasok nyugdíjfolyósítás melletti (...) megszerezhető jövedelmét korlátozza.” Az Alkotmány 70. § (6) bekezdése a közhivatal vállalása „ellen hat.” A munkához való jog gyakorlását lehetetlenné teszi, megingatja a szociális biztonságot (Alkotmány 70/B. § és 70/E. §), és hátrányosan megkülönbözteti a 62 év alatti nyugdíjasokat.

Egy indítványozó a Tny. 83/B. § (5) bekezdése, valamint a Tnym1. 19. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását a Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak (a továbbiakban: katonák) szolgálati nyugdíjára történő alkalmazása miatt kérte.

Előbbi rendelkezés alapján a katonákra is vonatkoznak a 83/B. §-ban foglalt szünetelés szabályai, függetlenül attól, hogy önként kérték nyugdíjazásukat, vagy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) szerint – mint szolgálati nyugdíjra jogosultat – egyéb okból, erre irányuló döntésétől függetlenül, felmentették. A katona – főszabályként – nem teljesíthet szolgálatot a Hjt.-ben megjelölt nyugdíjkorhatár betöltése után, így a korai nyugdíjazások megakadályozására irányuló jogalkotói cél ebben az esetben nem valósulhat meg, és a rendelkezés a katonától „annak ellenére von meg [...] szolgálati nyugellátásra jogosultságot,” hogy a nyugdíjba vonulásról önálló döntést nem hozhatott. Kifejtette, hogy „a nyugállományba helyezéshez kapcsolódó előjogok szerves részét képezik a szolgálati jogviszonynak,” és súlyosan méltánytalan, hogy a rendelkezések elvonták a katonák szerzett jogát, továbbá a szabály alkalmazásával hátrányosan különbözteti meg azokat a katonákat, akiket nem saját elhatározásukból, hanem a Hjt. alapján nyugdíjaztak kordedvezménnyel. Ezzel sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 70/A. § (1) bekezdése, továbbá az Alkotmány 9. § (2) bekezdése és 70/B. § (1) bekezdése, mert a rendelkezés utóbbi alapjogokat korlátozta.

További indítványozó a Tny. 83/B. §-a kapcsán szintén az Alkotmány 70/A. § (1)–(2) bekezdése, 70/B. § (2)–(3) bekezdése, 70/E. § (1)–(2) bekezdése sérelmét jelölte meg. A rendelkezés szerinte indokolatlan különbséget tesz az emberek között életkoruk, nyugdíjba vonulásuk ideje szerint. A munkához való jogot alkotmányellenesen korlátozza azáltal, hogy választásra készteti a nyugdíjast: „vagy a szerzett jogról – nyugdíjról –, vagy a munkáról [...] mond le a nyugdíjjogosultságot szerzett állampolgár.”

A Tny. 83/B. § (5) bekezdése, valamint a Tnym1. 19. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérte egy indítványozó, mert álláspontja szerint a Tny. kifogásolt rendelkezése hátrányosan különbözteti meg a nyugdíjkorhatárt megelőzően különböző okokból nyugdíjazott – különösen a Hszt. hatálya alá tartozó – személyeket más munkavállalókkal, illetőleg a más jogcímen nyugdíjazott személyekkel szemben. Az Alkotmány 70/B. § (1)–(3) bekezdésébe ütközönek tartotta, hogy – a jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulék számítására vonatkozó szabályok miatt – a nyugdíj mellett munkát vállaló nyugdíjas az ugyanolyan munkát végző, nem nyugállományú munkavállalóhoz képest kevesebb nettó bérhez jut, ha pedig a szüneteltetés elkerülése miatt csak a nyugdíjkorhatár betöltését követően áll munkába, úgy az eltelt időre figyelemmel a munkaerőpiacon esélytelenné válik. Hivatkozott a szociális biztonság sérelmére is, amellyel kapcsolatos, az Alkotmány 17. §-ában foglalt kötelezettségének – véleménye szerint – az állam nem tesz eleget. Kifejtette, hogy a Tnym1. 19. § (5) bekezdése a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, mert olyan személyi körre vonatkozik, amely nyugállományba vonulásakor nem számolt a szabályozás jövőbeli változásának lehetőségével.

2. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Tnym2.) 2. §-a a Tny. 18. § (2) bekezdése helyébe más, az öregségi résznyugdíjra vonatkozó rendelkezést léptetett, míg a Tnym1. 23. § (1) bekezdés *ad*) pontja a 18. § (3) bekezdését hatályon kívül helyezte. A Tny. 18. §-ának az első indítványozó által támadott szabályait a Tnym2. 3. §-a által beiktatott 18/A. § (1) bekezdése és 18/B. § (1) bekezdés *c*) pontja azzal az eltéréssel tartalmazza, hogy a biztosítottak közül a feltétel a Tbj. 5. § (1) bekezdés *a)–b*) és *e)–g*) pontjában felsoroltakra vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.] Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a vitatott szabályozás hatályos szövegével kapcsolatosan változatlanul fennáll, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot a hatályos szabályozás tekintetében végezte el.

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.”

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

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

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

„17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”

„70. § (6) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

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

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

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

„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.”

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

2. A Tny. vizsgált rendelkezései:

„18/A. § (1) 2012. december 31-éig a 62. életév betöltését megelőzően előrehozott öregségi nyugdíjra jogosult az a férfi, aki 60. életévét betöltötte, illetve az a nő, aki 59. életévét betöltötte, és legalább 40 év szolgálati időt szerzett, valamint a Tbj. 5. §-a (1) bekezdésének *a)–b)* és *e)–g)* pontja szerinti biztosítással járó jogviszonyban nem áll.”

„18/B. § (1) 2013. január 1-jétől a 62. életév betöltését megelőzően előrehozott öregségi nyugdíjra jogosult, aki

(...)

c) a Tbj. 5. §-a (1) bekezdésének *a)–b)* és *e)–g)* pontja szerinti biztosítással járó jogviszonyban nem áll.”

„83/B. § (1) Ha a 62. életévét be nem töltött,

a) előrehozott, csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíjban,

b) karkedvezményes nyugdíjban,

c) bányásznyugdíjban,

d) korengedményes nyugdíjban, illetve

e) az egyes művészeti tevékenységet folytatók öregségi nyugdíjában

részesülő személy a tárgyévben a Tbj. 5. §-a szerinti biztosítással járó jogviszonyban áll, illetőleg egyéni vagy társas vállalkozóként kiegészítő tevékenységet folytat, és az általa fizetendő nyugdíjjárulék alapja meghaladja a tárgyév első napján érvényes kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) havi összegének tizenkétszeresét (a továbbiakban: éves keretösszeg), az éves keretösszeg elérését követő hónap első napjától az adott tárgyév december 31-éig, de legfeljebb a 62. életév betöltéséig a nyugdíjfolyósító szervnek a nyugdíj folyósítását szüneteltetni kell. Ha az *a)–e)* pont szerinti nyugellátásban részesülő személy által fizetendő nyugdíjjárulék alapja az éves keretösszeget a tárgyév decemberében haladja meg, a nyugellátás szüneteltetésére

nem kerül sor, de a tárgyév december havi nyugellátást – a 84. § alkalmazásával – vissza kell fizetni.

(2) A nyugdíjfolyósító szerv a nyugdíj folyósításának szüneteltetéséről az állami adóhatóság által közölt éves keretösszegre vonatkozó összesített adatok alapján határozatban intézkedik. Az ellátás újbóli folyósításáról is határozatban kell intézkedni.

(3) A nyugdíjfolyósító szerv a (2) bekezdésben említett szüneteltetésre vonatkozó döntésével egyidejűleg határozatban intézkedik a jogalap nélkül felvett nyugellátás visszafizetéséről.

(4) A nyugellátás szüneteltetésének időtartama alatt az érintett nyugdíjasként minősül. Az ellátás újbóli folyósítása során a 83/A. § (3) bekezdésében foglaltakat megfelelően alkalmazni kell.

(5) Az (1)–(4) bekezdésben foglalt, kötelező szüneteltetéssel összefüggő rendelkezéseket a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati nyugdíjára is alkalmazni kell, a rájuk vonatkozó – külön törvény szerinti – eltérő nyugdíjkorhatárra vonatkozó szabályokra figyelemmel.”

3. A Tnym1. támadott rendelkezése:

„19. § (5) Aki 2007. december 31-én a Tny. – e törvény 9. §-ával megállapított – 83/B. §-a (1) bekezdésének *a)–e)* pontja szerinti ellátásban részesül, a sajátjogú nyugellátásának szüneteltetésére a 2009. december 31-e után végzett jövedelemszerző tevékenység időtartamára köteles.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1.1. Az Alkotmánybíróság elsőként az előrehozott nyugdíjnak a nyugdíjrendszerben betöltött funkcióját vizsgálta meg.

A magyar nyugdíjrendszer 1997-től fokozatos átalakuláson ment át. Az ún. felosztó-kirovó társadalombiztosítási nyugdíjrendszert felváltotta a vegyes, 1998-tól az új, hárompilléres rendszer, amelynek elemei a korábbi, társadalombiztosítási nyugdíj mellett a tőkevárományosi elven működő magánnyugdíj, illetőleg önkéntes nyugdíj. Az 1996-ig érvényes nyugdíjkorhatár (nők esetében 55, férfiak számára 60 év) fokozatosan emelkedik 2008. december 31-ét követően egységesen 62 évre [Tny. 18. § (1) bekezdése], a nyugdíjszámítás alapja a nettó keresetről a bruttó keresetre tevődik át (Tny. 13. §). A nyugdíjrendszer reformjának egyik legjelentősebb indoka, hogy a társadalom előregedésével egyre kevesebb aktív dolgozónak kell eltartania egyre több nyugdíjast, ugyanakkor a korhatár előtti nyugdíjazás lehetőségével nagyon sokan éltek, ennek következtében emelkedett a különböző jogcímen nyugdíjba vonulók aránya, köztük a rokkant nyugdíjasok, előrehozott öregségi nyugdíjasok száma. Mindez a nyugdíjrendszer finanszírozási nehézségeit vetette fel.

Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában megállapította, hogy e változások nyomán nagymértékben erősödött az új nyugdíjrendszer biztosítási karaktere, és jelentősen visszaszorultak a szociális célú újraelosztási szempontok. „Bár a társadalombiztosítási nyugdíjnak változatlanul jellemzője az, hogy vegyes rendszerű nyugdíj, amelyben egyaránt megtalálhatók a biztosítási és szolidaritási elemek, az is kétségtelenül megállapítható, hogy az új szabályozásban a társadalombiztosítási nyugdíjon belül is egyre dominánsabbá válik a nyugdíj biztosítási jellege a szociális elemekkel szemben.” (ABH 1999, 325, 333.) A vegyes rendszer a társadalombiztosítási nyugdíj tekintetében továbbél, kifejezetten biztosítási alapon csak a magán- és önkéntes nyugdíjpénztár működik.

A Tny. 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése és fejlesztése az állam feladata. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer öregség, megrokkánás, megrokkánással járó baleset esetén a biztosított részére, elhalálása esetén a hozzátartozója részére egységes elvek alapján nyugaltságot biztosít. Az új szabályozással összefüggésben a Tny. általános indokolása tartalmazza, hogy a társadalombiztosítási öregségi nyugdíjak megállapításának szabályai és a jogosultsági feltételekben a gyökeres változások 2009-től történnek, amelyek a járulékfizetéssel arányos nyugdíjvetet erősítik; vagyis a későbbiekben sem lesz tisztán biztosítási alapú a nyugdíjrendszer.

1.2. Az előrehozott öregségi nyugdíj és a csökkentett előrehozott öregségi nyugdíj intézményét az öregségi nyugdíjkorhatár emeléséről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 1996. évi LIX. törvény 1. §-ával a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvénybe beiktatott, 1997. január 1-jétől hatályos 39. § (8)–(10) bekezdése vezette be. Az előrehozott öregségi nyugdíj az öregségi nyugdíjkorhatárnál legfeljebb öt évvel alacsonyabb életkorban, nőknél legfeljebb az 55. életév, férfiaknál 60. életév betöltésétől volt igényelhető a szolgálati idő és egyéb feltételek függvényében. Ugyanakkor főszabályként 62 évben jelölte meg a nyugdíjkorhatárt, amelyet fokozatosan vezetett be. A törvény indokolásából kitűnően az egyéni nyugdíjba-vonulási döntéseket befolyásoló feltételrendszer szabályozása – köztük az előrehozott nyugdíj – az átmenetet szolgálta. Nyilvánvaló azonban, hogy szociális szempontok is közrejátszottak mind az előrehozott, mind a csökkentett összegű előrehozott nyugdíj intézményének bevezetésében és fenntartásában, többek között az, hogy a közvetlenül nyugdíjkorhatár előtt – egészségi állapotuk miatt rokkantsági nyugdíjra nem jogosult – munkanélkülivé váltak számára ellátást biztosítson.

A Tny. 9. §-a alapjaiban ezt a szabályt vette át. Az Alkotmánybíróság a 698/B/1998. AB határozatában az előrehozott és a csökkentett előrehozott nyugdíjra jogosultság feltételeinek vizsgálata kapcsán megállapította: „A törvényhozó célkitűzése a szabályozás során, amint azt a törvény indokolása is kifejti, az volt, hogy a nyugdíjkor-

határ emelésére fokozatosan kerüljön sor, és lehetőség nyíljon a nyugdíjba vonuláshoz kapcsolódó egyéni érdekek, élethelyzetek figyelembevételére is: [...] Ez utóbbi célkitűzés – a megemelt nyugdíjkorhatárhoz képest korábbi nyugdíjba vonuláshoz fűződő egyéni érdekek érvényesítési lehetőségének – megvalósítását szolgálta az előrehozott nyugdíj és a csökkentett előrehozott nyugdíj bevezetése. [...] E szabályok szerint mind az előrehozott, mind a csökkentett összegű előrehozott nyugdíj arra adnak lehetőséget a jogosultnak, hogy ha a korábbi szabályozásnak megfelelő nyugdíjkorhatárt betöltötte, az öregségi nyugdíjra jogosító, a Tny. 7. §-ában meghatározott korhatár elérése előtt, legkorábban öt évvel alacsonyabb életkorban nyugdíjba menjen.” (ABH 2002, 849, 851–852.)

A Tny. módosításai során az előrehozott nyugdíj igénybevételének feltételrendszere szigorodott. A változással kapcsolatban a Tnym1. általános indokolása kiemeli, hogy annak ellenére, hogy nőtt a nyugdíjazáskor várható élettartam, az öregségi nyugdíjasok nagy százaléka a nyugdíjkorhatár előtt kéri nyugdíjazását. „A törvény célja, hogy a biztosítottak ne a mielőbbi nyugdíjba vonulásban legyenek érdekeltek, maradjanak aktívak, amíg egészségük engedi.” 2008. január 1-jén – a Tny. 18. § (1) bekezdésében foglaltak szerint – a nyugdíjkorhatár 62 év volt, a 9. § pedig a nők számára ennél 5 évvel korábbi, a férfiak esetében 2 évvel korábbi időpontban biztosított jogosultságot az előrehozott nyugdíjra. A Tnym1.-nek a Tny. 83/B. §-át beiktató, 2008. január 1-jén hatályba lépett rendelkezéséhez fűzött indokolása pedig a következőket rögzíti: „A korhatár előtti nyugdíjazás lehetősége egy kedvezmény annak érdekében, hogy akinek a munkavégző-képessége csökkent, vagy a munkaerő piacon elhelyezkedni nem tud, ne maradjon ellátatlan. Az európai gyakorlat is az, hogy a korai nyugdíjazás akkor biztosított, ha az érintett nem folytat kereső tevékenységet. Kereső tevékenység esetén a nyugdíjat vagy csökkentik, vagy szüneteltetik.” Az új rendelkezés tehát a megváltozott munkaerőpiaci helyzetre és a demográfiai mutatókra figyelemmel abba az irányba kívánt hatni, hogy az általános nyugdíjkorhatár elérése előtt a munkaképes személy ne válassza a nyugdíjazást.

Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Tnym1. az átmenet érdekében több olyan szabályt tartalmazott, amelyek esetében a rendelkezést nem kell alkalmazni. A Tny. 83/B. §-a – a Tnym1. 18. § (2) bekezdése folytán – a Tnym1. egyéb rendelkezéseihez képest egy évvel később lépett hatályba. A szüneteltetési kötelezettség két éven keresztül, 2009. december 31-ig nem vonatkozott azokra, akik a Tnym1. hatálybalépése idején már előrehozott nyugdíjban részesültek, továbbá a nyugdíj folyósítása csak a 62. életév betöltéséig, vagyis a megemelt nyugdíjkorhatár eléréséig szünetel. Ebből az következik, hogy azokra vonatkozik leghosszabb időtartamban a szüneteltetés a 2009. január 1-től folytatandó kereső tevékenység esetén, akik 2008. január 1-jét közvetlenül megelőzően töltötték be 57. illetőleg 60. életévüket és kerültek nyugdíjba, vagyis nőknél legfeljebb három évre, mert 2009. december

31-én betöltik 62. életévüket, minden más esetben pedig ennél rövidebb időre. Férfiak esetében nem jöhet szóba a szünetelés, mert 60 éves kortól vehetik igénybe az előrehozott nyugdíjat, így 2009. december 31-ig mindenképpen elérik a nyugdíjkorhatárt. A Tny. 18/A. § (1) bekezdésében foglaltak következtében, amely 2012. december 31-ét követően már a nők esetében is 59 évben határozta az előrehozott nyugdíjba vonulás korhatárát, a szünetelési kötelezettség időtartama 2013. január 1-jétől történt előrehozott nyugdíjazás esetén – abban az esetben, ha újabb biztosítással járó jogviszonyt létesítenek – rájuk nézve is legfeljebb három, férfiakra pedig két év. Megjegyzendő az is, hogy a fokozatosságot szolgálta a későbbi hatályba léptetés, így egy év állt rendelkezésre, hogy az előrehozott öregségi nyugdíjkorhatárt elérők döntsenek a nyugdíjba vonulásról, elkerülve ezáltal a szüneteltetést.

2.1. Az első indítványozó alkotmányellenesnek tartotta, hogy a 62. életévét be nem töltött nő vagy férfi – egyéb feltételek mellett – akkor jogosult előrehozott öregségi nyugdíjra, ha nem áll biztosítási jogviszonyban. A módosított rendelkezések szerint a Tbj. 5. §-ában felsorolt biztosítottak közül ide tartozik a munkaviszonyban álló, a szövetkezet tagja, az egyéni- és társas vállalkozó és a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében munkát végző személy.

A Tnym1. egészítette ki a korhatár előtti nyugdíjazás jogosultsági feltételrendszerét azzal, hogy az előrehozott nyugdíjazáshoz a biztosítási jogviszonyt meg kell szüntetni. Az indokolás úgy fogalmaz, hogy az előrehozott nyugdíj – a rugalmas nyugdíjazási lehetőség – funkciója, hogy akinek a munkaképessége csökkent, vagy nincs mód a foglalkoztatására, annak nyugdíjazási lehetőséget biztosítson. Mindkét esetben értelemszerű a biztosítási jogviszony megszüntetése.

A kivétel-szabály a vállalkozáshoz való jogot, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának – ezen belül a jogszabályi feltételekkel rendelkező munkavállaló esetében a közhivatal viselésének – jogát nem sérti, mert nem akadályozza sem azt, hogy az előrehozott nyugdíjjogosultság feltételeivel rendelkező személy tovább folytassa kereső tevékenységét, sem azt, hogy nyugdíj mellett – más rendelkezésben írt feltételek mellett – tovább dolgozzon.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonságához való jog tartalmát úgy fogalmazta meg, hogy az a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítása, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Ezt az ellátáshoz való jogot az állam a társadalombiztosítás és szociális intézményrendszerek létrehozásával, működtetésével valósítja meg. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198–199.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 254.] E kötelezettség nem jelenti azt, hogy az állam ne köthetné meghatározott feltételek bekövetkezéséhez – többek között a megélhetési minimumot biztosító kereső tevékenység folytatásának, vagyis a nyugellátásra való rá-

szorultság hiányához – a korhatár előtti nyugdíj igénybevételét, amelyet azért tett lehetővé, mert vagy az igénylő életkora, illetve egészségi állapota miatt már nem képes munkát végezni, vagy foglalkoztatáspolitikai okból biztosítani akarta, hogy a munkaerőpiacon feleslegessé vált, de a nyugdíjkorhatárt el nem érő személyek ne maradjanak ellátás nélkül. Ezért a rendelkezés nem sérti az Alkotmány 70/E. §-át.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Tny. 18/A. § (1) bekezdése és 18/B. § (1) bekezdés c) pontja tekintetében az indítványt elutasította.

2.2. Az indítványozók mindegyike vitatta a Tny. 83/B. §-ának alkotmányosságát. Az indítványok szerint e rendelkezés alapjogi sérelmet okoz: az egyik indítványozó hivatkozik az Alkotmány 8. §-ára, többek pedig konkrétan a vállalkozáshoz, a munkához és a szociális biztonsághoz való jog sérelmére.

Az Alkotmánybíróság 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kifejtette: „A munkához való jogot is úgy kell értelmezni, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, munka megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik.” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.] „A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. [...] A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” [54/1992. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.]

Ezen alapjogokat a támadott rendelkezés nem korlátozza, így nem sérül az Alkotmány 8. § (2) bekezdése. A 62. életév betöltését megelőzően az előrehozott nyugdíj – meghatározott kereset elérését követő – szüneteltetése nem korlátozza és nem akadályozza a jövedelemszerző tevékenység folytatását. Az előrehozott nyugdíjjogosultság feltételeinek megállapítása során a jogalkotó kedvezményt biztosított. Az előrehozott nyugdíj rendeltetése, hogy akik – az előbbiekben vázolt okok miatt – nem tudtak aktívak maradni, ellátáshoz jussanak. Ha a nyugdíjas kereső tevékenységet kíván folytatni, a nyugellátás az adott időszakban funkcióját veszti, ezért függeszti fel a támadott rendelkezés annak folyósítását a nyugdíjkorhatár eléréséig. Ezt követően azonban a Tny. már vélelmezi az ellátásra szorultságot, és nem támaszt további feltételt a folyósításhoz.

Az egyik indítványozó az Alkotmány 17. §-ának a sérelmét is állította. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ezen alkotmányi rendelkezésnek a törvényalkotó különböző szociális intézkedésekkel és jogintézményekkel is eleget tehet (600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671, 672; 1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 561, 563.), de nem alapoz meg alanyi alapjogokat. Olyan államcélról van szó, amelynek konkretizálását az Alkotmány más szabálya, így a 70/E. § végzi el.

(652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 578.) Ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványt úgy értelmezte, hogy tartalmilag az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben kifogásolja a Tny. rendelkezését.

A szociális biztonsághoz való jog korlátozása nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik a szociális tárgyú szabályok megalkotása terén. E döntések korlátja, hogy a jogalkotó a gazdasági lehetőségekkel és az ellátási rendszerek teherbíró képességével összhangban alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely, az Alkotmányban rögzített elv (például a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül. Ebből eredően a rászorultaknak csak arra van alapvető joguk, hogy az ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok alapján, tárgyilagosan, hátrányos megkülönböztetés nélkül, az elbírálásra vonatkozó eljárási szabályok korrekt alkalmazásával történjen. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 200.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173., 183.; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 874, 876–877.; 137/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1054, 1056.]

Azáltal, hogy a Tny. a korhatár elérése előtt is lehetőséget ad a nyugdíjazásra, egyrészt az átmenetet kívánta könnyíteni, amely a korhatár emeléséből következik, másrészt biztosítani az ellátást azoknak, akik 62. életévük betöltéséig már nem képesek dolgozni. Ez következik az Alkotmány 70/E. §-a alapján az államot terhelő kötelezettségből, és ennek a Tny. meg is felel. Ha valaki teljes értékű munkavégzésre képes, nem indokolt a nyugellátás igénybevétele, ez a nyugdíj rendeltetésével, a nyugdíjazás céljával ellentétes.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványokat az alapjogi korlátozás tekintetében elutasította.

Az Alkotmány 70/B. § sérelmét egy indítványozó azzal is indokolta, hogy az adó- és társadalombiztosítási jogszabályok a nyugdíj melletti munkát vállaló személyek esetében kedvezőtlenül befolyásolják az elérhető nettó keresetet. E rendelkezéseket azonban nem támadta, míg a nyugdíj szüneteltetésének szabálya és a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog között érdemi összefüggés nem állapítható meg. Szintén nincs összefüggés a nyugdíjas munkaerőpiacon elfoglalt helye, illetőleg a munkához, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog között.

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 ezt az indítványi részt is elutasította.

2.3. Mindegyik indítványozó diszkriminatívnak tartotta a Tny. 83/B. §-át azzal, hogy indokolatlan különbséget tesz egyfelől a különböző jogcímen nyugdíjazottak, más-

felől a kordedvezményes nyugdíjat igénybe vevők és a társadalom többi tagja között.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.]

A megkülönböztetésnek azonos csoportra nézve kell fennállnia. Az azonos csoporton, adott szabályozási koncepción belüli eltérő szabályozás akkor nem alkotmányellenes, ha az eltérésnek kellő alkotmányos indoka van. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 77–78.] A diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni. (752/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 512, 513.)

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a különböző nyugdíjra jogosultak közötti megkülönböztetés alkotmányosságával. Így 698/B/1998. AB határozatában az előrehozott, valamint a csökkentett előrehozott öregségi nyugdíjra jogosultak tekintetében, míg a 717/B/2004. AB határozatában az előrehozott öregségi nyugdíjra, illetőleg az öregségi teljes- és résznyugdíjra jogosultak tekintetében állapította meg, hogy a jogosultság feltételeinek lényeges különbözősége miatt nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyoknak. (ABH 2002, 849, 853.; ABH 2007, 1711, 1716–1717.) A 282/B/2001. AB határozatában megerősítette: „Nem lehet szó [...] a »különböző öregségi nyugdíj-

ra jogosultak«-ról, mint csoportképző ismérvről.” (ABH 2003, 1355, 1360.)

Ezért az előrehozott nyugdíjat igénybe vevők, illetőleg más jogcímen nyugdíjasok nem tekinthetők a szabályozás szempontjából azonos csoportnak, sem az életkor, sem a szolgálati idő szempontjából, így a megkülönböztetés nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

Az a különbségtétel, amely folytán csak a 62. életévet el nem ért, előrehozott nyugdíjban lévőköt érinti a rendelkezés, nem tekinthető alkotmányellenesnek, mert a nyugdíjkorhatárt betöltött személy, mint öregségi nyugdíjra jogosult, nem tartozik azonos csoportba azokkal, akik kedvezményben részesülve, korhatár előtt kerültek nyugdíjba.

A nem nyugdíjasok és nyugdíjasok közötti diszkrimináció pedig ugyancsak nem merül fel, mert két teljesen eltérő társadalmi csoportról van szó.

Ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban elutasította az indítványokat.

2.4. Két indítványozó az előbbieken túlmenően a jogbiztonság, valamint a diszkrimináció sérelmét a Tnym1. 19. § (5) bekezdésének és a Tny. 83/B. §-ának a katonákra és a hivatásos állomány tagjaira történő alkalmazása kapcsán vetette fel. A 83/B. § (5) bekezdése a szünetelés szabályait a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati nyugdíjára az eltérő nyugdíjkorhatárra vonatkozó szabályaira figyelemmel rendelte alkalmazni.

A szolgálati nyugdíj a Tny. 8/A. §-a értelmében a kord kedvezményes nyugdíj egyik speciális esete, amelynek eltérő szabályairól a Tny. 1. § (3) bekezdése értelmében külön törvény rendelkezik. A Hjt. 55. § (1) bekezdése szerint a hivatásos szolgálat felső korhatára 57 év, ennek elérésekor a 62. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a törvény erejénél fogva megszűnik a katona szolgálati viszonya. A nyugdíjjogosultságot a 203. § (1) bekezdése alapján 25 év szolgálati viszony alapozza meg, amely teljes összegű nyugdíjra jogosít. Nyugdíjkorhatár betöltése előtt, 25 évi szolgálati idővel rendelkező katona nyugdíjazására a 203. § (4) bekezdése szerinti esetekben van lehetőség, amikor szintén teljes összegű nyugdíjra jogosult (lemondás, felmentés egyes esetei, egészségi, pszichikai, nemzetbiztonsági ok). Ugyanezen szabályokat tartalmazza a Hszt.-nek a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság), valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak (a továbbiakban: hivatásos állomány tagjai) szolgálati jogviszonyára vonatkozó 52. §-a, 59. § (1) bekezdés a) pontja, 182. § (1)–(4) bekezdése. A nyugdíj szünetelésének szabályai így azokat a katonákat, illetve a hivatásos állomány azon tagjait érintik, akik 57 éves koruk előtt mentek nyugdíjba, akár önként, akár munkáltatói intézkedés folytán.

Egyik indítványozó azt tekintette a szerzett jog (a nyugellátásra jogosultság) elvonásának, hogy az előbbi esetekben kord kedvezménnyel nyugdíjazott katona is szünetel a nyugdíjfolyósítás, ha kereső tevékenységet folytat.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság elve többek között megköveteli a szerzett jogok védelmét, a véglegesen teljesezésbe ment jogviszonyok érintetlenül hagyását, továbbá a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 81.; 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82, 86.] A társadalombiztosítás szolgáltatásaival kapcsolatban a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja, a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. A határozatban kifejtette, hogy „a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni. [...] Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el” (ABH 1995, 188, 193, 195.)

A jelen esetben azonban nem az ellátás elvonása történt. A nyugdíj célja, hogy meghatározott szolgálati időre és a biztosított életkorára tekintettel ellátását biztosítsa akkor, amikor kereső tevékenység folytatására már nem, vagy korlátozottan képes, vagyis rászorul az ellátásra. Ez a fizikai, vagy pszichikai állapot a katonák, a hivatásos állomány tagjai esetében a törvényi védelem szerint hamarabb bekövetkezik, a fegyveres szolgálattal járó speciális fizikai és pszichikai terhelésekre tekintettel. Ezért nyílik meg az igényük az általánostól eltérő életkor elérése és alacsonyabb szolgálati idő megszerzése után a – teljes összegű – nyugellátásra, amely mindaddig folyósításra kerül, amíg a nyugdíjazást megalapozó helyzet fennáll.

Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a jelenlegi nyugdíjrendszer nem tisztán biztosítási elv alapján működik, vagyis a biztosított a „vásárolt jog” alapján nem tarthat igényt a feltételek bekövetkezése esetén a folyamatos szolgáltatásra. Az Alkotmánybíróság a korábbi társadalombiztosítási jogszabályokkal összefüggésben, illetőleg a Tny. egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata során utalt arra, hogy a vegyes rendszerű társadalombiztosításban nem választható szét a biztosítási és a szolidaritási elem. Bár az új szabályozásban a társadalombiztosítási nyugdíjon belül is egyre dominánsabbá válik a nyugdíj biztosítási jellege a szociális elemekkel szemben, változatlanul jellemzője a vegyes rendszerű nyugdíj. [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 333.; 37/2007. (VI.12.) AB határozat, ABH 2007, 457, 461.] A „vásárolt jogra” azonban csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében lehet sikerrel hivatkozni, viszont az elemek keveredése miatt nem dönthető el teljes pontossággal, hogy melyik mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198.] Irányadó a jelen nyugdíjrendszerre az Alkot-

mánybíróság 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában tett megállapítás, mely szerint a 2013-tól alkalmazható új típusú törvények célkitűzései, elvei, szabályai úgy valósulnak meg, ahogy a különböző korosztályok belépnek az új rendszerbe. Ezért az új szabályozásból eredő alkotmányossági követelmények nem vetíthetők ki azokra a nyugdíjasokra, akik nem e szabályok alapján szereztek nyugdíjjogosultságot. (ABH 1999, 325, 335.) Azt a katonát, aki nyugdíjjogosultságot szerzett, az ellátás megilleti, átmenetileg – rászorultsága hiányában – nem kerül a nyugdíj folyósításra, ha mégis képes teljes értékű jövedelemszerző foglalkozás folytatására.

A Tny. támadott rendelkezésének alkalmazásával tehát a jogalkotó nem vont el szerzett jogot, illetőleg nem hiúsította meg jogszabályi ígérvény bekövetkezését.

Egy indítványban foglaltak szerint a Tnym1. támadott szabálya a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába – a jogállamiságból következő jogbiztonság elvébe – ütközik, mert azokra is vonatkozik, akik nyugdíjaztatásuk idején nem számolhattak a nyugdíj folyósításának szüneteltetésével. Az 55/1994. (XI. 10.) AB határozat tartalmazza: „Önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjedő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.” (ABH 1994, 296, 305.)

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelmét nem látta megállapíthatónak, és az indítványokat ebben a vonatkozásban elutasította.

Az indítványozók a diszkriminációt egyfelől a katonák és a hivatásos állomány tagjai, valamint az előrehozott nyugdíjasok között állították, másfelől a munkáltatói intézkedés következtében korhatár előtt nyugdíjazott katonák és a saját elhatározásból öregségi nyugdíjba vonultak között, amely azáltal valósul meg, hogy a szünetelés tekintetében e csoportokat azonos szabályozási körbe vonja a jogalkotó.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az eltérő ismérvek ellenére történt homogén csoportképzéssel is sérülhet az egyenlő méltóságú személyként kezelés alkotmányos követelménye. [22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89, 96.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 339.] „Alkotmányellenességhez nem csak az vezet, ha adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányokozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagos mérlegelés szerint való ésszerű indoka – tehát önkényes –, alkotmányellenesség állapítható meg.” [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.]

A katonákra és a hivatásos állomány tagjaira vonatkozó nyugdíjszabályok lényegesen kedvezőbbek, mint a Tny. általános szabályai. Akkor is teljes nyugdíjban részesülnek, ha a 25 éves szolgálati idő elteltével a rájuk vonatkozó korhatár előtt mennek nyugdíjba. A nyugdíjazásnak lehetnek nem egészségi okai is, amikor a nyugdíjas képes dolgozni, és megfelelő jövedelemre tehet szert. Ebben a vonatkozásban azonban már azonos helyzetűnek tekintendők a katonák és a hivatásos állomány tagjai azokkal az előrehozott nyugdíjban részesülőkkel, akik bár igénybe vették az ellátást, mégis kereső tevékenységet folytatnak. Ezért ebből az okból sem sérül az Alkotmány 70/A. §-a.

A karkedvezményes nyugdíjban részesülő katonák valamennyien nyugdíjjogosultságot szereztek, az általános korhatár előtt teljes nyugdíjban részesülnek. Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint az adott szabályozás tekintetében homogén csoportot alkotnak, nem tekinthető önálló csoportképző ismérveknek a nyugdíjazás oka.

Ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben is elutasította az indítványt.

2.5. A különböző jogszabályokkal való ellentétet állító indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot, a támadott jogszabályi rendelkezéseket és az Alkotmánynak azt a rendelkezését, amelyet az indítványozó véleménye szerint a támadott norma sért. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783–1784.; 630/B/2003. AB végzés, ABH, 2004, 2113, 2114.) Az indítványozó nem jelölte meg, melyik alkotmányi rendelkezést sérti, hogy a Tny. 83/B. §-a ellentétes a Tny., a Hszt. és az Ebktv. szabályaival, ezért az indítvány nem felel meg az Abtv.-ben meghatározott követelményeknek. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi részt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Paczoly 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. Lenkovic Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

94/B/2007. 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 :

1. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt az alkotmányellenes mulasztás megállapítása iránti kérelmet, miszerint a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 44. §-a azzal, hogy nem sorolja fel a kivételek között a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 110. § (1) bekezdését, sérti az ártatlanság vélelmét.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 44. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (2) bekezdésébe ütközik az, hogy a Tpv. támadott rendelkezése – mely felsorolja, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) mely rendelkezései nem alkalmazhatók a versenyfelügyeleti eljárásban – nem tartalmazza a Ket. 110. §-át. Véleménye szerint az ártatlanság vélelmébe ütközik az, hogy a Gazdasági Versenyhivatal határozatával kiszabott versenyfelügyeleti bírság a bírósági jogorvoslatra tekintet nélkül végrehajtható. Utalt arra, hogy az ártatlanság vélelmének nem kizárólag a büntetőeljárásban kell érvényesülnie. Azonban amíg a büntetőeljárásban a rendes jogorvoslatnak halasztó hatálya van, addig a versenyfelügyeleti eljárásban a keresetlevélnek a bírság megfizetésére nincs halasztó hatálya. Véleménye szerint a versenyfelügyeleti bírság tekintetében is egy „büntető jellegű szankción” van szó, hiszen célja „nevelő célzatú joghátránnyal sújtani a jogszabályba ütköző cselekmények elkövetőit”. Mivel az ártatlanság vélelme a büntetőeljárásban is érvényesül, ezért annak a versenyfelügyeleti eljárásban is érvényesülnie kell.

Emellett az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság a határozatának meghozataláig függesse fel a Fővárosi Bíróság előtt folyamatban levő 7.K.35.010/2006. számú eljárást.

I.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„57. § (2) A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.”

2. A Tpv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„44. § A versenyfelügyeleti eljárásra – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, a (...) a 109. § (2)–(4) bekezdése, a 112–113. §, (...) kivételével.”

3. A Ket.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„110. § (1) A keresetlevél benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, az ügyfél azonban a keresetlevélben a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást fogantató szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem foganatosítható.

(2) A végrehajtás felfüggesztésének hatálya kiterjed a határozaton alapuló jogok gyakorlására is.

(3) Nincs helye a végrehajtás felfüggesztésének, ha a határozat

a) a polgári védelmi szolgálat ellátásával kapcsolatos kötelezettséget állapít meg,

b) jogerős bírósági döntés végrehajtását szolgálja.”

II.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálva az indítványt megállapította, hogy az tartalma szerint nem jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására, hanem mulasztás megállapítására irányul. Az indítványozó azt sérelmezi, hogy a Tpv. 44. §-a – mely a Ket. szabályainak alkalmazását írja elő a versenyfelügyeleti eljárásban – nem sorolja fel a kivételek között a Ket. 110. § (1) bekezdését.

Az indítványozó szerint a Tpv. támadott rendelkezése azért sérti az ártatlanság vélelmét, mert a versenyfelügyeleti bírságot kiszabó közigazgatási határozat az ezt támadó keresetlevél benyújtására tekintet nélkül végrehajtható, azaz a per megindítása a bírság végrehajtását nem függeszti fel, halasztó hatálya nincs.

Az Alkotmánybíróságnak elsősorban azt kellett eldöntenie, hogy van-e közvetlen és érdemi összefüggés a támadott rendelkezés és az Alkotmány 57. § (2) bekezdése között.

2. Az Alkotmánybíróság a 26/B/1998. AB határozatban összefoglalta korábbi gyakorlatát, és kifejtette az ártatlanság vélelmének tartalmát, miszerint: „A jogállam egyik alapelve az ártatlanság vélelmének elve, amely az

1989. évi XXXI. törvénnyel az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében rögzítést nyerve alkotmányos rangra emelkedett. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt az elvet követi, hogy a büntetőeljárás szabályainak alkotmányos vizsgálatokor az ártatlanság véelmét alkotmányos alapjoként kell értékelni. [9/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992, 59, 70.; 11/1992. (III. 5.) AB hat., ABH 1992, 79.; 36/1994. (V. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 232.]

Az ártatlanság véelme elsősorban a büntetőjogi felelősség elbírálása során a döntésre jogosított részéről az elfogulatlan, pártatlan megközelítés követelményét szolgálja, ehhez kapcsolódóan a megalapozott bizonyítás kötelezettségét, továbbá a prejudikáció tilalmát. Mindez egyben garanciális jelentőségű akadályát képezi annak, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket a felelősségének megállapítása nélkül szenvedje el.

(...) [A]z Alkotmánybíróság már korábban is kiterjesztően értelmezte az ártatlanság véelmét a devizahatósági eljárásban a vallomás megtagadásának jogával kapcsolatban [41/1991. (VII. 3.) AB határozat, (ABH 1991, 193, 195.)], avagy a fegyveres erők, fegyveres testületek és a rendészeti szervek tagjainak a testületekkel szemben fennálló anyagi felelősségével kapcsolatban a parancsnoki jogkör szabályozásának alkotmányellenességéről hozott 57/1993. (X. 28.) AB határozatban. (ABH 1993, 349, 350.)

(...) Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a tekintetben is, hogy az Alkotmány 57. § (2) bekezdésének rendelkezéséből eredő alkotmányos védelem korlátlanul nem terjeszthető ki. Az ártatlanság véelme a felelősség kérdésében hozandó döntés folyamán túl elsősorban azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet – törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során – megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak.” (ABH 1999, 647, 648–650.)

Az Alkotmánybíróság a 401/B/1992. AB határozatában azt is megállapította, hogy „[a]z ártatlanság véelme alapvetően magában a büntetőeljárásban érvényesül, és a bűnösség kérdésében való bírói döntésig tart. Kétségtelenül következik belőle azonban az is, hogy azzal a személlyel szemben, akinek büntetőjogi felelősségét nem állapították meg, nem alkalmazható olyan jogkövetkezmény, amelyet a jog egyébként a bűnössé nyilvánításhoz kapcsol.” (ABH 1994, 528, 532.)

3. Az ártatlanság véelmének tartalma alapján megállapítható, hogy az indítványozó által kifogásolt szabálynak a kivételek közötti fel nem tüntetése – azaz a halasztó hatály kizártságának alkalmazhatósága – nem áll alkotmányjogiilag értékelhető összefüggésben az ártatlanság véelmének alkotmányos elvével.

Az indítványozó lényegében azt sérelmezi, hogy a keresetlevél benyújtásának a versenyfelügyeleti eljárás során kiszabott bírság végrehajtására nincs halasztó hatálya. A versenyfelügyeleti eljárásban a határozat azonnali

végrehajthatósága az ártatlanság véelmével és a marasztaló határozat hozatalával sincs közvetlen alkotmányos összefüggésben. Ugyanígy nem állapítható meg alkotmányos összefüggés a versenyfelügyeleti bírság azonnali végrehajthatósága és az ártatlanság véelme között. Az Alkotmánybíróság emellett utal arra, hogy a Ket. 110. § (1) bekezdése alapján a keresetlevél benyújtásának a döntés végrehajtására valóban nincs halasztó hatálya, az ügyfél azonban a keresetlevélben a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem foganatosítható. Emellett a Tpv. 83. § (5) bekezdése értelmében, ha az eljáró versenytanács határozata jogszabályt sértett és ennek következtében az ügyfélnek igénye keletkezik a bírság visszatérítésére, a visszatérítendő összeg után a mindenkorli jegybanki alapkamat kétszeres összegének megfelelő kamatot is meg kell téríteni.

Mivel az állandó gyakorlat szerint az érdemi alkotmányos összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [előszőr: 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.], ezért az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint az indítvány ezen részét elutasította.

4. Az indítványozó az alkotmányellenes mulasztás megállapítása mellett a folyamatban levő bírósági eljárás felfüggesztését is kérte. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy hatáskörét az Alkotmány 32/A. §-a, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § a)–h) pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a bírósági eljárás felfüggesztésének lehetőségét, így az Alkotmánybíróságnak erre nincs hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja alapján az indítványt ebben a részében visszautasította.

Budapest, 2008. november 17.

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 előadó alkotmánybíró

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

358/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény 3. § (4) bekezdése, 5. § (1) bekezdése, és a (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja, a 7. § (1) bekezdésének *c)* pontja, valamint a 8. § (2) bekezdésének *e)* és *f)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az annak megállapítására irányuló indítványt, hogy a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény indokolása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik, visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó – egy földgázfeldolgozó vegyipari cég – a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fbktv.) 3. § (4) bekezdése, 5. § (1) bekezdése, és a (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja, a 7. § (1) bekezdésének *c)* pontja, valamint a 8. § (2) bekezdésének *e)* és *f)* pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól utólagos normakontroll keretében. Az indítványozó az Fbktv. 3. § (4) bekezdését, valamint a 5. § (1) bekezdését és a (2) bekezdés *a)* és *b)* pontját – mivel azok „egymásra vonatkoztatottan értelmezendők” – diszkriminatívnak tartja. Indokolásában rámutat arra, hogy az Fbktv. a földgáztartalék tárolásának költségeit a földgáz-felhasználókkal kívánja megfizettetni, anélkül, hogy az abból való egyenlő részesedést biztosítaná. Álláspontja szerint a törvény nem tartalmaz semmilyen garanciális szabályt arra vonatkozólag, hogy a földgázfelhasználók szükséghelyzetben kapnak-e egyáltalán földgázt, mivel az elosztás a miniszter diszkrecionális jogkörébe tartozik.

Az Fbktv. 7. § (1) bekezdés *c)* pontja – érvel az indítványozó – az Alkotmány 70/I. §-ába ütközik, mivel a tagi hozzájárulás közteher, azonban e fizetési kötelezettség nem áll arányban a kötelezett jövedelmi és vagyoni viszonyaival, valamint a hőmennyiségre vetített ellenérték „a földgáz termelési céllal történő vegyipari továbbfeldolgozása esetén értelmezhetetlen”. Az indítványozó szerint a közteherviselés kötelezettsége arra az alanyi körre vonatkozik, amely a földgáz kereskedeleméből és szolgáltatásból nyereségre tesz szert, így a terhek méltányos részének viselésére is kötelezhető. A földgázból vegyi anyagot előállító indítványozó mint földgáz-továbbfeldolgozó tekint-

tében a közteherviselési kötelezettség – az indítványozó szerint – nem áll fenn, mivel ő maga a biztonságos energiaellátással semmiféle kapcsolatba nem hozható. E csoport részére a földgáz biztosítása nem mint energiaforrás, hanem mint nyersanyag szükséges.

Az indítványozó szerint továbbá az Fbktv. 7. § (1) bekezdés *c)* pontja hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, mivel az *a)* és *b)* pontokban meghatározott alanyi kör jogosult a fizetési kötelezettség miatti vagyonszökkenés kompenzálására (a hatósági árban a díj a fogyasztókra továbbhárul), míg a *c)* pont szerinti fogyasztók erre nem jogosultak (ők csak a végtermék piaci árába próbálhatják meg ezen összeget beépíteni), noha ugyanannak a homogén csoportnak a tagjai.

Az indítványozó szerint a tagi hozzájárulás fizetési kötelezettség [az Fbktv. 8. § (2) bekezdés *e)* és *f)* pontjai] sérti a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdése]. Szerinte „a lakosság földgázzal való ellátása általában véve közérdeknek tekinthető”. A befizetésre kötelezett alanyi kör és a közérdek között azonban nincs tényleges összefüggés. A közérdeknek az adott céllal összefüggésbe hozható csoport tagjai között kellene fennállnia. Jelen esetben nem erről van szó, hiszen „a lakossági és kommunális fogyasztók folyamatos ellátása mint közérdek nem teszi szükségessé egy ezzel a céllal semmiféle kapcsolatba nem hozható vállalkozói kör tulajdonhoz való jogának korlátozását”.

Emellett az indítványozó úgy véli, hogy a tagi hozzájárulás befizetése [az Fbktv. 8. § (2) bekezdés *e)* és *f)* pontjai] a hatósági árban való megtérülés Fbktv. általi garantálása híján – hiszen pusztán a földgáz ára hatósági ár, az abból, vagy annak segítségével előállított termék nem – hátrányosabb helyzetbe hozza a „termelő-fogyasztókat” mint amilyen az indítványozó is, annak versenytársaival, jelen esetben az import műtrágyát gyártókkal és forgalmazókkal szemben, ami sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Álláspontja szerint nincs olyan másik alapvető jog, melynek érvényre juttatása a vállalkozás jogának korlátozását alkotmányosan szükségessé tenné.

Végül az indítványozó úgy véli, hogy a jogszabály szövege és annak indokolása között ellentmondás van, amelyet a törvényjavaslat elkészítése utáni koncepcióváltás okoz. Véleménye szerint ennek „ignorálása súlyos jogbizonytalanságot okoz és ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság alkotmányos követelményét”.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a gazdasági és közlekedési miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

2. Az Fbktv.-nek az indítvánnyal érintett és támadott rendelkezései:

„3. § (4) Az e törvény által előírt földgáz biztonsági készlet elsősorban a háztartási és a kommunális fogyasztók biztonságos földgázellátását szolgálja, valamint azon fogyasztók ellátását, akik (amelyek) gázfogyasztásukat más energiaforrásból nem tudják pótolni.”

„5. § (1) Az energiapolitikáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) a földgáz biztonsági készlet felhasználását a rendszerirányító kérelmére, illetve a Hivatal kezdeményezésére rendeletével engedélyezi, ha a földgázellátás és -fogyasztás egyensúlya felbomlik vagy a felhasználási igények meghaladják a beszerzés lehetőségeit, illetve ezek közvetlen veszélye fenyeget.

(2) A miniszter a biztonsági készlet felhasználására vonatkozó rendeletében meghatározza:

- a) a felhasználás engedélyezésének okát és célját,
- b) a felhasználásra engedélyezett földgáz mennyiségét,
- c) a felhasznált készletek visszapótlásának rendjét.”

„7. § (1) E törvény alapján kötelezően a Szövetség tagjává válik:

a) a Hivatal által kiadott működési engedéllyel rendelkező

- aa) földgáz közüzemi nagykereskedő,
- ab) közüzemi szolgáltató,
- ac) feljogosított fogyasztóknak földgázt értékesítő földgázkereskedő;

b) feljogosított fogyasztóknak földgázt értékesítő földgáztermelő;

c) határkeresztező szállítóvezeték kapacitáshoz hozzáférési engedéllyel rendelkező nyilvántartásba vett feljogosított fogyasztó.”

„8. § (1) A tag a földgázipari, illetve termelői tevékenységével összefüggésben, illetve a határkeresztező szállítóvezeték kapacitáshoz hozzáférési engedéllyel rendelkező nyilvántartásba vett feljogosított fogyasztó földgáz-behozatali tevékenysége után a Szövetség részére tagi hozzájárulást fizet.

(2) Tagi hozzájárulást kell fizetni, ha

a) a közüzemi szolgáltató a közüzemi fogyasztónak földgázt értékesít,

b) a közüzemi nagykereskedő a közüzemi fogyasztónak földgázt értékesít,

c) a földgázkereskedő a feljogosított fogyasztónak földgázt értékesít,

d) a földgáztermelő közvetlenül a feljogosított fogyasztónak földgázt értékesít,

e) a feljogosított fogyasztó földgázt hoz be harmadik országból,

f) a feljogosított fogyasztó földgázt hoz be az Európai Unió tagállamából.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a földgáz biztonsági készletezésével összefüggésben az alábbiakat állapítja meg:

1.1. Az Európai Unió Tanácsának a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről szóló 2004/67/EK irányelve kimondja, hogy a földgáz a Közösség energiaellátásának egyre növekvő fontosságú összetevője, és az Európai Unió hosszú távon egyre növekvő mértékben fog függeni az EU-n kívüli ellátási forrásoktól. A növekvő közösségi gázpiacra tekintettel fontos a gázellátás biztonságának fenntartása, különösen a háztartási fogyasztók vonatkozásában. Az eszközök széles választéka áll az ágazat és adott esetben a tagállamok rendelkezésére, hogy eleget tehessenek az ellátás biztonságára vonatkozó kötelezettségeknek. A gázellátás biztonsága megfelelő szintjének biztosítását célzó általános politikáik kidolgozása során a tagállamok meghatározzák a gázpiac különböző szereplőinek szerepkörét és felelősségét e politikák megvalósításával kapcsolatban, és meghatározzák az ellátás-biztonsági szabványok minimális szintjét, amelyet a szóban forgó tagállam gázpiacán a szereplőknek be kell tartaniuk. A tagállamok gondoskodnak arról, hogy területükön a háztartásoknak szánt készletek – bizonyos körülmények bekövetkezése esetén – megfelelő mértékű védelemben részesüljenek.

Ezen irányelvre tekintettel megállapítható, hogy a biztonsági földgáztartalék képzés állami (köz) feladat, amit a törvénnyel létrehozott Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetség (a továbbiakban: Szövetség) lát el.

1.2. Az Alkotmánybíróság áttekintette a földgáz árszabályozására vonatkozó szabályokat: Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ámt.) melléklete szerint hatósági áras terméknek minősül a közüzemi nagykereskedő és a közüzemi szolgáltató közötti kereskedelemben értékesített földgáz ára, valamint a közüzemi fogyasztó részére értékesített földgáz ára is. Ezzel összhangban rendelkezik a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Fgtv.) 48. § (1) és (2) bekezdése, melynek értelmében az Ámt.-ben meg-

határozott hatósági árszabályozás körébe tartozik a közüzemi nagykereskedő és a közüzemi szolgáltató közötti földgáz-kereskedelem, valamint a közüzemi fogyasztó részére értékesített földgáz legmagasabb hatósági árának, illetőleg díjának, valamint a díjalkalmazási feltételeknek megállapítása. A hatósági ár egyik összetevője – egyéb tényezők mellett – az Fbktv.-ben meghatározott tagi hozzájárulás is.

1.3. Az Alkotmánybíróság áttekintette az indítványozó mint feljogosított fogyasztó (felhasználó) helyzetét is.

Az Fbktv. hatálya a kötelező szövetségi tagságból következően a földgáz közüzemi nagykereskedőkre, a közüzemi szolgáltatókra, a földgázkereskedőkre, a földgáztermelőkre, valamint a feljogosított fogyasztókra terjed ki. Az alanyi kör valamennyi tagja – a feljogosított fogyasztón kívül – a tagi hozzájárulást kizárólag közvetlenül fizeti meg a Szövetség részére, majd azt a fogyasztókra a hatósági árban áthárítja. A feljogosított fogyasztó helyzete azonban annyiban speciális, hogy választhat: a földgázt a közüzemi szolgáltatás keretei között, vagy – a közüzemi fogyasztó esetén a közüzemi szerződése felmondásával – közvetlenül a kereskedőtől, földgáztermelőtől vásárolja meg [Fgtv. 36. § (2) bekezdés első fordulat]. Ezekben az esetekben tagi hozzájárulást a feljogosított fogyasztó közvetlenül nem, csak közvetve fizet, mivel annak összegét a vásárolt földgáz ára tartalmazza. A feljogosított fogyasztó emellett élhet azzal a lehetőséggel is, hogy földgázigényét közvetítő igénybevétele nélkül földgázbehozatalból elégíti ki oly módon, hogy azt maga szerzi be [Fgtv. 36. § (2) bekezdés második fordulat]. Ez utóbbi esetben maga a feljogosított fogyasztó köteles a tagi hozzájárulás közvetlen megfizetésére.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy az indítványozó által támadott rendelkezések ellentétesek-e az Alkotmány megjelölt rendelkezéseivel.

2.1. Az indítványozó szerint az Fbktv. 7. § (1) bekezdés c) pontja az Alkotmány 70/I. §-ába ütközik, mivel a tagi hozzájárulás közteher, azonban e fizetési kötelezettség nem áll arányban a kötelezett – jelen esetben a felhasználó – jövedelmi és vagyoni viszonyaival.

Az Alkotmány 70/I. §-ával, az arányos közteherviseléssel összefüggésben az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban megállapította: az Alkotmány nem határozza meg a közteher alkotmányi fogalmát, ám kétség kívül ide tartoznak az államháztartásról szóló törvény szerint mindazok az állam javára előírható befizetések, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, az állami intézmények működtetésének a fedezésére szolgálnak, vagyis az állam bevételi forrását jelentik (821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 486.). Ilyen köztehernek, közjogi bevételnek minősül az adó, a vám, az illeték és a jövedék.

Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett megállapítania, hogy a tagi hozzájárulás annak jellemzői alapján – mivel arról jogszabály *expressis verbis* nem rendelkezik – köztehernek tekinthető-e.

A Szövetség jogállásáról rendelkező, a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 1993. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Kbktv.) értelmében a Szövetség éves költségvetés alapján gazdálkodó szervezet [29. § (1) bekezdés], mely azonban nem minősül állami gazdálkodó szervezetnek. A földgáz-készletezési tevékenység nyilvánvalóan állami feladatnak minősül, melyet az egy törvénnyel létrehozott különleges jogállású szervezetre, jelesül a Szövetségre delegált. A Szövetség nem állami intézményként működik, nem része az állami költségvetésnek, valamint az államháztartás egyik alrendszerének sem. A Szövetség ugyan az energiapolitikáért felelős miniszter felügyelete alatt áll, azonban a miniszternek irányítási, utasításadási jogköre a Szövetség tevékenységével kapcsolatban nincs. Működését – állami hozzájárulás nélkül – saját bevételeiből fedezi [9. § (2) bekezdés], a beszedett hozzájárulások és a földgázkészlet feletti rendelkezési joga azonban a törvény által szigorúan meghatározott és korlátozott. Az alapszabály elfogadásának folyamatában a szakminiszternek kizárólag jóváhagyási jogosultsága van. [15. § (1) bekezdés]. A Szövetség a közgyűlése által jóváhagyott és a miniszter által közzétett [32. §] éves költségvetés alapján határozza meg a termékcsoportonkénti egyéni hozzájárulás értékét [30. § (3) bekezdés]. A feljogosított fogyasztót (felhasználót) tagi hozzájárulás fizetési kötelezettség közvetlenül akkor terheli, ha földgázt hoz be harmadik országból, illetve az Európai Unió tagállamából. Az Fbktv. 9. § (2) bekezdése szerint a tag kiszámítja az esedékes tagi hozzájárulás-fizetési kötelezettség összegét, és azt a következő hónap utolsó munkanapjáig köteles a Szövetség bankszámlájára átutalni. A Kbktv. 36/A. § (1) bekezdése szerint a Szövetséget megillető kötelező befizetésekre az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy azokat a Szövetség hajtja be. A támadott jogszabály nem tartalmazza azonban azt a megállapítást, hogy a tagi hozzájárulás adók módjára behajtható köztartozás volna. Ez azt jelenti, hogy a Szövetség a befizetések behajtásához nem veheti igénybe az adóhatóságot, a tagi hozzájárulás nem tekinthető adók módjára behajtható köztartozásnak, az igény érvényesítése a bírósági végrehajtás útjára tartozik. Az adózás rendjéről szóló törvény alkalmazására vonatkozó szabály kizárólag eljárás-technikai kérdésekre vonatkozik, az adóhatóság igénybevétele nem eredményezi. Az a tag, aki (amely) az esedékessé vált tagi hozzájárulást nem fizette meg, vagy jogalap nélkül vont le, illetve igényelt vissza hozzájárulást, köteles az adózás rendjéről szóló törvényben előírt késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamatot fizetni [Kbktv. 36/A. § (2) bekezdés]. A Szövetség tagja tehát – mulasztása esetén – nem az adózás rendjéről szóló törvényben előírt késedelmi pótlékot, hanem az annak összegével azonos mértékű kamatot köteles fizetni. E rendelkezés nem eredményezi azonban az adózás rendjéről szóló törvény alkalmazásának előírását.

Emellett az Fbktv. 4. § (2) bekezdése szerint a készlet kizárólag a Szövetség tulajdonában, résztulajdonában vagy bérleményében lévő föld alatti tárolóban tárolható.

Az Fbktv. 4. § (3) bekezdése értelmében a földgáz biztonsági készlet a Szövetség tulajdonát képezi. A tagi hozzájárulásból létrehozott földgáztározók, illetve az abban tárolt biztonsági készlet is a Szövetségé, nem pedig a Magyar Állam tulajdona.

Az Alkotmánybíróság emellett megjegyzi, hogy a földgázellátás zavara esetén – a törvény kifejezett rendelkezése alapján – a földgáz biztonsági készlet elsősorban a háztartási és a kommunális fogyasztók, valamint azon fogyasztók ellátását szolgálja – mint amilyen a feljogosított fogyasztó –, amelyek gázfogyasztásukat más energiaforrásból nem tudják pótolni.

Önmagában az a tény, hogy a földgáz a feljogosított fogyasztó részére nem mint energiaforrás, hanem mint nyersanyag szükséges, a biztonsági készletezés szempontjából irreleváns.

A Szövetség fent kifejtett jogállása, valamint a tagi hozzájárulás megfizetésének és behajtásának módja alapján az Alkotmánybíróság megállapítja: a földgáz biztonsági készletezésének fedezetére szolgáló és a Szövetség tagja által a Szövetség részére fizetendő tagi hozzájárulás nem tekinthető sem az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, sem pedig az Alkotmánybíróság értelmezése szerint köztehernek, mivel nem tartozik az állam javára előírt befizetés körébe. A Szövetség ugyan közfeladatot lát el, bevétele azonban nem minősül állami bevételnek. A hozzájárulás célja a földgázellátás biztonságának fokozása. A hozzájárulást a termék készletezése céljából fizeti meg a feljogosított fogyasztó annak érdekében, hogy a földgázellátás esetleges zavara esetén ne kelljen a termelésével leállnia, adott esetben „veszteséget termelnie”. E tekintetben egy szolgáltatás- és egy (a sorrendi preferencia miatti feltételes) ellenszolgáltatás viszonyáról van szó. Erre tekintettel a tagi hozzájárulás nem adójellegű fizetési kötelezettség, így nem is közteher, ezért nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos köztelherviselési kötelezettséggel sem. 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 indítványt ebben a tekintetben elutasította.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat arra, hogy az állam – az Alkotmány keretei között – a gazdaság-irányítás és a gazdaság-igazgatás területén viszonylag széles hatáskörrel rendelkezik az eszközök megválasztásakor, melyeknek szorosan kell igazodniuk a gazdaság és a társadalom mindenkori teherbíró képességéhez. E jogosultság fokozatosan érvényesül az iparigazgatás azon területén, ahol az állam stratégiai termékek és ágazatok szabályozásáért felelős. Az állam e jogintézmény bevezetésével a gázkészletezés, mint közfeladat ellátására olyan kényszerűsülést hozott létre, melyben a közfeladat ellátásának pénzügyi terheit a kényszerközösség tagjaira ruházza át. A jogalkotót e közfeladat intézményes ellátásának módja, mértéke tekintetében – szintén az Alkotmány keretei kö-

zött maradvány – szabad döntési jog illeti meg, akár közjogi, akár magánjogi, akár vegyes (komplex) jogintézményeket is létrehozhat.

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az Fbktv. 3. § (4) bekezdését, valamint a 5. § (1) bekezdését és a (2) bekezdés *a)* és *b)* pontját, valamint a 7. § (1) bekezdését vizsgálta meg abból a szempontból, hogy hátrányos megkülönböztetést eredményez-e az, hogy az Fbktv. a földgáz-felhasználókkal kívánja megfizettetni a földgáztartalék tárolásának költségeit, anélkül, hogy az abból való egyenlő részesedést biztosítaná. Emellett vizsgálta azt is, hogy diszkriminatív szabálynak minősül-e az, hogy a földgáz közüzemi nagykereskedők, a közüzemi szolgáltatók, a földgázkereskedők, a földgáztermelők jogosultak a fizetési kötelezettség miatti vagyonszökkenés kompenzálására a tagi hozzájárulásnak a fogyasztókra való továbbhárításával, a vegyipari felhasználók azonban erre nem jogosultak, noha ők ugyanannak a homogén csoportnak a tagjai.

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.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 1043/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 397/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 786, 787.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.; 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000, 112, 115.; 624/E/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1035. stb.].

Az Alkotmánybíróság több határozatában leszögezte, hogy az Alkotmányban meghatározott alapjog-kategóriák, így az Alkotmány 70/A. §-ában írt, a diszkrimináció tilalmát meghatározó rendelkezés – annak ellenére, hogy azokat az Alkotmány állampolgári aspektusból fogalmazza meg – a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkoznak [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 72, 82.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 27–28.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88, 114., 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 141. stb.], a jogi személyek számára is biztosított tehát, hogy alkotmányos jogukat indokolatlan megkülönböztetés nélkül érvényesítsék [40/2005. (IX. 19.) Ab határozat, ABH 2005, 427. 440.].

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utal arra, hogy a jelen határozat indokolásának 1.3. pontjában foglaltak irányadóak a homogén csoport meghatározása esetében is. A feljogosított fogyasztó helyzete speciális: egyrészt földgázt közvetve, másrészt közvetlenül is beszerezhet.

A tagi hozzájárulás megfizetése szempontjából homogén csoportba a Magyar Energia Hivatal által kiadott működési engedéllyel rendelkező földgáz közüzemi nagykereskedők, közüzemi szolgáltatók, földgázkereskedők, valamint a földgáztermelők tartoznak. E csoportba tartozik továbbá a feljogosított fogyasztó is abban az esetben, ha a földgázt közvetítő nélkül, maga szerzi be. Fizetési kötelezettségük szorosan a földgáz-kereskedelmi, illetve behozatali tevékenységükhöz kapcsolódik és az értékesített földgáz hőmennyiségéhez igazodik. A jogalanyok a tagi hozzájárulás összegét a földgáz hatósági árában továbbhárítják a fogyasztókra, kivéve a feljogosított fogyasztót, aki fogyasztó és felhasználó is egyben, így ő kizárólag az általa előállított termék árába tudja ezen összeget beépíteni.

Ettől elkülönülő másik homogén csoportba tartoznak a földgáz-fogyasztók, akik (amelyek) a földgázt közvetítőtől vásárolják, tekintet nélkül arra, hogy a földgázt energiaforrásként vagy vegyipari alap-, illetve segédanyagként használják fel. A tagi hozzájárulás összege a feljogosított fogyasztó esetében a vásárolt vagy importált földgáz hőmennyiségéhez igazodik. Attól függetlenül, hogy a feljogosított fogyasztó földgáz feldolgozó, azaz speciális fogyasztói tevékenységet végez, a többi fogyasztóval esik egy tekintet alá, akik úgyszintén egyenlő mértékben és közvetve kötelesek az összeg megfizetésére.

Ennek megfelelően – tevékenységétől függően – a feljogosított fogyasztó mindkét csoportnak tagja lehet, azonban kizárólag egyszer köteles a tagi hozzájárulás megfizetésére, választása szerint vagy importőrként vagy fogyasztói minőségében.

Mivel a jogalkotó az egyik homogén csoporton belül sem alkalmazott hátrányos megkülönböztetést, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban is elutasította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az, hogy a felhasználó – helyzete miatt – a földgáz árában a hozzájárulás összegét

továbbhárítani csak a készterméket (ipari végterméket) vásárlókra tudja, nem tekinthető diszkriminatívnak. Úgyszintén nem minősül a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába ütközőnek az sem, hogy a miniszter határozza meg a felhasználás engedélyezésének okát és célját, valamint a felhasználásra engedélyezett földgáz mennyiségét, tekintettel arra, hogy az Fbktv. 3. § (4) bekezdése értelmében a vegyipari felhasználó sincs kizárva a biztonsági készletből való részesedésből. Az a tény, hogy a jogalkotó egyfajta fontossági sorrendet állított fel az igények kielégítésében, nem teszi a szabályozást a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközően alkotmányellenessé, annak – jelen határozat 2.1. pontjában kifejtett – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka van.

2.3. Az indítványozó szerint a tagi hozzájárulás fizetési kötelezettség [az Fbktv. 8. § (2) bekezdés *e*) és *f*) pont] sérti a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdése], mert a lakossági fogyasztók folyamatos ellátása – mint közérdek – nem teszi szükségessé egy ezzel a céllal semmiféle kapcsolatba nem hozható vállalkozói kör tulajdonhoz való jogának korlátozását.

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában megállapította: „A tulajdonhoz való jog alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. (...) A tulajdon elvonása alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet.

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.

(...) Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.” (ABH 1996, 373, 379–380.)

Jelen határozat indokolásának 1.3. pontja szerint a feljogosított fogyasztó vagy földgázbeszerzőnek minősül és közvetlenül fizet, vagy földgáz feldolgozó-fogyasztói tevékenységéhez igazodóan közvetve a hatósági árban fizeti meg a tagi hozzájárulás összegét. A vizsgált fizetési kötelezettség nem tekinthető közbefizetésnek, hanem egy, a biztonságos földgázellátás érdekében teljesített magánbefizetésnek minősül, melynek hasznából – a készlet igénybevételeként lehetőségéből – maguk a befizetők részesülnek. Önmagában az, hogy a fogyasztó kötelező tagságon

alapuló tagdíjat köteles a Szövetség részre megfizetni – melynek ellentételezéseként az Fbktv. 3. § (4) bekezdése alapján a biztonsági készletből szükség esetén részesedhet – nem sérti a tulajdonhoz való jogot, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

2.4. Az indítványozó úgy véli, hogy a tagi hozzájárulás befizetése [az Fbktv. 8. § (2) bekezdés *e*) és *f*) pont] a hatóság árban való megtérülés Fbktv. általi garantálása híján hátrányosabb helyzetbe hozza a „termelő-fogyasztókat” mint amilyen az indítványozó is, annak versenytársaival, jelen ügyben az import műtrágyát gyártókkal és forgalmazókkal szemben. Álláspontja szerint ez sérti Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.

Az Alkotmánybíróság az 54/1993. (X. 13.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a vállalkozás jogával kapcsolatban kifejtette, hogy az a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa. A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be. E feltételrendszerrel kapcsolatban különösen az az alkotmányosági követelmény, hogy az feleljen meg a piacgazdaság Alkotmány rögzítette (9. §) követelményének, valamint hogy ne legyen diszkriminatív. [ABH 1993, 341–343.]. Az Alkotmánybíróság a 65/1997. (XII. 18.) AB határozatában, megerősítve az Abh.-ban foglaltakat kifejtette, hogy a vállalkozás joga, mint „alapjog az állam által megteremtett közgazdasági feltételrendszerbe történő bekapcsolódás lehetőségét jelenti, amely adott esetben – akár ugyanazon tevékenységi körre vonatkozóan – többféle, egymástól eltérő feltételek, korlátozások lehetőségét is magában foglalhatja” (ABH 1997, 391, 393.).

Az indítványozó által sérelmezett esetben arról van szó, hogy a jogalkotó a Szövetségben való kötelező tagsághoz köti a műtrágyagyártó, mint gazdálkodó szervezet tevékenységét, ha feljogosított fogyasztóként közvetlenül jut földgázhoz. E tekintetben tehát a kényszertagság érinti a vállalkozáshoz való jog fent említett alkotmányos tartalmát és feltételeit.

Azonban a földgáz-készletezési tevékenység, mint gazdaságirányítási és igazgatási tevékenység a 2004/67/EK irányelv alapján tagállami, azaz közfeladatnak minősül. Az államnak az ilyen stratégiai termékek és ágazatok területén szélesebb beavatkozási jogosítványai vannak. A kötelező szövetségi tagság és a felhasznált földgáz mennyiségéhez igazodó tagi hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége a stratégiai készlet biztosításához szükséges, és mint legenyhébb eszköz, arányos intézkedés is, így nem sérti a vállalkozás jogát. Emellett az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy a tagi hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége a vállalkozóvá válás lehetőségét önmagában nem érinti, a piacgazdaság követelményével pedig nem hozható közvetlen összefüggésbe, továbbá a jelen határozat indokolásának 2.2. pontja szerint – mivel az minden földgáz-

fogyasztót egyformán terhel – nem minősül diszkriminatívnak sem.

A gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában értelmezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem „a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami »elismerése is támogatása« megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányosági mércéje nincs. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcéllok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás »fogalmilag és nyilvánvalóan« ellentétes az államcélal.” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 120.; 35/1994. (IV. 24.) AB határozat ABH 1994, 200.]

A támadott rendelkezések vonatkozásában ilyen szélsőséges eset nem állapítható meg. Sőt a feljogosított fogyasztó helyzete nemhogy kedvezőtlenebb, hanem a szabályozás éppen azt szolgálja, hogy szükséghelyzetben a földgázigénye biztosítva legyen és ne kerüljön sor a termelés leállítására, ezáltal a termelés folyamatos maradjon. Önmagában a tagi hozzájárulás megfizetésének a kötelezettsége nem eredményez olyan szélsőséges helyzetet, mely az államcélal – azaz a fogyasztók földgázellátásának biztosításával – ellentétes volna.

Mindezeket figyelembe véve a vitatott rendelkezés alkotmányellenessége a vállalkozáshoz való jog és a gazdasági verseny szabadságának sérelmére alapozottan nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

3. Végül az Alkotmánybíróság azt az indítványozói kérelmet vizsgálta meg, hogy sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság alkotmányos követelményét az, ha a jogszabály szövege és annak indoklása között ellentmondás van.

Az Alkotmánybíróság a 864/E/1990. AB végzésében megállapította, hogy „a törvénnyel kapcsolatos miniszteri indoklás nem része a jogszabálynak, annak normatív funkciója – tartalmától teljesen függetlenül – nincs és az nem minősül az állami irányítás egyéb jogi eszközének”. (ABH 1990, 383, 384.) Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *a)–h*) pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabálytervezet indokolásának alkotmányosági szempontú felülvizsgálatát. Erre figyelemmel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzé-

tételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja alapján – az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében hatáskör hiányában visszautasította.

Budapest, 2008. november 11.

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

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyo 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 előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

387/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség és jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 50. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvénnyel, valamint az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvénnyel kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményező indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvénnyel (a továbbiakban: Erdőtvt.) kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint a mulasztás abban áll, hogy a törvény

lehetővé teszi például az erdő újratelepítésének elmulasztása miatt bírság kiszabását, ugyanakkor az nincs szabályozva, hogy a bírságot milyen eljárásban kell kiszabni: kell-e például vizsgálni a vétkességet, meg kell-e hallgatni az érintett személyt. Mindez szerinte jogbizonytalanságot eredményez, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

2. Aggályokat vet fel véleménye szerint a növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Növtvt.) is, amely az érintett személy meghallgatása nélkül – öt mintegy „hátba támadva” – teszi lehetővé bírság kiszabását a parlagfű-irtási kötelezettség határidőben történő teljesítésének elmulasztása esetén.

Az indítványozó kérte a Növtvt. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését. Szerinte „jogbizonytalanságot, félelmet okoz az állampolgároknak” az, hogy a Növtvt. 7/A. § (1) bekezdése a tulajdonosnak a védekezés elvégzésére történő előzetes felszólítása nélkül lehetővé teszi a parlagfű elleni közérdekű védekezés elrendelését. Hasonló okból – a jogbiztonság sérelme miatt – tartja alkotmányellenesnek az indítványozó a 7/A. § (3) bekezdését. E rendelkezés nem teszi kötelezővé, hogy a földhasználót a helyszíni szemle időpontjáról előzetesen értesítsék, és így az eljárásban „jogait nem tudja gyakorolni”.

A Növtvt.-nek a bírság kiszabásáról rendelkező 60. és 61. §-aival – és általában a Növtvt.-vel kapcsolatban – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva mulasztás megállapítását kérte az indítványozó. Hiányolja ugyanis e szabályokkal összefüggésben az eljárási, garanciális szabályokat, jelesül azt, hogy a parlagfű-irtás elmulasztásáért úgy bírságnak meg embereket, hogy őket előzetesen a parlagfű elleni védekezésre nem szólították fel, vétkességüket nem vizsgálták, és nem is hallgatták meg őket az eljárásban.

II.

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

2. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény támadott rendelkezése:

„50. § (4) Az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően parlagfű elleni közérdekű védekezést kell elrendelni, ha a földhasználó a 17. § (4) bekezdésében szereplő parlagfű elleni védekezési kötelezettségének nem tesz eleget. A kötelezettség teljesítésének helyszíni ellenőrzéséről a földhasználó előzetes értesítése mellőzhető.”

3. Az Erdőtvt.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„102. § (1) Az erdőgazdálkodó az erdészeti hatóság határozata alapján erdőgazdálkodási bírságot köteles a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon be-

lül a külön jogszabályban meghatározott számlára befizetni, ha

a) erdejében neki felróható okból engedély nélküli fakitermelés történik;

b) az erdő faállományának nevelése és egészségügyi kitermelése során az engedélyben meghatározott mértéket meghaladóan, illetőleg az erdő faállományának szerkezetét károsan befolyásoló mértékben termel ki fát;

c) megszegi a törvény 50. §-a (1) bekezdésének c) pontjában foglalt rendelkezést;

d) ha az erdő faállományának szerkezetét, egészségi állapotát károsan befolyásoló módon hajtja végre az állomány nevelését;

e) túllépi az erdő felújítására az erdészeti hatóság által megállapított határidőt, vagy a szükséges beavatkozás elmulasztásával kárt okoz;

f) az erdőterületet engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon veszi igénybe;

g) az 50. § (1) bekezdésének c) pontjában foglalt eset kivételével az erdőgazdálkodási szabályok megsértése esetén.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványnak az Alkotmánybírósághoz érkezését követően az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éhtv.) – 2008. szeptember 1. napjától – hatályon kívül helyezte a Növtv.-t.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság főszabályként csak hatályban lévő, illetve már kihirdetett jogszabály (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 és elvont normakontrollra irányul. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályon kívül helyezett jogszabály helyébe lépő új rendelkezések tekintetében csak a régi és az új szabályozás tartalmi azonosságának megállapíthatóságakor folytatja le az alkotmányossági vizsgálatot [pl. 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333–334.; 519/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1182, 1184.].

A Növtv. 5. § (3) bekezdése előírta, hogy a földhasználó köteles az adott év június 30. napjáig az ingatlanon a parlagfű virágbimbó kialakulását megakadályozni és ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenntartani. A 7/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy az 5. § (3) bekezdésében foglalt parlagfű-irtási kötelezettség elmulasztása esetén a növényvédelmi szerv elrendeli a parlagfű elleni védekezést, a (3) bekezdés értelmében pe-

dig a helyszíni ellenőrzésről a földhasználó értesítése mellőzhető. E szabályok a hatályos Éhtv.-ben azonos tartalommal megtalálhatóak: a 17. § (4) bekezdése a Növtv. idézett 5. § (3) bekezdésében foglaltakkal azonos módon írja elő a védekezési kötelezettséget. Az 50. § (4) bekezdése szerint parlagfű elleni közérdekű védekezést kell elrendelni, ha a földhasználó a 17. § (4) bekezdésében szereplő védekezési kötelezettségének nem tesz eleget, ugyanezen bekezdés második mondata pedig kimondja, hogy a kötelezettség teljesítésének helyszíni ellenőrzéséről a földhasználó előzetes értesítése mellőzhető.

Mindezek alapján a Növtv. 7/A. § (1) és (3) bekezdéseinek megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság az Éhtv. 50. § (4) bekezdése tekintetében vizsgálta.

A parlagfű-irtási kötelezettség szabályozásának és a kötelezettség elmulasztása szankcionálásának lényegi elemei, amelyek az indítványozó szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indokolják, a Növtv.-ben és az Éhtv.-ben azonosak: az indítványozó által hiányosnak tartott szabályozási mód az Éhtv. keretei között változatlan tartalommal megjelenik. A mulasztás megállapítására irányuló indítványt ezért az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően (388/D/1999. AB határozat, ABH 2006, 1218, 1220.) – szintén az új szabályozás vonatkozásában bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság először az Erdőtv.-vel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványozói kérelmet vizsgálta meg.

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 mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.].

Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában hangsúlyozta: A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. (ABH 1992, 59, 65–66.)

Az Erdőtv. 102. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy mely esetekben van helye erdőgazdálkodási bírság kiszabásának. Kimondja emellett azt is, hogy a bírságot az erdészeti hatóság határozata alapján kell megfizetni. A törvény részletes eljárási előírásokat nem határoz meg, ez azonban nem jelenti azt, hogy az eljárás szabályozatlan lenne: arra egyrészt az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 29/1997. (IV. 30.) FM rendelet, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései is vonatkoznak. Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a Ket. az ügyfelet érintő számos – az indítványozó által az Erdőtv.-ből hiányolt – garanciális rendelkezést tartalmaz (pl. az eljárás megindításáról való értesítés szabályai, az ügyfél nyilatkozattételi joga, jogorvoslat joga stb.). Az erdőgazdálkodási bírság kiszabásának eljárási szabályai mindezek alapján létezőnek tekinthetők, az érintettek számára világosak, egyértelműek, kiszámíthatóak. A jogalkotót a felelősségi szabályok megalkotásakor – az Alkotmány keretei között – viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat szerint szankcionál-e, avagy az általános szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotását tartja szükségesnek, és már a szabályok véltlen megszegése – az az lényegében a vétkességtől független objektív felelősség fennállása – esetén is lehetősége van bírság kiszabására, a jogbiztonságot nem sérti, sőt erősíti. A jogállamiságból levezetett jogbiztonsághoz való jogból kényszerítően nem következnek az indítványozó által hiányolt szabályok, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg mulasztás az Erdőtv. vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Erdőtv.-vel kapcsolatban előterjesztett indítványt elutasította.

3. Az Éhtv.-vel összefüggésben előterjesztett kérelmet az Alkotmánybíróság a következők szerint bírálta el.

3.1. Az Éhtv. 17. § (4) bekezdése kimondja, hogy a földhasználó köteles az adott év június 30. napjáig az ingatlanon a parlagfű virágbimbójának kialakulását megakadályozni, és ezt követően ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenntartani. Ezen előírás egyértelmű, pontos határidőhöz kötött védekezési kötelezettséget fogalmaz meg a földhasználók számára, amelynek nem teljesítése esetére a jogalkotó – figyelemmel arra, hogy a parlagfű elsősorban súlyos közegészségügyi és mezőgazdasági problémát jelentő növényfaj – közérdekű védekezés elrendelését írja elő. Különösen igaz ez olyan növények esetében, melynek elszaporodása mások egészségét is veszélyezteti. A közérdekű védekezés olyan állami beavatkozás, amely nem mentesíti a földhasználót a helyette elvégzett növényvédelem költségeinek megtérítése alól, a növényvédelmi mulasztás emellett szankcióval is párosul: a 60. § (1) bekezdése növényvédelmi bírság kiszabását írja elő a parlagfű elleni védekezési kötelezettség elmulasztása esetére.

Az általános szabályoktól [50. § (1) bekezdés] eltérően a közérdekű védekezéssel szemben a határozat kibocsátásának a parlagfű elleni védekezés körében valóban nem feltétele, hogy a hatóság előzetesen határozattal kötelezze a földhasználót a 17. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettsége teljesítésére. Az Éhtv. – az Erdőtv.-hez és számos más törvényhez hasonlóan – nem csupán alanyi jogokat biztosít, hanem közvetlenül a törvényből folyó, alanyi kötelezettségeket is megállapít a tulajdonosok számára. Ez azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonságot nem sérti. A szabályozás ugyanis minden érintett számára világos: a törvény alapján a földhasználókat a parlagfű-irtási kötelezettség meghatározott időponttól kezdődően, külön, egyedi határozat nélkül is folyamatosan, feltétel nélkül terheli. A kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetére alkalmazott jogkövetkezmény (a közérdekű védekezés elrendelése, illetve a bírság) is egyértelmű és kiszámítható rendelkezéseken alapul. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan szabályozás követelménye, mely szerint az Éhtv.-ben szabályozott jogkövetkezmények alkalmazását a törvény alapján egyértelműen fennálló kötelezettség teljesítésére felhívó egyedi határozatnak mindenképpen meg kellene előznie.

Az indítványozó által kifogásolt megoldás, mely szerint a földhasználó védekezési kötelezettsége teljesítésének helyszíni ellenőrzéséről történő előzetes értesítése nem kötelező, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint szintén nem okoz jogbizonytalanságot. Annak ellenőrzése ugyanis, hogy az adott földterületen található-e parlagfű, illetve, hogy a terület parlagfüvel történő fertőzöttsége milyen mértékű, az ügyfél közreműködése nélkül, külső vizsgálattal (szemrevételezéssel stb.) is megállapítható. Mivel ennek folytán az ügyfél jelenléte nem elengedhetetlen feltétele az eljárásnak, az ellenőrzés eredményét semmilyen módon nem befolyásoló tényező. A Ket. 90. § (4) bekezdése ezzel összhangban úgy rendelkezik, hogy ilyen esetben mellőzhető az ellenőrzésről történő tájékoztatás. Hangsúlyozni kell emellett azt is, hogy az ügyfél akkor sincs elzárva az eljárásban való részvételtől, ha a helyszíni szemlén adott esetben nem vesz részt. Az ügyfélnek az eljárás során tett esetleges nyilatkozata a Ket. alapján olyan bizonyíték, amelyet a hatóság a döntéshozatal, a tényállás tisztázása során mérlegelni köteles. Az ügyfél számára emellett a jogorvoslati út is nyitott.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Éhtv. 50. § (4) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványozói kérelmet elutasította.

3.2. Az indítványozó a parlagfű-irtási kötelezettség elmulasztása esetén fizetendő bírság szabályaival összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban rámutat egyrészt arra, hogy az eljárás – az indítványozó állításával ellentétben – nem tekinthető szabályozatlannak. Az Éhtv. rendelkezésein kívül vonatkozik arra a növényvédelmi tevékenységről szóló 5/2001. (I. 16.) FVM rendelet, amely a parlagfű elleni védekezés különös eljárási szabályait tartalmazza, illetve a Ket. is. A jogalkotó a parlagfű-irtási kö-

telezettséget, illetve a kötelezettség ellenőrzésének módját, és a nem teljesítés esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket egyértelműen, az érintettek számára átláthatóan és kiszámíthatóan szabályozta. Az indítványozó által hiányolt szabályok megalkotására vonatkozó kötelezettség az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből nem következik.

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2008. november 25.

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. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

28/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 :

1. Az Alkotmánybíróság a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 41. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Makó és Tésége Víziközmű Társulat eljárásának felülvizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó első beadványában a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) közlebről meg nem határozott rendelkezését azért kifogásolta, mert sérelmesnek találta, hogy az érdekeltségi hozzájárulás adók módjára behajtható köztartozás. Hiánypótlási felhívás-

ra kiegészített indítványában az indítványozó a Vgt. 41. § (2) bekezdésének alkotmányossági felülvizsgálatát kérte, mivel álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdését sérti az, hogy az érdekeltségi hozzájárulást beleegyezése nélkül meg lehet állapítani, s mivel az adók módjára behajtható köztartozás, azt később nem lehet vitatni. További beadványaiban sérelmezi a Makó és Tésége Víziközmű Társulatnak az eljárását, amelynek maga is tagja. Állítása szerint a beruházások során figyelmen kívül hagyták az Alkotmány 8. és 2. §-ának rendelkezéseit.

II.

1 Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. A Vgt. támadott rendelkezése:

„41. § (2) A hozzájárulás adók módjára behajtható köztartozás. A hozzájárulás mértékét a taggyűlés állapítja meg. A taggyűlés az alapszabályban meghatározott feltételek szerint a hozzájárulás mértékét mérsékelheti, illetve megfizetését meghatározott időre felfüggesztheti. A hozzájárulást – ha az alapszabály kivételt nem tesz – a tagok pénzben kötelesek teljesíteni. A víztársulatok taggyűlése által elfogadott érdekeltségi hozzájárulás a közfeladatok teljesítésével nyújtott szolgáltatás ellenértéke.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság 122/B/1997. AB határozatában már vizsgálta a Vgt. 41. § (2) bekezdésének alkotmányosságát az Alkotmány 70/A. §-a és 70/I. §-a tekintetében. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem a diszkrimináció tilalmát, sem a közteherviselés alkotmányos elveit nem sérti a támadott rendelkezés (122/B/1997. AB határozat, ABH 2007, 1146, 1164.). A továbbiakban azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az említett határozat figyelembevételével a jelen ügyben van-e helye érdemi vizsgálatnak. 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 indít-

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

611/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XIV. kerület Zugló Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület Szervezeti és Működési szabályzatáról szóló 1/2007. (II. 23.) rendelet 1. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XIV. kerület Zugló Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 38/1998. (XI. 24.) rendelet 1. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz fordult és Budapest Főváros XIV. kerület Zugló Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 38/1998. (XI. 24.) rendelete (továbbiakban: Ör.1.) alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte, mert álláspontja szerint az önkormányzat elnevezése ellentétben áll a Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Kerületi tv.) 2. § (1) bekezdésével. Az indítványozó kifejtette, hogy a kerület egészét lefedő „Zugló” megnevezés használata sérti a Rákosfalván lakók érdekeit, ugyanis a XIV. kerületnek hagyományosan csak egyik része Zugló. Az önkormányzati rendelet ezért – véli az indítványozó – magasabb jogszabályba ütközik, s így sérülnek az Alkotmány 44/A. §-ában foglalt rendelkezések.

II.

Az Alkotmány érintett rendelkezése szerint:

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

A Kerületi tv. irányadó szabályai értelmében:

„2. § (1) Budapest főváros közigazgatási területe a következő kerületekre tagozódik: I. kerület, II. kerület, III. kerület, IV. kerület, V. kerület, VI. kerület, VII. kerület, VIII. kerület, IX. kerület, X. kerület, XI. kerület, XII. kerület, XIII. kerület, XIV. kerület, XV. kerület, XVI. kerület, XVII. kerület, XVIII. kerület, XIX. kerület, XX. kerület, XXI. kerület, XXII. kerület, XXIII. kerület.

(2) A fővárosi kerületi képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg a kerület elnevezését.”

Az Ör. 1. indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„1. § Az önkormányzat elnevezése: Budapest-Zugló Önkormányzata.”

Budapest Főváros XIV. kerület Zugló Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület Szervezeti és Működési szabályzatáról szóló 1/2007. (II. 23.) rendelete (a hatályos szabályozás) értelmében:

„1. § Az önkormányzat elnevezése: Budapest főváros XIV. kerület Zugló Önkormányzata”

III.

1. Az indítványozó által vizsgálni kért Ör.1. 1. §-a szerint: „Az önkormányzat elnevezése: Budapest-Zugló Önkormányzata.” Az indítvány benyújtását követően Budapest főváros XIV. kerület Zugló Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület Szervezeti és Működési szabályzatáról szóló 1/2007. (II. 23.) rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) 73. § (2) bekezdés a) pontja az Ör. 1.-et hatályon kívül helyezte és új szabályokat alkotott. Az Ör. 2. megváltoztatta a kerület hivatalos elnevezését, az 1. §-a értelmében: „Az önkormányzat elnevezése: Budapest főváros XIV. kerület Zugló Önkormányzata”. Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]. Mivel a benyújtott beadvány nem az Abtv. 38. §, illetve 48. §-a szerinti kérelem, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 1. vonatkozásában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 31. § e) pontjára figyelemmel az eljárást megszüntette.

2.1. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor észlelte, hogy az indítványozó által felvetett probléma továbbra is fennáll; az Ör. 2. nem utal – az indítványban kifogásoltak alapján – Rákosfalvára. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint,

ha a felülvizsgálni kért, de időközben hatályon kívül helyezett rendelkezések helyébe hasonló tartalmú – az indítványokban megjelölt szempontok szerint vizsgálható – szabályozás lépett, akkor az indítványt hatályos indítványnak tekinti az új szabályozásra is. (Lásd először a 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 47.) Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az Ör. 2. tekintetében lefolytatta.

2.2. Az Alkotmánybíróság fővárosi kerület képviselő-testület általi elnevezésével több döntésében is foglalkozott. A 38/2005. (X. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) megállapította: „A Kerületi tv. állapította meg Budapest főváros közigazgatási kerületi beosztását, a kerületek hivatalos megjelölését, ami egyben a kerület közigazgatási helyneve. A törvény a már kialakult és elfogadott megjelölést, a római számokkal való megjelölést, helyneveket állapította meg. A törvény megalkotására azért került sor, mert megfelelő kezdeményezés és előterjesztés nyomán eggyel nőtt a kerületek száma, a XX. kerületből kivált a korábban ide egyesített Soroksár Budapest főváros XXIII. kerületként. Az Országgyűlés döntése alapján a Budapest főváros mellett a római számozás jelenti a fővárosi kerületek hivatalos közigazgatási helynevét.

A Kerületi tv. ugyanakkor elfogadta azt a helyzetet, hogy több községnek és városnak Budapesttel 1949-ben történt egyesítése, a fővárosi kerületek római számmal történt megjelölése után is egyes kerületekben tovább élt az előző településnév (pl. Soroksár), ezért rendelkezett akként, hogy a kerületi képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg a kerület elnevezését. Ez nem kötelező, a helyi igények esetére adott felhatalmazás, amely felhatalmazással számos kerület élt is.

A kerületnek a képviselő-testület által való elnevezése önkormányzati rendeletben történik, így az a kerület illetékségi területén kötelező. Az egyes fővárosi kerületekben használt elnevezések vagy lefedik a kerület teljes területét, esetenként névösszetételben, vagy jellemzőek az adott kerületre.

A fővárosi kerületek hivatalos közigazgatási helyneve az, amit a Kerületi tv. állapít meg római számmal és a határvonal pontos megállapításával. A hivatalos közigazgatási helynév (Budapest főváros XII. kerület) mellett nevezheti el a képviselő-testület a kerületet (például Hegyvidéknek).” (ABH 2005, 682, 687.)

Az Abh. ezen indokok alapján a Kerületi tv.-be ütközőnek tartotta a „Budapest Hegyvidék XII. kerület Önkormányzat” megnevezésből a „Hegyvidék” szövegrészt. Az Abh.-ban foglalt érvek figyelembevételével egy másik határozat, a 120/2008. (X. 3.) AB határozat törvény és egyben alkotmányértőnek találta a „Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete” hivatalos megnevezést, s nyomatékosította, hogy a Kerületi tv. alapján a kerület közigazgatási helynevének tartalmaznia kell a „Budapest főváros (római szám) kerület” megnevezést. (MK 2008, 142. szám 15825, 15827.) Jelen ügyben megállapítható, hogy az Ör. 2. e követelménynek megfelel, az 1. §-a szerint: Az önkormányzat elnevezése: Budapest főváros

XIV. kerület Zuglói Önkormányzata. Mindezek mellett az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy ez az elnevezés – az indítványban felvetett szempontok szerint – nem tekinthető alkotmány- és törvényellenesnek. A Kerületi tv. 2. § (2) bekezdése alapján – amely felhatalmazást ad a kerületeknek, hogy a törvény keretei között az SZMSZ-ben meghatározzák a kerület elnevezését – az önkormányzatoknak döntési szabadsága van a hivatalos elnevezés meghatározása tekintetében. Ez az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott önkormányzati alapjogból (az önkormányzati ügyekben való önálló szabályozás jogából) is következik. Az önkormányzati képviselő-testületnek a törvény keretei között történő döntése a kerület elnevezéséről, a helyi közösség akaratának a képviselő útján történő megjelenítése. Már a fentebb idézett Abh. is megállapította, hogy a hivatalos közigazgatási helynév mellett a képviselő-testület megnevezheti a kerületet, amely elnevezések vagy lefedik a kerület teljes területét, esetenként névösszetételben, vagy jellemzőek az adott kerületre. Ilyen a jelen ügyben vizsgált Ör. 2. önkormányzat elnevezéséről szóló 1. §-a is.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 2. 1. §-a nem ütközik a Kerületi tv.-be, annak alkotmányellenességét ezért nem állapította meg. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

134/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 Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről szóló 7/1994. (V. 4.) rendelete 4. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről szóló 7/1994. (V. 4.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 4. § (3) bekezdésének felülvizsgálatát és megsemmisítését kérte. A támadott rendelkezés előírja, hogy az önkormányzati lakás elidegenítése esetén, ha a vevő részletfizetést választott, a mindenkori tárgyév első napján érvényes jegybanki alapkamatnak megfelelő mértékű kamatot köteles fizetni a hátralékos vételár tekintetében. Az indítványozó rámutatott, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 54. § (1) bekezdés c) pontja, valamint az 1. § (3) bekezdése alapján a szerződéses kamat mértékét a Ptk. szabta kereteken belül határozhatja meg az önkormányzat rendelete. Azonban mind az Ör. elfogadásának idején, mind az indítvány benyújtása idején a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 232. §-a által megállapított kamat mértéke alacsonyabb volt, mint az akkor aktuális jegybanki alapkamat – amit az Ör. a részletfizetés kérelmezése esetére előír. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, hogy a Ptk. 232. §-ában meghatározott mértéket meghaladó, a jegybanki alapkamatnak megfelelő kamat fizetését írja elő az Ör. 4. § (3) bekezdése, ezért kérte annak megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a szerződéses jogviszonyokban irányadó kamat mértékét meghatározó Ptk. 232. § (2) bekezdésének hatályos – az indítványozó által indítványában még figyelembe nem vett – szövegét a 2002. évi XXXVI. törvény 1. §-a állapította meg, a módosítás 2004. május 1-jén lépett hatályba. Erre tekintettel felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon: a megváltozott jogi helyzet alapján fenntartja-e indítványát. Az indítványozó újabb beadványában továbbra is kérte indítványának elbírálását.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálendő alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.] Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a vitatott szabályozás hatályos szövegével kapcsolatosan változatlanul fennáll, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az elbírálás idején hatályos szabályozás tekintetében végezte el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2. Az Lt. érintett rendelkezése:

„1. § (3) Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései az irányadóak.”

„54. § (1) Az önkormányzati rendeletben kell meghatározni az e törvény alapján elővásárlási joggal érintett lakások eladása esetén

(...)

c) a részletfizetés időtartamát és a szerződéses kamat mértékét, illetőleg a kamatmentesség lehetőségét és feltételeit;”

3. A Ptk.-nak az indítvány elbírálásakor hatályos kapcsolódó szabályai:

„232. § (1) A szerződéses kapcsolatokban – ha jogszabály kivételt nem tesz – kamat jár. Magánszemélyek egymás közti szerződési viszonyában kamat csak kikötés esetében jár.

(2) A kamat mértéke – ha jogszabály kivételt nem tesz – megegyezik a jegybanki alapkamattal. A fizetendő kamat számításakor az érintett naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamat irányadó az adott naptári félév teljes idejére.

(3) A felek által túlzott mértékben megállapított kamatot a bíróság mérsékelheti.”

„685. § E törvény alkalmazásában

a) jogszabály: a törvény, a kormányrendelet, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között az önkormányzati rendelet; a 29. § (3) bekezdése, a 200. § (2) bekezdése, a 209/B. § (6) bekezdése, a 305. § (1) bekezdése, a 434. § (3)–(4) bekezdése, az 523. § (2) bekezdése és az 528. § (3) bekezdése tekintetében valamennyi jogszabály;”

4.1. A jegybanki alapkamat mértékéről szóló 9/2007. (IX. 24.) MNB rendelet (a továbbiakban: MNBr1.)

„1. § A Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának döntése értelmében a jegybanki alapkamat mértéke 7,50%.

2. § (1) E rendelet 2007. szeptember 25-én lép hatályba.”

4.2. A jegybanki alapkamat mértékéről szóló 4/2008. (III. 31.) MNB rendelet (a továbbiakban: MNBr2.)

„2. § (1) E rendelet 2008. április 1-jén lép hatályba.

(2) E rendelet hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti a jegybanki alapkamat mértékéről szóló 9/2007. (IX. 24.) MNB rendelet.”

4.3. A jegybanki alapkamat mértékéről szóló 7/2008. (V. 26.) MNB rendelet (a továbbiakban: MNBr3.)

„1. § A Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának döntése értelmében a jegybanki alapkamat mértéke 8,50%.

2. § (1) E rendelet 2008. május 27-én lép hatályba.”

4.4. A jegybanki alapkamat mértékéről szóló 11/2008. (X. 22.) MNB rendelet (a továbbiakban: MNBr4.)

„1. § A Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának döntése értelmében a jegybanki alapkamat mértéke 11,50%.

2. § (1) E rendelet 2008. október 22-én délelőtt 11 óra 0 perckor lép hatályba.”

5. Az Ör. támadott rendelkezése:

„Fizetési feltételek

4. § (1) A lakástörvény szerint elővásárlási joggal rendelkező vevő a vételárat – választása szerint – egy összegben vagy részletekben köteles megfizetni.

(2) Részletfizetés választása esetén a vevő a teljes vételárat 25 év alatt, havi részletekben köteles megfizetni. A vevő ennél rövidebb törlesztési időtartamot is vállalhat.

(3) Részletfizetés választása esetén a vételárhátralékra a vevő évente, a tárgyév első napján érvényes jegybanki alapkamatnak megfelelő mértékű kamatot köteles fizetni.

(4) Részletfizetés választása esetén az első havi részletet a szerződés megkötésekor kell megfizetni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó azért támadta az Ör. 4. § (3) bekezdését, mert az önkormányzati lakás megvásárlása esetére lehetőségként előírt részletfizetésre kikötött kamat meghaladhatja azt a mértéket, amelyet a Ptk. 232. § (2) bekezdése az indítvány benyújtásának idején előírt. Az indítványozó részletesen kimutatta, hogy 1994-től kezdődően milyen időszakokban, milyen mértékben haladta meg az Ör. által előírt kamat mértéke azt a legmagasabb kamatmértéket, ami a Ptk. 232. § (2) bekezdése szerint kiköthető. Mivel az önkormányzat rendelete az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése értelmében nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, az Ör. 4. § (3) bekezdése – a Ptk. 232. § (2) bekezdésébe való ütközése miatt – alkotmányellenes az indítványozó álláspontja szerint.

Az Lt. felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy az önkormányzat tulajdonában álló lakások elidegenítése tárgyában rendeletet alkosson. E törvény 53. § (3) bekezdése szerint: „Az eladó a szerződés megkötésekor a vételárhátralékra kamatot köthet ki.” Az Lt. 54. § (1) bekezdés c) pontja alapján pedig önkormányzati rendeletben kell meghatározni az e törvény szerint vételi, illetőleg elővásárlási joggal érintett lakások eladása esetén a szerződéses kamat mértékét. Az Lt. a kamat megállapításáról, illetve legnagyobb mértékéről a már idézettekben túlmenően további rendelkezést nem tartalmaz, azokra nézve az önkormányzat – a törvények szabta kere-

teken belül – maga alkothat rendeletet. Az Lt. 1. § (3) bekezdése arra utal, hogy „az e törvényben nem szabályozott kérdésekben (...) a Ptk. rendelkezései az irányadóak”. A Ptk. 232. § (1) bekezdés első mondata alapján „a szerződéses kapcsolatokban – ha jogszabály kivételt nem tesz – kamattal jár”. A jogszabály fogalmát a Ptk. alkalmazásában a 685. § a) pontja határozza meg, amely szerint a Ptk. 232. § (2) bekezdése tekintetében az önkormányzati rendeletet nem lehet jogszabálynak tekinteni.

2. Az Alkotmánybíróság 30/1996. (VII. 3.) AB határozatában vizsgálta Téglás Város Önkormányzatának az önkormányzati bérlakások és helyiségek elidegenítésének szabályairól szóló 10/1994. (V. 3.) rendelete 4. § (3) bekezdését és 5. § (3) bekezdését, és azokat megsemmisítette. A megsemmisítés indoka az volt, hogy az önkormányzat által kikötött kamat mértéke meghaladta a Ptk. 232. § (2) bekezdése szerint kiköthető kamat legmagasabb mértékét. „Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint az Lt.-ben foglalt szabályozási felhatalmazás nem teszi lehetővé, hogy az önkormányzat a Ptk.-ban meghatározott szerződéses kamatmértéktől úgy térjen el, hogy azt meghaladó nagyságú kamatot állapítson meg. Az ilyen tartalmú szabályozási eltérésre vonatkozóan ugyanis a törvényalkotónak kifejezett felhatalmazást kell adnia.” (ABH 1996, 282, 284.)

Egy másik határozatában azonban elutasította az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely hasonló kamatkikötés törvényellenességét állította, a kamat mértéke azonban nem haladta meg a Ptk. 232. § (2) bekezdésével előírt mértéket. „[Az] említett jogszabályok együttes értelmezése alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérti a Ptk. előírásait, ezért nem is alkotmányosértő az a rendelkezés, amely azt írja elő, hogy az Ör.-ben szabályozott esetben a kamat mértéke a Ptk.-ban meghatározott szerződéses kamat mértékének a fele.” (706/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 1183, 1188.)

3. Az indítvány elbírálásának idején irányadó rendelkezések szerint a Ptk. 232. § (2) bekezdése szerint számított kamat mértéke 8,50%, amit az MNBr3. állapított meg. Az MNBr3. volt ugyanis hatályban az érintett (2008. második) naptári félévet megelőző utolsó napon, 2008. június 30-án. [Nem változtat a jogi helyzeten az sem, hogy időközben az MNBr3.-at az MNBr4. 2008. október 22-ével hatályon kívül helyezte.] Az Ör. 4. § (3) bekezdése szerint számított kamat mértéke 7,50%, amit az MNBr1. állapít meg. Az MNBr1.-el megállapított kamatmérték volt hatályban ugyanis 2008. január 1-jén, a tárgyév első napján. Mindebből megállapítható, hogy az elbírálás idején irányadó rendelkezések szerint az Ör. szerint kiköthető kamat mértéke nem haladja meg azt a mértéket, amely a Ptk. szerint kiköthető. Mivel az önkormányzat felhatalmazása csak arra nem terjed ki, hogy a Ptk.-ban meghatározottnál magasabb kamatot kössön ki, ezért az Ör. támadott rendelkezése az elbírálás idején irányadó rendelkezések szerint nem törvénysértő. Az Al-

kotmánybíróság mindezek miatt az Ör. 4. § (3) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

426/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 bányásznyugdíjról szóló 150/1991. (XII. 4.) Korm. rendelet 6. § *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a bányásznyugdíjról szóló 150/1991. (XII. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 1. § (5) bekezdésének azon rendelkezését tekinti alkotmányellenesnek, amely szerint e rendelet alkalmazásánál bányavállalaton magyarországi bányavállalatot, továbbá az abból kivált (önállósult) gazdasági egységet kell érteni. Álláspontja szerint a Korm.r. támadott rendelkezése ellentétes nemzetközi egyezményt kihirdető törvényerejű rendelettel, valamint sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

Az indítványozó 1990-ben települt át Magyarországra Romániából és itt is bányásként dolgozott. Bányásznyugdíj megállapítására irányuló kérelmét elutasították a Korm. r. 6. § *a)* pontjára hivatkozással. Az indítványozó álláspontja szerint az általa támadott rendelkezés ellentétes a Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság között a szociálpolitika terén történő együttműködésről Budapesten, az 1961. évi szeptember hó 7. napján kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1962. évi 5. törvényerejű rendelettel (a továbbiakban: Tvr.). Az egyezmény 4. Cikk (1) bekezdése alapján a nyugellátások és egyéb szolgáltatások nyújtásánál teljes egészében figyelembe kell venni a mindkét Szerződő Fél területén megszerzett és annak a

Szerződő Félnek illetékes szervei által elismert szolgálati és ezzel egy tekintet alá eső időt, ahol azt megszerzte. Hivatkozik az indítványozó a Tvr. végrehajtására kiadott 8/1992. (VII. 7.) MüM rendelet (a továbbiakban: MüMr.) 7. § (5) bekezdésére is, amely szerint abban az esetben, ha a dolgozó a Román Népköztársaság területén a magyar jogszabályok szerinti kordedvezményre jogosító munkakörben dolgozott, az igény elbírálásánál ezeket az időket is kordedvezményre jogosító időként kell számításba venni. Ugyanakkor jelzi az indítványozó, hogy kordedvezményének megállapításánál figyelembe vették az igazolt romániai munkaviszonyát.

Az indítvány benyújtását követően módosították a Korm. r.-et, az indítványt tekintve lényegében azonos tartalommal a rendelkezés a Korm.r. 6. § *a)* pontjában szerepel, ezért az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően – ennek a vizsgálatát végezte el.

II.

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

2. A Korm.r. indítvánnyal érintett rendelkezése:
„6. § E rendelet alkalmazásában:
a) „bányászati tevékenységet folytató gazdálkodó szervezet” kifejezésen magyarországi bányavállalatot, bányát, bányászati tevékenységgel foglalkozó gazdasági társaságot, bányavállalkozót, továbbá az ezekből kivált (önállósult) gazdasági egységet,
b) „bányászati tevékenység”, „bányászat”, „bányavállalkozó” kifejezésen a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény fogalom meghatározását,
c) „bányaüzem” kifejezésen a 115/1993. (VIII. 12.) Korm. rendelet fogalom meghatározását kell érteni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A bányásznyugdíj sajátos ellátási forma. Az 1991-ben megalkotott Korm.r. célja a magyarországi bányauzemek bezárásával összefüggésben a foglalkoztatási gondok enyhítése, a munkahelyüket elvesztő bányászok élethelyzetének a segítése volt. Az életkorra tekintet nélkül bányásznyugdíjra való jogosultságnak a Korm.r. több együttes feltételét állapította meg. Az egyik alapvető feltétel az, hogy bányásznyugdíjra az jogosult, aki saját jogú

nyugellátásban – ideértve a korengedményes nyugdíjat és az előnyugdíjat is –, baleseti rokkantsági nyugdíjban nem részesül. További feltétel földalatti munkakörben szolgálati időként figyelembe vehető, a Korm.r.-ben meghatározott szolgálati idő, vagy legalább 5000 (mecseki uránbányaszatban legalább 3000, illetőleg a mecseki szénbányaszatban legalább 4000) műszak letöltése. A Korm.r. 5. § (1) bekezdése szerint a társadalombiztosítási nyugdíjhoz szükséges életkor betöltéséig terjedő időre a bányásznyugdíj összegét a központi költségvetés megtéríti, vagyis a bányásznyugdíj esetén nem a Nyugdíjbiztosítási Alapból fedezett ellátásról van szó. Az indítványozó által hivatkozott Tvr. és MüMr. már nincs hatályban, amikor hatályban voltak, akkor sem vonatkoztak a bányásznyugdíjra, a társadalombiztosítási szolgáltatásokra terjedtek ki. A bányásznyugdíj azonban nem volt és az indítvány elbírálásakor sem társadalombiztosítási ellátás. Nem megalapozott tehát az az állítás, hogy a Korm.r. 6. § a) pontja ellentétes a hivatkozott Tvr.-rel, mivel a Korm.r. nem társadalombiztosítási jogviszonyt szabályozott.

2. Az indítványozó a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével ellentétesnek tartja, hogy a bányásznyugdíj csak a magyarországi bányavállalatnál teljesített feltételek esetén illeti meg a bányászt.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. (Összefoglalóan: 716/B/2005. AB határozat, ABK 2008. április, 625, 626.)

Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tarto-

zókra 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.)

A bányásznyugdíj, mint sajátos ellátási forma szempontjából – figyelemmel a magyarországi bányavállalatok helyzetéből következő rendeltetésére – azonos szabályozási körbe, azonos csoportba azok tartoznak, akik magyarországi bányavállalatok (bányászati tevékenységgel foglalkozó gazdasági társaságok, bányavállalkozók, továbbá ezekből kivált – önállósult – gazdasági egységek) bányászai voltak. Bányásznyugdíjra való jogosultságot az szerzhet, aki a Korm.r.-ben írt feltételeket magyarországi bányavállaltnál teljesítette. Következésképpen nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába Korm.r. 6. § a) pontja. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt, mert az nem azonos szabályozási körbe tartozók közötti különbségtételre vonatkozik, s a különbségtételnek alkotmányos indoka van.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

6/E/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványt, amely szerint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 30. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a miniszter, illetve a települési önkormányzatok nem alkották meg rendeleteiket a védett természeti területek védőövezeteiről, elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz fordult jogalkotói mulasztás megállapítása végett. Az indítvány a termé-

szet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 30. § (1) bekezdését idézi, amely szerint védett természeti területet – szükség esetén – védőövezettel kell ellátni, illetve szól arról, hogy a védőövezet kiterjedéséről a védettséget kimondó jogszabályban kell rendelkezni. A Ttv. 30. § (4) bekezdése értelmében a Ttv. hatálybalépése előtt védetté nyilvánított természeti területek védőövezetét a Ttv. hatálybalépésétől számított két éven belül kell jogszabályban kijelölni. Az indítványozó szerint a jogalkotói mulasztás a Ttv. 30. § (4) bekezdéséből eredő felhatalmazásból ered, ugyanis a jogalkotó (a hatáskörrel rendelkező miniszter, és az érintett települési önkormányzatok), nem rendelkeztek a különböző védett természeti területek védőövezettel való ellátásáról. A mulasztással – álláspontja szerint – sérülnek az Alkotmánynak a kormány feladatait meghatározó 35. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjai, valamint a környezetvédelemre vonatkozó 18. § és 70/D. §-ai. Az indítványozó szerint a törvényből eredő jogalkotói feladat elmulasztása ezáltal alkotmányértést eredményez.

Az indítványozó végül utal arra, hogy a Debreceni Nagyerdő 1939 óta természeti védettséget élvez, de védőövezet kijelölésére a Ttv. felhatalmazása ellenére nem került sor.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései szerint:

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

„35. § (1) A Kormány

a) védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait;

b) biztosítja a törvények végrehajtását;”

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

2. A Ttv. jelen ügyben érintett szabályai értelmében:

„Védőövezet

30. § (1) Védett természeti területet – szükség esetén – védőövezettel kell ellátni. A védőövezet kiterjedéséről – a 24. § (3) bekezdésének *b)* pontja figyelembevételével – a védettséget kimondó jogszabályban kell rendelkezni.

(2) A védőövezetben a természetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységek körét

a) országos jelentőségű védett természeti terület esetében a miniszter,

b) helyi jelentőségű védett természeti terület esetében a települési önkormányzat – fővárosban a fővárosi önkormányzat – rendeletben határozza meg.

(3) A védőövezet rendeltetése, hogy megakadályozza vagy mérsékelje azoknak a tevékenységeknek a hatását, amelyek a védett természeti terület állapotát vagy rendeltetését kedvezőtlenül befolyásolnák.

(4) Az e törvény hatálybalépése előtt védetté nyilvánított természeti területek védőövezetét a törvény hatálybalépésétől számított 2 éven belül, a (2) bekezdésben meghatározott jogszabályban kell kijelölni.

(5) A védőövezet kiterjedését meghatározó jogszabály hatálybalépése előtt jogszerűen megkezdett tevékenységek folytatását a felmentésre [24. § (3) bekezdés *b)* pontja] vonatkozó szabály alkalmazásával biztosítani kell.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványt – tartalma szerint – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára és megállapítására irányuló kérelemként bírálta el. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására 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 Abtv. e 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. (lásd pl. 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 669, vagy 261/E/2000. AB határozat, ABH 2001, 1121, 1123–1124.)

Az Alkotmánybíróság a 35/2004. (X. 6.) AB határozatában az alábbiakban összegezte az Abtv. 49. § (1) bekezdésében szereplő „jogalkotói mulasztás” és „alkotmányellenes helyzet” egymáshoz való viszonyára vonatkozó álláspontját: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968–969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkot-

mányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani.” (ABH 2004, 504, 508.)

2. A Ttv. vizsgálni kért 40. § (4) bekezdése szerint „Az e törvény hatálybalépése előtt védetté nyilvánított természeti területek védőövezetét a törvény hatálybalépésétől számított 2 éven belül, a (2) bekezdésben meghatározott jogszabályban kell kijelölni.” A Ttv. 30. § (2) bekezdésben meghatározott jogszabályi forma országos jelentőségű védett természeti terület esetén miniszteri rendelet, helyi jelentőségű védett természeti területen esetén a települési (illetve a fővárosi) önkormányzat rendelete. Megállapítható azonban, hogy Ttv. 30. § (1) bekezdése nem teszi kötelezővé a védett természeti területek védőövezettel való ellátást. A 30. § (1) bekezdés első mondata szerint „Védett természeti területet – szükség esetén – védőövezettel kell ellátni.” Megállapítható tehát, hogy a Ttv. – a „szükség esetén” fordulattal – a jogalkotó (azaz a miniszter, illetve az önkormányzatok) mérlegelésére bízta, hogy az általuk létesített természetvédelmi területhez kialakítanak-e még védőövezetet is, illetve – a 30. § (2) bekezdés alapján – szintén jogalkotói mérlegelés kérdése, hogy a védőövezetben milyen tevékenységet kötnek engedélyhez, vagy hozzájáruláshoz. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdés a Ttv. 30. § (4) bekezdés alapján nem áll fenn. Ilyen általános, a védett természeti területeket érintő szabályozási kötelezettség – az Alkotmánybíróság megítélése szerint – az Alkotmány szerint sem áll fenn. Sem az Alkotmánynak a kormány feladatait meghatározó 35. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjaiból, sem az egészséges környezethez való jogot meghatározó 18. és 70/D. § (1) bekezdéséből kényszerítően nem következik, hogy a védett természeti területeket meghatározó szabályozás során a védőövezetekről szükségszerűen rendelkezni kell.

Az Alkotmánybíróság végezetül megjegyzi, hogy a fenti megállapításait irányadónak tekinti az indítványozó által említett Debreceni Nagyerdő Természetvédelmi Terület tekintetében is. E tárgyban jelenleg a Debreceni Nagyerdő Természetvédelmi Terület létesítéséről szóló – a 99/2007. (XII. 23.) KvVM rendelettel módosított – 10/1992. (III. 25.) KTM rendelet rendelkezik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jogalkotói mérlegelés kérdése ez esetben is, hogy a Debreceni Nagyerdő tekintetében a „szükség esetén” körülménye fennáll-e, azaz a védett természetvédelmi terület mellett szükséges-e védőövezet létesítése is. Ennek indokoltságát közvetlenül az Alkotmány egy rendelkezése alapján sem lehet megállapítani.

Az Alkotmánybíróság a fenti indokok figyelembevételével elutasította azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványt, amely szerint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 30. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a miniszter, illetve a települési önkor-

mányzatok nem alkották meg rendeleteiket a védetté nyilvánított területek védőövezeteiről.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

1286/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 részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet 1. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók által támadott, a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. §-a tartalmazza a teljesítés sorrendjére vonatkozó általános szabályokat, valamint a (3) bekezdésben azon kérelmezőknek elsőbbséget biztosított, akik a megosztással keletkező földrészleteket saját maguk kívánják megművelni, amely alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére az indítványozók külön hivatkoztak. E rendelkezések a földrendezésről és földkiadásról szóló 1993. évi II. törvény (a továbbiakban: Fkbt.) 6. §-án alapulnak; a Kormány pedig e törvény 15. §-ában kapott felhatalmazás alapján határozta meg a R.-ben a földhivatali eljárás részletes szabályait.

Az indítványozó (és az általa képviselt további személyek) korábban – az Fkbt. szabályait figyelembe véve – sorsolással megállapodtak a megosztás sorrendjében, ellenben a földkimérésre jóval később, és más tulajdonosok kérésére került sor, e megállapodástól eltérően. Az indítványozók szerint az ebből eredő sérelmük az R. 1. §-ra vezethető vissza, amely rendelkezés – az indítványozók vé-

leménye szerint – az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe ütközik, mivel „joghézagot okozva, nem biztosítják számukra az emberi, illetve az állampolgári jogokat”, és így nem valósul meg esetükben a jogegyenlőség. Emellett az indítványozók hivatkoztak az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében foglaltak sérelmére is.

II.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

(...)

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

2. Az Fkbt. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„6. § (1) A földkiadó bizottság az 5. § (1) bekezdése szerinti határidő elteltét követően a földkiadási kérelmeket az igényelt föld fekvését figyelembe véve településenként csoportosítja és meghatározza a teljesítési sorrendet.”

„15. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az egységes eljárás érdekében az osztatlan közös tulajdon megszüntetésével kapcsolatos ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályait, az Fkbt. 12/F. § (1) bekezdése szerint 2002. március 1-jéig benyújtott kérelmek teljesítésének ütemezése érdekében szükséges intézkedésekre vonatkozó szabályokat, a költségviselés és megtérítés szabályait rendeletben megállapítsa.”

3. Az R. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„1. § (1) Egy adott földrészlet vonatkozásában az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére irányuló kérelmeket – tekintet nélkül a benyújtás évére – összevontan kell teljesíteni.

(2) Egy adott földrészleten belül az önálló földrészletek kialakítását – az egyezség vagy a sorsolás alapján – minden, az önálló földrészlet kialakítását kérelmező tulajdonostárs vonatkozásában el kell végezni, az (1) bekezdésben foglaltak figyelembevételével.

(3) Azon kérelmezők, akik a megosztással keletkező földrészletüket saját maguk kívánják megművelni, erre vonatkozó nyilatkozatot nyújthatnak be az illetékes körzeti földhivatalhoz, illetve a Fővárosi Kerületek Földhivatalához (a továbbiakban együtt: körzeti földhivatal) e rendelet hatálybalépését követő 60 napon belül.

a)–b)

(4) A (3) bekezdésben foglalt határidő letelte után a körzeti földhivatal összesíti a nyilatkozatokat és megállapítja az elsőbbségre jogosultak körét, a teljesítési sorrend vonatkozásában pedig a következők szerint jár el:

a) az illetékességi területéhez tartozó települések, a fővárosban a kerületek (a továbbiakban együtt: település) sorrendjét – közjegyző jelenlétében lebonyolított – sorsolással állapítja meg;

b) minden egyes település területén a kérelemmel érintett földrészletekre vonatkozóan, helyrajzi számonként összesíti a kérelmezők tulajdoni hányadát, valamint ezen belül az elsőbbségre jogosult kérelmezők tulajdoni hányadát, és kiszámítja e kettő arányát, százalékban kifejezve;

c) az eljárást az elsőnek kisorsolt településen, a legmagasabb százalékos aránnyal rendelkező, elsőbbségre jogosult kérelmezők földrészletén kezdi meg;

d) a c) pontban foglalt elvet szem előtt tartva folytatja az eljárásokat mindaddig, amíg a településen, illetve az illetékességi területén elsőbbségre jogosult kérelmező van. Ezt követően kerül sor az elsőbbségi kérelmekkel nem érintett földrészletek megosztására;

e) az azonos jogállású kérelmezők, illetve az azonos jogállású kérelmezőkkel érintett földrészletek közötti teljesítési sorrendet az a) pont szerinti sorsolás és a helyrajzi számok településen belüli növekvő sorrendje alapján határozza meg.

(5) Amennyiben a feladat végrehajtására a költségvetésben biztosított fedezet a tárgyévben felhasználásra került, a földhivatal a (6) bekezdésben foglaltak szerint végezhet további megosztási munkát.

(6) Azon kérelmezők, akik az Fkbt. 12/F. § (2) bekezdésében foglaltak szerint vállalják a megosztás költségeinek megelőlegezését, erről e rendelet melléklete szerinti formanyomtatvány megfelelő rovatának kitöltésével nyilatkozhatnak. A körzeti földhivatal – a költségvetésben a tárgyévben számára biztosított előirányzat felhasználása után – összesíti a nyilatkozatokat, az érintett földrészletek esetében a (7) bekezdés szerint megállapítja a megosztás költségét, és erről írásban értesíti a földrészlet megosztására kérelmet benyújtott tulajdonostársakat azal, hogy ha befizetik a kiszámított költséget, úgy a körzeti földhivatal – a (4) bekezdésben foglalt teljesítési sorrend figyelembevételével – megkezdí az eljárás lefolytatását. Erre csak a földrészlet megosztásához szükséges költségfedezet rendelkezésre állása esetén kerülhet sor.

(7) A megosztás költségét – amely magába foglalja az eljárás egyéb költségeit is – az alábbiak szerint kell kiszámítani:

a) földmérési helyszínelés (a továbbiakban: keretmérés) költsége: 3300 Ft + áfa/ha,

b) kitűzés költsége: 11 000 Ft + áfa/kialakítandó földrészlet.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó az R. támadott rendelkezéseivel kapcsolatban elsősorban a diszkrimináció tilalmára hivatkozik, így az Alkotmánybíróság először e körben folytatta le vizsgálatát.

„Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. §-ának értelmezésével. Bár a jogegyenlőség fogalma csupán a hivatkozott § (3) bekezdésének szövegében lelhető fel, a jogegyenlőség követelménye jelen van a 70/A. § valamennyi szabályában.

A jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín, nem, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.

A jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint a társadalom tagja hivatása, képzettsége, kereseti viszonyai stb. különbözhet és ténylegesen különbözik is más emberektől.

Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével –, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.]

Az Alkotmánybíróságnak jelen esetben azt kellett vizsgálnia, hogy az R. 1. §-a sérti-e az Alkotmány 70/A. §-át. Az Alkotmánybíróság a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatában kimondta, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagossá mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes”. (ABH 1994, 197, 200.) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. vizsgált rendelkezései és az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt hátrányos megkülönböz-

tetés tilalma között nem állapítható meg alkotmányjogi-
lag értékelhető összefüggés, mivel a jogalkotó a kérelem benyújtását mindenki számára lehetővé tette, abból senkit nem zárt ki, illetőleg maga a szabályozás is az Fkbt.-vel összhangban történt [Fkbt. 5. § (1) bekezdése: „A földkiadási eljárás a részarány-földtulajdonos kérelmére indul. (...)”]. A vizsgált rendelkezések valamennyi jogosult tartalmaznak előírásokat. Az a tény, hogy egyes személyek a jogszabályban biztosított jogosítványokkal éltek, és mások nem, önmagában nem keletkeztet alkotmányellenességet. Az érdemi alkotmányjogi összefüggés hiánya pedig az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány elutasításához vezet. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 312, 314.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat ABH 2006, 819, 843.]

2. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy az R. 1. § ellentétben áll az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének az alapvető jogok tiszteletben tartásáról és védelméről szóló rendelkezésével. Az Alkotmány e rendelkezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság egy korábbi határozata megállapította azt, hogy „[a]z állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302–303.] Ez összhangban áll az Alkotmánybíróságnak a diszkrimináció tilalmáról kialakított állandó gyakorlatával, ugyanakkor az állam intézményvédelmi kötelezettsége és az R. 1. §-a között is hiányzik az alkotmányjogi értékelhető összefüggés: az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből fakadó kötelezettség érdemi többlet feladatra nem kötelezi az államot az R. 1. §-a vonatkozásában.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az R. 1. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

647/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségén kívüli zsidó egyházak tekintetében a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezésével, illetőleg az abból származó pénzbeli igény járadékká alakításával összefüggésben benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén létrejött Megállapodás közzétételéről szóló 1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 2000. december 21-én aláírt megállapodás közzétételéről szóló 1045/2001. (IV. 20.) Korm. határozat alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján 2004-ben bejegyzett egyház (a továbbiakban: indítványozó) beadványában három kérelmet terjesztett az Alkotmánybíróság elé.

Az indítványozó kezdeményezte a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén létrejött Megállapodás közzétételéről szóló 1058/1999. (V. 28.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm.hat.1.), valamint a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 2000. december 21-én aláírt megállapodás közzétételéről szóló 1045/2001. (IV. 20.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm.hat.2.) alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint e két Korm. határozat 2004. június 15-ével vált alkotmányellenessé, amikor bejegyezték a – Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségétől (a továbbiakban: MAZSIHISZ) független – Egységes Magyarországi Izraeli

Hitközség (statusquo ante) zsidó egyházat (a továbbiakban: EMIH). Mivel a Kormány ezt követően nem módosította a támadott, a Kormány és a MAZSIHISZ között létrejött megállapodásokat közzétevő Korm.hat.1-et és Korm.hat.2-öt, ezért azok az indítványozó szerint sértik az Alkotmány 60. § (1)–(3) bekezdéseiben foglalt, a vallás szabad gyakorlásához fűződő jogot és az állam és az egyház elválasztásának elvét, továbbá az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalmát.

Az indítványozó a Korm.hat.1. alkotmányellenességét abban látja, hogy „az örökjádék alapjául szolgáló, a MAZSIHISZ által lajstromba vett ingatlanokat a zsidó közösség egésze használta és azok jogellenes elvételével a zsidó közösség egésze szenvedett kárt. (...) 2004. június 15.-től kezdve már nemcsak a MAZSIHISZ, de az EMIH is képviseli a zsidó közösséget. A Kormány így nem teheti meg, hogy kárpótolja – támogatja a MAZSIHISZ-hez tartozó zsidók hitéletét, de diszkriminálja pl. az EMIH híveit”.

Az indítványozó a Korm.hat.2. alkotmányellenességét arra alapította, hogy a Kormány és a MAZSIHISZ által kötött megállapodásban „a Kormány elismerte, hogy a MAZSIHISZ a hitéleti, közszolgálati, közéleti és társadalmi feladatok területén széles és egyedülálló hatáskörrel rendelkezik és e feladatok ellátására az állam anyagi támogatásban részesíti a MAZSIHISZ-t. (...) [A] megállapodás szövegében ugyan nem fordul elő a kizárólagos jelző, ám a szövegben megfogalmazott széles körű hatáskör, valamint a változtatásnak a MAZSIHISZ egyetértéséhez való kötése ezt az értelmezést támogatja”.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló, az Alkotmány 60. § (3) és 70/A. § (1) bekezdéseinek sérelmét jelentő alkotmányellenesség megállapítását is kérte amiatt, hogy a Kormány „az EMIH megalakulását követően nem módosította” a kifogásolt Korm. határozatokat és „az EMIH többszöri megkeresésére is visszautasította, hogy megállapodást kössön vele (...), így az EMIH-t – egyebek között – az egyházak hitéleti támogatását biztosító örökjádékból is diszkriminatív módon kizárta”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései: „60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.

(3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.

(...)

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 indítvánnyal támadott Korm.hat.1.:

„A Kormány

1. e határozat mellékleteként közzéteszi a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén létrejött Megállapodást;

2. felhívja az érintett minisztereket, hogy a Megállapodásban foglaltak végrehajtásáról gondoskodjanak.

Felelős: érintett miniszterek

Határidő: folyamatos”.

3. Az indítvánnyal támadott Korm.hat.2.:

„A Kormány

1. e határozat mellékleteként közzéteszi a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 2000. december 21-én aláírt megállapodást;

2. felhívja az érintett minisztereket, hogy a megállapodásban foglaltak végrehajtásáról gondoskodjanak.

Felelős: érintett miniszterek

Határidő: folyamatos”.

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a Korm.hat.1. és a Korm.hat.2. alkotmányosságának vizsgálhatósága kérdésében foglalt állást.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 46. § (1) bekezdése szerint a Kormány – állami irányítás egyéb jogi eszközeként – határozatban szabályozza az általa irányított szervek feladatait, a saját működését és határozatban állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket. A Jat. 46. § (2) bekezdése rögzíti, hogy e hivatkozott rendelkezés nem érinti az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogot.

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

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a támadott Korm. határozatok a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó normatív határozatnak minősülnek-e. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm.hat.1. az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 3. § (1) és (4) bekezdésében foglalt feladat végrehajtásaként hozott, a MAZSIHISZ által nem természetben visszakért ingatlanokra vonatkozó pénzbeli igény járadékká való átalakításáról szóló konkrét megállapodás. A Korm.hat.2. pedig a Kormány és a MAZSIHISZ együttműködésének kereteit meghatározó megállapodás. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyik Korm. határozatnak sem tulajdonítható a Jat. 46. § (1) bekezdésében taxatívén meghatározott, normatív tartalom: Mivel sem a Korm.hat.1., sem a Korm.hat.2. nem tekinthető állami irányítás egyéb jogi eszközének, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében – hatáskörének hiányára tekintettel – visszautasította.

2. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza, mely szerint 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 következetes gyakorlata értelmében e két feltételnek (a jogalkotói feladat elmulasztásának és az ebből következő alkotmányellenes helyzetnek) együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968–969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet pedig minden esetben konkrét vizsgálat eredményeként lehet csak megállapítani [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.].

A fentiekre tekintettel az indítvány alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezésével, illetőleg az abból származó pénzbeli igény járadékká alakításával kapcsolatban volt-e olyan, a Kormányt terhelő jogalkotói feladat, melynek elmulasztása alkotmányellenességet eredményezett.

A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Etv.) 1991. július 30-án lépett hatályba. Az Etv. értelmében a volt egyházi tulajdonban álló – meghatározott feltételek szerinti – ingatlanokat a törvény hatálybalépését követő 90 napon, illetőleg az azt követő 10 éven belül lehetett visszaigényelni [1. § (1) bekezdés, 11. § (1)–(2) bekezdés]. 1998. január 15-én lépett hatályba a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló

1991. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXV. törvény, melynek 7. § (2) bekezdése kimondta, hogy hatálybalépésével egyidejűleg az Etv. alapján az ingatlanigénylés lehetősége megszűnik. 1998. január 15-ével az igénylési folyamat lezárult. Az EMIH tehát – nem működő, be nem jegyzett egyházként – nem volt abban a helyzetben, hogy a jogelődjétől kártalanítás nélkül állami tulajdonba került ingatlan(oka)t a jogszabályban rendelkezésre álló határidőben igényelje. A Kormány viszont az indítványozó által sérelmezett „örökjáradék” megállapításakor az Etv. alapján keletkezett pénzbeli kártalanítási igények járadékká alakításának – az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 3. § (4) bekezdésében számára meghatározott – feladatát hajtotta végre. A törvényi szabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát az indítványozó nem kezdeményezte, és nem állí-

totta azt sem, hogy az Országgyűlés mint jogalkotó szerv mulasztotta el jogalkotói feladatát.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 2004-ben bejegyzett egyház tekintetében nem állapítható meg olyan jogalkotói feladat, melynek elmulasztásával a Kormány alkotmányellenes állapotot idézhetett volna elő, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

Az Alkotmánybíróság az indítvány kapcsán megjegyzi, hogy a volt egyházi tulajdonokkal kapcsolatos esetleges egyedi vagyoni igények elbírálására nincs hatásköre.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

766/B/2001. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény 22/A. §-a, 22/B. §-a, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 245/B. §-a és 245/C. §-a, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény 21. § (1) bekezdés *i*) pontja, 26. § *m*) pontja, 87. § (1) bekezdés *i*) pontja és 94/B. §-a, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 14/A. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Indítványozók az Alkotmánybíróság előtt utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményeztek a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.), valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény 22. §-a, 75. §-a, 90. § (2)–(5) bekezdése, 92. §, 93. §, valamint 94. § (2)–(3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása, és megsemmisítése iránt.

Az indítványban megjelölt rendelkezések a Ktv.-be (22/A. §, 22/B. §) a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvénybe (a továbbiakban: Hszt.) (245/B.-át és 245/C. §), az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvénybe (a továbbiakban: Üsztv.) [21. § (1) bekezdés *i*) pontja, 26. § *m*) pontja, 87. § (1) bekezdés *i*) pontja és 94/B. §-a], a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvénybe (a továbbiakban: Bjt.) (10/A. §–10/F. §), valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvénybe (a továbbiakban: Iasz.) (14/A. §) épültek be. Ezért az Alkotmánybíróság vizsgálatát ezen szabályok tekintetében folytatta le.

Indítványozók álláspontja szerint a hivatkozott rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, mivel „az Országgyűlés rendkívül kusza, zavaros és önkényes jogértelmezésre is alapot adó törvényt alkotott”, továbbá e rendelkezések diszkriminatívak is mivel a köztisztviselők, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, az ügyészségi valamint a bírósági és igazságszolgáltatási alkalmazottak vonatkozásában számos ponton eltérő, olykor nehezen értelmezhető szabályokat tartalmaznak. Így a szabályozás nem összeegyeztethető az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal sem. Megvalósulni vélik ugyanakkor a magántitokhoz, valamint a személyes adatok védelméhez való jog [Alkotmány 59. § (1)] sérelmét is a szabályozás kapcsán, továbbá a bírák tekintetében hivatkozik még az Alkotmány 48. § (3) bekezdésében és 50. § (4) bekezdésében foglaltak sérelmére is.

2. A fentebb hivatkozott jogszabályi rendelkezéseket időközben nagyrészt – a Bjt. hivatkozott rendelkezései kivételével – egyéb törvények hatályon kívül helyezték.

2.1. A Ktv. 22/A. §-ának indítványozó által hivatkozott szövegrészét, 2008. január 1. napjától az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) 18. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte, és helyébe a vagyongyarapodás vizsgálatára vonatkozó szabályokat iktatta be. A Ktv. 22/B. §-át a Vnytv. 25. §-ának *b*) pontja hatályon kívül helyezte, szintén 2008. január 1. napjával. A Hszt. 245/B. §-át és 245/C. §-át a Vnytv. 25. § *f*) pontja, az Üsztv. 21. § (1) bekezdés *i*) pontját, 26. § *m*) pontját, 87. § (1) bekezdés *i*) pontját, 94/B. §-át ugyanennek a törvénynek a 25. § *e*) pontja, az Iasz. 14/A. §-át pedig szintén e törvény 25. § *h*) pontja helyezte hatályon kívül 2008. január 1. napjával.

2.2. Az Alkotmánybíróság a szabályozás változásairól az indítványozót tájékoztatta, és egyben felhívta nyilatkozni, fenntartja-e indítványát. Az indítványozó a felhívásra a megadott határidőn belül nem válaszolt.

3. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. A jelen ügyben az indítvány hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések utólagos normakontrolljára irányult, indítványozó a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó új szabályozásra nem terjesztette ki az indítványát. A jelen végzés 2. pontjában megjelölt, indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére tekintettel az Alkotmánybíróság 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.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványban megjelölt, még hatályban lévő indítványrészeket (a Bjt. 10/A.–10/F. §-ait) a jelen ügytől elkülönítette, és azt 1168/B/2008. ügyszám alatt, külön eljárás keretében vizsgálja.

Budapest, 2008. november 4.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

918/B/2001. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó 22/A. § (8) bekezdés *c*)–*h*) pontjai alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybíróság előtt indítványozók utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményeztek a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó 22/A. § (8) bekezdés *c*)–*h*) pontjai, továbbá a köztisztviselők díjazásával kapcsolatos 44/A. § (1) és (5) bekezdése, valamint 46. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása, és megsemmisítése iránt. Az Alkotmánybíróság eljárása lefolytatásának megkezdésekor megállapította, hogy az indítványok egymástól tartalmilag elkülöníthető alkotmányossági problémákat vetnek fel, ezért azokat elkülönítette. Így a jelen eljárás tárgyát kizárólag a Ktv. vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget kifogásoló 22/A. § (8) bekezdés *c*)–*h*) pontjai képezik, míg a köztisztviselők illetményével kapcsolatban felvetett alkotmányossági problémákat az Alkotmánybíróság 142/B/1998. AB határozatában (ABH 2005, 757, 765.) bírálta el. Indítványozók álláspontja szerint a Ktv. vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget előíró, kifogásolt rendelkezései sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, ellentétesek a magántitokhoz, valamint a személyes adatok védelméhez való joggal [Alkotmány 59. § (1)], továbbá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében rögzítettekbe ütköznek.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Ktv. indítványában megjelölt 22/A. §-ának indítványozó által hivatkozott szövegrészét, 2008. január 1. napjától az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény 18. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte, és helyébe a vagyongyarapodás vizsgálatára vonatkozó szabályokat iktatta be. Az Alkotmánybíróság a szabályozás változásáról az indítványozókat tájékoztatta, és egyben felhívta őket, hogy nyilatkozzanak, változatlan tartalommal fenntartják-e indítványukat. Az indítványozók a felhívásra a megadott határidőn belül nem válaszoltak.

3. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkot-

mányjogi panasz esetében vizsgálja. A jelen ügyben az indítvány hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések utólagos normakontrolljára irányult, indítványozó a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó új szabályozásra nem terjesztette ki az indítványát. A támadott jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. november 4.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

979/B/2001. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény 7. § (7) bekezdése, 22/A. §-a, 22/B. §-a, 80. § (1) bekezdésének *i*) pontja, 58/A. §-a, 106. § (3) bekezdése, 6. számú melléklete, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 245/B. §-a, 245/C. §-a, 245/N. § (2) bekezdése, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény 87. § (1) bekezdés *i*) pontja, 94/B. § (1)–(3) bekezdése, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 14/A. § (1) bekezdése és 19. § (2) bekezdése, továbbá a vagyonyilatkozat tételéről, átadásáról, kezeléséről, az abban foglalt adatok védelméről, valamint a Közszolgálati Ellenőrzési Hivatal szervezetéről, működéséről és az ellenőrzési eljárás lefolytatásáról szóló 114/2001. (VI. 29.) Korm. rendelet alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybíróság előtt indítványozó utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményezett az indítvány benyújtásának időpontjában a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó jogszabályok, úgymint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 7. § (7) bekezdése, 22/A. §-a, 22/B. §-a, 80. § (1) bekezdésének *i*) pontja, 106. § (3) bekezdése, 6. számú melléklete, 58/A. § (7) bekezdése, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 245/B. §-a, 245/C. §-a, 245/N. § (2) bekezdése, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Üsztv.) 87. § (1) bekezdés *i*) pontja, 94/B. § (1)–(3) bekezdése, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 3. § (1) bekezdés *f*) pontja, 10/A. a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény – 10/F. §-a, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Iasz.) 14/A. § (1) bekezdése, továbbá a Közszolgálati Ellenőrzési Hivatal szervezetéről, működéséről és az ellenőrzési eljárás lefolytatásáról szóló 114/2001. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) alkotmányellenességének megállapítása, és megsemmisítése iránt.

1.1. Indítványozó álláspontja szerint a Ktv., a Hszt., az Üsztv., a Bjt, és az Iasz. fent megjelölt, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó rendelkezései, valamint a Kr. rendelkezései nem alkalmasak a törvények által meghatározott célok elérésére: vagyis a tényleges jövedelem feltárására, az elfogyasztott jövedelem nem tükröződik a felhalmozott vagyonban, a rendszer nem teszi lehetővé a különböző természetbeni juttatások, illetve egyéb veszteségek kimutatását. A szabályozással megvalósulni látja ugyanakkor az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében rögzített magántitokhoz való jog korlátozását is, mind „a támadott jogszabályok alapján jogviszonyt létesítő személyek, mind a velük közös háztartásban élő közvetlen hozzátartozók tekintetében”. Az általa támasztott, fentebb ismertetett kifogások szerinte az alapvető jogok olyan mértékű korlátozását jelentik, amelyek alkotmányosan nem indokolhatók, sértve ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, valamint 8. § (1) bekezdésében foglaltakat.

1.2. Indítványában előadja még, hogy álláspontja szerint a Ktv. 58/A. § (7) bekezdése sem egyeztethető össze az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményével, mivel „normatív erővel ruházza fel a belügyminiszter ajánlását”.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítványában megjelölt jogszabályi rendelkezések időközben nagyrészt – a Bjt. hivatkozott rendelkezései kivételével – egyéb törvények hatályon kívül helyezték.

2.1. Ennek következtében a Ktv. indítványában megjelölt 22/A. §-ának indítványozó által hivatkozott szöveg-

részét, 2008. január 1. napjától az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) 18. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte, és helyébe a vagyongyarapodás vizsgálatára vonatkozó szabályokat iktatta be. A Ktv. 7. § (7) bekezdését, 22/B. §-át, 80. § (1) bekezdésének *i*) pontját és 6. számú mellékletét a Vnytv. 25. §-ának *b*) pontja helyezte hatályon kívül, szintén 2008. január 1. napjával. A Hszt. 245/B. § (1) bekezdését a Vnytv. 25. § *f*) pontja, az Üsztv. 87. § (1) bekezdés *i*) pontját, 94/B. §-át ugyanennek a törvénynek a 25. § *e*) pontja, az Iasz. 14/A. §-át, valamint 19. § (2) bekezdését pedig szintén e törvény 25. § *h*) pontja helyezte hatályon kívül 2008. január 1. napjával.

A Kr.-t az egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai deregulációjáról szóló 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet 1067. pontja helyezte hatályon kívül 2008. május 16. napjával.

2.2. Az indítványozó által szintén alkotmányellenesnek vélt, az etikai eljárásra vonatkozó Ktv. -ben rögzített szabályokat (Ktv. 58/A. §) a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 127. § (1) bekezdés *a*) pontja helyezte hatályon kívül 2003. július 1. napjától.

2.3. Az Alkotmánybíróság a szabályozás említett változásairól az indítványozót tájékoztatta, és egyben 15 napos határidő tűzésével felhívta, hogy nyilatkozzék, fenntartja-e indítványát. Az indítványozó a felhívásra a megadott határidőn belül nem válaszolt.

2.4. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. A jelen ügyben az indítvány hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések utólagos normakontrolljára irányult, indítványozó a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó új szabályozásra nem terjesztette ki az indítványát. A jelen végzés 2. pontjában megjelölt jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére tekintettel az Alkotmánybíróság 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.

3. Indítványozó szoros tartalmi összefüggés okán kérte a Ktv. 106. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezés értelmében a Ktv. vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó rendelkezéseit beiktató 2001. évi XXXVI. törvény „hatálybalépé-

sét követő 120 napon belül – a 2000. december 31-i állapotnak megfelelően – vagyonyilatkozatot kell tennie a törvény hatálybalépésekor közszolgálati jogviszonyban álló vagyonyilatkozat tételére köteles köztisztviselőnek. Ha e kötelezettségének nem tesz eleget, közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik”.

Ez a szabály, a megjelölt időbeli korlát miatt, kizárólag a Ktv. vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget előíró rendelkezései hatálybalépésének időpontjában közszolgálati viszonyban álló köztisztviselőkre vonatkozott, tehát egy alkalomra vonatkozó rendelkezést tartalmazott. Mivel a Ktv. vagyonyilatkozat-tételre vonatkozó szabályai – amelyek alkalmazandóak voltak a 106. § (3) bekezdése értelmében 2001. július 1. napjától számított 120 napon belül a közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségére – időközben, ahogyan azt az Alkotmánybíróság a jelen végzés 2.1. pontjában részletesen kifejtette hatályon kívül helyezésre kerültek, ezért az Alkotmánybíróság a Ktv. 106. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítésére irányuló eljárást az Ügyrend. 31. § *e*) pontja alapján megszüntette.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványban szereplő, változatlanul hatályban maradt indítványrészeket [a Bjt. 3. § (1) bekezdés *f*) pontját, 10/A. §–10/F. §-ait] a jelen ügytől elkülönítette, és azt 1169/B/2008. ügyszám alatt, külön eljárás keretében vizsgálja.

Budapest, 2008. november 4.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

105/B/2002. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó 22/A. §-a, 22/B. §-a és 6. számú melléklete alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az Alkotmánybíróság előtt indítványozó utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményezett a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó 22/A. §-a, 22/B. §-a és 6. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítása, és megsemmisítése iránt. Indítványozó álláspontja szerint a Ktv. vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget előíró, kifogásolt rendelkezései ok és jogszerű cél nélkül aránytalan mértékben korlátozzák az Alkotmányban biztosított alapvető jogokat, ami ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, továbbá diszkriminatívak is mivel különbséget tesznek képviselő és nem képviselő kormánytagok között, s így nem összeegyeztethetők az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal sem. Megvalósulni véli ugyanakkor a magántitokhoz, valamint a személyes adatok védelméhez való jog [Alkotmány 59. § (1)] sérelmét is a szabályozás kapcsán.

2. A Ktv. indítványban megjelölt 22/A. §-ának indítványozó által hivatkozott szövegrészét, 2008. január 1. napjától az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) 18. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte, és helyébe a vagyongyarapodás vizsgálatára vonatkozó szabályokat iktatta be. A Ktv. 22/B. §-át és 6. számú mellékletét a Vnytv. 25. §-ának *b)* pontja helyezte hatályon kívül, szintén 2008. január 1. napjával. Az Alkotmánybíróság a szabályozás változásáról az indítványozót tájékoztatta, és egyben felhívta nyilatkozzék, fenntartja-e indítványát. Az indítványozó a felhívásra a megadott határidőn belül nem válaszolt.

3. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. A jelen ügyben az indítvány hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések utólagos normakontrolljára irányult, indítványozó a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség új szabályozására nem terjesztette ki az indítványát. A támadott jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerke-

zetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *a)* pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. november 4.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1109/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Bragyova András* és *dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 1999. évi CXIV. törvény 14. §-ának (1) bekezdése vonatkozásában fennálló alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Indokolás

1. A Legfelsőbb Bíróság a Kf. IV. 37.100/2002. szám alatt folyamatban lévő eljárását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 1999. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Mktm.) 14. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét, továbbá zárja ki ennek a jogszabálynak az adott perben való alkalmazását. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés „sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében foglalt, a jogállamiság fontos alkotóelemének tekintett jogbiztonság követelményét”. Az indítványozó előadta, hogy az Mktm. 14. §-ának (1) bekezdése, amely az Mktm. hatálybalépéséről rendel-

kezik, többek között az Mktm. azon rendelkezését (Mktm. 11. §-át) is hatályba léptette, amely a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Mkt.) 37. §-ának (2) bekezdését módosította. Az Mkt. 37. § (2) bekezdésének hatályon kívül helyezett szövege szerint nem lehet etikai-fegyelmi eljárást indítani, ha az etikai, illetve fegyelmi vétséget megalapozó cselekmény elkövetése óta egy év eltelt. Az Mktm. 11. §-a az etikai vétség elévülési határidejét három évre emelte. Az indítványozó érvelése szerint a jogbiztonság sérelmét az okozza, hogy az Mktm. 14. §-ának megtámadott (1) bekezdésével a jogalkotó úgy léptette hatályba az említett elévülési határidőt felemelő jogszabályt, hogy nem rendelkezett az Mktm. hatálybalépésekor folyamatban levő eljárásokban alkalmazandó jogszabályról.

A tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LVII. törvény 14. §-a alapján – 2008. január 1-jei hatállyal – megállapított 34. § (2) bekezdés szerint viszont a fegyelmi felelősséget az elkövetés idején hatályban lévő jogszabályok, illetve kamarai szabályzatok szerint kell elbírálni. Ha az elbíráláskor hatályban lévő rendelkezések enyhébb elbírálást tesznek lehetővé, úgy ezeket kell alkalmazni.

2. Az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.

2.1. Az Abtv. 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az indítványozó beadványában a bírósági eljárás alapját szolgáló ügy részleteinek ismertetése mellett azt kifogásolta, hogy „a jogalkotó az elévülési határidő felemeléséről szóló rendelkezés hatálybalépésére nem alkotott olyan átmeneti szabályt, amely a törvénymódosítás hatálya alól kivonta volna az egy éves elévülési határidő számításával már elévült, illetve a törvény hatálybalépésekor folyamatban levő elévülési határidővel érintett etikai, fegyelmi vétségeket, alkotmányellenes helyzetet teremtett, amely sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében foglalt (...) jogbiztonság követelményét”.

2.2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának [pl. 14/1990. (VI. 27.) AB határozat, ABH 1990, 170, 171.; 29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145, 150.; 32/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153.; 46/2002. (XI. 11.) AB határozat, ABH 2002, 602, 606.; 58/2003. (XI. 21.) ABH 2003, 892, 895.] megfelelően az indítványt tartalma szerint bírálja el.

A bírói indítvány ugyan a megjelölt jogszabály alkotmányellenességének a megállapítását kezdeményezi, az indítvány tartalmából azonban megállapítható, hogy az valójában alkotmányellenes helyzetet előidéző jogalkotói mulasztás megállapítására irányul.

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 – tartalmában – 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.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben sem veheti át a jogalkalmazó feladatát, a *ratione temporis* hatályos jogszabály megállapítását és az ügyben való alkalmazását. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság rámutatott, „[a]nnak megállapítása (...), hogy a konkrét ügyekben a történeti tényállás figyelembevétele mellett mely jogszabályhelyek alkalmazandók, a jogalkalmazásra tartozó kérdés”. (501/B/2006. AB határozat, ABH 2006, 1894, 1901.)

Budapest, 2008. november 18.

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.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

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

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleménye

Az Mktm. 14. § (1) bekezdésével kapcsolatban előterjesztett bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróságnak érdemben kellett volna elbírálni, mivel az indítvány visszautasításának nem álltak fenn a feltételei.

Az Abtv. 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság eljárásának alapjául csak megfelelő indítvány szolgálhat, az Alkotmánybíróság az indítványokat tartalmuk szerint bírálja el. Jelen ügyben – éppen az indítvány tartalma alapján – érdemben kellett volna a felvetett alkotmányossági kérdést vizsgálni. Az indítványozó legfelsőbb bírósági bírák ugyanis megjelölik, hogy mely jogszabályi rendelkezést [Mktm. 14. § (1) bekezdése] mely okból tartanak alkotmányellenesnek [az Alkotmány jogállamiságot rögzítő 2. § (1) bekezdésébe ütközés miatt], és indítványukat meg is indokolták. A kezdeményezést előterjesztő bírák felhívták a figyelmet arra, hogy az alapvető alkotmányossági probléma azáltal keletkezett, hogy az új elévülési szabályhoz nem alkotott az Országgyűlés megfelelő átmeneti szabályt, de a végzéstől eltérően az indítványuk nem mulasztás megállapítására, hanem a megjelölt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására, megsemmisítésére és az adott ügyben való alkalmazása visszamenőleges kizárásának kimondására irányul. Mindezek elegendő alapot nyújtottak volna az ügy elbírálásához.

Véleményem szerint a bírói kezdeményezés érdemi elbírálása állt volna összhangban a 8/1992. (I. 30.) AB határozatban (ABH 1992, 51, 54.) rögzített elvvel.

Budapest, 2008. november 18.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

405/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 7. § (7) bekezdése, valamint 22/A. § (1), (7), (14)–(15) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Indítványozók az Alkotmánybíróság előtt utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményeztek a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) számos rendelkezése vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság vizsgálatának megkezdésekor megállapította, hogy az indítványok tartalmilag elkülöníthető alkotmányossági problémákat vetnek fel, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat elkülönítette. Így a jelen ügy tárgyát csak a Ktv. 7. § (7) bekezdésével, valamint 22/A. § (1), (7), (14)–(15) bekezdéseivel összefüggésben előterjesztett utólagos normakontroll iránti kérelem képezi. A további indítványrészeket az Alkotmánybíróság 911/B/2003. ügyszám alatt bírálja el.

Az indítványozók szerint a Ktv. vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget szabályozó rendelkezései sértik az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, mivel a jogszabályban meghatározott cél elérésére nem alkalmasak. Úgy vélik, a hivatkozott rendelkezések az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmával sem összeegyeztethetők, mert eltérő szabályokat tartalmaznak a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség bevezetését megelőzően, illetve azt követően kinevezett köztisztviselőkre.

Az indítványban megjelölt jogszabályi rendelkezések időközben jelentősen megváltoztak. A Ktv. 22/A. §-ának indítványozók által hivatkozott szövegrészét, 2008. január 1. napjától az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) 18. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte, és helyébe a vagyonyarapodás vizsgálatára vonatkozó szabályokat iktatta be. A Ktv. 7. § (7) bekezdését a Vnytv. 25. §-ának *b*) pontja helyezte hatályon kívül, szintén 2008. január 1. napjával.

Az Alkotmánybíróság a jogszabályváltozásra tekintettel felhívta az indítványozókat, hogy nyilatkozzanak, fenntartják-e indítványukat, illetve kívánják-e módosítani. Az indítványozók válaszlevelükben indítványukat visszavonták.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § *d*) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2008. november 11.

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.,
alkotmánybíró

198/D/2006. 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 271. § *p*) pontja, valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 219. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség és az alkotmányos követelmény megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 271. §-ának *p*) pontja, valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 219. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e rendelkezéseknek a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint másodfokú bíróság Pfv. E.22.189/2005/2. számú végzésével elbírált ügyben való alkalmazásának kizárását kezdeményezte.

Előadta, hogy mint végrehajtást kérő végrehajtási kifogást terjesztett elő, melyet a Nyíregyházi Városi Bíróság 2004. október 25-én hozott 1601-B8.Vh.1254/2002/34. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül – annak elkétszességére tekintettel – hivatalból elutasította, miután az indítványozó nem tudta igazolni, hogy a végrehajtási kifogását határidőben nyújtotta be. Az indítványozó fellebbezése folytán az elsőfokú bíróság végzését a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 4. Pkf.20.968/2005/2. számú végzésével helybenhagyta. Az indítványozó másodfokú bíróság végzése ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmét a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint másodfokú bíróság Pfv. E.22.189/2005/2. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül hivatalból elutasította, utalva arra, hogy a Pp. 270. § (1) bekezdése alapján a jogerős ítélet, vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés esetében van helye felülvizsgálati eljárásnak, kivéve ha azt a törvény kizárja [Pp. 271. § *p*) pont]. A felülvizsgálati bíróság végzésének indokolása kifejti, hogy a Vht. tételesen meghatározza, hogy a végrehajtási ügyben hozott, másodfokon jogerőre emelkedett végzések közül melyek támadhatók meg felülvizsgálati kérelemmel: a Vht. 219. §-ában foglaltak alapján ez a végrehajtás foganatosításával kapcsolatban csak az ingatlanárverés vagy a nyilvános pályázat megsemmisítéséről döntő másodfokon jogerőre emelkedett végzés lehet. A végrehajtási kifogást elkétszesség okán elutasító első fokú végzést helybenhagyó má-

sodfokú végzés nem tartozik ebbe körbe, annak felülvizsgálatára – a felülvizsgálati bíróság érvelése szerint – nincs lehetőség.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Pp. 271. § *p*) pontjának és a Vht. 219. §-ának az alkotmányellenességét az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére, az Alkotmány 50. § (1) és (3) bekezdésére, az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésére hivatkozással állította. Indokolásában valójában a Pp. 271. § *p*) pontjának a bírósági gyakorlat szerinti értelmezését vitatta, előadta, hogy a jogorvoslat biztosítása szükséges valamennyi határozattal szemben annak érdekében, hogy megvalósuljon a bíróságok törvénynek való alávetettsége, hivatkozással arra, hogy a bíróságoknak a törvényeket a magyar nyelv szabályai szerint kell alkalmazniuk.

Nézete szerint a Pp. és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) rendelkezései szabályozási hiányosság miatt nem felelnek meg a jogállamiság követelményének, mivel nem teszik lehetővé az Alkotmány 50. § (1) és (3) bekezdésében foglalt követelmények betartását (megjegyzti ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó a Bszi. alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó konkrét kérelmet nem terjesztett elő).

Álláspontja szerint a felülvizsgálati kérelemmel megtámadható határozatok köréből „a végrehajtó által hozott intézkedések elleni jogorvoslat kapcsán hozott más bírósági határozatok kizárása” sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, mivel az alapvető jog lényeges korlátozását jelenti.

Az indítványozó megítélése szerint a jogállamiság követelményét sérti továbbá, hogy „a 2001. évi CV. törvény 10. §-ával megállapított Pp. 271. § első mondata 2002. január 1-jei hatálybalépésével a törvény nem rendelkezett az átmeneti rendelkezésekben arról, hogy a felülvizsgálattal kapcsolatban e törvény hatálybalépése előtti szabályok miként alkalmazhatók, illetve azokat nem módosította, illetve nem helyezte hatályon kívül”. Mindez vonatkozik a Pp. 271. § *p*) pontjára is, amely 2005. január 1-jén lépett hatályba.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Vht. 219. §-a alkotmányellenességével összefüggésben a bírósági végzések alkotmányellenességét azok diszkriminatív voltaira való hivatkozással is állította, mivel nézete szerint azok az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével ellentétben a tulajdon tárgya szerint tesznek különbséget az ingatlantulajdonosok javára.

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

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jog-

orvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetve más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés alapján az alkotmányjogi panaszt írásban, a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell előterjeszteni az Alkotmánybíróságnál. 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, 361–362.]

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő, vagyis az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati jog kimerítésének tartalmát, mint az alkotmányjogi panasz egyik feltételének teljesülését már számos határozatában vizsgálta. Így ezen feltételeket a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító végzése esetében a 81/D/2005. AB végzésében (ABH 2007, 2719.; a továbbiakban: Abv.) fejtette ki, mely megállapításait az Alkotmánybíróság jelen eljárása során is irányadónak tekintette.

Az Abv. – összegezve eddigi gyakorlatát – kiemelte, hogy a 41/1998. (X. 2.) AB határozat alkotmányos követelményként fogalmazta meg: „ha a panaszolt alapjogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, (...) az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani.” (ABH 1998, 306.) 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.)

Utalt továbbá a 663/D/2000. AB határozat indokolására, amelyben az Alkotmánybíróság megerősítette: „»Ha ugyanis a felülvizsgálati bíróság határozata nem érdemi« (ABH 1998, 306, 310–311.), akkor az alkotmányjogi panasz benyújtásának nem állnak fenn az Abtv. 48. §-ában foglalt feltételei.” (ABH 2003, 1223, 1229.)

Mint ahogy azt az Alkotmánybíróság a 723/D/2001. AB végzésében (ABH 2005, 1599, 1600.) hangsúlyozta, 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 biztosít-

tott jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelem orvosolhatóvá válik.” (ABH 1991, 272, 281–282.) A 23/1998. (VI. 9.) AB határozat megállapította: „Minden jogorvoslat lényegi, immans elem a »jogorvoslat« lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem 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 „jogorvoslat”.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság 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. (663/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1223, 1229.; 967/D/2000. AB végzés, ABH 2004, 2070, 2072.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1637.; 189/D/2002. AB határozat, ABH 2005, 1070, 1073.; 448/D/2002. AB végzés ABH 2006, 2258, 2260.)

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a beadvány nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek, mert a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelmet elutasító végzése nem tekinthető az indítványozó jogvitás ügyében meghozott érdemi döntésnek. (Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az elsőfokú bíróság határozata sem tekinthető érdemi döntésnek, miután a Nyíregyházi Városi Bíróság 2004. október 25-én hozott 1601-B8.Vh.1254/2002/34. számú végzése a végrehajtási kifogást annak elkésztésére tekintettel utasította el.)

Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend; ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Pp. 271. § p) pontjával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, továbbá alkotmányos követelmény megállapítását is kérte.

3.1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint: Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelem 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 szabályo-

zás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos sértés 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 Ügyrend 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

3.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában alkotmányos követelmény megállapítását is kérte az Alkotmánybíróságtól. Alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt azonban – nem lévén az Abtv.-ben felsorolt külön hatáskör – 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. november 4.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

20/D/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.315/2006/2. számú jogerős végzésében alkalmazott, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 72. § (4) bekezdésének b) pontja, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 130. § (1) bekezdésének b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Baranya Megyei Bíróság 7.K.20.035/2006/2. számú, valamint a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.315/2006/2. számú végzése ellen részben az azokban alkalmazott, részben pedig az azokhoz – álláspontja szerint – kapcsolódó jogszabályi rendelkezések alkotmányellenessége megállapítása és megsemmisítése, valamint a konkrét ügyben való alkalmazhatóságuk visszamenőleges kizárása iránt.

Az indítványozó szerint az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 72. § (4) bekezdésének b) pontja az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe, az 50. § (1) [nyilvánvalóan a (2)] bekezdésébe, valamint a 77. § (2) bekezdésébe ütközik, mivel az a jogerős bírósági határozatok végrehajtását szolgáló közigazgatási határozatok esetében a bírósági utat kizárja. Véleménye szerint elengedhetetlenül szükséges a bírósági határozatok felülvizsgálatának megengedése, mivel „lehetséges, hogy a közigazgatási szerv nem a bírósági határozatban foglaltak szerint hozza meg a határozatát, vagy azt bírósági határozat nélkül hozza meg”.

Emellett az indítványozó szerint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 130. § (1) bekezdésének b) és f) pontjai nem felelnek meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményének, mivel azok egymásnak ellentmondanak, és nem egyértelműek.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztője továbbá azt állította, hogy az Áe. 3. § (6) bekezdés o) pontja, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) 25. § (2) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és az 50. § (2) és (3) bekezdéseibe ütközik. Emellett az indítványozó a Pp. 332/A. §-át az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdéseibe ütközőnek vélte.

II.

Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Áe.-t a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 189. § 2. pontja 2005. november 1-jétől teljes egészében hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés

(335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata 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 lehetséges, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és – ha az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja – a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség.

Az Áe. támadott rendelkezésének konkrét esetben való alkalmazása folytán az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz érkezett, ezért az Alkotmánybíróság e szabály szerint folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

2.1. 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 Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Fővárosi Ítéltábla jogerős határozatát 2006. november hó 20. napján vette kézhez, és indítványa 2007. január hó 5. napján, azaz 60 napon belül érkezett az Alkotmánybíróságra.

2.2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint 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 Fővárosi Ítéltábla jogerős végzésében alkalmazott jogszabályi rendelkezések – azaz az Áe. 72. § (4) bekezdésének *b)* pontja, valamint a Pp. 130. § (1) bekezdésének *b)* pontja – lehetnek.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által megjelölt egyéb jogszabályi rendelkezéseket – így különösen az Áe. 3. § (6) bekezdés *o)* pontját, a Pp. 130. § (1) bekezdésének *f)* pontját, valamint a Pp. 332/A. §-át – a jogerős végzés egyáltalán nem is tartalmazza, így azok alkalmazása – és ennek során a jogsérelme bekövetkezése – fel sem merülhet. Az Inyvtv. 25. § (2) bekezdését a támadott határozat tartalmazza ugyan, azonban az eljáró bíróság a döntését nem arra alapította.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Baranya Megyei Bíróság 7.K.20.035/2006/2. számú, nem jogerős végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panasz, va-

lamint a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.315/2006/2. számú végzésében nem alkalmazott jogszabályi rendelkezések – az Áe. 3. § (6) bekezdés *o)* pontja, a Pp. 130. § (1) bekezdésének *f)* pontja és a 332/A. §-a, valamint az Inyvtv. 25. § (2) bekezdése – alkotmányossági vizsgálatát mellőzte.

3. Az Alkotmánybíróság az Áe. 72. § (4) bekezdésének *b)* pontját abból a szempontból vizsgálta meg, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe, az 50. § (2) bekezdésébe, valamint a 77. § (2) bekezdésébe ütközik-e.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz – mint azt az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a jogsérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és az ügyben a jogorvoslatokat kimerítették, vagy jogorvoslatnak nincs helye [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]. Mivel az indítványozó nem jelölte meg, hogy a támadott rendelkezés konkrétan mely alapvető jogának sérelmét eredményezi – pusztán arra hivatkozott, hogy az a bíróságok Alkotmányban biztosított jogának a sérelmére vezet –, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt 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) 29. § *e)* pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

4. Az indítványozó szerint a Pp. 130. § (1) bekezdésének *b)* pontja nem felel meg a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményének, mivel az ellentmond a Pp. 130. § (1) bekezdésének *f)* pontjának, ezért nem egyértelmű.

Az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában kifejtette: „Az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására”. (ABH 1992, 289, 291.)

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz tartalmi követelményei jelen ügyben nem teljesülnek. Az indítványozó ugyanis nem hivatkozott az Alkotmányban foglalt valamely alapjogának megsértésére, az alkotmányjogi panaszban személyhez fűződő alanyi jogainak sérelmével összefüggésben kizárólag a jogbiztonság absztrakt követelményének sérelmét jelölte meg. Az 1140/D/2006. AB végzésében az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a] jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának. Ugyanígy nem tekinthe-

járás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Az indítványok nem tartoznak ezek körébe, továbbá, azok benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette. Miután az indítványozók az Mr1. egészének az alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését az Mr1. egy konkrét rendelkezésére [az Mr1. 1. § (2) bekezdésére] hivatkozással kérték, az Alkotmánybíróság vizsgálata azt is megállapította, hogy az Mr2. nem tartalmaz rendelkezést természetvédelmi terület rész védettségének megszüntetéséről, így az indítványozók kifogásai az Mr2. vonatkozásában nem vizsgálhatóak.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Mr1. alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványok tárgyában folytatott eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

242/B/2004. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a földgáz közüzemi díjainak megállapításáról szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM rendelet 11. § (3) bekezdése és 20. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó a földgáz közüzemi díjainak megállapításáról szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM rendelet (a továbbiakban: R.) 11. § (3) bekezdése és 20. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatát és megsemmisítését kérte. Az R. 11. § (3) bekezdése a szállítóvezetékéről ellátott földgázfogyasztók tekintetében az alulvételezés (a napi igénybejelentésnek megfelelő fogyasztást el nem érő vételezés) esetére is a viszonteladói gázdíj 10%-ának megfelelő díj megfizetését írja elő. A támadott 20. § (3) bekezdés hasonlóan rendelkezik a nem háztartási árszabás alá eső, 500 m³-nél többet fogyasztó tekintetében –, aki az R. 20. § (2) bekezdése szerint fogyasztói igénybejelentési kötelezettséggel rendelkezik. A támadott rendelkezések az indítványozó álláspontja szerint ellentétesek a földgázellá-

tásról szóló 2003. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 43. § (2) bekezdésével, amely csak a túlfogyasztást tekinti szerződésszegésnek, az alulvételezést – amit az R. szintén szerződésszegésként kezel – viszont nem tekinti szerződésszegésnek az Ftv. Emiatt a támadott rendelkezések sértik az Alkotmány 7. § (2) bekezdését és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az R. indítványozó által támadott rendelkezéseit a jogalkotó több alkalommal módosította. Az R. 11. § (3) bekezdésének hatályos szövegét az egyes földgáz árakkal, díjakkal kapcsolatos miniszteri rendeletek módosításáról szóló 44/2006. (VI. 30.) GKM rendelet (a továbbiakban: MódR.) 4. §-a állapította meg. Az R. 20. § (3) bekezdésének hatályos szövegét a MódR. 7. §-a állapította meg. Mivel a módosítások az indítványozó által felvetett alkotmányossági kérdéseket is érintették, az Alkotmánybíróság – határidő tűzésével – felhívta az indítványozót: nyilatkozzon arra vonatkozóan, hogy az új jogszabályi rendelkezésekre kiterjesztve fenntartja-e az indítványát és jelölje meg, hogy az új jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmány mely rendelkezéseivel és milyen indokok alapján tartja ellentétesnek. Az indítványozó az indítványát 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 alapján 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 erre jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság az R. 11. § (3) bekezdése és 20. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

1429/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a változtatási tilalom elrendel-

séről szóló 18/2005. (VIII. 25.) rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó jogi képviselője útján indítványt terjesztett elő, amelyben kérte az Alkotmánybíróságtól Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a változtatási tilalom elrendeléséről szóló 18/2005. (VIII. 25.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének megállapítását és Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselő-testületének Dunakeszi Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 16/2006. (VII. 03.) rendelete hatálybalépésének napjára, 2006. augusztus 3-ára visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Az indítványozó megítélése szerint az Ör. azért alkotmányellenes, mert az Ör. 3. §-a a rendelet időbeli hatályát 3 évben határozta meg, s ezért sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdését, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ét.) 20. § (2) és (3) bekezdését, továbbá az Alkotmány 7. § (2) bekezdését és a 44/A. § (2) bekezdését. Az indítványozó az indítvány-kiegészítésében kifejtette, hogy – álláspontja szerint – az Ör. megsértette a Jat. előírásait azzal, hogy határozott időre, három évre rendelte el a változtatási tilalmat, továbbá nem elégséges a jogszabályban megállapított időbeli hatály, hanem az Ör.-t hatályon kívül kell helyezni, illetőleg a jogalkotó önkormányzatnak „meg kell állapítania, hogy a helyi építési szabályzat hatálybalépésével egyidejűleg a változtatási tilalmat rendelő önkormányzati rendelet hatályt veszti”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 2005. augusztus 25-én, kihirdetése napján lépett hatályba, és az Ör. 3. §-ának rendelkezése szerint 2008. augusztus 25-én hatályát veszítette. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy amennyiben az Ör. nem tartalmazott volna időbeli hatályára vonatkozó rendelkezést, akkor is az Ét. 21. § (1) bekezdése alapján az 2008. augusztus 25-én hatályát veszítette volna.

A Jat. 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. A Jat. nem határozza meg egyértelműen, hogy utóbbi határidőnek kifejezetten a jogszabály hatályának megszűnésére vagy alkal-

mazhatóságára kell-e vonatkoznia. Az Alkotmánybíróság több határozatában a Jat.-nak ezt a rendelkezését a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint a szabály alkalmazására a jogszabályban előírt határidő leletével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, és így már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti. [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 700.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.; 385/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1670, 1672–1673.; 35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 505.]

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a szerint előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. Az Ör. alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványként terjesztették elő. Az Alkotmánybíróság ezért – az ismertetett gyakorlatának megfelelően az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § a) pontja alkalmazásával (az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgyalanná vált) – az Ör. alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítvány ügyében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. november 17.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

KÖNYVISMERTETŐ

Dr. Holló András és dr. Balogh Zsolt 1994-ben határozták el először, hogy az Alkotmány tételeihez rendszeresen közreadják az alkotmánybírói gyakorlat – főként elvi tételeket tartalmazó – vázlatát:

Az értelmezett Alkotmány

című könyvet. Az ötéves ítélezési gyakorlat összefoglalásáról megjelent kötet pozitív szakmai visszhangja bátorította a szerkesztőket, hogy újabb öt év elteltével megjelentették a második kötetet. Ezt a munkát sokan forgatták mindazok, akiknek az alkotmányjogi ismeretek folyamatos frissítése megkerülhetetlen, de azok is, akik csupán érdeklődtek az Alkotmánybírói tevékenységéről, jogfejlesztő ítélezéséről.

Ismét eltelt öt év. A szerkesztők úgy döntöttek, hogy – immár hagyományként – elkészítik a tizenöt éves gyakorlat összefoglalását. E harmadik kötet megfelelő kiindulópontot jelent annak megismerésében, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései miként hatályosultak a gyakorlatban, az Alkotmány szabályaiból milyen elvi következtetések adódnak az államszervezet, a jogrendszer működését illetően. A tizenöt éves gyakorlat összefoglalása pedig ebben szilárd háttérrel 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 alkotmánybírói 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 egyetemeken jogi karain kötelező tantárgy, de a tematika, amely szerint tanítják, egyetemenként változó. Mindenütt közös jellemző azonban, hogy a tananyag alapvetően a büntügyi nyomozás kriminalisztikájához igazodik, mondhatni, a Rendőrtiszti Főiskola kriminalisztikai tananyagának rövidített és egyszerűsített kivonata. A hagyományos jogi pályákon – bíró, ügyész, ügyvéd – működő jogász számára szintén 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 Büntető Perrendtartást 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.

Példányoként 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

TARIFAJEGYZÉK

Érvényes 2009. január 1-jétől

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó által gondozott hivatalos lapokban (közlönyökben) elhelyezett hirdetés egy-egy szakma, ágazat képviselőinek pontosan célzott elérését teszi lehetővé. A nyomtatott példányszám túlnyomó része előfizetéses rendszerben kerül az olvasóhoz, remittenda így gyakorlatilag nem létezik, s ez a hirdetés költséghatékonyságát nagyban megnöveli. A Magyar Közlöny a Magyar Köztársaság hivatalos lapjaként hirdetéseket nem közöl. Rendszeresen megjelenik viszont a Magyar Közlöny melléklete, a Hivatalos Értesítő, amelyben a hivatalos közleményeken, hirdetményeken kívül üzleti célú hirdetések is elhelyezhetők.

A Hivatalos Értesítőben megjelentetni kívánt egyéb közlemények és hirdetmények díja megkezdett kéziratoldalanként 52 000 Ft + áfa.

A közlönyökben elhelyezett üzleti hirdetések tarifái a következők:

1/1 belív (174 x 240 mm)	206 000
hátsó borító	257 000
1/2 fekvő (174 x 120 mm)	109 000
álló (87 x 240 mm)	109 000
1/4 álló (87 x 120 mm)	59 000

Hirdetmények, közlemények díja (az ún. kötelező közzétételek díja ettől eltérő lehet):

Bélyegzők, okiratok, igazolványok stb. érvénytelenítése egységesen	14 300
Egyéb közlemények, hirdetmények megkezdett kéziratoldalanként	12 100

Behúzott anyagok oldalszámtól, súlytól és mérettől függően egyedi megállapodás szerint helyezhetők el. Nyomdakész film hiányában 10% technikai költséget számítunk fel. A fenti árak az általános forgalmi adót nem tartalmazzák. A kiadó fenntartja a hirdetések év közbeni árváltoztatásának jogát.

A hirdetés elhelyezője elfogadja a kiadó mindenkorai hirdetési üzletszabályzatát, amelyet kérésre megküldünk. A kiadó fenntartja a jogot, hogy jogszabályba vagy a hirdetési üzletszabályzatába ütköző hirdetéseket visszautasítja.

	Megjelenés/év
Belügyi Közlöny	24
Egészségügyi Közlöny	25
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	28
Hivatalos Értesítő (a Magyar Közlöny melléklete)	52
Oktatási és Kulturális Közlöny	36
Pénzügyi Közlöny	18
Szociális és Munkaügyi Közlöny	12
Az Alkotmánybíróság Határozatai	12
Ellenőrzési Figyelő	4

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 Értesítő*t, a *Turisztikai Értesítő*t és az *Önkormányzati Közlönyt*,
- 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 Közlöny**ben találhatják meg a számukra fontos információkat,
- az *Egészségbiztosítási Közlöny* az **Egészségügyi Közlöny**be 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 Neue Zeitung	7 308 Ft/év 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.



0 801 1

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

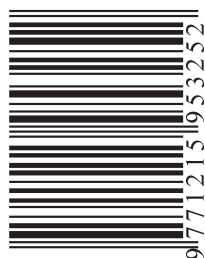
Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu).

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

08.3767 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.



9 771 215 953252