



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
37/2008. (IV. 8.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert az Országgyűlés a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényben nem szabályozta, hogy az Országos Rádió és Televízió Testület milyen szempontok alapján határozza meg a műsorszolgáltatási díj mértékét.....	438
38/2008. (IV. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 281/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	446
39/2008. (IV. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 382/2007. (IX. 27.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	448
40/2008. (IV. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 383/2007. (IX. 27.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	449
41/2008. (IV. 17.) AB határozat	A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény 100. § (1) bekezdésének a) pontja alkotmányellenességéről.....	450
42/2008. (IV. 17.) AB határozat	Zárszámadásról szóló törvények egyes rendelkezései, valamint jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezésével kapcsolatos egyes rendeletek alkotmányellenességéről.....	456
43/2008. (IV. 17.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 379/2007. (IX. 27.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	474
44/2008. (IV. 17.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 391/2007. (X. 10.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	476
45/2008. (IV. 17.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 462/2007. (X. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	478
46/2008. (IV. 17.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 489/2007. (XII. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	482
48/2008. (IV. 22.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	484
49/2008. (IV. 22.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 386/2007. (IX. 27.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	488
50/2008. (IV. 22.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 385/2007. (IX. 27.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	491
51/2008. (IV. 24.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 289/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	494

Szám	Tárgy	Oldal
52/2008. (IV. 24.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 290/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	496
53/2008. (IV. 24.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 288/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	497
54/2008. (IV. 24.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem biztosította az országgyűlési választások során a választójog gyakorlásának feltételeit azon választópolgárok számára, akik a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdésében meghatározott külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak	499
55/2008. (IV. 24.) AB határozat	Üröm Község Önkormányzatának a helyi adókról szóló, egységes szerkezetben megalkotott 17/2007. (IX. 24.) Kt. számú rendelete 15/D. § 1–3. pontjai alkotmányellenességéről.....	504
61/2008. (IV. 29.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 300/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	514
62/2008. (IV. 29.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 472/2007. (XI. 12.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	516
63/2008. (IV. 30.) AB határozat	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 9/A. § (2) bekezdés <i>a</i>) és <i>b</i>) pontja, (3) bekezdése, (4) bekezdés <i>b</i>) pontja, továbbá (6) bekezdése, valamint a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény 4. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességéről, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem alkotott megfelelő törvényi garanciákat arra, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 9/A. §-a alapján létrejött alapítványok a hozzájuk beérkezett támogatást a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvényben meghatározott alapítványi célokra fordítsák.....	520
64/2008. (IV. 30.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 376/2007. (IX. 27.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	537
65/2008. (IV. 30.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 378/2007. (IX. 27.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	538
66/2008. (IV. 30.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 389/2007. (X. 10.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	541
67/2008. (IV. 30.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 434/2007. (X. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	542
68/2008. (IV. 30.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 440/2007. (X. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	545
69/2008. (IV. 30.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 118/2007. (IV. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	548
70/2008. (IV. 30.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 490/2007. (XII. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	550

Szám	Tárgy	Oldal
47/2008. (IV. 17.) AB határozat	A fajtiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet 3. § 8. pontja, 4. § (2) bekezdés <i>c)</i> pontja, 5. § (6) bekezdése, 13. § (2)–(6) bekezdése, valamint 1. számú mellékletének 2. pont 2.1.1. alpontja alkotmányellenességéről	553
56/2008. (IV. 25.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 20/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról....	567
57/2008. (IV. 25.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 21/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról....	568
58/2008. (IV. 25.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 22/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról....	568
59/2008. (IV. 25.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 23/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról....	569
60/2008. (IV. 25.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 24/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról....	570
247/B/2000. AB határozat	A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 87. §-a, valamint a törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 39. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	571
287/B/2000. AB határozat	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 26. és 36. pontjai, 40. § (2)–(11) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	577
829/B/2000. AB határozat	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1. § (2) és (3) bekezdése, valamint 7. § <i>d)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	583
763/B/2001. AB határozat	Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 31. § (2) és (4) bekezdése, illetve 33. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	587
783/B/2001. AB határozat	A stabil vérkészítménytől HCV vírussal megfertőződött veleszületett vérszenységben szenvedő állampolgárok egységes állami kártalanításáról szóló 1093/2000. (XI. 24.) Korm. határozat alkotmányellenességének vizsgálatáról	591
290/B/2002. AB határozat	A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 27. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	596
567/B/2002. AB határozat	A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 8. § (2) bekezdés <i>a)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	600
157/B/2003. AB határozat	A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 35. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	602
415/B/2004. AB határozat	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 21. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	604
431/B/2004. AB határozat	Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény 309. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	606
864/B/2004. AB határozat	A Munkavállalói Résztulajdonosi Programról szóló 1992. évi XLIV. törvény 7. § (5) és (6) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	612
417/B/2005. AB határozat	Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 23. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	615
617/B/2005. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy a jogalkotó a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 47. §-ában nem határozta meg az üzemben tartó és az ideiglenes üzemben tartó fogalmát	620

Szám	Tárgy	Oldal
716/B/2005. AB határozat	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 64. § (1)–(2) bekezdése, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 66/B. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	625
808/B/2005. AB határozat	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 103. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	627
775/B/2006. AB határozat	A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 36. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	629
309/B/2007. AB határozat	A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény 76. § (4) bekezdésének 1998. január 1. napja és 2004. április 30. között hatályos „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	632
603/B/2007. AB határozat	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 65. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	635
679/B/2007. AB határozat	A mögöttes felelősségről szóló 1/2007. Polgári jogegységi határozat alkotmányellenességének vizsgálatáról	638
792/B/2007. AB határozat	A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/D. § (1) bekezdésének „de legfeljebb havonta a mindenkori minimálbér kétszeresének 70 százaléka” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	642
322/E/2008. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról, mert az Országgyűlés nem szabályozta az országos népszavazás kezdeményezésére és az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív tartalmát és formáját	645
430/B/2000. AB határozat	A zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelet 1. § (1) bekezdése, 4. §-a, 9. §-a, valamint 1. számú melléklete, valamint a zaj- és rezgésvédelemről szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése, továbbá 34. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	647
1015/B/2000. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy Érd Megyei Jogú Város Önkormányzata a Duna u.–Sárd u.–Balatoni út–Érd-alsó vasút által határolt területre nem alkotott szabályozási tervet	651
504/B/2001. AB határozat	Vértessomló Kisebbségi Települési Önkormányzat Képviselő-testületének Vértessomló Község törvényességi észrevétel miatt módosított építési szabályzatáról szóló 5/2002. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelete 12. §-a és 13. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	654
765/B/2004. AB határozat	Az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet 3. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról	658
973/B/2004. AB határozat	A nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés <i>da</i> és <i>dc</i> pontja, valamint 4. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenessége vizsgálatáról	662
613/B/2005. AB határozat	A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 40. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	667

Szám	Tárgy	Oldal
997/B/2005. AB határozat	A magyar légtér légiközlekedés céljára történő kijelöléséről szóló 26/2007. (III. 1.) GKM–HM–KvVM együttes rendelet 2. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról	668
1048/B/2005. AB határozat	Bugyi Nagyközség Önkormányzatának a Bugyi Nagyközség Település-szerkezeti Terve és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 22/2002. (X. 3.) számú önkormányzati rendelete 34. § (1) bekezdésének második mondata, a 40. § (1) bekezdése és a 47. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	673
680/B/2006. AB határozat	A településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építés-ügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés c) pontja, 5. §-a, 12. § (3)–(4) bekezdése, valamint 14. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	679
1073/B/2006. AB határozat	A gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet 15. § (3) bekezdése, 8. § (6) bekezdés b) pontja, valamint az 1. számú melléklet 2. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	683
548/B/2000. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	687
50/D/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	688
462/D/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	690
775/E/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	691
400/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	692
968/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	693
1505/B/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	694
1506/B/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	695
531/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	697
294/D/2002. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	697
267/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	699
697/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	700

KÖZLÖNY

§

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

37/2008. (IV. 8.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványok, valamint bírói kezdeményezés alapján, továbbá – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata tárgyában – *dr. Trócsányi László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy az Országgyűlés a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényben nem szabályozta, hogy az Országos Rádió és Televízió Testület milyen szempontok alapján határozza meg a műsorszolgáltatási díj mértékét.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy szabályozási kötelezettségének 2008. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja és a 113. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat és bírói kezdeményezéseket elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja és a 113. § (2) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja alapján az Országos Rádió és Televízió Testület által kiadott határozatok alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó kérelmet nyújtott be a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiak-

ban: Médiatörvény) 41. § (1) bekezdés *m*) pontjának, illetve e rendelkezésre hivatkozással meghozott 262/1997. (XI. 6.) ORTT határozat és az ezt módosító 464/2002. (III. 7.) ORTT határozat alkotmányossági vizsgálata tárgyában. A Médiatörvény 41. § (1) bekezdése határozza meg az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) feladatait. Ennek keretében az ORTT megállapítja és közzéteszi a műsorelosztással, valamint a műholdas terjesztéssel történő műsorszolgáltatás díjának mértékét (mértékeit). Az indítványozó véleménye szerint sérti a jogállamiság részét képező jobbiztonságot, hogy a Médiatörvény nem tartalmazza a díjmegállapításnál figyelembe veendő szempontokat, a díjmeghatározás bármikor, bármilyen tartalommal megváltoztatható. Törvényi korlát nélküli diszkrecionális döntéssel akár olyan mértékű műsorszolgáltatási díj is előírható ORTT határozatban, ami lehetetlenné teszi a médiapiacra való jelenlétet, s ezáltal sérül a sajtószabadság. Az ORTT nemcsak a díj meghatározására jogosult (ami az indítványozó szerint normaalkotás), hanem saját maga hajtja végre határozatát, ami szintén ellentétben áll a jogállamisággal. Az indítványozó végül utalt arra, hogy bár a díjtáblázat által meghatározott műsorszolgáltatási díjat meghatározó egyedi döntés ellen bírósághoz lehet fordulni, de magát a díjtáblázatot nem lehet bíróság előtt vitatni, s ez pedig a jogorvoslathoz való jogot és a bírósághoz fordulás jogát sérti.

A Médiatörvény 113. § (2) bekezdése szerint „ha a bejelentés tudomásulvételét a Testület hatvan napon belül nem tagadta meg, a bejelentést nyilvántartásba vettnek kell tekinteni azzal, hogy a műsorszolgáltatási díj mértékét e határidőn belül a jogosulttal közölni kell”. Az indítványozó kifejtette, hogy műsorszolgáltatási díj fizetése a szerződéses műsorszolgáltatók esetén még érthető, hiszen állami frekvenciát használnak, a nyertes pályázatot követően műsorszolgáltatási szerződést kötnek, a műsorszolgáltatási díj ezért ennek mintegy az ellenértéke. A csupán bejelentéshez és regisztrációhoz kötött műsorszolgáltatók esetén azonban a műsorszolgáltatási díj nem lehet ellenérték (csak adó, vagy adó jellegű fizetési kötelezettség), de a Médiatörvényből az sem derül ki, hogy az így létrejött jogviszony polgári jogi vagy közjogi jogviszony (szemben a szerződéses kapcsolattal – a műsorszolgáltatási szerződéssel –, amely egyértelműen magánjogi jellegű, véli az indítványozó). Az indítványozó kifejtette végül, hogy a műholdas és a vezetékes műsorszolgáltatókra a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja alapján előírt műsorszolgáltatási díj igazgatási szolgáltatási díjnak sem tekinthető, mivel akkor annak az igazgatási tevékenység költségeihez kellene igazodnia. A jogviszonyok keveredése a jobbiztonságot sérti.

A fentiek alapján az indítványozó a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontjának, illetve e rendelkezésre hivat-

kozással meghozott 262/1997. (XI. 6.) ORTT határozat és az ezt módosító 464/2002. (III. 7.) ORTT határozatnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével 57. § (1) és (5) bekezdésével, és a 61. § (1) és (2) bekezdésével való ellentéte megállapítását kérte.

Az indítványozó később ún. „kiegészítő iratot” nyújtott be, amelyben kiterjesztette indítványát a Médiatörvény 113. § (2) bekezdése vizsgálatára és megsemmisítésére is. A kiegészítő indítvány kérelmet tartalmazott az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye; kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény) 10. cikkével való összhang vizsgálatára is.

2. Az ORTT az 1. pontban ismertetett ügy indítványozója ellen, műsorszolgáltatási díj megfizetése iránti pert indított. A perben eljáró Fővárosi Ítéltábla a 9.Pf.21.656/2006/4-I. szám alatt – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybírósághoz fordult, s kérte a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontjának, valamint a Médiatörvény 113. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát, e rendelkezések megsemmisítését, valamint a konkrét ügyben történő alkalmazási tilalom kimondását. Az indítványozó bíróság – lényegében az 1. pontban ismertetett indítványozói érveléssel összhangban – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 57. § (1) és (5) bekezdésének a sérelmére hivatkozott. Új érvként kifejtette, hogy a jogorvoslathoz való jog azért is sérül, mivel „a fizetési kötelezettségre vonatkozó feltételrendszer jogi szabályozása hiányában a bíróság (...) nincs olyan helyzetben, hogy a műsorszolgáltatási díjjal összefüggő bármely jogvitában az eljárásra irányadó szabályoknak megfelelő érdemi határozatot hozzon”.

3. Az 1. pontban foglalt kérelemmel azonos tartalmú indítványt (és „kiegészítő iratot”) nyújtott be egy másik indítványozó. Az ORTT ezen ügy indítványozója ellen is pert indított a műsorszolgáltatási díj megfizetése iránt. A perben eljáró Fővárosi Ítéltábla ebben – a 9.Pf.21.285/2005/7-I. számú – ügyben is felfüggesztette az eljárását, s korábbi – a 2. pontban jelzett – beadványában szereplő azonos érvek alapján az Alkotmánybírósághoz fordult. A Fővárosi Ítéltábla ebben az ügyben is kezdeményezte a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontjának, valamint a Médiatörvény 113. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát, e rendelkezések megsemmisítését, illetve a jelölt ügyben való alkalmazási tilalom kimondását.

4. Az Alkotmánybíróság a négy indítványt tárgyak azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065. – a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, s egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó szabályai szerint:

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

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az 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.”

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

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

2. A Médiatörvény figyelembe veendő szabályai értelmében:

„41. § (1) A Testület feladatai:

(...)

m) megállapítja a műsorelosztással, valamint a műholdas terjesztéssel történő műsorszolgáltatás díjának mértékét (mértékeit), és ezt közzéteszi;”

„A műsorszolgáltatási szerződés alapvető tartalma

90. § (1) A műsorszolgáltatási szerződés a Testület és a pályázati eljárásban kiválasztott műsorszolgáltató között jön létre. Műsorszolgáltatási szerződést földfelszíni rendszerű műsorszórás útján megvalósuló, illetve a Kormány rendelkezési jogába tartozó (általa bérelt) műholdas, valamint rádiótávközlő eszközzel végzett műsorszolgáltatás esetén kell kötni.

(2) A műsorszolgáltató a pályázatában vállalt időtartamban és adásidőben az adásidő-beosztás szerint, saját megkülönböztető azonosítási jelét használva, a vállalt műsorstruktúrájának megfelelő műsor sugárzására jogosult és köteles, az általa üzemben tartott saját hálózaton, berendezésekkel, eszközökkel vagy távközlési szolgáltató (műsorszóró) szolgáltatás közreműködésével. A saját eszközökkel történő műsorszóró, szétosztó tevékenységekre a távközlési szolgáltatási engedélyt nem, de a külön jogszabályokban meghatározott egyéb engedélyeket be kell szerezni.

(3) A jogosult ellenszolgáltatásként negyedévenként előre műsorszolgáltatási díjat fizet. A műsorszolgáltatási jog elnyerésekor a díjat fél évre előre kell megfizetni. A díjfizetés késedelme esetén a Testület a szerződést tizenöt napos határidővel felmondhatja.

(4) A (3) bekezdésben foglaltak megszegése a törvény súlyos megsértésének minősül.

(5) A szerződésszegés miatt kiköthető kötbér esetenként nem haladhatja meg az éves műsorszolgáltatási díj ötven százalékát.

(6) A nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató nem köteles műsorszolgáltatási díjat fizetni. A nem nyereségérdekelttség feltételeinek való megfelelést a Testület állapítja meg. A feltételek teljesítéséről a műsorszolgáltató minden év végén a Testület által megállapított időpontban beszámol.”

„A vezetékes és a műholdas műsorszolgáltatás

113. § (1) Az a műsorszolgáltató, aki műsorának terjesztését kizárólag műsorelosztó rendszer segítségével végzi, műsorszolgáltató tevékenységének megkezdése előtt legalább harminc nappal köteles a Testületnek bejelenteni a 96. § (1)–(3) bekezdése szerinti adatokat.

(2) Ha a bejelentés tudomásulvételét a Testület hatvan napon belül nem tagadta meg, a bejelentést nyilvántartásba vettnek kell tekinteni azzal, hogy a műsorszolgáltatási díj mértékét e határidőn belül a jogosulttal közölni kell.

(3) A bejelentés tudomásulvételét meg kell tagadni, ha a bejelentő egyébként nem lehetne műsorszolgáltatási szerződés jogosultja.

(4) Törölni kell a nyilvántartásból a műsorszolgáltatót, ha

a) a nyilvántartásba vétel megtagadásának volna helye,
b) az üzemben tartó bejelentette a műsorszolgáltatás elosztásának megszüntetését, vagy tizenkét hónapon belül legfeljebb összesen hatvan napon át folytatta,

c) a törvény II. fejezetében foglalt kötelezettségét ismétlenül súlyosan megszegte.

(5) E § rendelkezéseit kell alkalmazni abban az esetben is, ha a műsorszolgáltatás nem a Kormány rendelkezési joga alá tartozó műhold igénybevételével történik.”

III.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbiakra alapozta:

1. A Médiatörvényben szabályozott műsorszolgáltatási díjfizetési kötelezettség megállapítása a műsorszolgáltató státusza alapján változik. A Médiatörvény 22. § (4) bekezdése szerint „a közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató mentesül a műsorszolgáltatási díj fizetésének kötelezettsége alól”. Eltérő megítélés alá tartozik a földfelszíni rendszerű műsorszórás útján megvalósuló, illetve a Kormány rendelkezési jogába tartozó (általa bérelt) műholdas, valamint rádiótávközlő eszközzel végzett műsorszolgáltatás. Ebben az esetben a Médiatörvény 90. § (1) bekezdése szerint műsorszolgáltatási szerződést kell kötni, amely az ORTT és a pályázati eljárásban kiválasztott műsorszolgáltató között jön létre. A Médiatörvény 90. § (3) bekezdése szerint „a jogosult ellenszolgáltatásként negyedévenként előre műsorszolgáltatási díjat fizet.

A műsorszolgáltatási jog elnyerésekor a díjat fél évre előre kell megfizetni. A díjfizetés késedelme esetén a Testület a szerződést tizenöt napos határidővel felmondhatja.” Ebben az esetben tehát a műsorszolgáltatási díjat a műsorszolgáltatási szerződés határozza meg.

A fentiekben – azaz a műsorszolgáltatási díj alól mentesülő közszolgálati műsorszolgáltató, illetve a műsorszolgáltatási díjat műsorszolgáltatási szerződés alapján fizető szolgáltató – kívül a Médiatörvény 113. §-a a vezetékes és műholdas műsorszolgáltatás cím alatt szabályozza a bejelentéshez és nyilvántartásba vételhez kötött szolgáltatók műsorszolgáltatási díjfizetési kötelezettségét. A 113. § (2) bekezdés kimondja, hogy ha a bejelentés tudomásulvételét a Testület hatvan napon belül nem tagadta meg, a bejelentést nyilvántartásba vettnek kell tekinteni azzal, hogy a műsorszolgáltatási díj mértékét e határidőn belül a jogosulttal közölni kell. A Médiatörvény 113. § (5) bekezdése szerint ezeket a rendelkezéseit kell alkalmazni abban az esetben is, ha a műsorszolgáltatás nem a Kormány rendelkezési joga alá tartozó műhold igénybevételével történik. Az indítványok a bejelentéshez kötött műsorszolgáltatók műsorszolgáltatási díjfizetését sérelmezik.

2. Valamennyi indítványozó felvetette a jogbiztonság sérelmét a tekintetben, hogy nem dönthető el: a műsorszolgáltatási díj fizetése közjogi vagy magánjogi jellegű jogviszonyt keletkeztet-e. Közjogi jogviszony esetén adónak, adó jellegű fizetési kötelezettségnek, esetleg igazgatási szolgáltatás díjának lehetne tekinteni a műsorszolgáltatási díjat, utóbbi esetben magánjogi szerződés alapján létrejött – kialakított – ellenszolgáltatásnak. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági probléma eldöntéséhez elsőként a műsorszolgáltatási díj természetét (célját, jellegét) vizsgálta meg.

A Médiatörvény alapján megállapítható, hogy a műsorszolgáltatási díj alapvetően a nyereségérdekelt műsorszolgáltatáshoz kapcsolódik. Ezzel összefüggésben teremt a díjfizetés alól kivételt a Médiatörvény 22. § (4) bekezdése a közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltatás tekintetében. A szerződés alapján történő műsorszolgáltatás körében is fennáll a kivétel, a 90. § (6) bekezdése kimondja, hogy a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltató sem köteles műsorszolgáltatási díjat fizetni. A műsorszolgáltatási díjnak a nyereségérdekelttséggel összefüggő voltát erősíti a Médiatörvény 108. § (4) bekezdése is, amely kimondja, hogy a közműsor-szolgáltatónak, ha nem kizárólag közszolgálati műsorának teljesítése céljából kapcsolódik hálózatba, műsorszolgáltatási díjat kell fizetnie. Megállapítható, hogy a Médiatörvényben a műsorszolgáltatási díj alapvetően egységes jogintézmény: a törvény a műsorszolgáltatási díj vonatkozásában nem tesz lényeges különbséget a szerint, hogy a díjfizetés miképpen keletkezik: szerződéssel, vagy nyilvántartásba vétellel. A különbségtétel a nyereségérdekelttség és a közszolgálatosság mentén található, nem pedig a jogviszony közjogi vagy magánjogi jellege mentén. Alkotmányossági szempontból ezért

önmagában közömbös, hogy a műsorszolgáltatási díjfizetés közjogi vagy magánjogi (esetleg mindkét elemet ötvöző) jogviszonyt hoz-e létre.

Megállapítható tehát, hogy a műsorszolgáltatási díj célja, felhasználási módja – a különböző módon megállapított díjak esetén is – hasonló, függetlenül a közjogi vagy magánjogi jogviszonyt keletkeztető problémától. Az Alkotmánybíróság a Médiatörvény egyéb rendelkezései vizsgálata során a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már rámutatott: „Önmagában az a tény, hogy egy jogszabályban a különböző jogágakhoz kapcsolódó jogintézmények keverednek, nem alkotmány-sértő. Emiatt az Alkotmánybíróság nem nyilvánította az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek a szokásos polgári jogi szankciónak nem tekinthető, de bizonyos mértékig polgári jogi szankció szerepét betöltő közérdekű célra fordítható bírság intézményét sem a válaszadás jogával kapcsolatos döntésében [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 505.]. A műsorszolgáltatási szerződés megkötésére és a műsorszolgáltatók szankcionálására vonatkozó szabályozásban a polgári és a közigazgatási jog elemeinek együttes alkalmazása alkotmányosan nem elfogadhatatlan.” (ABK 2007, június, 574, 585.)

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat, amelyek a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m)* pontjába és 113. § (2) bekezdésbe foglalt rendelkezések megsemmisítését azért kezdeményezték, mert azok alapján nem dönthető el a műsorszolgáltatási díj fizetésével keletkezett jogviszony természete, s ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság és jogbiztonság sérül.

3. Az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmány-sértést önmagában amiatt sem, hogy a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m)* pontja felhatalmazza az ORTT-t a műholdas terjesztéssel történő műsorszolgáltatás esetén a műsorszolgáltatási díj mértékének meghatározására, köz-zétételére, illetve, hogy a 113. § (2) bekezdés előírja e díj közlését a műsorszolgáltatóval.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette: „Az ORTT az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságból következően egy a döntéseit önállóan hozó, kizárólag az Országgyűlésnek felelős intézmény [Médiatörvény 32. § (1) bekezdés]. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint az ORTT autonóm államigazgatási szerv. Az ORTT működésének költségeit nem a központi költségvetés, hanem a Műsorszolgáltatási Alap fedezi. Az ORTT „egy sajtós állami szervtípus” [1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 64, 36–37.].” (ABK 2007. június 574, 577.) Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ORTT e speciális jogállására, továbbá a műsorszolgáltatási díj újraelosztó funkciójára is tekintettel nem sérti az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiságot, hogy az ORTT a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m)* pontja alap-

ján meghatározhatja a műsorszolgáltatási díj mértékét, s az sem, hogy a 113. § (2) bekezdés értelmében ezt a nyilvántartásba vett műsorszolgáltatóval közli.

Az indítványozók szerint a bejelentéshez kötött műsorszolgáltatási díjfizetési kötelezettség az Alkotmány 61. §-ába foglalt sajtószabadság sérelmével jár. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján kidolgozott szükségességi-arányossági követelmények alapján ítéli meg. Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfelelően az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (ABH 1992, 167, 171.)

Az Alkotmánybíróság a sajtószabadságot több határozatában több szempontból vizsgálta. Az elektronikus médiával kapcsolatos első döntésében már rámutatott arra, hogy a véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, 1992, 227, 230.]. Ezek a sajátosságok alapvetően az elektronikus média működtetésének technikai lehetőségeiből erednek (pl. a frekvenciák véges volta, a műholdas sugárzás vagy épp a digitális műsorterjesztés jellemzői stb.), amelyek az írott sajtóhoz képest – a sajtószabadság jogának érvényesülésén belül – sajtós, csak az elektronikus médiára irányadó feltételek előírásával is járhatnak. Maga az Alkotmány 61. § (4) bekezdése is külön szól a közszolgálati, illetve a kereskedelmi rádiót és televíziót érintő önálló törvényi szabályozásról. Így egy-egy jogintézmény, amely az elektronikus sajtót érintően alkotmányossági szempontból – az Alkotmány 61. §-a szerinti sajtószabadságot érintően – elfogadható, nem biztos, hogy az írott sajtó vonatkozásában is ugyanígy minősül. A jelen ügyben vizsgált műsorszolgáltatási díj a rádióra és a televízióra vonatkozó szabályozás rendszerébe tartozik, értékelése is csak e rendszer sajátosságait figyelembe véve történhet.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m)* pontjába és a 113. § (2) bekezdésbe foglalt műsorszolgáltatási díjfizetési kötelezettség nem sérti a sajtószabadságot. A médiaszabályozás Alkotmányból eredő követelménye a plurális tájékoztatás kiala-

kítása, a médiaegyensúly megteremtése. Ez pozitív állami intézkedéseket kíván. Az államnak az Alkotmány 61. §-ából és a 8. § (1) bekezdéséből fakadó intézményvédelmi kötelezettsége áll fenn az elektronikus sajtót érintő tájékoztatási struktúra tekintetében: adott esetben szükségessé válhat olyan szabályozás, ami – a sajtószabadságot nem sértve – az anyagi eszközök meghatározásáról, felhasználásáról rendelkezik az elektronikus média piacán. Ilyen a jelen ügyben vizsgált műsorszolgáltatási díj is. Az elektronikus média kínálatában – ahogy az az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében szó szerint is szerepel – „közszolgálati” és „kereskedelmi” televíziók és rádiók (műsorok) vannak jelen. A Médiatörvény a közszolgálati műsorszolgáltatókat érintően számos olyan korlátozást tartalmaz [pl. a 24. § (1) bekezdés, amely kimondja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatónál a reklám időtartama egyetlen műsorórán sem haladhatja meg a hat percet; stb.], amely az anyagi lehetőséghez való hozzáférést tekintve kedvezőtlenebb, mint a kereskedelmi adók vonatkozásában. Fentebb bemutatásra került, hogy a műsorszolgáltatási díjfizetési kötelezettség kifejezetten a nyereségérdekelt műsorszolgáltatáshoz kötődik, a közszolgálati műsorszolgáltatást nem terheli (ha a nyereségérdekelt műsorszolgáltató közműsort szolgáltat, akkor annak arányában öt sem). A műsorszolgáltatási díj a Műsorszolgáltatási Alap (a továbbiakban: Alap) útján megvalósuló újraelosztás révén az elektronikus médián belül kiegyensúlyozó szerepet tölt be: a Médiatörvény 77. § (3) bekezdése értelmében az Alap forrásai közé tartozik a műsorszolgáltatási díj, annak egy részét – többek között – a 78. § (1) és (2) bekezdés szerint a nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatók, valamint a közműsor-szolgáltatók visszatérítendő vagy vissza nem térítendő támogatására, továbbá a műsorszolgáltatók magyarországi gyártású, közszolgálati műsoroszámai készítésének visszatérítendő vagy vissza nem térítendő támogatására kell fordítani. (Ezáltal a műsorszolgáltatási díj még a műsorszolgáltatási szerződés esetén sem kizárólag az állami tulajdonú frekvencia használatának ellenértéke.) Mindezeket figyelembe véve a vizsgált törvényi szabályok eredményeként a közszolgálatosság preferálása alkotmányos cél, ezáltal a sajtószabadság szükséges és arányos korlátozásának minősül. A műsorszolgáltatási díj médiapiacra betöltött szerepére tekintettel ezen okból csak szélső esetben (az alapjog ellehetetlenülését eredményező mértéke esetében) merülhet fel a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja és a 113. § (2) bekezdése megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 61. §-ára alapított indítványt elutasította.

Az indítványozók az Alkotmány 57. § (5) bekezdésbe foglalt jogorvoslati jog sérelmét is felvetették a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontjával és a 113. § (2) bekezdésével kapcsolatban. A Médiatörvényt módosította a 2002. évi XX. törvény. E törvény 22. §-a értelmében a Médiatörvény VI. fejezet 13. cím, azaz a 113. § alapján

eljárva az ORTT közigazgatási ügyben eljáró szervnek minősül, ezáltal az ORTT határozatával – mégpedig a nyilvántartásbavételi eljárás során a műsorszolgáltatási díj mértékének közlésével szemben – biztosította a bírói utat. Érinti a jogorvoslati kérdését a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény, valamint a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény mód.) 8. § (1) bekezdése is. E rendelkezés kimondja, hogy nemcsak a Médiatörvény VI. fejezet 13. címe (a nyilvántartásba vételi eljárás során közölt műsorszolgáltatási díj) alkalmazásában, hanem a 90. § (3) bekezdésében (azaz a szerződés alapján megállapítandó műsorszolgáltatási díjjal összefüggésben) és a műsorszolgáltatási szerződésben rögzített jogkövetkezmények érvényesítése során az ORTT „kizárólag közigazgatási ügyben eljáró szervként járhat el, eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényt kell alkalmazni.” Ebben az összefüggésben tehát az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslatihoz való jog sérelme sem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság a fenti indokok szerint – bírói kezdeményezés alapján és utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben eljárva – elutasította a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja és 113. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat. Mivel az Alkotmánybíróság elutasította az utólagos absztrakt normakontrollra és a bírói kezdeményezés alapján indult konkrét normakontrollra vonatkozó indítványokat egyben elutasította e rendelkezéseknek konkrét ügyekben – a Fővárosi Ítéltábla előtt lévő 9.Pf.21.656/2006/4-I. számú és a 9.Pf.21.285/2005/7-I. számú ügyben – történő alkalmazása kizárására irányuló indítványokat is.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság – figyelembe véve az indítványoknak azon kitételét, miszerint a Médiatörvény a műsorszolgáltatási díj mértéke megállapításának szempontjait nem tartalmazza – úgy döntött, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (7) bekezdése alapján hivatalból folytat eljárást az Abtv. 49. §-ában foglalt hatáskörében.

Az Abtv. 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját

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

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

Az Alkotmánybíróság áttekintette a Médiatörvénynek a műsorszolgáltatási díjra vonatkozó szabályait. Mint ahogy fentebb is kifejtésre került, a Médiatörvény tartalmazza, hogy a műsorszolgáltatási díjat ki állapíthatja meg, tartalmazza a mentességek körét, megállapítható a törvényből a díj célja, és a felhasználásra vonatkozó szabályok is. Ugyanakkor nincs kifejezett rendelkezés arról, hogy amikor az ORTT a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontjába foglalt lehetőségével élve megállapítja a műsorszolgáltatási díj mértékét, milyen szempontokat köteles figyelembe venni, nincs szabály arra sem, hogy a díjat milyen keretek között állapíthatja meg és milyen szempontok alapján történik annak módosítása. Az Alkotmánybíróság már az Abh.-ban is többször hangsúlyozta, hogy a média-szabályozás a sajtószabadságot közvetlenül érinti, ezért „garanciális jelentőségű, hogy a médiahatóság döntéshozatali eljárása áttekinthető és követhető legyen” (ABK 2007. június, 574, 580.). Az ORTT a Médiatörvény 113. § (2) bekezdésbe foglalt díj közlésekor [és a Médiatörvény mód. 8. §-ának következtében a műsorszolgáltatási szerződéshez kapcsolódó 90. § (3) bekezdés során is] közigazgatási ügyben eljáró szervnek minősül.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a bírósághoz fordulás jogát fogalmazza meg. E szerint „A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.” Az Alkotmány 50. § (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”. Ezeket a feladatokat a bíróság csak megfelelő törvényi támpontok alapján tudja ellátni, olyan szabályok révén, amelyek meghatározzák, hogy a felülvizsgálendő közigazgatási döntés törvényességének elbírálásánál milyen szempontokat kell figyelembe venni (ehhez pedig jelen ügyben elengedhetetlen, hogy legyenek szabályok a műsorszolgáltatási díj kiszámításának módjára). A bírói mérlegelés törvényi szabályainak hiánya miatt ugyanis kiüresedik az Alkotmány

57. § (1) bekezdésébe foglalt bírósághoz fordulás joga. Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat rendelkező részében megállapította: „A közigazgatási határozatok törvényessége bírói ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.” (ABH 1997, 263.) A vonatkozó indokolás pedig – többek között – kifejtette: „A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.” (ABH 1997, 263, 272.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint jelen esetben épp ez a helyzet állt elő. A Médiatörvény a műsorszolgáltatási díj mértékének meghatározása (megváltoztatása) során az ORTT-nek olyan széles mérlegelési jogot adott, amelyből következően a bírói döntés számára semmilyen jogszerűségi mércé nem áll rendelkezésre. A bíróság csak akkor tudja betölteni az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feladatát, ha a törvény meghatározza azokat a szabályokat, amelyeket az ORTT köteles figyelembe venni a műsorszolgáltatási díj mértékének meghatározása során. Ellenkező esetben a bírói felülvizsgálat kiüresedik.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy az Országgyűlés a Médiatörvényben nem szabályozta, hogy az ORTT a 41. § (1) bekezdés *m*) pontjába foglalt jogával élve milyen szempontok alapján határozza meg a műsorszolgáltatási díj mértékét, azaz nem szabályozta a műsorszolgáltatási díj megállapításának módját, módosításának feltételeit. A műsorszolgáltatási díj megállapításán túli szempont a közszolgálati műsorok arányainak, vagy a magyar nyelven gyártott műsorok jelenlétének figyelembe-vétele, hiszen az arányok (százalékok) is az általános díj mértéke alapján kerülnek meghatározásra, ami nem változtat azon a té-

nyen, hogy az általános műsorszolgáltatási díj mértékének megállapítására nincs törvényi szabály. Az Alkotmánybíróság tehát nem az indítványozók által támadott törvényi rendelkezések alkotmányellenességét állapította meg, hanem az ahhoz kapcsolódó garanciák hiánya miatt előállt alkotmányellenes helyzetet. Az alkotmányellenes helyzet az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelme, azaz a bírósághoz fordulás jogához kapcsolódó garanciák hiánya alapján áll fenn.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében ha az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, akkor a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy szabályozási kötelezettségének 2008. december 31-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonságra tekintettel kelendő időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánnyal összhangban lévő szabályok meghozatalára.

2. Az indítványozók kiegészítő beadványaikban az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítási szabadsággal is ellentétesnek tartották a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontját, és 113. § (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *c*) pontja az Alkotmánybíróságnak külön hatáskört biztosít jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára. Ezt a vizsgálatot azonban az Abtv. értelmében nem kezdeményezheti bárki. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerint e hatáskörben indítványozásra jogosult: *a*) az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, *b*) a köztársasági elnök, *c*) a Kormány vagy annak tagja, *d*) az Állami Számvevőszék elnöke, *e*) a Legfelsőbb Bíróság elnöke, *f*) a legfőbb ügyész. Az indítványozó nem tartozik az Abtv.-ben felsorolt indítványozásra jogosultak közé. Az Ügyrend 29. § *c*) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága, ezért az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványokat visszautasította.

3. Több indítványozó is felvetette, hogy az ORTT-nek a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja alapján hozott határozatai valójában jogi normák, s mint ilyenek alkotmányossági vizsgálat alá vonhatók. Ez alapján kérték megsemmisíteni a 262/1997. (XI. 6.) ORTT határozatot és az ezt módosító 464/2002. (III. 7.) ORTT határozatot.

Az Alkotmánybíróság a fentiekben – korábbi döntéseire utalva – megállapította, hogy az ORTT „egy sajátos állami szervtípus”. A Médiatörvény 32. § (1) bekezdése szerint az ORTT az Országgyűlés felügyelete alatt álló, önálló jogi személy; a Médiatörvény 31. § (1) bekezdése pedig

az ORTT feladatainak általános meghatározása között említi a műsorszolgáltatók piacra lépésének elősegítését, a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozását, a műsorszolgáltatók függetlenségének védelmét. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ORTT sajátos jogi státuszából is ered, hogy a Médiatörvény felhatalmazza a műsorszolgáltatási díj mértékének megállapítására, ebből azonban még nem következik, hogy az erre vonatkozó döntését jogi normának kell tekinteni. A Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja az ORTT feladatai közé sorolja a műsorszolgáltatási díj meghatározását is. A műsorszolgáltatási díjat megállapító ORTT határozatok különböző műsorszolgáltatási „díjképleteket” tartalmaznak. Figyelembe veszik, hogy országos, vagy körzeti műsorszolgáltatókról van-e szó, ezeken belül különböző szempontokat (az ellátható lakosság köre, a műsoridő, a versenyhelyzet stb.) érvényesítenek, illetve a „díjképlet” tartalmazza a Médiatörvényben kifejezésre jutó azon tényezőt, hogy a közszolgálati műsorszámok, illetve a magyar nyelven gyártott műsorok arányához képest a műsorszolgáltatási díj csökken. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a tekintetben, hogy a műsorszolgáltatási díj mértékének meghatározásakor az ORTT megfelelő törvényi korlát nélkül jár el, az összegszerűség (azaz a kiindulópont) tekintetében épp úgy nincs törvényi szabály, mint a módosítás, megváltoztatás vonatkozásában, ezért az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a szempontrendszer egészét (a mérték megállapításának pontos módját) törvénynek kell meghatároznia. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja alapján meghozott határozat (a különböző típusú műsorszolgáltatókra megállapított díjképlet) nem tekinthető normatív tartalmú döntésnek, mivel abban az ORTT – mintegy a műsorszolgáltatási díj-megállapítási eljárás további szakaszára irányadóan – számítási módokat határoz meg. Mindez kifelé, a különböző műsorszolgáltatók felé kötelezővé akkor válik, ha a Médiatörvény 113. § (2) bekezdése szerint az ORTT közli a műsorszolgáltatási díjat (vagy – szerződéses műsorszolgáltató esetén – a Médiatörvény 90. § (3) bekezdés alapján az megállapításra kerül.) Az ORTT-nek a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja szerint kiadható határozata egyedi közigazgatási döntés: meghatározza a műsorszolgáltatás díjának mértékét.

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, az Abtv. 1. § *b*) pontja alapján pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. E rendelkezések alapján nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak az – indítványozók által kért – 262/1997. (XI. 6.) ORTT határozat és az ezt módosító 464/2002. (III. 7.) ORTT határozat felülvizsgálatára. Az Ügyrend 29. § *b*) pontja értelmében az Alkotmánybír-

ság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs hatásköre. Erre tekintettel a jelölt ORTT határozatok alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványokat az Alkotmánybíróság visszautasította.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. április 7.

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

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

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

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

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

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

**Dr. Trócsányi László alkotmánybíró
különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával, valamint az ezen pontokkal kapcsolatos indokolással. Állásponatom szerint az indítványoknak e részeikben helyt kellett volna adni, és a Médiatörvény 41. § (1) bekezdésének *m*) pontját, valamint 113. § (2) bekezdését meg kellett volna semmisíteni, figyelemmel arra, hogy a Médiatörvény 41. § (1) bekezdésének *m*) pontja sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 113. § (2) bekezdése pedig az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközik.

1. Az indítványozók sérelmezték, hogy az ORTT a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontja alapján „a törvényben meghatározott feltételrendszer nélküli díjmegállapítás bármikor, bármilyen tartalommal megváltoztatható”. Ez állásponjtjuk szerint sérti a „jogállamiság részét képező jogbiztonságot.”

Az Alkotmánybíróság 4/1999. (III. 31.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a]z Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint: „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” Az Alkotmánybíróság több korábbi döntésében hangsúlyozta: 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. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában e jogállamiságból fakadó alkotmányos követelményt következetesen érvényesítette a közhatalommal rendelkező szervek működésére vonatkozóan (...) [pl. 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207.]” (ABH 1999, 52, 61.)

Az ORTT a kérdéses műsorszolgáltatási díj mértékét saját diszkrecionális jogkörében határozza meg, sem a döntés tartalmára, sem a meghozatal módjára nézve a törvény nem tartalmaz további előírást. Az ORTT-nek a műsorszolgáltatási díj mértékét meghatározó döntése és eljárása nem minősíthető a jog által megállapított működési rendben történő, kiszámítható tevékenységnek. Mindezek miatt állásponatom szerint a Médiatörvény 41. § (1) bekezdésének *m*) pontja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak ezt a jogszabályhelyet meg kellett volna semmisítenie.

2. Véleményem szerint a Médiatörvény 113. § (2) bekezdése a 41. § (1) bekezdés *m*) pontjával együtt értelmezve alkotmányellenes, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás jogát sérti.

A Médiatörvény 113. § (2) bekezdése alapján hozott, az egyes műsorszolgáltatók által fizetendő műsorszolgáltatási díj konkrét összegét közlő határozat – 2002. október 15. napja óta hatályos 136. § (1) bekezdése értelmében – közigazgatási határozatnak minősül, és azt bíróság előtt közigazgatási perben meg lehet támadni. A Médiatörvény 113. § (2) bekezdése alapján hozott határozatot az ORTT kizárólag ugyanezen törvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontjának keretei között alkotja meg, semmilyen más törvényi szabály, megkötés nem vonatkozik a műsorszolgáltatási díj mértékének meghatározására. A 41. § (1) bekezdés *m*) pontja alapján azonban éppen maga az ORTT alkotja meg azokat a kereteket, amelyekben belül a 113. § (2) bekezdése szerint közölt műsorszolgáltatási díjösszegeket kikalkulálja. Az ORTT tehát szinte teljes mértékben „szabad kezet kapva”, a saját maga által kidolgozott irányvonalak mentén hozza meg közigazgatási határozatnak minősülő döntéseit.

Az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának intézményét és a bírósághoz fordulás jogát együtt értelmezve rámutatott arra, hogy „az eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő; az Alkotmány által megkövetelt hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. (...)”. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. (...) Azok a jogszabályok, ame-

lyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.” (ABH 1997, 263, 272.)

Álláspontom szerint a kizárólag a Médiatörvény 41. § (1) bekezdés *m*) pontjában foglalt „biankó” felhatalmazás alapján az ORTT által kidolgozott műsorszolgáltatási díjtábla keretei között a 113. § (2) bekezdése értelmében meghozott határozat olyan széles körű mérlegelési jogot – lényegében diszkrecionális jogkört – ad az ORTT-nek, amely kiüresíti a bírósághoz fordulás jogát, ellehetleníti az érdemi bírói felülvizsgálatot, és így a 113. § (2) bekezdése az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt alapjog sérelmét eredményezi. Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak véleményem szerint a Médiatörvény 113. § (2) bekezdését az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelme miatt meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2008. április 7.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 314/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 58. számában

38/2008. (IV. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 281/2007. (VIII. 23.) 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.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján egy magánszemély kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 281/2007. (VIII. 23.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB vitatott határozatában hitelesítette azt az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényt egészítse ki egy olyan szabállyal, amely megtiltja 90 méternél és/vagy 25 szintnél magasabb épület építésének engedélyezését a módosítás hatálybalépését követő legalább öt évre?”

Az OVB a határozatát arra alapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz.

A kifogás 2007. szeptember 10-ei keltezéssel 2007. szeptember 13-án érkezett meg az OVB-hez, 2007. szeptember 14-én pedig az Alkotmánybíróságra. Tekintettel arra, hogy az OVB határozat közzétételére 2007. augusztus 29-én került sor, a határidő 2007. szeptember 13-án járt le, az OVB határozata ellen benyújtott kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz. A kifogás benyújtója szerint a kérdés hitelesítésére azért nem kerülhetett volna sor, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kifejtett egyértelműségi követelménynek. Álláspontja szerint a kérdés többféleképpen értelmezhető a kérdésben szereplő „és/vagy” fordulat miatt. Az „és” kötőszót használva teljesen más tartalmú a feltett kérdés, mint a „vagy” fordulatot alkalmazva, hiszen az „és” kötőszó alkalmazásával a két egyenrangú kitétel, azaz a 90 méternél és 25 szintnél magasabb egyszerre kell, hogy érvényesüljön. A „vagy” fordulat esetében azonban az építendő az egyik kritériumnak való megfeleléssel már eleget tenne a jogszabályban foglaltaknak. Véleménye szerint ennek következtében a választópolgárok nem tudják egyértelműen megítélni döntésük következményeit, az eredményes népszavazás ese-

tén pedig nem ítéltető meg, hogy az Országgyűlésnek milyen jogalkotói kötelezettsége keletkezik. Mindezekre tekintettel kéri az Alkotmánybíróságtól az OVB határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

II.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást az alábbi rendelkezések alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány indítvánnyal 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. Az Nsztv. érintett rendelkezései:
 - „2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”
 - „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
(...)
b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
(...).”
 - „13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.
(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”
3. A Ve. érintett rendelkezései:
 - „130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.
(...)
 - (3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

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

2. Az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) rendelkező részében megállapította: „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, hogy az eredményes ügydöntő országos népszavazáson hozott döntés meddig kötelezi az Országgyűlést, így azt sem, hogy a népszavazás alapján meghozott (népszavazás által megerősített) törvényt mikortól lehet a törvényalkotásra vonatkozó általános szabályok szerint módosítani vagy hatályon kívül helyezni.” Egyúttal felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-ig tegyen eleget. (ABK 2007. május, 387.)

E határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti az, hogy nem biztosított – az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében és 28/C. § (3) bekezdésében szabályozott – országos ügydöntő népszavazás alkotmányos jogintézményének a jogállami követelményeknek megfelelő előre látható, kiszámítható és biztonságos működése.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmén túlmenően, a népszavazás politikai alapjogának érvényesülését szolgáló garanciális jogszabályi rendelkezések hiányossága az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglalt népszuverenitás alkotmányi rendelkezését is sérti.

Úgyszintén sérül az Alkotmány 19. § (3) bekezdése b) pontjában foglalt – az Országgyűlés törvényalkotói hatáskörét rögzítő – alkotmányi rendelkezés is, mivel a szabályozás hiányossága miatt az országos ügydöntő népszavazás eredményeként megalkotott (népszavazással megerősített) törvény Országgyűlés általi módosítása, illetve hatályon kívül helyezése tekintetében jogbizonytalanság áll fenn.” (ABK 2007. május, 391–392.)

Az Országgyűlés 2007. december 17-i ülésnapján 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. törvényt (a továbbiakban: Nsztv.). Az Nsztv. 9. §-a módosította az Nsztv. 8. § (1) bekezdését. Az Nsztv. módosított 8. § (1) bekezdése kimondja,

2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § érintett rendelkezése:

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság az OVB 382/2007. (IX. 27.) OVB határozatát az abban foglalt indokok helyességére tekintettel helybenhagyja.

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

Budapest, 2008. április 8.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám. 1266/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 59. számában

40/2008. (IV. 10.) 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 383/2007. (IX. 27.) OVB határozatát helybenhagyja.

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) 383/2007. (IX. 27.) OVB határozatával (továbbiakban OVBh.) úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel: „Akarja-e, hogy törvény tiltsa meg kutya közterületre piszkíttatását, amelyet a helyi önkormányzat erre a célra nem jelöl ki?” Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven feltett kérdés nem felel meg a népszavazásról és népi kezdeményezésekről szóló 1998. évi III. törvény (továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi feltételnek, mivel a kérdés azt sugallja, hogy a jogrendszerben jelenleg nincsen ilyen tartalmú szabályozás, annak ellenére, hogy a szabálysértési joganyagban megtalálható a kezdeményezésben megjelölt magatartást tiltó rendelkezés.

Törvényes határidőn belül egy kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyben a kifogás előterjesztői az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérték. A kifogást tevők álláspontja szerint a kezdeményezés egy, a jelen állapot szerint nem törvényben szabályozott helyzet törvénybeni szabályozását célozza, és mint ilyen, egyértelmű, nem megtévesztő. Előadják továbbá, hogy a meglévő szabályozás a már megtörtént esetet szankcionálja, míg a célzott norma az eset megtörténésének megelőzését szolgálná.

II.

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

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

2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § érintett rendelkezése:

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság az OVB 383/2007. (IX. 27.) OVB határozatát az abban foglalt indokok helyességére tekintettel helybenhagyja.

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

Budapest, 2008. április 8.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1267/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 59. számában

41/2008. (IV. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 100. § (1) bekezdésének *a*) pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény 2. § „egyéb állatok gazdasági célú tenyész- és haszonérték-növelő köztenyésztésére” szövegrésze, 3. § 23. pontja, valamint 49. § (1) bekezdés *a*) pont 7. és 8. alpontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 67. § (5) bekezdésének alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény 49. § (1) bekezdés *a*) pontjának, valamint (3) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Átv.) 2. §-a, 3. § 23. pontja, 49. § *a*) pontja, valamint annak 7–8. alpontja, (3) bekezdése, illetve a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vadtv.) 67. § (5) bekezdése és 100. § (1) bekezdésének *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítása iránt.

1. Az egyik indítványozó – mint a Magyar Ebtenyésztők Országos Egyesülete (a továbbiakban: MEOE) képviselője – szerint az Átv. 49. § *a*) pontja azért alkotmány-sértő, mert „generál klauzulát ad” a miniszter rendeletalkotási felhatalmazása szabályozásához. Az Átv. 49. § *a*) pontja ugyanis úgy határozza meg a miniszter rendeletalkotási jogosultságának körét, hogy „a törvény végre-

hajtásával kapcsolatos részletes szabályokat, különösen...”. Az indítványozó szerint a „különösen” kitétel az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint 7. § (2) bekezdését sérti, ellentétes továbbá a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) és (2) bekezdésével. Emellett a 49. § (1) bekezdés a) pont 7–8. alpontja túl általános (nem említi pl. a kutyát), aminek következtében ezen rendelkezések alapján bármely állatfajta esetében rendelet alkotására nyílik lehetőség.

Ugyanezen okok miatt alkotmányellenes az indítványozó álláspontja szerint a Vadtv. 67. § (5) bekezdése, amely konkrét jogalkotási felhatalmazás nélkül rendelkezik a miniszteri rendeletek tartalmáról („4 normatív körre miniszteri rendeletet említi, de nem ad felhatalmazást”), s ugyanezért alkotmányellenes a 100. § is („[i]tt a 67. § igényének 100. §-ba való átültetéséről megfeleltek.”), a Vadtv. 100. § (1) bekezdés a) pontja „csak az előbbi, „részletes szabályok” technikáját alkalmazza”. Végül a Vadtv. 67. § (5) bekezdése nem említi a vadászkutyák esetében a fajtaelismerés, tenyésztő szervezeti elismerés, elismerés visszavonása lehetőségét, ami ugyancsak „a korrekt felhatalmazás hiánya” miatt sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Indítvány-kiegészítésében az indítványozó ugyancsak az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, továbbá 7. § (2) bekezdését sértőnek tartja az Átv. 2. § b) pontját, valamint 49. § (3) bekezdését. Álláspontja szerint az Átv. ezen rendelkezéseiben található jogalkotási felhatalmazás ellentétes az a követelménnyel, miszerint a jogalkotásra felhatalmazó rendelkezésnek kereteiben és tárgyában konkrétan meghatározottnak kell lennie, továbbá a szubdelegáció tilalmával. Az indítványozó szerint a hivatkozott rendelkezések sértik „az Alkotmány 34. § (3) bekezdés szabályait, miután „a törvények rendelkezéseitől eltérő rendeletek és intézkedések” feltételei itt végképp nem állnak fenn.” Az Átv. 49. § (3) bekezdése ellentétes továbbá az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével is. Az Átv. 2. § b) pontja alapján a hobbi állat tenyésztése (indítványozó szerint: tartása) is az Átv. hatálya alá tartozik, ami „önkéntes, ésszerűtlen” az indítványozó szerint. Az Átv. 49. § (3) bekezdése pedig arra ad felhatalmazást külön jogszabálynak, hogy bárhol eltérjen az Átv. szabályaitól, ami sérti a jogállamiságot és jogbiztonságot.

2. A másik indítványozó – ugyancsak mint a MEOE képviselője – az Átv. 2. §-ának „egyéb állatok gazdasági célú tenyész- és hasznóérték-növelő köztenyésztésére” kitételének, valamint 3. § 23. pontjának „egyesület”, „szövetség”, „társadalmi szervezet” kitételek megsemmisítését kérte, mivel azok sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságot. Az indítványozó előadta, hogy az Átv. 2. §-ának megsemmisíteni kért szövegrészében értelmezhetetlen a „hasznóérték” és az „egyéb állatok” kitétel, ugyanis a törvény nem határozza meg, mit kell hasznóérték alatt érteni, az „egyéb állat” kitétel alapján pedig „nem határolható be a norma által érintett alanyi kör, illetve a rendezni kívánt életviszony és ezáltal önkényes jogértelmezést tesz lehetővé”. Ahogy az indítványozó

fogalmaz: az Átv. „hatálya alá ugyanis nem általában az „egyéb” állatfajok tartoznak, hanem azok, mely a törvény szerinti gazdasági cél (...) valamelyikének megvalósítására alkalmas, továbbá ezek közül sem minden példány, hanem kizárólag az, amelyik a törvény definíciója szerint tenyészállatnak (...) minősül. A törvény hatálya alá ugyanis nem általában az állattenyésztés, hanem az un „köztenyésztés” tartozik (...)”. Az Átv. – tárgyi hatályát meghatározó – 2. §-ában foglalt „egyéb állat” kitétel tehát azért sérti az egyértelműség követelményét, mivel az indítványozó szerint a törvény hatálya alá csak a gazdasági célból tenyésztett tenyészállatok tartoznak. Az indítványozó kifejti, hogy a fajtisza kutyák és macskák nemzetközileg elismert törzskönyvét egyesületek vezetik, így azok nem „közhitelű közokiratok”. Ezen állatok tenyésztése nem valósítja meg a gazdasági célok egyikét sem, illetve az Átv. 3. § 7. pontjában meghatározott gazdasági célok közül a sport és szabadidős tevékenység fogalmát a törvény elmulasztotta definiálni, az csak a sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény határozza meg, ami alapján csak a ló felelhet meg az Átv. ezen rendelkezésének. Ez a szabályozási mód sérti az egyértelműség követelményét.

Az indítványozó szerint végrehajthatatlan az Átv. 3. § 23. pontja, mivel tenyésztő egyesületről, szövetségről, mint olyan társadalmi szervezetről rendelkezik, amelyik gazdasági-vállalkozói tevékenységet folytat. Ez ellentétes az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Egytv.) 2. § (3) bekezdésével, ami miatt sérül a Jat. 12. § (2) bekezdésében foglalt visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma, s ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az indítványozó kifogásolta, hogy a tenyésztő szervezeteket nem vonták be a jogszabály-módosítás előkészítésébe, amit a Jat. 19–20. §-a tesz lehetővé. Így a miniszter az Átv. módosításáról szóló 2004. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Átv.m.) megalkotására irányuló eljárás során megsértette a Jat.-ot, ami „felveti a jogalkotó politikai felelősségét”. Az indítványozó szerint alkotmányellenes az a levél, amelyet a földművelésügyi miniszter küldött a Fédération Cynologique Internationale (a továbbiakban: FCI) elnökének. A miniszter ezen intézkedése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mivel a miniszternek nem volt hatásköre arra, hogy levelet írjon az FCI elnökének.

Az Alkotmánybíróság ezeket a beadványokat – tárgyük azonosságára tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

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

„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„35. § (3) Veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat. A veszélyhelyzetben és a megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

A Jat. hivatkozott rendelkezése:

„15. § (1) A végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.

(2) A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogok és kötelességek szabályozására nem lehet felhatalmazást adni.”

Az Átv. indítványokkal érintett rendelkezései:

„2. § A törvény hatálya kiterjed a szarvasmarha, bivaly, juh, kecske, ló, szamár, sertés, baromfi, házinyúl, prémes állat, méh, hal, és az egyéb állatok gazdasági célú tenyésztésére és hasznosítására, valamint a vadászható vadfajok zárttéri, élelmiszer-termelési célú köztenyésztésére.”

„3. § E törvény alkalmazásában

(...)

23. *Tenyésztő egyesület, illetve szövetség*: a tenyésztők által létrehozott olyan társadalmi szervezet, amelyet a tenyésztési hatóság tenyésztő szervezetként elismer, és amely a tagjai által jóváhagyott és a tenyésztési hatóság által elismert tenyésztési programot hajt végre.

24. *Tenyésztő szervezet*: elismert tenyésztő egyesület, tenyésztő szövetség és tenyésztő vállalkozás.”

„49. § (1) Felhatalmazást kap

a) a miniszter, hogy a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályokat,

(...)

7. a fajtaelismerés rendjét,

8. a tenyésztő szervezetkénti elismerésnek, az elismerés felfüggesztésének és visszavonásának szabályait,

(...)

rendeletben;

(...)

határozza meg.”

A Vadtv. indítványokkal érintett rendelkezései:

„67. § (5) A vadászat alkalmával – az azt alkalmazó felelősségére – a vad keresésére, felkutatására csak olyan vadászkutya alkalmazható, amelyet igazoltan vadászatra képeztek. A vadászkutya fajtacsoport tenyésztésének, nyilvántartásának, teljesítményvizsgálatának és használatának részletes szabályait a miniszter rendeletben állapítja meg.”

„100. § (1) Felhatalmazást kap a vadgazdálkodásért felelős miniszter arra, hogy

a) a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályokat,

b)

c) a vadászvizsga részletes tartalmi feltételeit és a vizsgaszabályzatot
rendeletben állapítsa meg.

(2) Felhatalmazást kap a Kormány arra, hogy a vadászati hatóságot vagy hatóságokat rendeletben jelölje ki.”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint részben megalapozottak.

1. Az egyik indítványozó a normavilágosság követelményével, és így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével tartja ellentétesnek az Átv. tárgyi hatályáról rendelkező 2. §-át, mivel az olyan bizonytalan kitételeket tartalmaz, mint „egyéb állat”, valamint „hasznosított”. A másik indítványozó az Átv. 2. § b) pontját támadta.

1.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Átv. 2. §-át az Átv. 1. §-a úgy módosította, hogy az az indítványozó által támadott b) pontot már nem tartalmazza. Az Átv. 2. §-ának hatályos szövege ugyanakkor kiterjeszti a törvény hatályát az egyéb állatokra is. Az Átv. 2. §-a tehát jelenleg is tartalmazza az indítványozó által felvetett problémát. Az Alkotmánybíróság az eljárását erre tekintettel folytatta le.

1.2. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát a következőképpen foglalta össze 66/2006. (XI. 29.) AB határozatában:

„Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította: A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.) A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135, 142.). Az 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság tovább pontosította a normatartalommal szemben fennálló alkotmányos követelményeket: »A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmi, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. (...) Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogsza-

bály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.« (ABH 1993, 607, 608.). Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [vö.: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]. Önmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul és esetenként az értelmezés problémamegoldó, alkotó jellege kerül előtérbe. Társadalmi-gazdasági viszonyok változása új jogszabály alkotását teheti szükségessé, új jogszabálynál az értelmezési művellet más korábbi jogszabályértelmezésekre kevésbé támaszkodhat, rutinná válásához megfelelő idő kell [31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 365.].» (ABH 2006, 725, 733–734.)

Önmagában tehát az, hogy egy jogszabályi rendelkezés értelmezési kérdéseket vet fel, még nem eredményezi annak alkotmányellenességét, feltéve, hogy a jogszabály megfogalmazásának esetleges pontatlansága jogalkalmazói értelmezéssel orvosolható.

1.3. A jogalkotó az Átv. 2. §-ában nem sorolta fel tételesen mindazon állatfajokat, amelyek köztenyésztésére az Átv. hatálya kiterjed. Ehelyett néhány, a köztenyésztéssel leginkább érintett állatfajta megjelölése mellett bármely egyéb állat köztenyésztésbe való bevonását lehetővé tette. A jogalkotó indokolása szerint ennek oka az, hogy „abba bármely állat beletartozzék, és azt ne rendeleti szintű szabály határozza meg” (az Átv. indokolása). Az „egyéb állat” meghatározás a törvény tárgyi hatályának szabályozásánál tehát azt a célt szolgálja, hogy az Átv. és az annak felhatalmazása alapján az állattenyésztéssel kapcsolatban alkotott rendeleti szintű szabályok bármely állat köztenyésztését szabályozási körükbe vonhassák. Az „egyéb állat” kitétel tehát – bár jogértelmezési kérdéseket vethet fel – a normavilágosság követelményét nem sérti.

Ugyancsak nem vezet a normavilágosság sérelmére az, ha a jogalkotó az értelmező rendelkezések között nem határozza meg valamennyi, az adott jogszabályban előforduló kifejezés jelentéstartalmát. Az értelmező rendelkezés ugyanis az adott jogi szabályozásban használt fogalom értelmezési tartományát jelöli ki, vagyis az adott jogi szabályozási keretek között az adott kifejezéshez sajátos jogi jelentéstartalmat kapcsol. Értelmező rendelkezés hiányában az adott kifejezés általánosan ismert és elfogadott jelentéstartalmából, vagy ha szakkifejezésről van szó, annak elfogadott jelentéstartalmából kiindulva a jogalkalmazó állapítja meg, hogy a jogszabályban használt egyes kifejezések milyen tartalmat ölelnek fel az adott jogszabályi összefüggésben. Erre tekintettel a „hasznonérték” kifejezés használata az Átv. 2. §-ában nem veti fel a normavilágos-

ság sérelme alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét.

Így az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a részükben elutasította.

2. Az egyik indítványozó azt is kifogásolta, hogy ez a rendelkezés az Alkotmány 7. § (2) bekezdését sérti. Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 7. § (2) bekezdése arra vonatkozóan tartalmaz rendelkezést, hogy a jogalkotásról szóló törvényt minősített többséggel kell megszavazni, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által támadott rendelkezés és az Alkotmány 7. § (2) bekezdése között nincs értékelhető alkotmányossági összefüggés. Így az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Az egyik indítványozó szerint az Átv. ezen rendelkezése az Alkotmány 34. § (3) bekezdésével ellentétes. Az Alkotmány nem tartalmaz ilyen rendelkezést, az indítványozó által idézett szövegrész alapján azonban megállapítható, hogy az indítványozó az Alkotmány 35. § (3) bekezdésére utal. Az Alkotmány 35. § (3) bekezdése a veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben a Kormány számára biztosított rendeletalkotási és intézkedési jogról rendelkezik. Erre tekintettel az Átv. 2. §-a és az Alkotmány 35. § (3) bekezdése között érdemi alkotmányossági összefüggés nem állapítható meg. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az összefüggésben is elutasította.

3. Az egyik indítványozó szerint az Átv. 3. § 23. pontjában található értelmező rendelkezés feljogosítja a tenyésztő egyesületeket, illetve szövetséget vállalkozói tevékenység folytatására. Az indítványozó által támadott értelmező rendelkezésből azonban nem vezethető le, hogy a tenyésztő egyesületek, illetve a tenyésztő szervezet gazdasági-vállalkozási tevékenységet folytathatnak. A rendelkezés azt határozza meg, hogy melyek azok az egyesületek, illetve szövetség(ek), amelyek az Átv. értelmében tenyésztő egyesületnek, illetve tenyésztő szövetségnek tekintendők. Az értelmező rendelkezés önmagában ugyanis nem jogosítja, illetve kötelezi az érintett egyesületeket, szervezeteket, csupán meghatározza, hogy az Átv. fogalomrendszerében mit kell tenyésztő egyesület, illetve tenyésztő szövetség alatt érteni. Az indítványozó által támadott rendelkezésből ezen kívül nem vezethető le az, hogy az érintett egyesületek, szövetség(ek) gazdasági-vállalkozói tevékenységet folytathatnának.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

4. A másik indítványozó kifogásolta, hogy a Vadtv. 67. § (5) bekezdése nem ad konkrét felhatalmazást miniszteri rendelet kibocsátására, csupán „miniszteri rendelet említ”.

A Vadtv. 100. § (1) bekezdés a) pontja pedig „részletes szabályok” megállapításáról rendelkezik, de nem határozza meg konkrétan, hogy mire vonatkozóan kell rende-

letet alkotni. Így a felhatalmazó rendelkezés mindkét esetben sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

4.1. Tekintettel arra, hogy a Vadtv. 67. § (5) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „[a] vadászkutya fajtacsoport tenyésztésének, nyilvántartásának, teljesítményvizsgálatának és használatának részletes szabályait a miniszter rendeletben állapítja meg”, a rendelkezésből egyértelműen megállapítható, hogy a vadgazdálkodásért felelős miniszter rendelet kibocsátására kapott felhatalmazást a megjelölt tárgykörökben. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

4.2. A Vadtv. 100. § (1) bekezdésének *a*) pontja „a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályok” megalkotására ad felhatalmazást a miniszternek. Emellett a Vadtv. számos más rendelkezésében találunk konkrét jogalkotási felhatalmazást a törvény végrehajtására vonatkozóan.

Az Alkotmánybíróság már korábban is vizsgálta a Vadtv. miniszteri jogalkotásra vonatkozó egyes felhatalmazó rendelkezéseit, illetve a Vadtv. végrehajtásáról szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) egyes rendelkezéseit, így többek között a 34/2003. (VI. 19.) AB határozatában. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a Vadtv. „100. § (1) bekezdés *a*) pontja csak arra hatalmazta fel a földművelésügyi minisztert, hogy »a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályokat” rendeletben állapítsa meg.« (ABH 2003, 401.) Az Alkotmánybíróság azonban – indítvány hiányában – nem foglalkozott e rendelkezés alkotmányosságával.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra mutat rá, hogy a jogalkotási hatáskör jogosultja a felhatalmazás alapján a miniszter. A miniszter jogalkotási hatásköréről az Alkotmány 37. § (3) bekezdése rendelkezik, miszerint a Kormány tagjai kizárólag felhatalmazás alapján adhatnak ki rendeletet. 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. [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]

A 6/1999. (IV. 21.) AB határozat szerint: „[a] jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének 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« [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. Ez a követelmény magában foglalja azt is, 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.” [ABH 1999, 90, 94.; hivatkozik még rá: 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353–354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333, 337., 15/2008. (II. 28.) AB határozat, MK 2008/32. szám 1368, 1372.]

A 15/2008. (II. 28.) AB határozat – összefoglalva és továbbfejlesztve az Alkotmánybíróság jogalkotási felhatalmazással kapcsolatos gyakorlatát – megállapította: „[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].” (MK 2008/32. szám 1368, 1372.) A 15/2008. (II. 28.) AB határozat szerint azáltal, hogy a törvényhozó „általános jellegű felhatalmazást adott”, „beazonosíthatatlan mind a felhatalmazás jogosultja, de a szabályozási tárgykörök is”. Ez az adott ügyben arra vezetett, hogy az Alkotmánybíróság a végrehajtási rendeletet az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette.

5. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Vadtv. 100. § (1) bekezdés *a*) pontjában a miniszternek adott jogalkotási felhatalmazás megfelel-e az itt kifejtetteknek. A Vadtv. 100. § (1) bekezdésének *a*) pontja „a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályok” megalkotására ad felhatalmazást a miniszternek.

Emellett a Vadtv. számos más tárgykörben ad jogalkotási felhatalmazást a miniszternek a törvény végrehajtására. Így a vadászható állatfajok meghatározására, a vadászati és vadgazdálkodási rendeletetűs építmények kijelölésére, a vadászati idény meghatározására, a vadgazdálkodási üzemterv, illetve éves vadgazdálkodási terv részletes szabályainak kidolgozására, a vadászati eskü szövegének meghatározására, a vadjelölési szabályok kidolgozására, a vadászati napló és teríték-nyilvántartás vezetése részletes szabályainak kidolgozására, a vadászjegyre vonatkozó részletes szabályok kidolgozására, a vadászati engedély kiállításának részletes szabályainak kidolgozására, a vadászati hatóság eljárása részletes feltételeinek kidolgozására, a vadászvizsga tartalmi feltételeinek, valamint a vizsgaszabályzat kidolgozására, az egyes vadfajok vadászati formájának meghatározására, a vadászat rendje részletes szabályainak kidolgozására, a trófeabírálat részletes szabályainak kidolgozására, a vadvédelmi hozzájárulás részletes szabályainak kidolgozására, illetve a törvényben meghatározott különböző eljárási és igazgatási szolgáltatási díjak szabályozására stb.

A fentiekben a konkrétan megjelölt szabályozási tárgyakon kívül a Vadtv. 100. § (1) bekezdés *a*) pontja további, a vadgazdálkodással és vadászattal kapcsolatos, azonban a törvényhozó által konkrétan nem megjelölt

tárgykörök tekintetében delegált jogalkotási jogot a miniszterre. De a Vhr. alapján is megállapítható, hogy a miniszter nem kizárólag a Vadtv. konkrét tárgykör szerinti felhatalmazási rendelkezései alapján alkotott jogot, hanem azokon kívül, számos további kérdésben is szabályozott. (Így a Vadtv.-ben meghatározottakon kívül vad elejtésének minősülő cselekményekről és ezzel a vadállaton szereshető további tulajdonszerzési módokról, a vadászati terület határának megállapítására irányuló eljárásról, a vadászterület megállapításánál a Vadtv.-ben meghatározottakon kívül figyelembe nem vehető területekről. A Vhr. rendelkezik még a társult vadászati jog gyakorlásának szabályairól, a bérvadászatról, a vadaspark létesítésének szabályairól, a vadászterületek nyilvántartásának szabályairól, a hatósági vadászat szabályairól, a Vadtv.-ben meghatározottakon kívüli tiltott vadászati módokról, a vadvédelmi és vadászati célú kerítés létesítésének szabályairól, a mesterséges vadtenyésztés szabályairól, a vadászati idénytől függetlenül elejthető vadak köréről, a hivatásos vadászati tevékenység szabályairól, a tiltott vadászati eszközök alóli kivételekről stb.)

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Vadtv. 100. § (1) bekezdés *a*) pontjában található felhatalmazás általános jellegű, pontosan nem jelöli ki a miniszter jogalkotási jogának terjedelmét. E felhatalmazás alapján ugyanis nem állapítható meg, hogy a miniszter – akinek jogalkotási hatásköre az Alkotmány 37. § (3) bekezdése alapján felhatalmazáshoz kötött – a Vadtv. mely konkrét rendelkezéseinek, szabályozási tárgyainak végrehajtására alkotott jogot. E felhatalmazás alapján eshetőleges és kizárólag a miniszter mérlegelésén múlik, hogy mely – a Vadtv. konkrétan megjelölt felhatalmazási rendelkezéseinek kívüli – tárgykörök tekintetében szabályoz. Ez a felhatalmazási rendelkezés jogbizonytalanságot eredményez egy közhatalmi jogosítvány, vagyis a (delegáción alapuló) jogalkotási hatáskör kereteit illetően, ugyanis nem érvényesül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó azon követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek tevékenységüket 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 fejték ki. A jogalkotási felhatalmazásnak ez a mindenfajta korlátozást nélkülöző szabályozási módja – az Alkotmánybíróság ismertett gyakorlatának megfelelően – ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Vadtv. 100. § (1) bekezdés *a*) pontját.

A 100. § (1) bekezdés *a*) pontjában adott felhatalmazás megsemmisítése nem érinti a Vhr. érvényességét.

6. Az Átv. 49. § (1) bekezdés *a*) pontjának hatályos szövegét az Átv. 15. §-a állapította meg.

6.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az egyik indítványozó által kifogásolt „így különösen” kitélt az Átv. 49. § (1) bekezdés *a*) pontjának hatályos szövege nem tartalmazza. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást ezen indítványi kérelem tekintetében az Ügyrend 31. § *a*) pontja alapján megszüntette.

6.2. Az Átv. 49. § (1) bekezdés *a*) pontjának 7–8. alpontja az Átv. tárgyi hatálya alá tartozó – 2. §-ban meghatározott – állatok tekintetében ad jogalkotási felhatalmazást a miniszternek. Ennek következtében nem állapítható meg e rendelkezések alkotmányellenessége azon az alapon, hogy nem sorolják fel, hogy mely konkrét állatfajták tekintetében van jogalkotási felhatalmazása a miniszternek. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

6.3. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Átv. egyik indítványozó által támadott 49. § (3) bekezdését az Átv. 16. §-a hatályon kívül helyezte. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást ezen indítványi kérelem tekintetében az Ügyrend 31. § *a*) pontja alapján megszüntette.

7. Az egyik indítványozó azon indítványi kérelmét, miszerint az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a miniszter az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő módon írt levelet az FCI elnökének, az Alkotmánybíróság – hatásköre hiányában – az Ügyrend 29. § *b*) pontja alapján visszautasította. Ugyancsak visszautasította az Alkotmánybíróság az indítványozónak a „jogalkotó politikai felelőssége” tekintetében előterjesztett indítványi kérelmét. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe ugyanis csak jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságának vizsgálata tartozik. A miniszter egyedi intézkedése, illetve a „jogalkotó politikai felelősségének” megállapítása nem tartozik ebbe a körbe.

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

Budapest, 2008. április 15.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragvova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 277/B/2002.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 62. számában.

42/2008. (IV. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok, valamint alkotmányjogi panaszok ügyében – *dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András és dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvény 7. § (7) bekezdésének a „visszafizetése terheli, amelyek önkormányzatok szerinti részletezését a PM–BM R. tartalmazza” szövegrésze a 7. § (7) bekezdés *b*) pontjára tekintettel alkotmányellenes, ezért azt 2008. június 30. napjával megsemmisíti; megállapítja továbbá, hogy ugyanezen törvény 7. § (20) bekezdése, valamint (21) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat e határozat közzététele napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzatok által 2004. évben jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről szóló 50/2006. (III. 14.) Korm. rendelet egésze, továbbá a helyi önkormányzatokat 2004. évben megillető normatív állami hozzájárulásokról, normatív, kötött felhasználású támogatásokról, személyi jövedelemadóról, valamint a helyi önkormányzatok bevételeinek aránytalanságát mérséklő kiegészítéséről, illetve beszámításról szóló 3/2004. (I. 31.) PM–BM együttes rendelet végrehajtásáról szóló 41/2005. (XII. 16.) PM–BM együttes rendelet 4. §-a és az 5. sz. mellékletének Alsódobsza, Berkenye, Csongrád, Diósjenő, Felgyő, Gyúró, Kisdorog, Kiskunmajsza, Magyaregregy, Martonvásár, Megyaszó, Mucsony, Nógrád, Noszvaj, Poroszló, Ráckeresztúr, Sarud, Sóstófalva, Szomolya, Tevel, Tizanána, Tordas, Újcsanáros, Závod, valamint Újlőrincfalva és Mezőzombor önkormányzatára vonatkozó sorai alkotmányellenesek, ezért azokat e határozat közzététele napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2006. évi XCIX. törvény 7. § (18) bekezdéséből a „miatt az önkormányzatokat” és a „visszafizetési kötelezettség terheli” szövegrészek alkotmányellenesek, ezért azokat e határozat közzététele napjával megsemmisíti. A megsemmisítés folytán a 7. § (18) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„Az Országgyűlés megállapítja, hogy az önkormányzati út- és szennyvízcsatorna beruházásokhoz 2002–2005. években az Állami Számvevőszék vizsgálata alapján jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás 3112,0 millió forint.”

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2006. évi XCIX. törvény 7. § (20), (21) és (22) bekezdései alkotmányellenesek, ezért azokat e határozat közzététele napjával megsemmisíti.

5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzatok által 2002–2005. években jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről szóló 34/2007. (III. 7.) Korm. rendelet, az e rendelet módosításáról szóló 193/2007. (VII. 25.) Korm. rendelet egésze, továbbá a helyi önkormányzatokat 2005. évben megillető normatív állami hozzájárulásokról, normatív, kötött felhasználású támogatásokról, személyi jövedelemadóról, a bérkiadások kiegészítő támogatásáról, a települési önkormányzatok jövedelem differenciálódását mérséklő kiegészítéséről, illetve beszámításról, valamint az államháztartási tartalékról szóló 4/2005. (I. 28.) PM–BM együttes rendelet végrehajtásáról szóló 31/2006. (XII. 13.) PM–ÖTM együttes rendelet 14. §-a és 21. melléklete alkotmányellenes, ezért azokat e határozat közzététele napjával megsemmisíti.

6. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvény 7. § (6) bekezdés *a*) pontja, a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2006. évi XCIX. törvény 7. § (19) bekezdése, továbbá a magánszemélyek közműfejlesztési támogatásáról szóló, a 110/2002. (V. 14.) Korm. rendelettel módosított 73/1999. (V. 21.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése és 3. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

7. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvény 7. § (18) és (19) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, továbbá az e rendelkezések módosítására irányuló indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 2005. évi CXVIII. törvény (a továbbiakban: Ztv1.) 7. § (7) bekezdés *b*) pontjának, illetve 7. § (6) bekezdés *a*) pontjának, valamint a helyi önkormányza-

tokat 2004. évben megillető normatív állami hozzájárulásokról, normatív, kötött felhasználású támogatásokról, személyi jövedelemadóról, valamint a helyi önkormányzatok bevételeinek aránytalanságát mérséklő kiegészítésről, illetve beszámításról szóló 3/2004. (I. 31.) PM–BM együttes rendelet végrehajtásáról szóló 41/2005. (XII. 16.) PM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: R1.) 4. §-ának, valamint 5. számú mellékletében a „Központosított előirányzatok” fejezetben foglalt egyes önkormányzatokra vonatkozó sorainak, és a helyi önkormányzatok által 2004. évben jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről szóló 50/2006. (III. 14.) Korm. rendelet egésze (a továbbiakban: Kr1.) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Indítvány érkezett emellett a 110/2002. (V. 14.) Korm. rendelettel módosított, a magánszemélyek közműfejlesztési támogatásáról szóló 73/1999. (V. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr2.) 1. § (2) bekezdése, valamint 3. § (4) bekezdése, illetve a Ztv1. 7. § (18) és (19) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására, illetve megsemmisítésére is.

Az Alkotmánybírósághoz a fentiekben túl több indítvány érkezett, melyekben a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2006. évi XCIX. törvény (a továbbiakban: Ztv2.) 7. § (18), (19) és (20) bekezdéseinek, illetve a helyi önkormányzatokat 2005. évben megillető normatív állami hozzájárulásokról, normatív, kötött felhasználású támogatásokról, személyi jövedelemadóról, a bérkiadások kiegészítő támogatásáról, a települési önkormányzatok jövedelem differenciálódását mérséklő kiegészítésről, illetve beszámításról, valamint az államháztartási tartalékról szóló 4/2005. (I. 28.) PM–BM együttes rendelet végrehajtásáról szóló 31/2006. (XII. 13.) PM–ÖTM együttes rendelet (a továbbiakban: R2.) egyes önkormányzatokra vonatkozó sorai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az Alkotmánybíróság ezeket az indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik kifogás szerint, a Kr2. értelmében a közműfejlesztési támogatások a magánszemélyeket illették meg, a jogszabályban előírt feltételek bekövetkezése esetén. A támogatások igénylésének intézése és a megérkezett támogatások magánszemélyeknek történő átadása képezte az illetékes települési jegyző hatáskörét, ezek a támogatások nem az önkormányzatot illették meg. Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) jelentését az Országgyűlés vizsgálat nélkül elfogadta – annak ellenére, hogy a sajtóban nyilvánosságra került annak cáfolata is – és törvénybe foglalta a tartalmát azzal, hogy a Ztv1. 7. § (7) bekezdésében az ÁSZ által végzett ellenőrzések megállapításai szerint visszafizetési kötelezettséget írt elő az önkormányzatoknak a „jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatásokra”.

Az indítványozók szerint a törvényalkotó megsértette az Alkotmányt több szempontból is. Álláspontjuk szerint a támadott jogszabályok ütköznek az Alkotmány jogállamiság elvét kimondó 2. § (1) bekezdésével, mivel az Országgyűlés jogalkotói hatáskörén túlterjeszkedve törvényben rendelkezett egy, az érintettek részéről vitatott, az igazságszolgáltatás által még el nem bírált, és meg nem állapított fizetési kötelezettség összegéről, rendezésének módjáról, ezzel elvonva a bíróságok hatáskörét.

2. Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy az ÁSZ megállapításai nem kötelezőek sem a törvényalkotóra nézve, sem a vizsgálat alá vont szervekre nézve, amely utóbbi a megállapításokkal szemben ellentmondással élhet. Ennek ellenére az Országgyűlés az ÁSZ jelentést, és az abból levont következtetéseket kötelező normává tette. Így egy olyan döntés, mely tartalmában – az indítványozók álláspontja szerint – meghatározott pénzüsszeg visszafizetésére kötelező hatósági vagy bírósági határozat lenne, jogszabályi formában jelent meg. Ezáltal az Alkotmány 45. § (1) bekezdése, 50. § (1) és (3) bekezdései sérülnek, mivel azok az igazságszolgáltatás monopóliumát a bíróságokra telepítik, és kimondják a bírói függetlenség elvét.

Az indítványozók szerint sérül az Alkotmány 19. § (2) bekezdése, melynek alapján az Országgyűlés, a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, valamint sérül az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d*) pontja is, mely az Országgyűlés feladatává teszi az államháztartás mérlegének megállapítását, az állami költségvetés és végrehajtás jóváhagyását, mivel álláspontjuk szerint a társadalom alkotmányos rendje nincs azáltal biztosítva, hogy a törvényhozó szerv a bírói hatalom körébe tartozó kérdésben dönt.

3. Az indítványok alapján a Ztv1. 7. § (7) bekezdésének alkotmányellenessége nyilvánul abban is, hogy olyan pénzüsszegek visszafizetését írja elő a kötelezett helyi önkormányzatok számára, melyeknek nem az önkormányzatok voltak a jogosultjai. A Kr2. és a helyébe lépő 262/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet szerint is a közműfejlesztési támogatások jogosultja a magánszemély. A Kr2. a jegyzők hatáskörébe utalja a támogatások visszaigénylésének tömeges lebonyolítását, ám nem teszi lehetővé a jegyzők számára a visszaigénylések jogosságának felülvizsgálását. Az indítványozók szerint a jegyzők egyfajta „postás” szerepet tölthetnek be a folyamatban, mivel csupán adminisztrációs és szétosztási feladatokat láttak el, így nem is tudtak jogtalanul visszaigényelni. Álláspontjuk szerint nincs jogalap arra, hogy „jogtalan igénybevétel” címén pénzt követeljenek vissza az önkormányzatoktól, miután azok nem voltak azon pénzüsszegek tulajdonosai, ha pedig jogalap nélkül vonnak el pénzüsszeget bármely személytől, az az Alkotmányban megfogalmazott tulajdonhoz való jogot sérti. Az indítványok szerint a jogalkotó a törvény erejénél fogva szándékozik minden jogalap nélkül pénzt elvonni az érintett önkormányzatoktól, és ezáltal

sérülnek az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz fűződő jogok, valamint a 12. § (2) bekezdésében az önkormányzatoknak az állammal szemben biztosított tulajdonának a védelméhez fűződő jogai. A fentiekre alapozva sérelmesnek találják, hogy az Alkotmány 42. §-ában foglaltakkal szemben az állam beavatkozik a helyi önkormányzatok működésébe, azok jogait csorbítva.

Az indítványozók szerint a Ztv1. 7. § (7) bekezdésével a jogalkotó a helyi önkormányzatokat jogaiknak bírósági védelemben való részesülésének lehetőségétől fosztja meg, ezzel pedig az Alkotmány 43. § (2) bekezdését sérti, mely szerint az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül. Emellett a szabályozás megsérti a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 3. §-ában foglaltakat is, miszerint „[a]z önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg bíróság védi”. Ezen megállapítások visszautalnak az Alkotmány jogbiztonság elvét kimondó 2. § (1) bekezdésére.

Az indítványozók egy csoportja, – akiknek ügyében bírósági ítélet is született – kérte a Kr1. egésze alkotmányellenességének megállapítását is, az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdéseire hivatkozva. Álláspontjuk szerint nincs megfelelő bírói védelem biztosítva számukra azáltal, hogy a visszafizetésekről jogszabályokban döntöttek.

4. Az előzőeken túl az egyik indítványozó a Ztv1. 7. § (18) és (19) bekezdését, valamint a Kr2. 1. § (2) és 3. § (4) bekezdését is alkotmányellenesnek találta. Az indítványozó szerint a Kr2. 1. § (2) bekezdése kizárja azt a magánszemélyt, mint jogosultat, az általa közműfejlesztési támogatásra befizetett pénz 15%-a visszaigénylésének lehetőségéből, aki szegény és a megélhetéséhez másoktól támogatáshoz jut. A Kr2. módosított rendelkezése ugyanis nem tekintette támogatási alapnak azt az összeget, amit másvalaki (pl. alapítvány) fizet be a magánszemély helyett a víziközmű társulathoz. Az indítványozó szerint ezzel negatív diszkrimináció valósul meg, mellyel sérül az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdése. Álláspontja szerint a jogalkotó a magánszemély bevételének forrása alapján hoz létre negatív megkülönböztetést, olyanokra nézve, akik a megélhetésükhöz is támogatásra szorulnak. A Kr2. 3. § (4) bekezdésének alkotmányellenességét is a hátrányos megkülönböztetésre alapozza az indítványozó. Az ÁSZ véleményében a Kr2. 3. § (4) bekezdésében megfogalmazott (a támogatás engedményezésére vonatkozó) tilalom alapján támogatásra nem jogosultnak minősítettek egyébként jogosultnak számító magánszemélyeket, akik a támogatás átutalással történő kifizetését kérték. Ezzel megfosztották őket az állam által jogszabályban megígért, a megvalósult közcélú beruházás támogatására befizetett pénzük 15%-ának visszaigénylési lehetőségétől.

Az egyik indítványozó szerint a Ztv1. 7. § (18) és (19) bekezdése a magánszemélyek jogaiba történt beavatkozást valósítanak meg, mivel annak rendelkezéseit a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) Területi Igazgatósága úgy értelmezte, és úgy rendelkezett, hogy a

jogosult magánszemélynek készpénzben, személyesen kell átvennie a befizetett pénze visszaigényelt 15%-át. Az indítványozó a két rendelkezés általában vett alkotmányellenességének megállapítása mellett azt kérte, hogy a Ztv1. 7. § (18) bekezdésében a „ténylegesen jogosult magánszemélynek kerül kifizetésre” szövegrészben a magánszemély szó helyett, a „magánszemély rendelkezése szerint” szöveg, illetve a Ztv1. 7. § (19) bekezdésében a „magánszemélyek részére” szövegrész helyett is „a magánszemélyek rendelkezése szerint” szöveg kerüljön behelyezésre. Ezzel álláspontja szerint a szöveg harmonizációba kerül a Polgári Törvénykönyv tulajdonjogra vonatkozó rendelkezéseivel. Az indítványozó a Ztv1. 7. § (18) és (19) bekezdése alkotmányellenességének indokaként az előzőekben megjelölt alkotmányos szakaszokra hivatkozott.

5. Több indítványozó a Ztv2. 7. § (18), (19) és (20) bekezdései, illetve az R2. egyes önkormányzatokra vonatkozó sorai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontjuk szerint sértik az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdéseit a támadott jogszabályok, mert normatív jelleggel, az ÁSZ jelentés alapján, annak adataira, következtetéseire és javaslatára támaszkodva állapítottak meg konkrét, egyedi visszafizetési kötelezettséget több tucat önkormányzat számára. Az önkormányzatok vitatják az ÁSZ által tett ellenőrzési megállapításokat, vagyis azt, hogy jogosulatlanul vettek volna igénybe közműfejlesztési támogatást, azonban sem az ÁSZ jelentésével, sem pedig a kifogásolt jogszabályokkal szemben nincsen jogorvoslati lehetőségük, egyedi panaszukkal bírói utat nem vehetnek igénybe, ezáltal sérülnek az Alkotmányban rögzített, bírósághoz fordulást, illetve jogorvoslati jogosultságot biztosító alapjogaik. A Kormány a Ztv2.-ben kapott felhatalmazás alapján alkotta meg a helyi önkormányzatok által 2002–2005. években jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről szóló, az e rendelet módosításáról szóló 193/2007. (VII. 25.) Korm. rendelettel módosított 34/2007. (III. 7.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Kr3.).

6. Alkotmány sértőnek vélik az indítványozók azt is, hogy az Országgyűlés jogalkotói hatáskörén túlerjeszkedve törvényben rendelkezett egy, az érintettek által vitatott, az igazságszolgáltatás által még el nem bírált, és meg nem állapított fizetési kötelezettség összegéről, rendezésének módjáról, ezzel elvonva a bíróságok hatáskörét.

Az indítványozók a Ztv2. esetén lényegében megismétlik a Ztv1.-gyel összefüggő és a 2. pont alatt már ismertett érveket és kifogásokat.

7. A Kr2. alapján a közműfejlesztési támogatások jogosultja a magánszemély és nem az önkormányzat, ezért a jogtalan igénylések miatti, a Ztv2. és a hozzá kapcsolódó jogszabályokkal megvalósított pénzelvonás sérti az önkormányzatok állammal szemben biztosított tulajdonának

védelméhez fűződő jogait is. Az indítványozók a Ztv2. 7. § (18) bekezdésével szemben is lényegében ugyanazokat az érveket hozzák fel, mint a Ztv1. hasonló rendelkezése ellen.

További észrevételük, hogy a Ztv2. 7. § (19) bekezdése elrendeli, hogy a MÁK csak abban az esetben folyósíthat támogatást, ha a jegyző és a támogatásra jogosult magánszemélyek meghatározott nyilatkozatot tettek. Az indítványozók szerint e nyilatkozat megkövetelésével a Ztv2. gyakorlatilag módosítja a Kr2.-t és a lakás-takarékpénztárakról szóló jogszabályokat. A közműfejlesztési támogatásokra való jogosultság feltételeit tartalmazó kormányrendelet nem határoz meg korlátot arra nézve, hogy a magánszemély részben lakás-takarékpénztári megtakarításból teljesítse a közműfejlesztési hozzájárulást. A lakás-takarékpénztárakra vonatkozó jogszabályok pedig nem tartalmaznak korlátozást arra nézve, hogy ki és milyen formában fizethet be pénzüsségeket az egyes lakástakarékoskodók számlájára, hiszen a jogalkotói cél az, hogy a szerényebb jövedelmű személyeknek is lehetőségük legyen önállóan lakást szerezni. A fentiekkel ellentétben tehát a jogalkotó a Ztv2.-vel, – melynek rendeltetése a költségvetés végrehajtásáról való rendelkezés, és nem más törvények és jogszabályok visszamenő hatályú módosítása, – egy olyan jogszabályi korlátot épített be a fenti szabályozásba, melynek kizárólagos célja az „ÖKOTÁM 2000” és a hasonló beruházás-finanszírozási rendszerek ellehetetlenítése, nem törődve azzal a következménnyel, mely ezáltal az önkormányzatokat sújtja. Ezért az indítványozók álláspontja az, hogy a Ztv2. 7. § (19) bekezdése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, hiszen a jogalkotó a költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben kíván rendelkezni – visszamenőleges hatállyal – más jogszabályok módosításáról.

8. Az indítványozók szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések, valamint az Alkotmány összevetéséből következik, hogy az önkormányzatok közműfejlesztési támogatás visszafizetési kötelezettségének zárszámadási törvényben való megállapítása és az egyes önkormányzatokra nézve rendeletben történő előírása több szempontból is, így különösen az önkormányzatok tulajdonhoz, bírói védelemhez, önkormányzatisághoz való jogára, valamint a jogállamiságból levezethető jogbiztonság elvére és a hatalmi ágak szétválasztásának elvére, továbbá a bírói függetlenség alkotmányos elvére tekintettel, alkotmányellenes.

9. Az egyik indítványozó alkotmányjogi panaszként terjesztette elő indítványát. Az alkotmányjogi panasz alapjául a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.21.002/2006/4. sz. jogerős ítéletét nyújtották be. Az alkotmányjogi panaszban, melyhez később több további indítványozó is csatlakozott szintén a Ztv1. 7. § (6) bekezdés a) pontja, a 7. § (7) bekezdés b) pontja, az R1. és a Kr1. alkotmányellenességét állították, és kérték azok megsemmisítését, valamint e jogszabályok és jogszabályi rendelkezések alkalmazásának visszamenőleges megtiltását. Az alkotmányellenességet az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésére alapították.

II.

Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„12. § (2) Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.”

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

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

(3) E jogkörében az Országgyűlés

(...)

b) törvényeket alkot;

(...)

d) megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását;”

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

„43. § (2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”

„45. § (1) A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítéltáblák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaügyi bíróságok gyakorolják.”

„50. § (1) A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.”

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

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

„70/A. § (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.”

A Ztv1. vizsgált rendelkezései:

„7. § (6) A helyi önkormányzatokat az Áht. 64/B. §-ának (1) bekezdése alapján

a) a központosított előirányzat jogcímen egyenlegében 1325,5 millió forint,

(...)

visszafizetése terheli, amelyek önkormányzatok szerinti részletezését a PM-BM R. tartalmazza.

(7) Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 2. §-ának (5) bekezdése alapján végzett ellenőrzések megállapítása szerint a helyi önkormányzatokat a (3) bekezdés c) pontjában, valamint az (6) bekezdésben meghatározott visszafizetési kötelezettségekből

(...)

b) központosított előirányzat jogcímen egyenlegében 877,7 millió forint, melyből 792,3 millió forint a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás,

(...)

visszafizetése terheli, amelyek önkormányzatok szerinti részletezését a PM-BM R. tartalmazza.

(...)

(18) A 2002. május 22-ét követően megállapított közműfejlesztési hozzájárulások után a Kincstár csak abban az esetben folyósíthat közműfejlesztési támogatást, ha az önkormányzat jegyzője nyilatkozik arról, hogy e támogatás ténylegesen a jogosult magánszemélynek kerül kifizetésre.

(19) A Kincstár – az Áht. 64/D. § szerinti eljárás mellett – a 2002. május 22-ét követően megállapított közműfejlesztési hozzájárulásokhoz kapcsolódó közműfejlesztési támogatás önkormányzatnak való átutalását követő egy hónapon belül szabályszerűségi felülvizsgálat keretében – szükség szerint helyszínen – ellenőrzi a támogatás magánszemélyek részére történő kifizetését. E felülvizsgálatra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályait kell alkalmazni. Szabálytalanság esetén a jogtalanul igénybe vett összeg elvonásra kerül a határozat jogerőre emelkedését követő hónap nettó finanszírozása során.

(20) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a (7) bekezdés b) pontjában szereplő közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről – az érintett önkormányzat kérése alapján – külön rendelkezzen. Az önkormányzatok ezirányú igényüket a PM-BM R. kihirdetését követő 30 napon belül a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek jelezhetik. A Kormány az önkormányzatok pénzügyi helyzetét figyelembe véve – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter és az államháztartásért felelős miniszter előterjesztése alapján – az igénybejelentések határidejét követő 30 napon belül dönt a támogatás vissza-

fizetésének ütemezéséről, amelynek végső határideje 2015. december 31. lehet.

(21) A helyi önkormányzatokat a Kormány döntéséig az Áht. 64/B. § (2) bekezdése szerinti kamatfizetési kötelezettség, ezt követően – a visszafizetés végéig terjedő időszakra – a mindenkori jegybanki alapkamat terheli.”

A Ztv2. érintett rendelkezései:

„7. § (18) Az Országgyűlés megállapítja, hogy az önkormányzati út- és szennyvízcsatorna beruházásokhoz 2002–2005. években az Állami Számvevőszék vizsgálata alapján jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás miatt az önkormányzatokat 3112,0 millió forint visszafizetési kötelezettség terheli.

(19) A 2002. május 22-ét követően megállapított, lakás-takarékpénztári megtakarításból megfizetett közműfejlesztési hozzájárulások után a Kincstár csak abban az esetben folyósíthat közműfejlesztési támogatást, ha az önkormányzat jegyzője és az érintett magánszemély – a 2005. évi CXVIII. törvény 7. § (18) bekezdése szerintieken túl – nyilatkozik arról, hogy a támogatás alapja a magánszemély által a lakás-takarékpénztári számlára elhelyezett saját megtakarítása. A közműfejlesztési támogatás az érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére szolgáló lakás-takarékpénztári szerződés lejártát követően igényelhető, és a támogatás alapja nem haladhatja meg a megállapított és írásban közölt közműfejlesztési hozzájárulás összegét.

(20) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a (18) bekezdésben szereplő közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről – az érintett önkormányzat kérése alapján – külön rendelkezzen. Az önkormányzatok ez irányú igényüket a PM-ÖTM R. kihirdetését követő 30 napon belül az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek jelezhetik. A Kormány az önkormányzatok pénzügyi helyzetét figyelembe véve – az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, valamint a pénzügyminiszter előterjesztése alapján – az igénybejelentések határidejét követő 30 napon belül dönt a támogatás visszafizetésének ütemezéséről, amelynek végső határideje 2015. december 31. lehet.

(21) Azon önkormányzatok, amelyek a (20) bekezdésben foglalt határidőig nem kérték a (18) bekezdés szerinti közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezését, és az egy lakosra jutó visszafizetési kötelezettségük meghaladja az 500 forintot, igényüket legkésőbb 2007. június 30-áig jelezhetik az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek. A Kormány ezen önkormányzatok közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről – az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, valamint a pénzügyminiszter előterjesztése alapján, a (20) bekezdésben szereplő végső visszafizetési határidőt figyelembe véve – 2007. július 31-éig dönt.

(22) A részletfizetési kérelmet benyújtó önkormányzatokat a (20) bekezdés szerinti Kormány döntésig az Áht. 64/B. § (2) bekezdésben előírt kamatfizetési kötelezettség, ezt követően – a visszafizetés végéig terjedő időszakra – a mindenkori jegybanki alapkamat terheli.”

A Kr.1. rendelkezései:

„50/2006. (III. 14.) Korm. rendelet

a helyi önkormányzatok által 2004. évben jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről

A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvény (a továbbiakban: Törvény) 7. § (20) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a Törvény 7. § (7) bekezdés b) pontjában meghatározott jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezésére a Kormány a következőket rendeli el:

1. § Az érintett és kérelmet benyújtó önkormányzatoknak a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatást e rendelet melléklete szerint kell visszafizetni.

2. § (1) A jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás törlesztő részleteit az önkormányzatoknak az e rendelet mellékletében meghatározott visszafizetés kezdetétől legkésőbb a visszafizetés végéig negyedévente egyenlő részletekben kell megfizetniük.

(2) A Magyar Államkincstár megállapítja az önkormányzatokat a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás miatt e rendelet kihirdetéséig terhelő, a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű kamat összegét. Az önkormányzatok e kamatot – a Magyar Államkincstárhoz benyújtott kérelmük alapján – egy összegben vagy részletekben fizethetik meg. Részletfizetés esetén a kamat összegét tőkésíteni szükséges, és a tőkésített összeg után a részletfizetés idejére a mindenkori jegybanki alapkamatot negyedévente részletekben kell megfizetniük, legfeljebb a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetése végéig.

(3) E rendelet hatálybalépését követően a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetése végéig terjedő időszakra az önkormányzatok a mindenkori jegybanki alapkamatot negyedévente részletekben fizetik meg.

(4) Az (1)–(3) bekezdésekben foglalt fizetési kötelezettségeket az érintett önkormányzatoknak minden negyedévet követő hónap 10-éig – a negyedik negyedévben december 20-ig – kell teljesíteniük.

3. § A Magyar Államkincstár a negyedévet követő hónap 5-éig – a negyedik negyedévben december 15-ig – értesíti az e rendelet melléklete szerinti visszafizetéssel érintett önkormányzatokat a kamatokkal megnövelt esedékes fizetési kötelezettségéről.

4. § Amennyiben a fizetési kötelezettség a 2. §-ban előírt határidőn belül nem teljesül, a Magyar Államkincstár azonnali beszédési megbízást nyújt be a helyi önkormányzat ellen.

5. § A belügyminiszter és a pénzügyminiszter a zárószámadási törvény keretében évente beszámol a visszafizetési kötelezettség teljesítéséről.

6. § Ez a rendelet a kihirdetését követő hónap első napján lép hatályba.”

A Kr1. melléklete 24 önkormányzatot sorol fel és megállapítja a visszafizetési kötelezettség mértékét, kezdetét és záró időpontját.

A Kr.2. vizsgált rendelkezései:

„1. § (2) Nem jár visszatérítés a közműfejlesztési hozzájárulás azon része után, melyet a magánszemély önkormányzati támogatásból, továbbá az önkormányzat harmadik személlyel kötött polgári jogi szerződése alapján átvett pénzeszközből fizetett meg.

(...)

3. § (4) A közműfejlesztési támogatás jogosultja által a közműfejlesztési támogatásra vonatkozó igény nem engedélyezhető.”

Az R1. érintett rendelkezései:

„4. § A központosított előirányzatok, az egyes jövedelempótló támogatások kiegészítése és az önkormányzatok által szervezett közcélú foglalkoztatás támogatásának, valamint a színházi támogatások önkormányzatonkénti elszámolását – figyelemmel az Állami Számvevőszék megállapításaira – az 5. számú melléklet tartalmazza.”

„5. számú melléklet a 41/2005. (XII. 16.) PM–BM együttes rendelethez

Központosított előirányzatok és egyéb kötött felhasználású támogatások elszámolása a 2004. évi beszámoló és az Állami Számvevőszék vizsgálata alapján megállapított visszafizetési kötelezettség (-), illetve kiutalandó támogatás (+)”

A Kr3. rendelkezései:

„A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2006. évi XCIX. törvény (a továbbiakban: Törvény) 7. §-ának (20) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a Törvény 7. §-ának (18) bekezdésében meghatározott jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezésére a Kormány a következőket rendeli el:

1. § (1) Az érintett és kérelmet benyújtó önkormányzatok a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatást e rendelet melléklete szerint fizetik vissza.

(2) A jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás törlesztő részleteit az önkormányzatok az e rendelet mellékletében meghatározott visszafizetés kezdetétől legkésőbb a visszafizetés végéig negyedévente egyenlő részletekben fizetik meg.

(3) E rendelet kihirdetése napjától a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetése végéig az önkormányzatok a mindenkori jegybanki alapkamatot – a kihirdetést követő negyedévtől – negyedévente részletekben fizetik meg.

2. § (1) A Magyar Államkincstár számolja ki az önkormányzatokat – a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás miatt az e rendelet kihirdetéséig – terhelő, a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű kamat összegét, és erről az önkormányzatokat tájékoztatja.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott kamat kiszámításához a Magyar Államkincstár felkéri az önkormányzatokat, hogy adatokat szolgáltatassanak a jogtalanul igénybe vett támogatás (rész)összegéről és az igénybevétel kezdő

napjáról. Az önkormányzatok által szolgáltatott adatokat a Magyar Államkincstár az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 64/B. §-a alapján ellenőrizheti.

(3) Az önkormányzatok az (1) bekezdés szerinti kamatot – a Magyar Államkincstárhoz benyújtott kérelmük alapján – egy összegben vagy részletekben fizethetik meg. Az önkormányzatok az egy összegű visszafizetésre, illetve részletfizetésre vonatkozó igényüket a Magyar Államkincstár (1) bekezdésben meghatározott tájékoztatásának kézhezvételétől számított 30 napon belül jelezhetik a Magyar Államkincstár felé. A nyilatkozattétel elmulasztása esetén az (5) bekezdés szerinti egy összegű visszafizetés szabályait kell alkalmazni.

(4) Részletfizetés esetén a kamat összegét tőkésíteni szükséges, és a tőkésített összeg után a részletfizetés idejére e rendelet kihirdetésétől a mindenkorli jegybanki alapkamatot negyedévente részletekben fizetik meg, legfeljebb a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetése végéig.

(5) Amennyiben az önkormányzat az (1) bekezdésben meghatározott kamat egy összegű megfizetését választja, úgy azt a (3) bekezdés szerinti nyilatkozattételtől számított 30 napon belül teljesíti.

3. § A Magyar Államkincstár a negyedévet követő hónap 5-éig értesíti az e rendelet melléklete szerinti visszafizetéssel érintett önkormányzatokat a kamatokkal megnövelt esedékes fizetési kötelezettségről.

4. § Az 1. és 2. § (1) bekezdésében, valamint (3) és (4) bekezdésében foglalt fizetési kötelezettségeket az érintett önkormányzatoknak minden negyedévet követő hónap 10-éig kell teljesíteniük.

5. § Amennyiben a fizetési kötelezettség a 2. § (5) bekezdésben és a 4. §-ban előírt határidőn belül nem teljesül, a Magyar Államkincstár az Áht. 64/A. §-ának (6) bekezdése alapján azonnali beszédési megbízást nyújt be a helyi önkormányzat ellen.

6. § Az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, valamint a pénzügyminiszter a zárszámadási törvény keretében évente beszámol a visszafizetési kötelezettség teljesítéséről.

7. § Ez a rendelet a kihirdetését követő hónap első napján lép hatályba.”

A Kr3.-hoz tartozó, a 193/2007. (VII. 25.) Korm. rendelettel módosított Melléklet 66 önkormányzat visszafizetési kötelezettségét tartalmazza.

Az R2. érintett rendelkezései:

„14. § Az Állami Számvevőszék vizsgálata alapján megállapított út- és szennyvízcsatorna beruházásokhoz 2002–2005. években jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás önkormányzatok szerinti részletezését a 21. számú melléklet tartalmazza.”

„21. számú melléklet a 31/2006. (XII. 13.) PM–ÖTM együttes rendelethez

A visszafizetetésre javasolt közműfejlesztési támogatások önkormányzatonként [...]”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság az előzőekben ismertetett törvényi és jogszabályi rendelkezések ellen benyújtott indítványok vizsgálata során elsőként áttekintette a vizsgálat alá vont jogszabályok megalkotásának hátterét és a bennük foglalt szabályok jellegét. Az ÁSZ 2005-ben egyes, közműfejlesztési beruházást végző helyi önkormányzatoknál a 2004. évben igénybe vett támogatásokra nézve vizsgálatot folytatott le, melynek eredményét a 0538. számú jelentés összegezte (a továbbiakban: Jelentés1.). A Jelentés1.-ben az ügynevezett „ÖKOTÁM 2000” beruházási rendszert és az ahhoz hasonló finanszírozási megoldást alkalmazó önkormányzatok felelősségének megállapítására került sor a jelentés szerint jogtalanul visszaigényelt közműfejlesztési támogatások tekintetében. Az ÁSZ a következő évben (2006) további – immár kiterjedtebb, a 2002–2005 közötti évekre vonatkozó – vizsgálatot folytatott, melynek eredményét a 0639. sz. jelentésben foglalta össze (a továbbiakban: Jelentés2.). Mindkét jelentés a helyi közműfejlesztési beruházásokkal összefüggő, az államháztartásból származó támogatások felhasználási szabályszerűségét vizsgálta, több különböző támogatás egymásra tekintettel történő igénybevételét és annak hatásait tárta fel.

A Jelentés1. megállapításai szerint a beruházásokat megvalósító önkormányzatok közvetlenül vagy alapítványok útján a víziközmű társulatokba fizetendő érdekelt-ségi hozzájárulások megfizetéséhez támogatást nyújtottak a magánszemélyeknek, amely után azok közműfejlesztési támogatást igényeltek. Az alapítványi támogatással megnövelt pénzeszköz egy részét lakossági lakás-takarékpénztári betétben is elhelyezték további költségvetési támogatás – lakás-előtakarékoskodók állami támogatása – megszerzése céljából. Az önkormányzatok az ÁSZ szerint emellett úgy is szereztek forrásokat, hogy a fővállalkozótól beruházási költséget növelő bevételeket realizáltak.

2. A részletes vizsgálatok az érintett önkormányzatoknál egy előre kialakított, sajátos beruházás-finanszírozási rendszert tártak fel, melynek elsődleges célja a közműfejlesztésre igénybe vehető különböző állami támogatások egymásra tekintettel történő, összehangolt igénybevétele volt. Ez – az ÁSZ megállapításai szerint – együtt járt a támogatások igénybevételi alapjául szolgáló beruházási költségek (részben fiktív) megemelésével, illetve az egyes támogatások alapjául szolgáló összegek valós folyamatoktól eltérő felemelésével. Így nemcsak optimalizálták a támogatások igénybevételét, hanem – a Jelentések szerint – olyan összegek után is igénybe vették a támogatást, melyek után azt jogszerűen nem teheték volna meg. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) 4. § (2) bekezdés *b*) pontja értelmében a települési önkormányzat a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) köré-

ben köteles gondoskodni (meghatározott mértéket elérő szennyvízkibocsátás esetén, a szennyvíz-elvezetési agglomerációt alkotó településeken) „a keletkező használt vizek (szennyvizek) szennyvízelvezető művel való összegyűjtéséről, tisztításáról, a tisztított szennyvíz elvezetéséről, illetőleg a más módon összegyűjtött szennyvíz, továbbá a szennyvíziszap ártalommentes elhelyezésének megszervezéséről” A szennyvízelvezetésről való gondoskodás, az ahhoz szükséges vízi közművek megépítése tehát törvényen alapuló kötelező helyi önkormányzati feladat. Az önkormányzatok részvételével megvalósuló közcélú víziközmű-beruházásokhoz az állam többfajta támogatást is nyújt, illetve nyújtott a Jelentés1.-ben és a Jelentés2.-ben vizsgált időszakokban is, melyek részben a helyi önkormányzatokat, részben a magánszemélyeket és a víziközmű társulatokat illették meg.

3. A víziközmű beruházások a más önkormányzati köz-műberuházásoktól abban térnek el, hogy a lakosság és a jogi személyek – a Vgt. által jogilag önállóan szabályozott – víziközmű társulatot hoznak létre. A víziközmű-társulatok az önkormányzattal közösen valósítják, valósították meg a beruházást, az önkormányzattal kötött társberuházói szerződés alapján. A Vgt. 34. §-a alapján jogi és magánszemélyekből önszerveződéssel megalakuló víziközmű társulat a társulatot terhelő, várható beruházási költséget felosztja a tagok között, vagyis a Vgt. 37. § (1) bekezdés f) pontja és 41. § (2) bekezdése alapján meghatározza a befizetendő érdekeltségi hozzájárulás összegét. Az így meghatározott (egyébként adók módjára behajtható köztartozásnak minősülő) hozzájárulás 15%-ának visszatérítését jelenti a magánszemélyek közműfejlesztési támogatása, melyet – részletekben történő fizetés esetén – folyamatosan, az önkormányzat jegyzőjén keresztül kapnak meg a jogosultak a MÁK-tól.

4. A víziközmű beruházások megvalósításának a Jelentés1.-ben és 2.-ben is kifogásolt módja szerint a beruházás lebonyolításában és finanszírozásában résztvevő szervezetek és magánszemélyek egyidejűleg kötöttek meg több szerződést, amelyben egymásra építetten, de külön-külön határozták meg részletesen a szerződési feltételeket és az átutalások (pénzmozgások) rendjét. Az ÁSZ álláspontja szerint a pénzmozgások az alapítvány, a kivitelező, a magánszemélyek és az önkormányzat között a Jelentésekben kimutatott módon eltértek a valós gazdasági eseményektől, vagyis az ÖKOTÁM 2000 rendszerben valós és fiktív pénzmozgás keveredett egymással, melyben a lakástakarékpénztáraknak (a továbbiakban: ltp.), a víziközmű társulatoknak, a hitelt biztosító kereskedelmi bankoknak, a kivitelezőknek, a helyi önkormányzatnak és egy alapítványnak előre megtervezett és rögzített szerepe volt. Az ÁSZ szerint, a külső beruházás-szervezők segítségével a magánszemélyekhez kötődő állami támogatások igénylésében közreműködő szervezetek (kereskedelmi bankok, ltp.-k, önkormányzatok), egy olyan zárt rendszerű önkormányzati beruházás finanszírozási módszert alkalmaztak,

melyben a magánszemélyeket megillető állami támogatásokat maximálisan kihasználva azt igénybe vették (veszik) úgy, hogy a pénz fizikailag nem jutott el a magánszemélyekhez, hanem azt a magánszemélytől korábban megkapott engedélyezéssel az önkormányzati beruházás megvalósításába visszaforgatták. Az alkalmazott módszerrel az önkormányzatok saját erő biztosítása nélkül valósították (valósítják) meg helyi jelentőségű közcélú vízellátási-mények létrehozását. Az ÁSZ korábbi jelentései nyomán 2002-ben módosították a Kr2.-t és megpróbálták pontosítani a közműfejlesztési támogatás igénybevételét és felhasználását, de az alkalmazott jogszabály-módosításoknak nem volt kellő eredménye. A Jelentés1.-ben leírt módszernek egyes önkormányzatokban való alkalmazását az ÁSZ tovább vizsgálta és annak eredményeiről a Jelentés2. számolt be. Mindkét Jelentés javaslatot tett az ÁSZ szerint jogtalanul igénybe vett támogatások visszavonására, illetve rendezésére. A kérdéses összegeket a Jelentések önkormányzatokra lebontva, konkrét összegek meghatározásával tartalmazták. Egyes önkormányzatok mindkét vizsgálatban érintettek voltak. Az ÁSZ az általa megállapított szabálytalanságok megszüntetésére számos javaslatot tett a Kormány és az érintett miniszterek számára.

Ezek között – a pénzügyminiszter számára tett javaslatként – szerepelt az ÁSZ által kimutatott összegű jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatások visszavonása és a későbbi jogosulatlan támogatások megakadályozása. Emellett indítványozta, hogy a pénzügyminiszter a zárszámadás keretében tegyen javaslatot a jogtalanul igényelt közműfejlesztési támogatások rendezésére. Az ÁSZ értelem szerűen a Kormányra és annak tagjaira bízta a „visszavonás” és a „rendezés” jogi eszközeinek mikéntjét. Ettől eltérően, más javaslataiban a konkrét jogi eszköz igénybevételét megnevezve kezdeményezte megfelelő tartalmú rendelet kiadását vagy módosítását, illetve törvény módosításának kezdeményezését.

5. A Jelentésekben foglalt javaslatoknak a Kormány és annak tagjai részben tettek eleget (amint erre a Jelentés2. a figyelmet fel is hívta). Az Országgyűlés az ÁSZ szerint jogtalanul igényelt vagy igénybe vett támogatások visszavonása, illetve rendezése esetében – a pénzügyminiszter javaslatára és a Kormány előterjesztése nyomán – a Ztv1.-ben és a Ztv2.-ben, valamint a többi vizsgált jogszabályban alkalmazott megoldást vezette be. Ennek lényege, hogy a Ztv.-k megállapítják a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás ÁSZ jelentéseken alapuló bruttó (az összes vizsgált önkormányzatot felölelő) összegét, mellyel egy időben erre nézve visszafizetési kötelezettséget írnak elő, míg az egyes önkormányzatokra eső összeg meghatározására miniszteri rendelet (az R1. és az R2.) számára adnak felhatalmazást. Emellett felhatalmazzák a Kormányt, hogy a visszafizetés ütemezése kérdésében hozzá forduló önkormányzatok esetében annak ütemezéséről rendeletben döntsön. Ennek alapján született meg a Kr1. és a Kr3.

IV.

1. A Ztv1. és a Ztv2., valamint a felhatalmazása nyomán született rendeletek esetén több szabályozási mozzanat, több egymáshoz kapcsolódó szabály képezi a jelen alkotmányossági vizsgálat tárgyát.

1.1. A vizsgált szabályok első csoportjába a Ztv1. és a Ztv2. azon rendelkezései tartoznak, melyek a közműfejlesztési támogatásokkal összefüggésben az ÁSZ jelentései alapján hiányt állapítanak meg (első szabályozási mozzanat). A hiány törvényben történő rögzítése azon a „tényen” alapul, hogy e támogatások igénybevétele jogszerűtlen volt (második mozzanat). A következő (harmadik) mozzanat szerint a hiányt az érintett önkormányzatoknak kell visszafizetniük. A negyedik mozzanatban a törvények felhatalmazzák a minisztereket olyan rendelet kiadására, mely a konkrét önkormányzatok konkrét kötelezettségeit tartalmazza. Az ötödik mozzanatot maguk a rendeletek (R1. és R2.) képezik, végül a hatodik fajta magatartási szabály-típust a Kr1. és a Kr3. tartalmazzák, amennyiben rögzítik a visszafizetési kötelezettség időbeli bontását (ütemezését). Az indítványozók a Ztv2. 7. § (20) bekezdésében adott felhatalmazás alapján megalkotott Kr3.-at kifejezetten nem támadták. A felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenességére irányuló indítványok, a bírói út igénybevétele, valamint a jogorvoslathoz való jogot korlátozó jogszabályi forma alkotmányellenességének megállapítására irányuló megindokolt és határozott indítványozói kérelmek alapján az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatával összefüggésben – az alkotmányossági vizsgálatot „szoros tárgyi összefüggés” okán a Kr3.-ra is kiterjesztette. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 268.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 137.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 181.; 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 411, 416.; 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 173, 182.; 17/2006. (I. 17.) AB határozat, ABH 2006, 281.]

Az alkotmányjogi panaszként előterjesztett indítvánnyal összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A Fővárosi Ítéltábla alkotmányjogi panasz alapjaként benyújtott 9.Pf.21.002/2006/4. sz. jogerős ítéletében a felperes önkormányzatok és az ÁSZ közötti jogvitát bírálta el. A jogerős ítélet elutasította a felperesek kereseti kérelmét, mely a Jelentés1.-ben szereplő ellenőrzési megállapítások valótlanságának kimondására irányult. Az ítéletben alkalmazott jogszabályok a Ptk. 1. és 7. §, 339. és 360. §-ai, valamint az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: ÁSZtv.) 19. §-a voltak. A bíróság a jelen ügy alapját képező jogszabályokat és jogszabályi rendelkezéseket a perben nem alkalmazta. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében „Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Az alkotmányjogi panasz előterjesz-

tésének alapvető feltétele, hogy a kérdéses jogszabályt a panasz alapjául szolgáló döntés meghozatala során alkalmazták. Ennek hiányában a beadvány alkotmányjogi panasznak nem tekinthető. Az Alkotmánybíróság azonban figyelemmel volt arra, hogy az alkotmányjogi panasznak nevezett beadványban előterjesztett kérelem jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló beadványként elbírálható, továbbá arra is, hogy az ilyenként való elbírálást több indítványozó is kérte. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszként előterjesztett beadványokat eddigi gyakorlatának megfelelően [2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 43.] jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló beadványként bírálta el.

1.2. Több indítványozó felvetette, hogy a támadott törvények és jogszabályok lényegében az ÁSZ álláspontjának, megállapításainak változtatás nélküli átvételével születtek meg. Ez a megoldás amiatt sérti az önkormányzati jogait, mert sem az ÁSZ állásfoglalásai ellen, sem a jogszabályok ellen nem élhetnek jogorvoslattal. Az Alkotmánybíróság az ÁSZ jogállásával és állásfoglalásainak jogi minősítésével kapcsolatos kérdéseket az 1251/E/1995. AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) tekintette át. A határozat elutasította azt az indítványt, mely azt kifogásolta, „hogy az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény [...] 25. § (1) bekezdésében meghatározott számvevőségi ellenőrzési megállapítás nem tekinthető határozatnak, a tévesnek minősíthető megállapítások ellen pedig az ellenőrzött szerv csupán észrevételt tehet, fellebbezési vagy felülvizsgálati kérelmet viszont nem nyújthat be. Ezt a szabályozást az önkormányzat kettős vonatkozásban is alkotmányellenesnek tartja. Megfosztja az ellenőrzött szervet az Alkotmány 57. § (5) bekezdés által mindenki számára minden állami döntés ellen biztosított jogorvoslat gyakorlásának lehetőségétől. Egyben törvényhozói mulasztást is lát abban, hogy az ÁSZtv. nem rendelkezik a számvevőségi megállapítások szervezeten kívüli felülvizsgálatáról. Beadványában az indítványozó alkotmánybírósági intézkedést is kér annak érdekében, hogy a felfogása szerint jogtalanul elvett állami hozzájárulást az önkormányzat visszakaphassa.” (ABH 1996, 572, 573.)

Az Abh1. rögzítette, hogy az Alkotmány 32/C. §-a szerint az ÁSZ „az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve” és az általa törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok alapján végzett „ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést.” Az ÁSZtv. 1. § (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy az ÁSZ „csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.” A határozat további megállapításai szerint az ÁSZ a rá vonatkozó szabályozás alapján állami szerv, de nem jár el hatóságként, nem hoz a vizsgált szerve kötelező határozatot, vagy más elnevezésű, de határozatnak tekintendő döntést (a vizsgálat tartama alatti kármegelőzés céljából anyagi- és pénzeszközök zárolása, valamint a pénzeszközök felhasználásának ideiglenes felfüggesztése kivételével). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ÁSZtv.

25. § (1) bekezdésében foglalt „ellenőrzési megállapítás” fogalma így nem vonható az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott egyik döntéstípus fogalomköré alá sem, vagyis ezek nem az érintettekre kötelezően kiható bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntések. Az ellenőrzési megállapítás az ÁSztv. értelmében nem tartalmaz mást, mint a vizsgált szerv gazdálkodásáról kialakított számvevőszéki véleményt. (ABH 1996, 572, 574.)

1.3. Álláspontját az Alkotmánybíróság akként összegezte, hogy amiatt nem lehet és nem is lenne értelme az ÁSZ ellenőrzési megállapítása ellen jogorvoslati jogot biztosítani, mert mint véleményt kifejezésre juttató megállapítás, nem hatósági aktus. (Abh1., ABH 1996, 574.) Mivel az ellenőrzést végző személy megállapításai is lehetnek tévesek, ezért megengedi az ÁSztv., hogy a vizsgált szerv vezetője az ellenőrzési megállapításokra észrevételeket tehesen. Ez a jog nem azonos a jogorvoslat jogintézményével, de az ÁSZ-nak a törvény előírása szerint az észrevételekre reagálnia kell. A jelen ügyben vizsgált jogszabályok által előírt visszafizetési kötelezettség és az Abh1.-ben vizsgált alkotmányossági probléma közötti lényeges különbség abban mutatható ki, hogy az Abh1.-ben egy, feladatmutató alapján igényelhető önkormányzati normatív támogatás alapjául szolgáló ténytámszámítás megítélése volt kérdéses (figyelembe vehető-e az igénylésnél az óvodába még be nem iratott, csak felvételre előjegyzett gyermek). További alapvető eltérés, hogy jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem az ÁSZ állásfoglalásának vagy Jelentéseinek alkotmányossági vizsgálatát végezte el, hanem az azokban foglalt megállapítások végrehajtása érdekében született állami döntések alkotmányosságát vizsgálta.

2. A zárszámadási törvény elfogadása és megalkotása az állami költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló Országgyűlés általi jóváhagyását jelenti. Az Országgyűlés a költségvetési törvényben (appropriáció) ad felhatalmazást a Kormánynak a költségvetés végrehajtására. A végrehajtásért a Kormány az Országgyűlésnek felelősséggel tartozik. A zárszámadási törvényben foglalt jóváhagyás ennek az általános felhatalmazásnak a mikénti felhasználásáról hozott döntést jelenti. Tartalmát, jogi hatását tekintve felmentés (felmentvény) jellegű, hiszen meghozatalával az Országgyűlés mentesíti a Kormányt az adott évi költségvetés végrehajtásáért viselt felelőssége alól. Ezt fejezik ki a zárszámadási törvényekben rendszerint az 1. §-ban szereplő, a költségvetés végrehajtását a bevételi-, a kiadási- és a kettő közötti különbség eredményeként jelentkező hiányszámokkal együtt jóváhagyó fordulatai. Ez a rendelkezés a zárszámadási törvény központi rendelkezése, ebből következik az összes többi.

Annak ellenére, hogy az összehasonlíthatóság elvének érvényesítése céljából az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 18. §-a értelmében „a költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadást költségvetési évenként, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes

szervezeti, besorolási rendnek megfelelően kell elkészíteni”, a Ztv1. és a Ztv2. számos további rendelkezést is tartalmaz. Ilyen kiegészítő rendelkezésnek tekinthetők a vizsgált közműfejlesztési támogatások visszafizetéséről rendelkező szabályok is, hiszen azok nemcsak a kérdéses költségvetési év, hanem részben az azt megelőző időszak kiadásairól szólnak. E szabályokban az Alkotmánybíróság megítélése szerint a felmentési (felmentvényi) mozzanat is másként érvényesül. A közműfejlesztési támogatásokat végső soron az államháztartási szervezet központi szintű szerve a MÁK utalta (folyósította). Ezekről a – Kormány felelősségi körébe tartozó – kiadásokról állapított meg a Jelentés1. és a Jelentés2. szabálytalanságokat, s emiatt az Országgyűlés a felmentést lényegében a Kormány számára nem adta meg, vagyis visszamenőleg nem fogadta el e kiadások teljesítését. Az el nem fogadás következményeként rendelte el ezen kiadásoknak, a támogatott közműfejlesztésekkel érintett helyi önkormányzatoktól történő visszavonását.

3. Az Országgyűlés az ÁSZ által jogosulatlan közműfejlesztési támogatásként meghatározott bruttó összegeket tehát a Ztv1.-ben és a Ztv2.-ben – mint visszafizetéssel terhelt összegeket – rögzítette, és felhatalmazást adott az egyes önkormányzatokat érintő konkrét összegek miniszteri rendeletben való meghatározására, valamint felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben rögzítse az adott önkormányzatokat terhelő visszafizetési kötelezettségek időbeni ütemezését. Ezzel a szabályozási megoldással a jogalkotó az Áht. 64/D. §-ában rögzített eljárási rendtől eltérő megoldást választott. Az Áht. szerinti szabályozás az önkormányzatok által igényelt vagy igénybe vett központi támogatások ellenőrzésére, a jogtalanul igénybe vett támogatások visszatérítésére vonatkozik, és egyedi ellenőrzések lefolytatását, továbbá egyedi (önkormányzatonkénti) visszatérítési határozatok kiadását írja elő. Az Áht. eljárási rendjétől való eltérést indokolhatta az, hogy a kérdéses támogatások jogosultjai nem az önkormányzatok, hanem az igénylő magánszemélyek voltak. Ez azonban éppen a visszafizetési kötelezettség kérdését illetően aggályos. Nemcsak amiatt, mert – miközben nyilvánvaló volt, hogy a közműfejlesztési támogatások igénylése körüli szabálytalanságoknak több szereplője volt – a visszafizetést kizárólag a beruházással érintett települési önkormányzatokra terheltek, hanem azért is, mert a támogatások kifizetéséről a MÁK döntött, és a folyósítást is ez az állami szerv végezte.

4. A támogatások igénybevételenek maximalizálására kialakított rendszer működtetéséhez több, a magánszemélyek által aláírt szerződés és nyilatkozat megkötésére volt szükség. Ez a beruházás-finanszírozási megoldás, tehát egy sajátos, többszereplős public-private-partnership (PPP) konstrukció volt, melyben a finanszírozási viszonyok és kapcsolatok nem szűkültek le az állami központi költségvetés és a helyi önkormányzati költségvetés közötti kapcsolatra. A támogatások jogellenességének megalapozásaképpen a Jelentések többször utalnak a szerződések

vagy nyilatkozatok részbeni érvénytelenségére. Valamely szerződés polgári jog szerinti érvénytelenségének megállapítására azonban csak a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságok jogosultak. Azt is külön meg kell említeni, hogy a magánszemélyeket megillető közműfejlesztési támogatások iránti igénylések összegyűjtése, összesítése, a MÁK-hoz való eljuttatása és a megérkezett támogatás magánszemélyeknek való kifizetése a települési önkormányzat jegyzőjének államigazgatási feladatkörébe tartozott. Ezt a tényt az ÁSZ is ismerte, a Jelentés2. ezt külön is hangsúlyozza (30. o.). Így – amennyiben fenn is álltak a feltárt szabálytalanságok a támogatások körül – a támadott jogszabályok a jegyzők államigazgatási és nem önkormányzati feladatkörben végzett szabálytalan (vagy az ÁSZ szerint szabálytalan) tevékenységéért vonnak el az önkormányzati költségvetésből jelentős pénzüsszegeket.

V.

1. Az indítványozók a vizsgált jogszabályok alkotmányellenességének megállapítását és azok megsemmisítését számos alkotmányos rendelkezés alapján kérték. Mivel a vizsgált jogszabályi rendelkezések a rendeletekben meghatározott önkormányzatok számára egyedi pénzfizetési kötelezettséget állapítanak meg, az Alkotmánybíróság a kérdéses rendelkezések vizsgálatát elsőként az Alkotmány 43. § (2) bekezdése alapján végezte el. Ez az alkotmányi szabály első fordulatában rögzíti, hogy a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg, a második fordulat szerint az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, míg a harmadik fordulat szerint jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

1.1. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének alkalmazása kapcsán elsőként tehát azt kellett vizsgálni, hogy az egyes önkormányzatokra nézve egyedi pénz-visszafizetési kötelezettség miniszeri rendeletekben történő, illetve a visszafizetési határidők és a visszafizetés részletszabályainak kormányrendeletben való meghatározása, továbbá az erre lehetőséget adó törvényi felhatalmazások összhangban vannak-e ezzel az alkotmányi rendelkezéssel. E kérdés eldöntése során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az előzőekben részletesen ismertetett körülményekre, illetve a visszafizetési kötelezettség jellegére is. A települési önkormányzatok államháztartási rendszeren belül történő finanszírozásának, a részükre juttatandó támogatások tervezésének, megállapításának és elszámolásának, valamint az esetlegesen a központi költségvetés részére történő visszafizetés feltételeinek, és az arra vonatkozó általános kötelezettségnek a részletes szabályai az Áht.-ben található meg. A jelen ügyben vizsgált jogszabályi rendelkezések ugyanakkor olyan támogatások visszafizetését rendelik el, melyek jogosultjai nem az önkormányzatok voltak. Ellentétben tehát az Áht. 64–64/A., valamint 64/B. §-aiban, továbbá a helyi önkormányzatok címzett és céltámo-

gatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Cct.) 1–9. §-aiban szabályozott támogatásokkal, e pénzüsszegeknek soha nem voltak valódi címzettjei vagy jogosultjai az önkormányzatok. Ezek a támogatások annak ellenére nem voltak önkormányzati támogatások, hogy olyan közműberuházások finanszírozásához használták fel őket, melyekben az önkormányzatok az adott területre megalakult víziközmű-társulatokkal közösen, társberuházóként vettek részt. A támogatási igények összegyűjtésében és a támogatásoknak az érintettekhez való eljuttatásában a települési önkormányzatok jegyzői államigazgatási feladatkörükben tettek eleget. A visszafizetési kötelezettség általános szintű előírásával a Ztv1. és a Ztv2. egy teljesen új, originális kötelezettséget keletkeztetett, hiszen az Áht. 64/B. §-a az önkormányzati (az önkormányzatnak járó) támogatások jogszerűtlen felhasználása esetére rögzíti az adott támogatási összeg visszafizetésének általános, törvényi szintű kötelezettségét. Ezt az új kötelezettséget „bontotta le”, konkretizálta egyes önkormányzatok felé az R1. és R2., valamint a Kr1. és a Kr3. Az önkormányzati szervekhez telepített államigazgatási feladat- és hatáskörök „gyakorlása ugyanakkor nem tartozik a helyi önkormányzás körébe. [...] E hatáskörökben az önkormányzat szervei nincsenek alárendelve a képviselő-testületnek. A képviselő-testület a hatáskörrel felruházott tisztségviselőjétől, köztisztviselőjétől a hatáskört nem vonhatja el, e hatáskörök gyakorlására utasítást nem adhat, nem jogosult hatósági határozataik felülvizsgálatára.” [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 212.]. Mivel ezen államigazgatási feladatok ellátása a Kormány irányítása alatt áll, a képviselő-testületnek az e tevékenység gyakorlásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítására vonatkozó önkormányzati feladat- és hatásköre nem keletkezett valamiféle általános államháztartási helytállási kötelezettséget, hiszen – miként azt az Alkotmánybíróság maga szögezte le – a helyi képviselő-testület e feladat- és hatáskörök gyakorlására utasítást nem adhat és nem jogosult a határozatok felülvizsgálatára sem. A települési önkormányzat jegyzőjének a közműfejlesztési támogatási igények összegyűjtésére, továbbítására és a támogatások érdekelttekhez való eljuttatására vonatkozó feladatköre abban az esetben is fennállt és fennáll, ha a beruházást teljes egészében a víziközmű társulatok útján valósítják meg. Ezen a jegyzői feladatkörön nem változtatott az sem, hogy a vizsgált jogszabályokban érintett beruházásokban a települési önkormányzatok is részt vettek. A fentiekben írtak kiemelik a Ztv1.-ben és a Ztv2.-ben szabályozott visszafizetési kötelezettség originális, újszerű jellegét.

1.2. Az önkormányzati kötelezettségeknek törvényben történő szabályozásával összefüggésben az 1/2001. (I. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 10. § a) pontjába foglalt azon szabályt, mely lehetővé tette, hogy helyi önkormányzatok számára rendeletalkotási feladatot kormányrendelet is megállapítson. A határozat szerint: „Más

a helyzet azonban a kormányrendelettel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság már a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában kifejtette, hogy a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja, illetőleg nyomatékosan utalt arra, hogy ...az önkormányzatok alapjogai eleve az általános törvények keretei között értendők. (ABH 1993, 48, 71.) Vagyis ezzel egyértelműen kifejezésre juttatta: Az alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.] Nyilvánvaló ezért az is, hogy ez a biztosíték enyészne el akkor, ha a Kormány rendelete is helyi rendeletalkotásra felhatalmazó (kötelező) rendelkezéseket tartalmazhatna.” Az 1/2001. (I. 17.) AB határozat a rendeletalkotási felhatalmazást egyértelműen önkormányzati kötelezettségnek (feladatnak) tekintette, miközben figyelembe vette az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi önkormányzatokat az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia jellegét. Ez az autonómia a Kormánynak vagy a központi közigazgatás szerveinek az önkormányzati autonómia körébe történő beavatkozása ellen nyújt elsősorban védelmet [77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 394.], így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 10. § a) pontjában foglalt rendelkezés ellentétes az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében foglaltakkal. Mint a határozat kimondta: „Az Ötv. – közvetlenül az Alkotmány 43. § (2) bekezdésére épülő – 16. § (1) bekezdésének abban a rendelkezésében tehát, amely szerint a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot, a törvény szó valóban törvényt és nem a végrehajtó hatalom (Kormány, miniszter) normáit is magában foglaló jogszabályt jelent. Nyilvánvalóan ellentétes ezzel – s az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének tartalmával is – a Jat. 10. § a) pontjában írt kormányrendelet.” (ABH 2001, 31, 36.) Hasonlóképpen, önkormányzati jogalkotási kötelezettség (feladatkör) kormányrendeletben történő megállapítása miatt semmisítette meg az Alkotmánybíróság a 17/2006. (V. 17.) AB határozatban a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseit, és az e rendelet megalkotására felhatalmazást adó törvényi rendelkezéseket. E határozat megerősítette az 1/2001. (I. 17.) AB határozatban foglalt álláspontot. (ABH 2006, 281, 288–289.) Az idézett alkotmánybírósági határozatok általános jellegű, valamennyi önkormányzatra kiterjedő kötelezettségnek (feladatnak) törvényi szinten történő meghatározásáról szóltak. A Ztv1.-ben és a Ztv2.-ben rögzített kötelezettségek azonban egyrészt már keletkezésük idején ismert, konkrétan meghatározott vagy meghatározható önkormányzati körre terjedtek csak ki, másrészt nem önkormányzati feladatellátást, vagy hatáskörgyakorlást fogalmaztak meg, hanem egyfajta polgári jogi-államháztartási „helytállási” kötelezettséget. Ezért az Alkotmánybíróság

e határozatai alapján nem ítélt meg kimerítően a jelen ügyben vizsgált jogszabályok alkotmányellenességét.

1.3. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének második fordulata szerint az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül. Ezen alkotmányi rendelkezésről az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. „Ezek a[z Alkotmány 43. § (2) bekezdésébe és az Ötv. 3. §-ába foglalt] rendelkezések az Alkotmánybíróság és a bíróságok önkormányzati jogok védelmével kapcsolatos hatásköreinek alkotmányi alapját teremtik meg. Az önkormányzati jogok alkotmánybírósági és bírósági védelmére vonatkozó rendelkezések – e jogvédelmi funkció ellátására irányuló – alkotmánybírósági és bírósági hatásköröket megállapító törvényi rendelkezések által nyerik el tartalmukat, tehát az Alkotmány 43. § (2) bekezdése a törvényhozás számára feladatmeghatározó rendelkezés.” [3/2003. (II. 7.) AB határozat, ABH 2003, 57, 59.] Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megállapította, hogy az Ötv. 105. § harmadik mondatában foglalt előírás, amely a körjegyzőségi kijelölésről hozott belügyminiszteri döntés ellen nem biztosít további jogorvoslatot, lényegében kizárja a körjegyzőségi kijelölést tartalmazó döntés bíróság előtti megtámadását, „az Alkotmány 43. § (2) bekezdését azért sérti, mert megakadályozza a bírósági jogvédelem, mint az önkormányzatokat megillető alapvető jog igénybevételének lehetőségét. A bírói jogvédelmet kizáró rendelkezés lehetetlenné teszi annak a garanciális jellegű alkotmányos követelménynek az érvényesülését, amely az önkormányzati rendszer működési alapelveként határozza meg az önkormányzatok igazságszolgáltatás általi jogvédelmét.” (ABH 2003, 59.) A határozat megerősíti, hogy „[é]ppen a jogszerűség bizonyítása érdekében szükséges a bírósági eljárás, de szükség van az önkormányzatok bírói jogvédelmére az államigazgatási, illetve kormányzati szervek esetleg téves vagy alkotmányellenes döntésével szemben is. A bírói eljárás tehát alkotmányos garanciát jelent. Ez felel meg az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének, de ezt a bírói kontrollt zárja ki az Ötv. 105. §-ának harmadik mondata.” (ABH 2003, 60.)

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmány 43. § (2) bekezdése és a bírói utat biztosító 57. § (1) bekezdése összefüggenek egymással, a 43. § (2) bekezdése az önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlásával összefüggő bírói védelem megfogalmazásával az 57. § (1) bekezdésében írtaknak e kérdéskörre való konkretizálásaként is megragadható. Amint az Alkotmánybíróság korábban utalt rá, a Vgt. rendelkezései értelmében a települési önkormányzat a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében köteles gondoskodni a szennyvizeknek szennyvízelvezető művel való összegyűjtéséről, tisztításáról, a tisztított szennyvíz elvezetéséről, illetőleg a más módon összegyűjtött szennyvíz, továbbá a szennyvíziszap ártalommentes elhelyezésének megszervezéséről. Mivel a szennyvízelvezetésről való gondoskodás, az ahhoz szükséges víziközművek megépítése, majd a megépült közművek üzemeltetése törvényen

alapuló kötelező önkormányzati feladatot képez, a feladat ellátásának megszervezése során az önkormányzatok (a képviselő-testületek és szerveik) számos döntést hoztak, döntöttek a víziközmű megépítésének és működtetésének mikéntjéről (jogi formájáról), szerződéseket kötöttek, jognyilatkozatokat tettek, támogatásokat nyújtottak a beruházásban résztvevő magánszemélyeknek, vagyis a beruházások elindítása és megszervezése során számos jogi eszközt alkalmaztak. E jogi eszközök alkalmazása, e döntések meghozatala a kötelező önkormányzati feladatkörhöz kapcsolódó helyi önkormányzati hatáskörgyakorlásnak számítottak. Ezekre egyértelműen kiterjed a 43. § (2) bekezdés bírói utat biztosító rendelkezésének a hatálya akkor is, ha az adott beruházást az önkormányzat mellett részben víziközmű társulat részvételével végezték. A víziközmű társulatokkal való közös beruházás, a társberuházói jogviszony létrehozása is önkormányzati döntés alapján történt, ugyanúgy, ahogyan a központi támogatások igénybevételenek maximalizálására kidolgozott ÖKOTÁM rendszer alkalmazása is az önkormányzati döntéshozók elhatározásán alapult. Az Ötv. 81. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat a feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit. A helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó feladatait több módon, saját költségvetési szerve útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon láthatja el. Az e formák közötti választás, a feladatellátás módjának a meghatározása, önkormányzati döntésnek (hatáskörgyakorlásnak) tekinthető.

2. Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy az Alkotmány alapján nem képzelhető el a helyi önkormányzatok feletti állami ellenőrzés kettős (egy bírói jogvédelmet ismerő és egy azt nélkülöző) rendszere. A közigazgatási hivatalok az Ötv. 98–99. §-aiban szabályozott, és az önkormányzatok hatásköreiben hozott döntéseik kapcsán a bírói jogvédelmet egyértelműen biztosító rendszerben még csak nem is jogosultak az önkormányzatra nézve kötelező döntést hozni, annak meghozatalát keresetel kérhetik a bíróságtól. Az Áht. 64/D. §-ában szabályozott hatósági jogalkalmazói tevékenységben az önkormányzat a MÁK által hozott döntés ellen bírósághoz fordulhat. A jelen ügyben vizsgált államháztartási szabályozás ezt a bírósági jogvédelmet nem biztosítja.

2.1. A Ztv1. 7. § (7) bekezdés *b*) pontja rögzíti, hogy az ÁSZ által végzett ellenőrzések megállapításai szerint a helyi önkormányzatokat központosított előirányzat jogcímen összesen 792,3 millió forint jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás visszafizetése terheli. Az összeg önkormányzatok szerinti részletezését külön PM–BM rendelet (az R1.) tartalmazza. Vagyis azt, hogy mely önkormányzatokat mekkora visszafizetési kötelezettség terhel, azt egy jogszabály, egy miniszteri rendelet tartalmazza. A Ztv1. 7. §-ának időközben módosított (20) bekezdésében felhatalmazást kapott a Kormány, hogy a (7) bekezdés *b*) pontjában szereplő közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről – az érintett ön-

kormányzat kérése alapján – külön rendelkezzen. Az önkormányzatok ezirányú igényüket az említett rendelet kihirdetését követő 30 napon belül a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek jelezhetik. A Kormány az önkormányzatok pénzügyi helyzetét figyelembe véve – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter és az államháztartásért felelős miniszter előterjesztése alapján – az igénybejelentések határidejét követő 30 napon belül döntött a támogatás visszafizetésének ütemezéséről, amelynek végső határideje 2015. december 31.

Az egyes visszafizetési kötelezettségekről a Kormány és a miniszterek rendeletekben (jogszabályi formában) döntöttek, nem pedig egyedi hatósági határozatokban. A Ztv1. 7. § (7) bekezdésének *b*) pontja azzal, hogy az ÁSZ megállapításai alapján az önkormányzatokat terhelő közműfejlesztési támogatások miatti visszafizetési kötelezettséget normatív formában rögzítette, lényegében elvonta az érintett helyi önkormányzatok hatáskörgyakorlásához kapcsolódó egyik alapvető garanciát, a bírói jogvédelem lehetőségét. Az R1. és a Kr1. ugyanis formáját tekintve jogszabály, nem egyedi közigazgatási döntés, annak felülvizsgálatára a bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel.

Hasonló megoldás található a Ztv2.-ben is. A Ztv2. 7. § (18) bekezdésében az Országgyűlés megállapítja, hogy az önkormányzati út- és szennyvízcsatorna beruházásokhoz 2002–2005. években az ÁSZ vizsgálata (a Jelentés2.) alapján jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatás miatt az önkormányzatokat 3112,0 millió forint visszafizetési kötelezettség terheli. A 7. § (20) bekezdésében „felhatalmazást kap a Kormány, hogy a (18) bekezdésben szereplő közműfejlesztési támogatás visszafizetésének ütemezéséről – az érintett önkormányzat kérése alapján – külön rendelkezzen. Az önkormányzatok ez irányú igényüket a PM–ÖTM R. kihirdetését követő 30 napon belül az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek jelezhetik. A Kormány az önkormányzatok pénzügyi helyzetét figyelembe véve – az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, valamint a pénzügyminiszter előterjesztése alapján – az igénybejelentések határidejét követő 30 napon belül dönt a támogatás visszafizetésének ütemezéséről, amelynek végső határideje 2015. december 31. lehet.”

A Ztv1.-hez hasonlóan járt tehát el a Ztv2. is, ami azt jelentette, hogy a Kormány mindkét esetben lényegében jogszabállyal (a Kr1.-gyel és a Kr3.-mal) bírálta el a részletfizetési kérelmeket, az egyes részletek és az időbeli ütemezés is rendeletben került meghatározásra. Az itt alkalmazott jogszabályi forma tehát szintén kizárta, hogy az érintett önkormányzatok igénybe vegyék a számukra az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében biztosított bírói jogvédelem lehetőségét. Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy meglehetősen szokatlan megoldásnak tartja, hogy a Kr1. és a Kr3. – mint kormányrendeletek – lényegében az R1. és az R2. végrehajtási rendeleteiként funkcionálnak, vagyis a Kormány tagjainak rendeleteit a Kormány rendelete hajtja végre.

2.2. A vizsgált jogszabályokban alkalmazott megoldás az Alkotmány 43. § (2) bekezdésébe ütközés miatt még az alábbiak miatt is alkotmányellenes.

Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2001. évi LXXV. törvény 29. §-ával módosította az Áht. számos szabályát. A helyi önkormányzatok költségvetési kapcsolataira vonatkozó szabályozás módosításával a központi költségvetésből és az államháztartás más alrendszeréből származó helyi önkormányzati támogatások igénybevételének és elszámolásának felülvizsgálatában a törvény a Kormány számára is hatáskört biztosított. A Kormány e hatáskörét eredetileg az Államháztartási Hivatal (a továbbiakban: ÁHH) és a területi államháztartási hivatalok útján végezte, az államszervezeti változások miatt ma ez a hatáskör a MÁK-ot illeti. Az ÁHH-k e feladata lényegében hasonló lett az adóhatóság általános – önkormányzati körben is végzett – ellenőrzéséhez. A 2001. évi LXXV. törvénnyel bevezetett új szabályok (az Áht. új 64–64/E. §-ai) a központi költségvetésből származó helyi önkormányzati támogatások igénybevételének és elszámolásának egyfajta felülvizsgálati rendszerét vezették be.

A szabályozás célja annak biztosítása volt, „hogy az önkormányzatok csak a jogszabályi feltételek teljesülése esetén vehessék igénybe a költségvetési pénzeszközöket, valamint azok felhasználásáról elszámoltathatók legyenek, ha a támogatásokat céljelleggel kapták. Ugyanakkor bővüljön az önkormányzatok lehetősége a normatív hozzájárulásoknál az évközi módosításokkal a kamatfizetések elkerülésére, továbbá pótigénylést is benyújthassanak.” Az önkormányzatok elszámolásának felülvizsgálatára az Áht. új szabályai egy sajátos, de egyértelműen hatósági jellegű szabályozást vezettek be, melynek lényege az volt, hogy eltérés esetén – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a mai szabályok szerint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseihez illeszkedően – egyedi hatósági határozatban állapítja meg az önkormányzat többletjogosultságát, illetve a kamattal növelt visszafizetési kötelezettségét. Az önkormányzat az eredeti szabályok szerint az elsőfokú határozat ellen fellebbezhetett a másodfokon eljáró ÁHH-hoz. A másodfokú határozat végrehajthatóvá vált, amellyel szemben az önkormányzat jogszabálysértés esetén a bírósághoz fordulhatott. A ma hatályos szabályok szerint a kincstár (a MÁK) által hozott határozat ellen az önkormányzat nem fellebbezhet, de a határozat bírósági felülvizsgálatát kérheti [Az Áht. 64/D. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó Ket. 109. §-a].

Ez a fajta kincstári felülvizsgálati hatáskör tehát a helyi önkormányzat által jogtalanul igénybe vett támogatásokkal összefüggésben egyedi hatósági határozatok meghozatalát írja elő, melyek ellen jogorvoslatnak van helye. A Ket. szabályaitól eltérő eljárási szabályokat az Áht. 64/D. §-a, az „anyagi jogi” szabályokat (vagyis az ellenőr-

zés alapjául szolgáló feltételeket, a vizsgálandó támogatások körét, a jogellenes magatartásokat) és a kamatfizetés részletes szabályait az Áht. 64/B. §-a tartalmazza. E rendelkezés szerint, ha a helyi önkormányzat a 64–64/A. §-ok hatálya alá nem tartozó központi költségvetésből származó támogatást (vagyis nem feladatmutatók szerinti normatív támogatást vagy hozzájárulást, illetve más, a központi költségvetési kapcsolatokból származó, normatív módon elosztott forrást) vagy annak egy részét jogtalanul vette igénybe, azt nem a megjelölt feladatra használta fel, illetve a jogszabályban rögzített arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, vagy a támogatások igényléséhez valótlán adatot szolgáltatott, a támogatásról haldéktalanul köteles lemondani, és a támogatást a központi költségvetés javára visszafizetni. Ezt a kötelezettségét az önkormányzat vagy önként vagy pedig az Áht. 64/D. §-ában szabályozott kincstári ellenőrzés eredményeként hozott határozat alapján gyakorolja.

2.3. Megállapítható tehát, hogy az Áht. olyan ellenőrzési és felülvizsgálati rendszert vezetett be, melyben az arra feljogosított állami szerv az ellenőrzés megállapításain túl az érintett helyi önkormányzatra nézve kötelező egyedi hatósági határozatban írhatja elő a visszafizetési kötelezettséget és az abban szereplő összeget, mellyel szemben az önkormányzat bírósághoz fordulhat. Ebben a felülvizsgálati jogkörben (amint arra az Alkotmánybíróság már utalt) biztosított az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében előírt bírói jogvédelem garanciája. Az Alkotmánybíróság tisztában van azzal, hogy az Áht. ismertetett rendelkezései az önkormányzatok által igényelt és számukra megállapított támogatásokra vonatkoznak. Éppen e szabályok léte mellett alkotmányellenes, hogy a jelen eljárásban vizsgált szabályok nemcsak mellőzték ennek – a bírói jogvédelmet garantáló eljárásnak – a támogatások visszafizetése kapcsán történő igénybevételét, hanem a visszafizetést ráadásul olyan összegekre írták elő, melyek nem az önkormányzatokat illették meg. A Kr1.-en alapuló közműfejlesztési támogatásnak egyértelműen a magánszemély által megszereshető jövedelem jellegét ismerte el a 173/B/1996. AB határozat is. (ABH 1999, 728, 731.)

Az Áht. 64/D. §-ában szabályozott eljárás a jogalkotó számára is ismert megoldás volt. A Ztv1. 7. § (19) bekezdése az Áht. 64/D. §-a szerinti eljárásra utalással kéri fel a MÁK-ot, hogy a 2002. május 22-ét követően megállapított közműfejlesztési hozzájárulásokhoz kapcsolódó közműfejlesztési támogatás önkormányzatnak való átutalását követő egy hónapon belül szabályszerűségi felülvizsgálat keretében – szükség szerint helyszínen – ellenőrizze a támogatás magánszemélyek részére történő kifizetését. Erre a felülvizsgálatra a Ztv1. szerint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályait kell alkalmazni. Szabálytalanság esetén a jogtalanul igénybe vett összeg elvonásra kerül a határozat jogerőre emelkedését követő hónap nettó finanszírozása során. Vagyis a még ki nem fizetett közműfej-

lesztési támogatások MÁK általi átutalását követően hatósági eljárás keretében kell ellenőrizni a kifizetések szabályszerűségét, szemben a már kifizetett támogatásokkal, melyeket rendeleti úton „szerzett vissza” az állami költségvetés.

2.4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem tekinti a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok költségvetése és gazdálkodása közötti kapcsolatrendszerben a jogszabályi forma alkalmazását feltétlenül minden esetben aggályosnak vagy éppen alkotmányellenesnek. A jelen ügyben vizsgált visszafizetési kötelezettség esetén azonban az önkormányzati hatáskörgyakorlás jogszerűsége kérdéses, nem pedig a folyamatos önkormányzati finanszírozás feladatmutatói vagy éppen e mutatók korrekciói, vagyis a tényszerűsége, illetve tényadatai. Az önkormányzati hatáskörgyakorlás jogszerűsége mellett számos, az államszervezettől független külső jogalany magatartásának jogszerűsége vagy éppen jogszerűtlensége is kérdéses vagy vizsgálendő.

3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Ztv1. és a Ztv2. azon rendelkezéseit, melyek az egyes önkormányzatokat terhelő visszafizetési kötelezettségek rendeleti úton történő megállapítására felhatalmazást adtak, valamint a felhatalmazás alapján kiadott, a jelen határozat rendelkező részének 2. és 5. pontjában megjelölt rendeleteket és rendeleti szabályokat, mint az Alkotmány 43. § (2) bekezdésébe foglalt, a helyi önkormányzatok bírói védelemhez való jogával ellentétes rendelkezéseket, megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a határozat rendelkező részében szereplő jogszabályok, jogszabályi rendelkezések megsemmisítésével az Országgyűlés és a Kormány által e jogszabályokban alkalmazott megoldások alkotmányosságáról foglalt állást. Az alkotmányellenesség megállapítása nem jelenti az ÁSZ jelentéseiben foglaltak megalapozottságának megkérdőjelezését és nem jelentheti az „ÖKOTÁM 2000” beruházás-szervezési rendszer helyessége felőli állásfoglalást. Az Alkotmánybíróság jelen határozatával nem a Ztv1.-ben és a Ztv2.-ben szereplő összegek alkotmányosságáról vagy megalapozottságáról, hanem a vizsgált közműfejlesztési támogatások visszafizetésére kialakított jogi megoldás Alkotmánnyal összeegyeztethető voltáról döntött.

A megsemmisített rendelkezések az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (1) bekezdése alapján e határozat közzététele napján veszítik hatályukat. A Ztv1. 7. § (7) bekezdés *b)* pontja esetében az Alkotmánybíróság azért határozta meg a megsemmisített jogszabály hatályon kívül helyezését későbbi időpontban, mert a támadott 7. § (7) bekezdés *a)* ponton kívül további rendelkezéseket is tartalmaz, melyeket az indítványokban nem támadnak. E nem támadott rendelkezésekre nézve az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet, ezért a jogbiztonságra tekintettel úgy határozta meg a hatályvesztés napját, hogy az

Országgyűlésnek legyen elegendő ideje a 7. § (7) bekezdésének a módosítására. A Ztv2. 7. § (19) bekezdése esetén ilyen probléma nem merült fel.

4. Az indítványozók az alkotmányossági vizsgálatot más alkotmányos rendelkezések szempontjából is kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az adott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány valamely tétele alapján már megállapította, az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet már nem vizsgálja. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.; 1/2008. (I. 11.) AB határozat, MK 2008. 4. szám, 117, 129.] Mivel az Alkotmánybíróság a Ztv1., a Ztv2. a Kr1., a Kr3. az R1. és az R2. e határozat rendelkező részének 1–5. pontjaiban írt rendelkezéseinek alkotmányellenességét a fentiek szerint már megállapította és e jogszabályi rendelkezéseket megsemmisítette, az Alkotmánybíróság az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet már nem vizsgálta.

5. Az indítványozók kérték a 110/2002. (V. 14.) Korm. rendelettel módosított Kr2. 1. § (2) bekezdése és 3. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kr2.-t a magánszemélyek közműfejlesztési támogatásáról szóló 262/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr4.) 8. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte. Ugyanezen rendelet 8. § (3) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy a hatálybalépését megelőzően megállapított és írásban közölt közműfejlesztési hozzájárulások után járó közműfejlesztési támogatás igénybevétele – bizonyos kivétellel – a 110/2002. (V. 14.) Korm. rendelettel módosított Kr2. előírásait kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § *b)* pontja szerinti, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló hatáskörében csak hatályban lévő jogszabály vizsgálatára van lehetősége. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos és elvont normakontrollra irányuló indítvány esetében nem kerül sor a már hatályon kívüli norma érdemi alkotmányossági vizsgálatára, ha annak egyedüli eljárásjogi következménye – az alkotmányellenesség megállapítása esetén – a norma hatályvesztésének kimondása lehetne. [1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 561, 564.; 1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905.] Hatályon kívül helyezett norma alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor, valamint ezen túlmenően

– akár absztrakt normakontroll-eljárás keretében is – akkor, ha a hatályon kívül helyezett normát az indítvánnyal érintett konkrét eljárásokban a hatályon kívül helyezést követően alkalmazni kell. Ez utóbbinak tipikus példáját jelentik az Alkotmánybíróság gyakorlatában az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyekben még alkalmazandó adójogszabályok. [Összefoglalóan: 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 69.; 842/H/1993. AB határozat, ABH 1995, 844, 846.; megerősítette: 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 590.] Tekintettel arra, hogy a Kr2. rendelkezéseit, a Kr4. hatálybalépését megelőzően megállapított és írásban közölt közműfejlesztési hozzájárulások után járó közműfejlesztési támogatás igénybevételénél továbbra is alkalmazni kell, az Alkotmánybíróság az ismertett gyakorlatának megfelelően a Kr2. rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát elvégezte. Ennek során azonban megállapította, hogy a 110/2002. (V. 14.) Korm. rendelettel módosított Kr2. támadott rendelkezései az indítványokban felhozott indokból nem alkotmányellenesek.

Az indítványozók szerint a Kr2. 1. § (2) bekezdése kizárja azt a magánszemélyt, mint jogosultat, az általa közműfejlesztési támogatásra befizetett pénz 15%-a visszaigénylésének lehetőségéből, aki szegény és a megélhetéséhez másoktól támogatáshoz jut. A Kr2. módosított rendelkezése ugyanis nem tekintette támogatási alpnak azt az összeget, amit másvalaki (pl. alapítvány) fizet be a magánszemély helyett a víziközmű társulathoz. Az indítványozó szerint ezzel az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe ütköző negatív diszkrimináció valósul meg, mert a jogalkotó a magánszemély bevételeinek forrása alapján különbözteti meg a jogosultakat egymástól. A Kr2. 3. § (4) bekezdésének az alkotmányellenességét is hátrányos megkülönböztetésre alapozták az indítványozók, mert e rendelkezés szerint a támogatás iránti igény nem engedélyezhető másra, és így e tilalom kapcsán az egyébként jogosultnak minősülő magánszemélyek egy része a megvalósult közcélú beruházás támogatására befizetett pénzük 15%-ának visszaigénylési lehetőségétől esnek, mivel kérték annak átutalással történő kifizetését vagy az összeget másra engedélyezték.

„Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való

jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.; megerősítette: a 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABK 2007. május, 399, 402–403.] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kr2. vizsgált rendelkezései és az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe foglalt tilalom között nem állapítható meg értékelhető alkotmányjogi összefüggés. A vizsgált rendelkezések valamennyi jogosultra nézve tartalmaznak előírásokat, az, hogy egyes magánszemélyek vagyoni helyzetében eltérések vannak, nem a Kr2. ismertett szabályaiból fakad. 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. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 843.]

6. Ugyancsak elutasította az Alkotmánybíróság a Ztv1. 7. § (6) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat. Az indítványozók ennek a rendelkezésnek az alkotmányellenességét a Ztv1. 7. § (7) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességével együtt, ugyanazon alkotmányi rendelkezések alapján állították. A Ztv1. 7. § (6) bekezdés *a*) pontja szerint a helyi önkormányzatokat az Áht. 64/B. §-ának (1) bekezdése alapján a központosított előírászat jogcímen egyenlegében 1325,5 millió forint visszafizetése terheli, amely összeg önkormányzatok szerinti részletezését a PM–BM. együttes rendelet (vagyis az R1.) tartalmazza. Ez a rendelkezés részben – az alkotmányellenesnek bizonyult és az Alkotmánybíróság által pro futuro megsemmisített – Ztv1. 7. § (7) bekezdés *b*) pontjához hasonló rendelkezést tartalmaz. A két szabály közötti összefüggést megerősíti az is, hogy a 7. § (7) bekezdése a (6) bekezdésben [és így annak *a*) pontjában] írt kötelezettségek részletezéséről rendelkezik. A Ztv1. 7. § (7) bekezdés *b*) pontjából a kifejezetten a közműfejlesztési támogatásokra vonatkozó rendelkezések részbeni megsemmisítésén túl a tágabb központi támogatási kört magában foglaló Ztv1. 7. § (6) bekezdés *a*) pontjának megsemmisítését az Alkotmánybíróság nem tartotta indokoltnak. Az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül esik az egyes zárszámadási tényszámok alkotmányosságának vagy alkotmányellenességének vizsgálata, vagy éppen a részleges megsemmisítés miatt azonos szintű (vagy éppen

egy törvényen belüli) törvényi rendelkezések közötti összhang megteremtése. Ennek az összhangnak a megteremtése a jogalkotó, jelen esetben az Országgyűlés feladat- és hatáskörét képezi, és többek között éppen erre tekintettel rendelkezett az Alkotmánybíróság úgy, hogy a Ztv1. megsemmisített rendelkezései későbbi időpontban vesztek hatályukat. Az Alkotmánybíróság e döntése összhangban van az elsőként a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban rögzített alapelvvel, mely szerint „a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell.” [ABH 1993, 256, 267.; 1103/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 539, 542.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 347.] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy a Ztv1. 7. § (6) bekezdés a) pontjának a megsemmisítése a helyi önkormányzatokat érintő egyes központi támogatások elszámolásának körében jogbizonytalanságot idézne elő. Erre tekintettel is – az 1098/B/2006. AB határozatban (ABK 2007. október, 988, 999.) alkalmazott megoldást követve – az Alkotmánybíróság a jogállamiság és jogbiztonság elvére figyelemmel a kérdéses rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

7. A Ztv2. 7. § (19) bekezdésébe foglalt rendelkezéseket több indítványozó is támadta, alapvetően amiatt, hogy azok a közműfejlesztési támogatások igénybevételére vonatkozó szabályokat visszamenőleges hatállyal módosítják, illetve rendelkezéseik ellentmondásosak, és ezért sértik a jogbiztonság alapelvét. A Ztv2. 7. § (19) bekezdése a 2002. május 22-ét követően megállapított, ltp. megtakarításból megfizetett közműfejlesztési hozzájárulások után igényelt közműfejlesztési támogatásokkal kapcsolatban tartalmaz rendelkezéseket. Előírja, hogy a MÁK csak abban az esetben folyósíthat közműfejlesztési támogatást, ha az önkormányzat jegyzője és az érintett magánszemély – a Ztv1. 7. § (18) bekezdésében foglaltakon túl – nyilatkozik arról, hogy a támogatás alapja a magánszemély által az ltp. számlára elhelyezett saját megtakarítása. Ezzel a rendelkezéssel a Ztv2. valóban kiegészíti a Kr2.-be foglalt, a támogatások igénybevételére vonatkozó szabályokat, de ezt a kiegészítést az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint értékelte. A Kr2. 2. § (1) bekezdése már korábban is aképpen szólt, hogy „E rendelet alkalmazása szempontjából a közműfejlesztési támogatás jogosultja az a magánszemély, aki a közműfejlesztési hozzájárulást – állampolgárságától függetlenül – lakóingatlan közművesítése érdekében, annak tulajdonosaként, bérlőjeként vagy használójaként első ízben fizeti meg, és azt akár részben, akár egészben korábban más módon még nem számolta el.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az „az, aki (...) fizeti meg” kifejezés egyértelművé teszi, hogy a magánszemély által teljesített kifizetésről van szó. Ehhez képest „a magánszemély által a lakás-takarékpénztári számlára elhelyezett saját megtakarítása” törvényi fordulat nem tartalmaz új-donságot, mindössze kifejezetten rögzíti, hogy az állam

ezt a juttatást a magánszemélyek által ténylegesen teljesített hozzájárulás után kívánja biztosítani. Az Alkotmánybíróság a Kr2. és a későbbi Kr4. szerinti közműfejlesztési támogatást, a 922/B/2000. AB határozatban (ABH 2001, 1444, 1452.) vizsgált támogatáshoz (mezőgazdasági aszálykárral összefüggő támogatás) hasonlóan ex gratia típusú juttatásnak tekinti. A 11/2003. (IV. 9.) AB határozatban rögzítettek szerint „[a]z ex gratia juttatásoknál [...] a jogalkotót tehát széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzője meghatározása tekintetében, azonban ekkor is irányadóak a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban (ABH 1990, 46.), illetve a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban (ABH 1991, 58.) megfogalmazott elvek és követelmények” (ABH 2003, 153, 166.) E juttatásoknál tehát alapvető alkotmányos követelmény a hátrányos megkülönböztetés tilalmának mindenkorai figyelembevételére, de az Alkotmánybíróság megítélése szerint ennek a Ztv2. 7. § (19) bekezdésének ismertetett első fordulata eleget tesz. Ugyanígy a bekezdés második fordulata, mely szerint a közműfejlesztési támogatás az érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére szolgáló ltp. szerződés lejártát követően igényelhető, és a támogatás alapja nem haladhatja meg a megállapított és írásban közölt közműfejlesztési hozzájárulás összegét, szintén nem tekinthető alkotmányellenesnek az indítványozók által állított okból, mert ez a szabály sem visszamenőleges hatályú szabályozást valósít meg, hanem egy, már korábban rögzített elvet (a kifizetés időarányosságát és a tényleges befizetéshez igazodó voltát) pontosítja.

8. Az Alkotmánybíróság ezek után megvizsgálta a Ztv1. 7. § (18) és (19) bekezdésével szemben előterjesztett indítványokat is. Az említett két rendelkezés az egyik indítványozó indítvány kiegészítésében szerepel, mint alkotmányellenes rendelkezés. Az indítványozó alapvetően azért tartja alkotmányellenesnek a megjelölt rendelkezéseket, mert azok a közműfejlesztési támogatásra jogosult magánszemélyek jogaiba való beavatkozást valósítják meg. Miközben több alkotmányos rendelkezést is felsorol, melyekkel – állítása szerint – ellentétes lenne a két törvényi rendelkezés, az indítvány nem tartalmazza az alkotmányellenesség indokát. Emellett ez az indítványozó javaslatot is tesz a két törvényi rendelkezés módosítására és a Polgári Törvénykönyvvel történő harmonizációjára is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e részében nem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében az indítványokkal szemben támasztott követelményeknek, azaz a kérelem alapjául szolgáló okot nem jelöli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által előírt követelményeknek. [472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113, 2114.; 31/2007. (V. 30.) AB

határozat, ABK 2007. május, 399, 406.] Ezért az Alkotmánybíróság a Ztv1. 7. § (18) és (19) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és e rendelkezések megsemmisítésére irányuló indítványt, mint elbírálásra alkalmatlant, visszautasította. A Ztv1. 7. § (18) és (19) bekezdései kiegészítésére, vagyis e törvényi rendelkezések módosítására irányuló indítványról az Alkotmánybíróság megállapította, hogy arra sem az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése, sem az Abtv. 1. §-a vagy az Abtv. 1. § h) pontja alapján megalkotott egyéb törvény alapján sem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alkalmazásával – mely szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre – visszautasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2008. április 15.

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

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

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

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

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

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

**Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró
különvéleménye**

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1–5. pontja szerinti megsemmisítéssel, valamint azzal, hogy a megsemmisített jogszabályok ellentétesek az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének a helyi „önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül” fordulatával.

A megsemmisítés alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezés kizárólag azt rögzíti, hogy a helyi önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlása bírói védelemben részesül. Ennek alapján tehát biztosítani kell, hogy a helyi önkormányzat hatáskörei jogszerű gyakorlásának védelmében bírósághoz fordulhasson. A bírósághoz való fordulás módját, egyes formáit a törvényhozónak kell megterem-

tenie. Éppen ezért a 43. § (2) bekezdés érintett fordulata a „törvényhozás számára feladatmeghatározó” rendelkezés. [37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238, 249.; 3/2003. (II. 7.) AB határozat, ABH 2003, 57, 59.]

A 43. § (2) bekezdés hivatkozott szövegrésze a törvényhozót kötelezi, hogy konkrét bírósági hatásköri szabályokat telepítsen, s ezáltal megteremtse a helyi önkormányzati hatáskörök gyakorlásának bírósági jogvédelmét. E rendelkezésből azonban nem vezethető le az, hogy a törvényhozó köteles lenne az általa alkotott (zárszámadási) törvényeknek önkormányzatokat érintő rendelkezéseivel szemben rendes bírósági felülvizsgálatot biztosítani. Nem vezethető le továbbá az sem, hogy a törvényi felhatalmazáson nyugvó rendeletek helyi önkormányzatokat érintő rendelkezéseivel szemben bírósági felülvizsgálatot kelle- ne garantálni.

Az alkotmányozó szándéka nem irányult arra, hogy a 43. § (2) bekezdése alapján (zárszámadási) törvények tartalmával, illetve jogszabályokkal szemben biztosítson bírósági felülvizsgálatot. Ezt támasztja alá az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének megalkotásához kapcsolódó miniszteri indokolás is. Eszerint: „Fontos önkormányzati alapelv, hogy az önkormányzati jogok, illetőleg az önkormányzat jogszerű hatáskör gyakorlása bírósági védelemben részesülnek. Az állami törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv a bíróságtól kérheti a jogsértő önkormányzati döntés megsemmisítését; és az önkormányzat is a bírósághoz fordulhat a jogsértő államigazgatási döntés ellen.”

A 43. § (2) bekezdésének hivatkozott szövegrésze alapján a törvényhozó még akkor sem köteles a (zárszámadási) törvényekkel szemben bírósági jogvédelmet biztosítani, ha azok a helyi önkormányzatok számára normatív formában egyedi kötelezettséget állapítanak meg. Nem lehet a költségvetés és zárszámadás egyes tételeit megsemmisíteni pusztán azért, mert egyedi, konkrét döntéseket tartalmazó normában jelentek meg.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a jogszabályi formába foglalt egyedi döntést érdemben csak akkor vizsgálta, ha ezt a megoldást visszaélésszerűnek, diszfunkcionálisnak találta; egyébként hatáskörének hiányát állapította meg. [52/1993. (X. 7.) AB határozat, ABH 1993, 407, 408–409.; 439/B/1999. AB végzés, ABH 2000, 1167, 1170–1171.; 939/B/2001. AB végzés, ABH 2002, 1775, 1776.; 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007. február, 88, 90.] A költségvetés végrehajtását szolgáló zárszámadási törvényt azonban nem lehet visszaélésszerűnek minősíteni pusztán azért, mert normatív formában egyedi kötelezettségeket állapít meg. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a költségvetési törvény „csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont egyedi pénzügyi döntések sorozata”. [4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101, 108.] E megállapítás nyilvánvalóan érvényes a költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadásra is [pl.: a Ztv1. 7. § (7) bekezdése, illetve Ztv2. 7. § (18) bekezdése konkrétan meghatározott vagy konkrétan meghatározható önkormányzati körre vonatkozóan költségvetési támogatás visszafizetési kötelezettséget állapít

meg]. A zárszámadási törvénynek tehát alapvető sajátossága, hogy normatív formában egyedi döntéseket tartalmaz, melyekkel szemben – jelenleg – nincs bírósági jogvédelemre lehetőség. Nem elegendő indok ezért a megsemmisítésre az, hogy a zárszámadási törvényben foglalt egyedi kötelezettségekkel szemben nincs bírósági felülvizsgálati lehetőség.

Budapest, 2008. április 15.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Bragyova András s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 4/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 62. számában

43/2008. (IV. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 379/2007. (IX. 27.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 379/2007. (IX. 27.) OVB határozatával hitelesítette egy országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy a Csjt. 2. szakaszában meghatározott házasságkötés a Lelkiismereti és vallászsabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény által meghatározott egyház, vallásfelekezet, vallási közösség megbízottja előtt is megköthető legyen?”. Az OVB határozatá-

nak indokolása szerint az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a megtárgyalásra javasolt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz. A 379/2007. (IX. 27.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 130. számában, 2007. október 1-jén jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2007. október 16-án, határidőn belül két magánszemély közösen nyújtott be kifogást az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdésére tekintettel a kifogást soron kívül bírálta el.

2. A kifogást benyújtók szerint az OVB támadott határozata „országos népszavazás aláírásgyűjtő ív mintapéldányát” hitelesítette, amit jogszabálysértőnek és alkotmányellenes ítélték. A kifogásban kifejtették, hogy az OVB-nek az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § b) és c) pontja alapján meg kellett volna tagadnia az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, „tekintettel arra, hogy (...) az állam és egyház szétválasztásának (...) megszüntetése (a kizárólagos állami közreműködés mellőzése) tulajdonképpen burkolt alkotmány-módosítást jelent”. A kifogást tevők szerint a feltett kérdés nem is egyértelmű, egyrészt a törvény pontos megjelölésének hiányában, valamint azért, mert nem állapítható meg, hogy „az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség megbízottja (...) szövegrész alatt kit kell érteni, e megbízást ennek a személynek ki adja, illetve ki jogosítja fel a házasságkötésnél történő közreműködésre, a házasság megkötését e megbízott hova (mibe) jegyzi be”.

II.

A kifogás elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

(...)

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

2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

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

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

(...)

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

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

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

3. A Ve. érintett rendelkezései:

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása jogorvoslati eljárás, ezért az Alkotmánybíróság 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 e hatáskörében eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el feladatát [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A kifogás benyújtói az OVB határozatával hitelesített kérdés jogszabály- és alkotmányellenességét abban látták, hogy az nem felel meg az Nsztv-ben a népszavazási kérdéssel szemben megfogalmazott követelményeknek. Tekintettel arra, hogy az OVB 379/2007. (IX. 27.) OVB határozatában nem népszavazás, hanem népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét hitelesítette, ezért az Alkotmánybíróság a kifogást tevőknek az Nsztv. 10. § b) és c) pontjának sérelmére alapított kifogásait érdemben nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság a kérdés egyértelműségét vitató kifogással kapcsolatban az alábbiakat jegyzi meg. A népi kezdeményezés esetén „az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megvitatására és határidőn belüli döntésre van kötelezettsége, (...) a döntés tartalmát a népi kezdeményezés nem határozza meg. (...) A népi kezdeményezésnek – ellentétben a népszavazással – (...) nem kell konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia” [42/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 316, 318.]. Az Nsztv. 17. §-ában megfogalmazott, az egyértelműségre és pontosságra vonatkozó követelménynek tehát eleget tesz az a kérdés, amelyből az Országgyűlés számára nyilvánvaló, hogy milyen törvényhozási tárgykörre vonatkozik. A jelen ügyben a kezdeményező által megfogalmazott kérdésből – az Alkotmánybíróság szerint – egyértelműen megállapítható, hogy az Országgyűlésnek mit kell megtárgyalnia, a kifogás tehát ebben a kérdésben nem megalapozott.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 379/2007. (IX. 27.) OVB határozatát helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. április 15.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1263/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 62. számában

44/2008. (IV. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzúzésére 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 391/2007. (X. 10.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 391/2007. (X. 10.) OVB határozatával úgy döntött, hogy megtagadja annak az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől politikai pártok politikai hirdetéseket kizárólag a választásra jogosultak lakcímeire postázott levélküldemények útján tehessenek közzé?”.

Határozatának indokolásában az OVB hivatkozott arra, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott követelménynek, amely szerint a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az OVB álláspontja szerint a „politikai hirdetés” fogalma nem tisztázott; nem határozható meg egyértelműen, hogy a politikai pártok által folytatott kampányok mely elemei tartoznának ebbe a fogalomkörbe.

Az OVB hivatkozott arra is, hogy a kezdeményezés diszkriminatív jellegű, mert a kezdeményezés megfosztaná a pártokat az Alkotmány 3. §-ában foglalt jogosultságoktól, a korlátozás azonban nem terjedne ki a magánszervezetek vagy egyéb szervezetek politikai hirdetéseire.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 137. számában, 2007. október 15-i dátummal jelent meg.

2. Az OVB határozata ellen a kezdeményező nyújtott be kifogást. A kifogás 2007. október 19-én érkezett az Alkotmánybírósághoz. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehet előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett. Az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

A kifogást tevő szerint a „politikai hirdetés” egyértelmű fogalom, és a kérdés megengedhetőségének vizsgálata során nem követelmény, hogy az tartalmazza a közismert fogalmak jelentését. Hivatkozott arra is, hogy a pártok Alkotmányban rögzített szabadsága relatív, és a kezdeményezés csak bővíteni célozza a pártok tevékenységét korlátozó szabályokat.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„2. § (...)

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

(...)

3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(...)

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

(...)

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

(...)

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

2. Az Nsztv. hivatkozott rendelkezése:

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

3. A Ve. hivatkozott rendelkezése:

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

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

4. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatv.) vonatkozó rendelkezése:

„2. § E törvény alkalmazásában: (...)

39. Politikai hirdetés: olyan műsorszám, amely párt, politikai mozgalom

a) választásokon való részvételének, sikeres szereplésének, jelöltjének, népszavazási kezdeményezésének támogatására szólít fel, befolyásol,

b) nevét, tevékenységét, céljait, jelszavát, emblémáját, a róla alkotott képet népszerűsíti.”

III.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatát – a jelen határozatában foglalt indokok alapján – helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjának megfelelően 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 hitelesítése során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a kérdés sérti-e az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében meghatározott követelményt, miszerint a kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

Az Alkotmánybíróság – az OVB jelen ügyben vizsgált határozatának meghozatalát követően – a 27/2008. (III. 12.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) azt vizsgálta, hogy lehet-e népszavazást tartani abban a kérdésben, hogy „Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tiltsa meg politikai hirdetés sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján történő közzétételét?”. E határozatában az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a „politikai hirdetés” fogalmának szerepeltetése nem sérti az egyértelműség követelményét. Rámutatott, hogy a fogalom terminus technikus a jogrendszerben (Médiatv. 2. § 39. pont), és a törvényi meghatározás, valamint a kérdésben szereplő fogalom köznapi értelemben bevett jelentése között nincs lényeges eltérés, így nincs ok annak feltételezésére, hogy a közember számára e szavak eleve értelmezhetetlenek lennének (MK 2008, 40. szám, 1934, 1936. o.).

A jelen ügy kapcsán vizsgált kérdés a „politikai hirdetés” fogalmát az Abh.-ban vizsgált népszavazási kezdeményezéssel azonos összefüggésben használja. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is azt állapította meg, hogy a kérdés megfelel az egyértelműség követelményének.

3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a kérdésben tartott eredményes és ügydöntő népszavazás alkotmányellenes jogalkotásra kényszeríti-e az Országgyűlést.

3.1. Az OVB határozata szerint a kérdés diszkriminatív jellegű, mert amíg a pártokat megfosztja a hirdetés lehetőségétől, addig ez a korlátozás nem terjed ki a magánszemélyekre és más szervezetekre.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott diszkrimináció-tilalom jelentéstartalmáról. E határozatokban megállapította, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének vonatkozásában személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.).

A politikai pártoknak az Alkotmány 3. § (2) bekezdése értelmében alapvető feladata van a népakarat kialakításában, amely a párt népszerűsítése, hirdetés közzététele nélkül nem valósítható meg. Ilyen alkotmányos feladata más szervezeteknek, személyeknek nincsen. Emiatt a politikai hirdetés szempontjából a pártok más szervezetekkel, személyekkel nem tartoznak azonos szabályozási körbe, ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme nem merül fel.

3.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a kérdésben tartott eredményes, ügydöntő népszavazás olyan törvény megalkotásához vezetne-e, amely alkotmányellenesen korlátozná a pártok Alkotmány 3. §-ában rögzített jogait, valamint a véleménynyilvánítási szabadságot [Alkotmány 61. § (1) bekezdés].

Az Alkotmány 3. § (2) bekezdése értelmében a politikai pártok „közreműködnek a népakarat kialakításában és nyilvánításában”, ezáltal sajátos közvetítő szerepet töltenek be az állam és a társadalom között [2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 518, 520.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 191.]. Ez a pártoknak nem csupán joga, hanem alkotmányos kötelezettsége is [1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 37.]. A közvetítő szerephez szükségszerűen hozzátartozik, hogy a párt ismertesse és népszerűsítse a tevékenységét a választópolgárok számára, és ezzel befolyásolja a népakarat ki-

alakulását. A 24/1992. (IV. 21.) AB határozat rámutatott: „Az Alkotmány 3. § (1) bekezdése a pártok alapításának és működésének szabadságát az általános rendelkezések körében önálló, nevesített alapjogként határozza meg és részesíti alkotmányos védelemben. Ez az előírás azonban a pártok szabad tevékenységét, s annak alkotmányos védelmét az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok keretei között biztosítja” (ABH 1992, 126, 128.).

A pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik az, hogy tevékenységét nyilvános hirdetés útján ismertesse és népszerűsítse. A jelen ügyben vizsgált kérdésben tartott ügydöntő és eredményes népszavazás alapján hozott törvény ezt a jogot nem csupán korlátozza, hanem – mivel a hirdetést kizárólag postai úton engedi meg – a nyilvános hirdetés lehetőségétől teljesen elzárja a pártokat. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a népszavazási kezdeményezés alapján megalkotott törvény sértené az Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdéseit.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra. Ez a jog védelemben részesíti a politikai vélemények közlését és a politikai hirdetések megjelenítését. A kérdés alapján tartott eredményes népszavazás viszont a politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltására kötelezné az Országgyűlést, ezért a politikai hirdetést a kérdésben foglaltak szerint korlátozó törvény a szabad véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan és ezért alkotmányellenes korlátozását is eredményezné.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVB hitelesítést megtagadó határozatát helybenhagyta, és – figyelemmel az OVB határozatának Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2008. április 15.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám. 1279/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 62. számában

45/2008. (IV. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 462/2007. (X. 24.) OVB határozatát – a jelen határozatban kifejtett további indokok alapján – helybenhagyja.

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 462/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e Ön, hogy a soron következő, különböző szintű (megyei jogú városi, megyei közgyűlésben, fővárosi közgyűlésben továbbá 100 lakos feletti helyi önkormányzatok testületeiben) önkormányzati választásokon az önkormányzati testületeket alkotó képviselők száma egységesen, az 1990. évi LXIV. törvényben foglaltaknak felére csökkenjen oly módon, hogy tört szám esetén a páratlan szám felé kell kerekíteni ?”

Az OVB megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Megállapította, hogy a kérdésben tartott eredményes népszavazás az 1500 fő alatti településeken a képviselő-testületek létszámát olyan mértékben csökkentené, hogy az Alkotmány 42. §-ában foglalt önkormányzathoz való jog lényeges tartalmának sérelmével járna. Sértené továbbá a választójog egyenlőségét is, mert a javasolt számítási mód figyelembevételével a 100–1500 lélekszámú településeken egyaránt háromfős képviselő-testületet lehetne megválasztani.

A népszavazást kezdeményező magánszemély – a törvényben írt határidőn belül – kifogást terjesztett elő az OVB határozatával szemben. Rámutat arra, hogy a hatályos törvényben nincs 1500-as lélekszám. Megítélése szerint nem sérülne az Alkotmány 42. §-ába foglalt önkormányzathoz való jog, ellenkezőleg: az erősödne az igen költséges és kezelhetetlen nagy létszámú képviselő-testületek felére csökkentésével. Álláspontja szerint a 100 és 1300 fő közötti településeken pontosan elegendő a 3 képviselő és a polgármester, így valóban a legrátermettebbek kerülnek a testületekbe.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.), a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.), valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Övtv.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

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

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

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

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

2. Az Övtv. rendelkezései:

„8. § A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település – kislistas választási rendszerben (42. §) – egy választókerületet alkot, amelyben a képviselők száma

- a) 100 lakosig 3,
- b) 600 lakosig 5,

- c) 1 300 lakosig 7,
- d) 3 000 lakosig 9,
- e) 5 000 lakosig 11,
- f) 10 000 lakosig 13.

9. § (1) A 10 000-nél több lakosú településen és fővárosi kerületben a képviselőket vegyes választási rendszerben (43–45. §) választják.

(2) Az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma:

- a) 25 000 lakosig 10 egyéni választókerület és 7 listás mandátum;
- b) 50 000 lakosig 14 egyéni választókerület és 9 listás mandátum;
- c) 60 000 lakosig 15 egyéni választókerület és 10 listás mandátum;
- d) 70 000 lakosig 16 egyéni választókerület és 11 listás mandátum.

(3) Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 15 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.”

„10. § (2) A megyei közgyűlési választás tekintetében minden megyében két választókerület van, külön a 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú, és külön a 10 000-nél több lakosú települések számára.”

„4. számú melléklet
az 1990. évi LXIV törvényhez

Megyei közgyűlés tagjainak száma

Megyenév	A közgyűlés tagjainak száma	10 000 lakos feletti településekre jutó képviselő	10 000 lakos alatti településekre jutó képviselő
Baranya	40	11	29
Bács-Kiskun	46	19	27
Békés	40	18	22
Borsod-Abaúj-Zemplén	59	19	40
Csongrád	40	15	25
Fejér	40	6	34
Győr-Moson-Sopron	41	9	32
Hajdú-Bihar	40	16	24
Heves	40	10	30
Jász-Nagykun-Szolnok	40	18	22
Komárom-Esztergom	40	18	22
Nógrád	40	10	30
Pest	80	42	38
Somogy	40	9	31
Szabolcs-Szatmár-Bereg	48	9	39
Tolna	41	15	26
Vas	40	11	29
Veszprém	40	16	24
Zala	40	5	35

3. Az Nsztv. rendelkezései:

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

(...)

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

4. A Ve. rendelkezései:

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott

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

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alkotmány 42. §-ának a sérelmét vizsgálta. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadva az OVB azt állapította meg, hogy a kérdésben tartott eredményes népszavazás az 1500 fő alatti településeken a képviselő-testületek létszámát olyan mértékben csökkentené, hogy az az Alkotmány 42. §-ában foglalt önkormányzathoz való jog lényeges tartalmának sérelmével járna.

Az Alkotmány 42. §-a alapján a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Helyi önkormányzati rendszerünk településcentrikus, a lakosságot szolgáló alapvető önkormányzati közszolgáltatásokról elsősorban a települési önkormányzatok gondoskodnak. A községi önkormányzatok feladat- és hatásköre is széles.

A mintegy ezer lakosú községi önkormányzatok feladatainak mennyisége már olyan, ami három képviselővel nehezen vagy egyáltalán nem oldható meg, például kizárja a feladatok ellátásához szükséges bizottságok létrehozását, működését. Ennek következtében mindössze három önkormányzati képviselő választása esetén – változatlan feladat- és hatáskörrel – sérülhet e községek önkormányzathoz való alkotmányos alapjoga.

2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az OVB határozata indokolásának azt a részét vizsgálta, amely szerint a kérdésben tartott eredményes népszavazás sértene a választójog egyenlőségét, mert a javasolt számítási mód figyelembevételével a 100–1500 lélekszámú településeken egyaránt háromfős képviselő-testületet lehetne megválasztani. A kifogás megalapozottan utal arra, hogy az Övtv.-ben nincs 1500 lakosú kategória, helyesen az 1300-ig terjedő lakosszámú településekről van szó. A kifogás szerint a 100 és 1300 fő közötti településeken pontosan elegendő a három képviselő és a polgármester.

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

Az Alkotmánybíróság a választójog egyenlőségének elvét, annak gyakorlati érvényesülését az országgyűlési képviselők választásával összefüggésben vizsgálta, a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat szerint: „Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket.” (ABH 2005, 246.)

Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján a választójog egyenlőségének a követelménye az önkormányzati képviselők és polgármesterek (a főpolgármester) választására is vonatkozik. Az Övtv. a választójog egyenlőségének elvét a lakosságszámhoz igazodó számú önkormányzati képviselők megválasztásának a szabályaival oldja meg a 10 000 alatti lakosszámú települések esetén (kislistás rendszer). Az Övtv. alapján ez a következő:

„8. § A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település – kislistás választási rendszerben (42. §) – egy választókerületet alkot, amelyben a képviselők száma

- a) 100 lakosig 3,
- b) 600 lakosig 5,
- c) 1 300 lakosig 7,
- d) 3 000 lakosig 9,
- e) 5 000 lakosig 11,
- f) 10 000 lakosig 13.”

Az OVB határozata ellen benyújtott kifogás szerint „a 100 és 1300 fő közötti településeken pontosan elegendő a 3 képviselő és a polgármester.”

Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján azt kellett vizsgálnia, hogyan érvényesül az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt választójog egyenlőségének elve a javasolt megoldás esetén. A legutóbbi, a 2006. évi önkormányzati választás adatait figyelembe véve a javasolt számítási mód alapján a következő számú képviselőket lehetne választani:

- a) 100 lakosig 3 képviselő, (109 község),
- b) 600 lakosig 3 képviselő, (1070 község),
- c) 1300 lakosig 3 képviselő, (791 község). (A javasolt számítási mód szerint 7-nek a fele 3,5, de törtszám esetén a páratlan szám felé kell kerekíteni. Együttesen 1970 községben lenne 3 önkormányzati képviselő.)

A javaslat elfogadása esetén végeredményében a községek mintegy kétharmadában azonos számú 3 önkormányzati képviselőt lehetne választani. Az önkormányzati képviselők számának javasolt csökkentése azt eredményezné, hogy az egyes községekben számottevő eltérés alakulna ki a választójogban: a választópolgárok valamennyi 1300 lakos alatti községben egyformán csak három képviselőt választhatnának. Tehát 3 önkormányzati képviselőt választanának a 20 lakosú községben és az 1299 lakosú községben is. Ez olyan nagyarányú különbség a szavazatok súlyában, ami alkotmányosan nem indokolható, és súlyosan sértené az Alkotmány 71. § (1) bekezdésbe foglalt választójog egyenlőségének elvét.

3. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy tartható-e kötelező erejű országos népszavazás az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése szerint nem lehet országos népszavazást tartani:

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

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

c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről,

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

e) az Országgyűlés feloszlásáról,

f) a Kormány programjáról,

g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,

h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,

i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,

j) a közkegyelem gyakorlásáról.”

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése alapján országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyű-

lés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A válaszható önkormányzati képviselők számának meghatározása nem vitathatóan az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgykör – az Övtv. szabályozza – és olyan tárgykör, ami nem szerepel az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében megállapított, országos népszavazásra és népi kezdeményezésre nem bocsátható, tárgykörök között.

Az Alkotmánybíróság hatáskörével összefüggésben a 15/2003. (IV. 18.) AB határozatában kiemelte: „Az Alkotmány elsőbbségének a törvényhozással szembeni biztosítása az Alkotmánybíróság legfőbb feladata. Az alkotmányos szempontok érvényre juttatása történhet előzetesen, a jogi norma megszületése előtt, illetve utólag, a jogszabály kihirdetését követően. Előfordulhat azonban – például a kétszázezer választópolgár által kezdeményezett eredményes ügydöntő népszavazás esetében –, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján valamely alapjogot nyilvánvaló módon súlyosan sértő vagy tömeges egyéni jogserelmet okozó jogszabály megalkotására lesz köteles a törvényhozó hatalom. Ebben az esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítési eljárásban történő előzetes alkotmányossági vizsgálata nyújthat megfelelő védelmet.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazásra bocsátandó kérdés alapján általában nem állapítható meg, hogy a jogalkotó pontosan milyen tartalmú jogi norma alkotására lesz köteles. Az alkotmánysértő norma létrejöttét elkerülendő a törvényhozó köteles a jogszabályt olyan tartalommal elfogadni, amely megfelel ugyan a kérdésben foglalt követelményeknek, de egyszersmind összhangban áll az alaptörvény rendelkezéseivel.

A magyar jogrendszer több olyan jogintézményt ismer, amely a népszavazáshoz való politikai alapjog Alkotmánynak megfelelő gyakorlását segíti. Az Alkotmány rendelkezései, és különösen a 8. § alapján alkotmányos védelemben részesülő alapvető jogok érvényesülése azonban nem tehető attól függővé, hogy az erre jogosult intézmények a népszavazási eljárás későbbi szakaszaiban élnek-e az Alkotmányban, illetve az Abtv.-ben biztosított lehetőségekkel és Alkotmánybírósághoz fordulnak-e.

Az Alkotmány egésze és az alkotmányos rendelkezések [elsősorban az Alkotmány 8. § (2) bekezdés, a 28/C. § (3) bekezdés, valamint a 77. § (2) bekezdés] összefüggései, valamint azok együttes vizsgálata alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság – alkotmányos rendelkezésével összhangban – a kifogás és az OVB határozat keretein belül adott ügyben megvizsgálhatja a kérdést abból a szempontból is, hogy az annak alapján lefolytatott népszavazás eredménye nyilvánvaló módon nem kötelezi-e a jogalkotót alapjog lényeges tartalmát sértő törvény megalkotására.” (ABH 2003, 208, 212–213.)

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata és az ellene benyújtott kifogás keretei között vizsgálta, hogy a javaslat szerint lefolytatott népszavazás eredménye milyen tartalmú törvény megalkotására kötelezné az Országgyűlést.

Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását, az önkormányzati képviselő számának javasolt csökkentését, az Alkotmány 42. §-ának és a választójog egyenlőségének sérelmével indokolta.

Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta átfogóan az önkormányzati képviselői választás szabályozásának alkotmányosságát a képviselők számának felére csökkentése esetén, hanem az OVB határozata és a kifogás keretei között részben tekintette azt át a választójog egyenlősége szempontjából.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog követelményét az önkormányzati képviselők választásának szabályozásánál is érvényesíteni kell. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban (ABH 2005, 246.) foglaltak irányadók a helyi önkormányzati képviselők választásánál is, figyelembe véve az egyes önkormányzati típusok sajátosságait.

Az Alkotmánybíróság megállapította: ha a javasolt szabályozást érvényes és eredményes országos népszavazás támogatná, azzal olyan törvény megalkotására köteleznék az Országgyűlést, amely nyilvánvalóan alkotmányellenes, az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe ütköző. Az alkotmányellenesség az 1300 alatti lakosságszámú községekben a szavazatok eltérő súlyában jelentkező, ezen keresztül a választójog egyenlőségét és arányosságát is sértő, az egyes községekben különösen nagy mértékű különbségek miatt állapítható meg, ami alkotmányosan nem indokolható. Tekintettel arra, hogy az így érvényes és eredményes országos népszavazás nyilvánvalóan alkotmányellenes törvény megalkotására is köteleznék az Országgyűlést, az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – az OVB határozatát helybenhagyta.

Budapest, 2008. április 15.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1331/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 62. számában

46/2008. (IV. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 489/2007. (XII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 489/2007. (XII. 18.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a Magyar Szociális Zöld Párt által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a pártok és alapítványaik az állam költségvetéséből ne kaphassanak semmilyen támogatást a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől?”

Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés ellentétes az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglaltakkal, mert gátolná a pártok működését, a népakarat kialakításával és kinyilvánításával kapcsolatos alkotmányos feladataik teljesítését. Az OVB hivatkozott arra is, hogy a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjára tekintettel sem lehet népszavazást tartani.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 180. számában, 2007. december 21. dátummal jelent meg.

2. A határozat ellen a kezdeményező nyújtott be kifogást. A kifogás 2008. január 4-én érkezett az Alkotmánybírósághoz. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehet előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett. Az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

A kifogás szerint a kérdésben tartott népszavazás nem akadályozza meg a pártokat alkotmányos feladataik ellátásában, mert a népakarat kialakításában és kinyilvánításában történő közreműködés nem költségvetési támogatás függvénye; kötelezettségeinek a párt annak hiányában is eleget tehet. A kifogást tevő hivatkozik arra is, hogy a kér-

désből nem következik a költségvetési törvény módosítása, és a kérdés nem arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetésben szereplő egyes kiadásokat. A kérdésben tartandó eredményes népszavazásból ugyanis költségvetési többlet keletkezik, amely nem okoz alkotmányossági problémát.

II.

A kifogás elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„2. § (...)

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

3. § (...)

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(...)

28/C. § (...)

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

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

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

2. A Ve. érintett rendelkezései:

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

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjának megfelelően 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 hitelesítése során

az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgálta az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában meghatározott tiltott tárgykör jelentéstartalmát. Az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat megállapította, hogy „az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő rendelkezés konkrét törvények, többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjában, valamint a 32/C. § (1) bekezdésében szereplő költségvetés és annak végrehajtása (zárszámadás) fordulat teljes egészében megegyezik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő kifejezésekkel. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A költségvetés végrehajtásáról fordulat pedig semmiképpen nem jelenti valamennyi, a költségvetés érvényesítését szolgáló törvény tartalmát, hanem kifejezetten a zárszámadási törvényre utal” (ABH 2001, 392, 394–395.). A határozat értelmében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat (ABH 2001, 392, 395.).

Az Alkotmánybíróság 15/2005. (IV. 28.) AB határozata értelmében annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság – az Alkotmány szabályai és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult elvek alapján – esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat (ABH 2005, 165, 171.).

A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény 1. számú melléklete Országgyűlés című fejezetének 7. és 8. címe tartalmaz pártok és pártalapítványok támogatására kiadási előirányzatot. Jelen esetben a népszavazási kezdeményezés kifejezetten ennek

a kiadási előirányzatnak egy jövőbeli költségvetési törvényben szereplő meghatározására irányul; arra, hogy a költségvetési törvény a jövőben ne juttathasson a pártoknak és alapítványaiknak támogatást. Emiatt a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontja alapján nem tartható népszavazás.

Mivel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjára figyelemmel nem lehet népszavazást tartani, nem vizsgálta, hogy a népszavazás alkotmányellenesen korlátozná-e a pártok Alkotmány 3. §-ában rögzített jogait, és ellehetetlenítene-e az ott meghatározott kötelezettségeik teljesítését.

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

Budapest, 2008. április 15.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 9/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 62. számában

48/2008. (IV. 22.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitzűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján – *dr. Bragyova András* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 314/2007. (VIII. 23.) 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) 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával megtagadta egy magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e ön azzal, hogy a Magyar Országgyűlés törvényt alkosson június 4-e, a Trianoni-békeszerződés évfordulója Trianon-emléknappá nyilvánítása céljából?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását azzal indokolta, hogy a Trianoni békeszerződés megkötése napjának emléknappá nyilvánítása kétségesse tenné a magyar államnak az Alkotmány 5. §-ában is rögzített és kinyilvánított kötelezettségvállalását a nemzetközi szerződésben rögzített államhatárok tiszteletben tartására és védelmére. A határozat indokolásában hivatkozott az OVB arra, hogy a Magyar Köztársaság határait részben Magyarországnak az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. június hó 4. napján Trianonban kötött békeszerződése, részben a Magyar Köztársaság által a Szocialista Szovjet Köztársaságok Szövetségével, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysággal, az Amerikai Egyesült Államokkal, Ausztráliával, a Fehérorosz Szocialista Szovjet Köztársasággal, Kanadával, Csehszlovákiával, Indiával, Új-Zélanddal, az Ukrán Szocialista Szovjet Köztársasággal, a Dél-afrikai Unióval és a Jugoszláv Szöveteséges Népköztársasággal Párizsban 1947. február 10. napján kötött békeszerződés határozza meg. Az OVB álláspontja szerint az eredményes népszavazás ebben a kérdésben olyan törvényalkotási kötelezettséget keletkeztetne az Országgyűlés számára, amely az Alkotmány 5. §-ában rögzített állami kötelezettségvállalás relativizálását jelentené, a törvényi szabályozás burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

A 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozat közzététele a Magyar Közlöny 2007. augusztus 29-én megjelent 2007. évi 113. számában történt meg.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül kifogást lehet benyújtani. A kezdeményező a hitelesítést megtagadó határozattal szemben kifogással élt. A kifogás 2007. szeptember 4-én, a törvényes határidőn belül érkezett az Alkotmánybírósághoz.

A népszavazás kezdeményezője vitatta az OVB döntését. Álláspontja szerint a kezdeményezés „egy meghatározó jelentőségű magyar történelmi eseményre történő megemlékezést jelent” és jellegéből adódóan alkalmatlan a nemzetközi szerződésekben rögzített határok megváltoztatására, továbbá nem áll ellentétben az indokolásban említett nemzetközi szerződésekkel. Véleménye szerint a magyar államnak jogában áll önállóan meghatározni, hogy milyen eseményeket tart megünneplésre, illetve megemlékezésre méltónak, ezért kérte az OVB határozatának a megsemmisítését.

Az OVB 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával szemben a törvényes határidőn belül, 2007. szeptember 4-én még egy kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz. A kifogás szerint a kezdeményező által megfogalmazott kérdésben lefolytatott eredményes népszavazás esetén sem áll fenn annak veszélye, hogy az Országgyűlésnek a megjelölt nemzetközi szerződésekkel ellentétes tartalmú törvényt kellene alkotnia. A kifogást benyújtó megítélése szerint az OVB joggal való visszaélést követett el, amikor jogilag szakszerűtlen indokolással tagadta meg a kérdés hitelesítését. A kifogás benyújtója a határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra kötelezését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróság a 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozattal szemben előterjesztett kifogásokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

II.

A kifogások elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„5. § A Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait.”

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200000 választópolgár kezdeményezésére.

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

(...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

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

2. A Ve. érintett rendelkezései:

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

(...)

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

3. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény érintett rendelkezései:

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

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

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani.”

III.

A kifogások megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, továbbá, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmány 5. §-a rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait. Az ország határait is rögzítő 1920. június 4. napján Trianonban kötött békeszerződés – a hozzátartozó térképpel és a békeszerződés egyes rendelkezéseinek függelékével, valamint a békeszerződés kiegészítésül 1920. július 1. napján kelt jegyzőkönyvvel és nyilatkozattal együtt – az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlóven Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlóvakországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött béke-

szereződés becikkelyezéséről szóló 1921. évi XXXIII. törvénnyel került beiktatásra a magyar állam törvényei közé. Az OVB határozatban is említett, az ország határait is érintő másik nemzetközi szerződés a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában elfogadott 1947. évi XVIII. törvénnyel került kihirdetésre.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja szerint a hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról nem lehet népszavazást tartani.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben a kifogás alapján megvizsgálta, hogy a kezdeményező által népszavazásra feltenni kívánt kérdés e nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeket, továbbá e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmát érinti-e.

Az Alkotmánybíróság a szerződések és a kihirdető törvények áttekintése után azt állapította meg, hogy a népszavazásra feltett kérdés nem érinti e nemzetközi szerződésekben vállalt állami kötelezettségeket, valamint a szerződést kihirdető törvény tartalmát. A népszavazásra szánt kérdés csupán a Trianoni békeszerződés aláírása napjához kötődik, annak emléknappá nyilvánításával, amelyből nem származna kötelezettség az ország elfogadott határai megváltoztatására.

Mivel a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az OVB határozatában hivatkozott nemzetközi megállapodásban foglaltakat nem érinti, az állam által vállalt kötelezettségek megváltoztatására, valamint a törvény tartalmának módosítására nem irányul, továbbá más, a magyar állam által elfogadott nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget sem érint, ezért a népszavazási kérdés nem minősül az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja értelmében tiltott tárgykörbe tartozó kérdésnek.

3. Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtapasztalásával azzal is indokolta, hogy az eredményes népszavazás olyan törvényalkotási kötelezettséget keletkeztetne az Országgyűlés számára, amely az Alkotmány 5. §-ában rögzített állami kötelezettségvállalás relativizálását jelentené, és burkolt alkotmánymódosításhoz vezetne.

Az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) AB határozatának rendelkező részében kimondta, hogy „a népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában burkolt alkotmánymódosítást.” (ABH 1993, 33.) „Az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét.” [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 262.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés nem irányul az Alkotmány módosítására, a népszavazási kérdés eredményes népszavazás esetén csupán a békeszerződés aláírása napjának törvényben történő emléknappá nyilván-

ítására kötelezné az Országgyűlést, nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettség, amely csak az Alkotmány módosításával lenne teljesíthető. A népszavazás esetleges eredményességéből következő törvényalkotás nem érintené az államnak az Alkotmány 5. §-ában megfogalmazott, az ország területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésben rögzített határai védelmét előíró kötelezettségét.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy jelen ügyben az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése nem tagadható meg azon az alapon, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – a Ve. 130. § (3) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva – az OVB 314/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárás lefolytatására utasította.

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

Budapest, 2008. április 15.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, sem indokolásával.

1. A többség által elfogadott határozat az OVB 314/2007. (VIII. 23.) határozatát megsemmisíti, és új eljárásra utasítja az Országos Választási Bizottságot. Szerintem viszont a kifogást két okból is el kellett volna utasítani: először is, mivel a népszavazásra feltenni kívánt kérdés Alkotmányba ütköző törvény megalkotására kötelezné az Országgyűlést, másodsor pedig ettől függetlenül is, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja szerint népszavazásból kizárt tárgyról szól.

2. A fő problémát abban látom, hogy a határozat (mint szerinte ide nem tartozó kérdéstről) nem vesz tudomást a trianoni emléknappal és a magyar irredentizmus közötti elszakíthatatlan kapcsolatáról. A magyar történelmi tudatban a trianoni békeszerződés, érthető okokból, szomorú esemény. Ha e történelmi eseményről az állam hivatalosan megemlékezik, akkor egyben állást is foglal értékeléséről – ami esetünkben nem lehet kérdéses. Így június 4-e hivatalos állami emléknappá tétele az állam legfelső szervének hivatalos állásfoglalását jelentené arról, hogy a mai határokkal lényegében egyező trianoni határokat ma sem tartja igazságosnak vagy elfogadhatónak. Vagyis a trianoni határok feletti, a magyar nemzeti tudat álláspontjáról magyarázható, sajnálkozás a mai határok legalábbis morális el nem ismerését mindenképpen magában foglalja. A trianoni emléknappal hivatalossá nyilvánítása tehát hallgatólagosan, de érthetően, államok területére vonatkozó morális igényt sugall, vagy legalábbis azt fejezi ki, hogy a magyar állam a meglévő határokat sérelmesnek tartja. Az emléknappal csak elnevezésében különbözik a gyásznaptól, mert a gyász is emlékezés egy szomorú eseményre. A Trianonról szóló magyar állami megemlékezést senki nem értelmezné másként.

3. Ami az 1. pontban megjelölt, a kifogás elutasítása mellett szóló első okot illeti, érvelésem abban megegyezik a többségi határozattal, hogy e kérdésben én sem látok az Alkotmány 5. §-án alapuló alkotmányellenességet, de az Alkotmány 6. §-ába ütközést igen. Az Alkotmány 5. §-a azonban mégis figyelembe veendő amennyiben világossá teszi, hogy a magyar állam alkotmányos határai „nemzetközi szerződésekben” foglalt határok.

A trianoni emléknappal a fentebb mondottak miatt összeegyeztethetetlen az Alkotmány 6. §-ában foglalt nemzetközi együttműködési kötelezettséggel, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság elfogadva a más államok szuverenitásának tiszteletben tartása, valamint a háború elutasítása nemzetközi jogi elvét tartózkodik az erőszakkal való fenyegetéstől, és az erőszak alkalmazásától, továbbá együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

Az emléknappal nyilván nem erőszakkal fenyegetés, de mégiscsak a status quo igazoltságának, helyességének félreérthetetlen kétségbe vonása.

4. Másodsor, nem megengedhető a népszavazás tartása ebben a kérdésben azért sem, mert az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *b)* pontjában rögzített tiltott népszavazási tárgykörbe tartozó kérdésnek tekintendő. Az Alkotmány hivatkozott szakasza értelmében nem tartható országos népszavazás a „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról”. Az OVB-hez hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés pedig a román, szlovák, ukrán ún. alapszerződések rendelkezéseibe ütközik, vagyis az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja alapján népszavazást tartani róla nem lehet.

Az említett alapszerződések a következők: a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről szóló 1997. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: szlovák alapszerződés), a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszedság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről szóló 1995. évi XLV. törvény (a továbbiakban: ukrán alapszerződés), valamint a Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszedságról szóló Szerződés kihirdetéséről szóló 1997. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: román alapszerződés).

A szlovák alapszerződés 3. cikke a következőket mondja:

„3. cikk

(1) A Szerződő Felek a nemzetközi jog alapelveivel és normáival összhangban megerősítik, hogy tiszteletben tartják közös államhatáruk sérthetlenségét és egymás területi integritását. Megerősítik, hogy egymással szemben területi követelésük nincs és ilyet a jövőben sem támasztanak.

(2) A Szerződő Felek kijelentik, hogy kölcsönös kapcsolataikban tartózkodnak a másik Fél területi integritása vagy politikai függetlensége ellen irányuló erőszak alkalmazásától vagy az azzal való fenyegetéstől, vagy más, az Egyesült Nemzetek Alapokmányába vagy a nemzetközi jogba ütköző egyéb cselekedetektől, vagy az ilyen akciók támogatásától, és harmadik fél számára sem teszik lehetővé, hogy területüket a másik Fél elleni hasonló cselekmények elkövetésére felhasználja. A közöttük felmerülő vitás kérdéseket kizárólag békés eszközökkel oldják meg.”

A román alapszerződés 3. és 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„3. cikk

(1) A Szerződő Felek megerősítik, hogy kölcsönös kapcsolataikban tartózkodnak a másik Szerződő Fél területi integritása vagy politikai függetlensége ellen irányuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy annak alkalmazásától, valamint bármely más, az Egyesült Nemzetek céljaival és a Helsinki Záróokmány elveivel összeegyeztethetetlen cselekedetektől. Úgyszintén tartózkodnak az ilyen akciók támogatásától és harmadik fél számára sem teszik lehetővé, hogy területüket a másik Szerződő Fél elleni hasonló cselekmények elkövetésére felhasználja.

(2) A Szerződő Felek a közöttük felmerülő vitás kérdéseket kizárólag békés eszközökkel oldják meg.

4. cikk

A Szerződő Felek, a nemzetközi jog elveivel és normáival, valamint a Helsinki Záróokmány alapelveivel összhangban megerősítik, hogy tiszteletben tartják közös határuk sérthetlenségét és a másik Fél területi integritását. Úgyszintén megerősítik, hogy egymással szemben területi követelésük nincsen és ilyet a jövőben sem támasztanak.”

Az ukrán alapszerződés 2. cikke ekképp szól:

„2. cikk

A Szerződő Felek az Egyesült Nemzetek Alapokmányában és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet dokumentumaiban vállalt kötelezettségeikkel összhangban a közöttük esetleg felmerülő vitákat kizárólag békes eszközökkel oldják meg. Soha, semmilyen körülmények között sem alkalmazzák egymással szemben elsőként fegyveres erőiket.

A Felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, és kijelentik, hogy egymással szemben nincs, és nem is lesz területi követelésük.”

Akárhogyan is vesszük, az alapszerződést kötő felek egyike sem gondolhatja, hogy egy ilyen hivatalos állami megemlékezés a területi épségük „tiszteletben tartását” jelenti, mivel a trianoni békeszerződésben megállapított határok egyben az ő (vagy elődállamaik) határai is.

Budapest, 2008. április 15.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1079/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi. 63. számában

49/2008. (IV. 22.) 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 386/2007. (IX. 27.) 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 kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos

Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 386/2007. (IX. 27.) OVB határozata ellen, amelyben az indítványozók az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik.

A 386/2007. (IX. 27.) OVB határozat a Magyar Közlöny 130. számában 2007. október 1-jén jelent meg. A kifogást 2007. október 16-án 11 óra 20 perckor – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Egyet ért-e azzal, hogy a parlament a főváros kivételével egységesen tiltsa be az augusztus 20.-i tűzijátékok megtartását?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását arra alapozta, hogy az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az országos népszavazáson és népi kezdeményezésen rendelkező 34/2002. (XII. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 5. számú mellékletébe foglalt 6. számú mintának és sérti a Ve. 118. § (5) bekezdését. A Ve. 118. § (5) bekezdése szerint az aláírásgyűjtő ívet az aláírásokat gyűjtő polgár látja el aláírásával. Az OVB megállapította, hogy nem felel meg a jogszabályi előírásoknak az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya, mert azt a hitelesítési eljárás kezdeményezője az aláírást gyűjtő aláírásának fenntartott helyen aláírta. Jogsértőnek ítélte az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát azért is, mert abból nem állapítható meg egyértelműen, hogy az aláírásgyűjtés országos népszavazás kezdeményezésére, vagy országos népi kezdeményezésre irányul.

A kifogás benyújtói szerint az OVB határozata nem felel meg az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) és a Ve. rendelkezéseinek. Sem az Alkotmánynak, sem az Nsztv.-nek, sem a Ve.-nek nincs olyan rendelkezése, amely az aláírásgyűjtő ív hitelesítését kizárná.

Az Nsztv. 10. § e) pontja abban az esetben teszi lehetővé az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását, ha az nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglaltaknak. Ez a szabály nem teszi lehetővé azt, hogy az OVB a R. rendelkezéseinek megsértésére hivatkozással tagadja meg a hitelesítést.

A kifogást tevők kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 116. §-a alapján alkalmazandó Ve. 84. § (6) bekezdése szerint biztosítsa számukra a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét.

A kifogás benyújtói kezdeményezték azt is, hogy az Alkotmánybíróság az 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet amiatt, hogy az Országgyűlés – figyelemmel az Alkotmány 28/B. § (2) bekezdésére – nem határozta meg törvényben az országos népszavazás kezdeményezésére és az orszá-

gos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintájának tartalmát és formáját. Ez utóbbi indítványt az Alkotmánybíróság 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. § (2) bekezdése alapján elkülönítette és külön eljárásban bírálta el.

II.

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

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

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) 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 Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

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

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

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

(2) Az aláírásgyűjtésre a 46. § (2) és (4) bekezdése, a 48. §, az 50. § (1) bekezdésének c) pontja és (2) bekezdése, valamint az 54. §, az 59. § és a 60. § rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni kell.

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

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

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

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Kifogásukban az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 84. § (6) bekezdése alapján biztosítsa számukra a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét, ezen indítványukat arra alapítják, hogy a Ve. 116. §-a kimondja, hogy a Ve. I-X. fejezetében, valamint a 89. § (1)–(7) bekezdésében, a 99/O. §-ában foglalt rendelkezéseket az országos népszavazáson a XIII. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A 84. § a Ve. X. fejezetében található, ezért az indítványozók álláspontja szerint annak szabályai irányadók az Alkotmánybíróság eljárására is.

A Ve. 84. § (6) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza:

„(6) A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem alapján a bíróság a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja. A bíróság a kérelmező részére – annak kérésére – biztosítja a szóbeli nyilatkozattétel

lehetőségét. Ez esetben az ellenérdekű fél számára is lehetővé kell tenni a szóbeli nyilatkozattételt.”

A Ve.-nek ez a rendelkezése egyértelműen a bíróság eljárására irányadó eljárási szabályt tartalmaz, és a Ve. 116. §-a alapján alkalmazandó az országos népszavazási eljárás során is minden olyan jogorvoslati eljárásban, amelyben a kifogás elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik. A Ve. 116. §-ának utaló szabálya azonban nem értelmezhető oly módon, hogy a Ve. 84. §-ában a választási bíráskodásra vonatkozó eljárási szabályokat a Ve. 130. §-ában szabályozott alkotmánybírósági eljárásban is alkalmazni kell. A Ve. 130. §-ában szabályozott hatáskör az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § h) pontja alapján megállapított hatáskörei körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság eljárására e hatáskör csoporton belül is az Abtv. eljárási szabályai az irányadók. Az Alkotmánybíróság minden hatáskörének gyakorlására irányadó eljárási szabályokat az Abtv. III. fejezete tartalmazza. Az Abtv. 25. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján – szükség esetén személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával – folytatja le a bizonyítási eljárást. Egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható.” Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem látta szükségesnek az indítványozók meghallgatását, ezért azt mellőzte.

3. Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése alapján országos népszavazást kell tartani 200 000 választópolgár kezdeményezésére, a (4) bekezdés alapján pedig az Országgyűlés fakultatív népszavazást rendelhet el, ha azt 100 000 választópolgár kezdeményezi. A választópolgárok ezt az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló jogukat az aláírásgyűjtő ív aláírásával gyakorolják.

Az országos népszavazás kezdeményezésében való részvétel jogának érvényesülését a törvény többek között olyan, az aláírásgyűjtő ívvel szemben támasztott formai előírásokkal is biztosítja, amelyek garanciát nyújtanak arra, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgár eredményesen támogassa a kérdés országos népszavazásra bocsátását. Ezért fokozott jelentősége van az aláírásgyűjtő ív törvényességének, annak, hogy az aláírásgyűjtő ív a legapróbb részletekig megfeleljen a törvény formai előírásainak is.

A Ve. 118. §-a pontosan meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia az országos népszavazás kezdeményezésére szolgáló aláírásgyűjtő ívnek. Kimondja, hogy az aláírásgyűjtő ívet a megtárgyalásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az aláírásgyűjtő íveken szerepelnie kell a kezdeményezést támogató választópolgár saját kezű aláírásának és – az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából – fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját. E szabályok meghatározzák azt is, hogy minden egyes aláírásgyűjtő íven szerepelnie kell az aláírásokat gyűjtő személy aláírásának is.

Annak érdekében, hogy az aláírásgyűjtő ív mindenben megfeleljen a törvényben szabályozott tartalmi követelményeknek, az R. 5. számú mellékletében kötelezően alkalmazandó mintaként meghatározta az országos népi kezdeményezés, illetőleg országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtés során használható aláírásgyűjtő ív mintáját. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R.-t hatályon kívül helyezte a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazáson történő végrehajtásáról rendelkező 5/2008. (I. 22.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R2.) Az R2. az aláírásgyűjtő ív mintáját már nem tartalmazza. Ebből következően az aláírásgyűjtő ív formai követelményeknek való megfelelése az Nsztv. és a Ve. szabályai alapján ítélandó meg.

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során úgy ítélte meg, hogy az aláírásgyűjtő ív formai törvényellenessége – az R.-ben foglalt szabályok közbejötté nélkül – az Nsztv. és Ve. rendelkezései alapján is megállapítható.

Az Nsztv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy a népszavazás kitézésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni. Hasonló rendelkezést tartalmaz a Ve. 118. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy aláírásokat csak a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni. Ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát olyan formában kell benyújtani hitelesítésre, hogy az alkalmas legyen az aláírásgyűjtésre. A Ve. 118. § (5) bekezdése előírja, hogy az aláírásgyűjtő ívet alá kell írnia annak a polgárnak, aki az adott íven szereplő aláírásokat gyűjtötte, aki ezáltal igazolja, hogy az aláírásgyűjtésre a törvényben előírt feltételek mellett került sor. Nem alkalmas aláírásgyűjtésre – sérti a Ve. 118. § (5) bekezdésében foglalt előírást – az az aláírásgyűjtő ív, amelyen az aláírást gyűjtő polgár aláírása helyén a hitelesítési eljárás kezdeményezőjének a neve szerepel.

Az Alkotmány rendelkezései alapján az országos népszavazás és az országos népi kezdeményezés a közvetlen hatalomgyakorlásnak két, egymástól eltérő jogkövetkezményekkel járó formája. Az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezései alapján az aláírásgyűjtésnek is eltérő jogkövetkezményei vannak. Ha az aláírásgyűjtés országos népszavazás kezdeményezésére irányul, az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok azt támogatják, hogy az íven szereplő kérdésben az Országgyűlés rendelje el az országos népszavazást. A népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtés esetén az aláírók arra irányuló akaratukat fejezik ki, hogy az Országgyűlés az íven szereplő kérdést tárgyalja meg. A választópolgárokat az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján megillető népszavazásban és a népi kezdeményezésben való részvétel jogának érvényesülése megkívánja, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok számára az aláírásgyűjtő ív tartalmából egyértelműen kitűnjön az, hogy aláírásukkal az íven szereplő kérdésben országos népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést, vagy

országos népi kezdeményezést támogatnak. Az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműség követelménye magában foglalja azt a követelményt is, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok számára egyértelmű legyen az aláírásgyűjtés célja. Az Nsztv. 13. §-át sérti az az aláírásgyűjtő ív, amelynek alapján nem állapítható meg, hogy az íven szereplő kérdésben országos népszavazás kezdeményezésére, vagy népi kezdeményezésre irányul-e az aláírásgyűjtés.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezői által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem felel meg az Nsztv.-ben és a Ve.-ben szabályozott követelményeknek, az OVB jogszerűen járt el, amikor az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Ezért az Alkotmánybíróság a 386/2007. (IX. 27.) OVB határozatot helyben hagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. április 15.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1265/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 63. számában

50/2008. (IV. 22.) 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 385/2007. (IX. 27.) OVB határozatát helyben hagyja.

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 kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 385/2007. (IX. 27.) OVB határozata ellen, amelyben az indítványozók az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik.

A 385/2007. (IX. 27.) OVB határozat a Magyar Közlöny 130. számában 2007. október 1-jén jelent meg. A kifogást 2007. október 16-án 11 óra 20 perckor – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Egyet ért-e azzal, hogy a parlament a kapcsolódó törvények módosításával a parlamenti pártok kampány időszakát 30 napra korlátozza?”

A vitatott határozatában az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta, arra hivatkozással, hogy az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az országos népszavazáson és népi kezdeményezésen rendelkező 34/2002. (XII. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 5. számú mellékletébe foglalt 6. számú mintának és sérti a Ve. 118. § (5) bekezdését. A Ve. 118. § (5) bekezdése szerint az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgár látja el aláírásával. Az OVB megállapította, hogy nem felel meg a jogszabályi előírásoknak az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya, mert azt a hitelesítési eljárás kezdeményezője az aláírást gyűjtő aláírásának fenntartott helyen aláírta. Jogsértőnek ítélte az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát azért is, mert abból nem állapítható meg egyértelműen, hogy az aláírásgyűjtés országos népszavazás kezdeményezésére, vagy országos népi kezdeményezésre irányul.

A kifogás benyújtói szerint az OVB határozata nem felel meg az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) és a Ve. rendelkezéseinek. Sem az Alkotmánynak, sem az Nsztv.-nek, sem a Ve.-nek nincs olyan rendelkezése, amely az aláírásgyűjtő ív hitelesítését kizárná.

Az Nsztv. 10. § e) pontja abban az esetben teszi lehetővé az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását, ha az nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglaltaknak. Ez a szabály nem teszi lehetővé azt, hogy az OVB a R. rendelkezéseinek megsértésére hivatkozással tagadja meg a hitelesítést.

A kifogást tevők kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 116. §-a alapján alkalmazandó Ve. 84. § (6) bekezdése szerint biztosítsa számukra a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét.

A kifogás benyújtói kezdeményezték azt is, hogy az Alkotmánybíróság az 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet amiatt, hogy az Országgyűlés – figyelemmel az Alkotmány 28/B. § (2) bekezdésére – nem határozta meg törvényben az országos népszavazás kezdeményezésére és az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintájának tartalmát és formáját. Ez utóbbi indítványt az Alkotmánybíróság 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. § (2) bekezdése alapján elkülönítette és külön eljárásban bírálta el.

II.

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

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

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

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

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) 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 Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

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

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

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

(2) Az aláírásgyűjtésre a 46. § (2) és (4) bekezdése, a 48. §, az 50. § (1) bekezdésének c) pontja és (2) bekezdése, valamint az 54. §, az 59. § és a 60. § rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni kell.

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

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

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

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Kifogásukban az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 84. § (6) bekezdése alapján bizottsága számukra a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét, ezen indítványukat arra alapítják, hogy a Ve. 116. §-a kimondja, hogy a Ve. I-X. fejezetében, valamint a 89. § (1)–(7) bekezdésében, a 99/O. §-ában foglalt rendelkezéseket az országos népszavazáson a XIII. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A 84. § a Ve. X. fejezetében található, ezért az indítványozók álláspontja szerint annak szabályai irányadók az Alkotmánybíróság eljárására is.

A Ve. 84. § (6) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza:

„(6) A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem alapján a bíróság a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja. A bíróság a kérelmező részére – annak kérésére – biztosítja a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét. Ez esetben az ellenérdekű fél számára is lehetővé kell tenni a szóbeli nyilatkozattételt.”

A Ve.-nek ez a rendelkezése egyértelműen a bíróság eljárására irányadó eljárási szabályt tartalmaz, és a Ve. 116. §-a alapján alkalmazandó az országos népszavazási eljárás során is minden olyan jogorvoslati eljárásban, amelyben a kifogás elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik. A Ve. 116. §-ának utaló szabálya azonban nem értelmezhető oly módon, hogy a Ve. 84. §-ában a választási bíráskodásra vonatkozó eljárási szabályokat a Ve. 130. §-ában szabályozott alkotmánybírósági eljárásban is alkalmazni kell. A Ve. 130. §-ában szabályozott hatáskör az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § h) pontja alapján megállapított hatásköreibe tartozik. Az Alkotmánybíróság eljárására e hatáskörcsoporton belül is az Abtv. eljárási szabályai az irányadók. Az Alkotmánybíróság minden hatáskörének gyakorlására irányadó eljárási szabályokat az Abtv. III. fejezete tartalmazza. Az Abtv. 25. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján – szükség esetén személyes meghallgatással, valamint szakértő bevonásával – folytatja le a bizonyítási eljárást. Egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható.” Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem látta szükségesnek az indítványozók meghallgatását, ezért azt mellőzte.

3. Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése alapján országos népszavazást kell tartani 200 000 választópolgár kezdeményezésére, a (4) bekezdés alapján pedig az Országgyűlés fakultatív népszavazást rendelhet el, ha azt 100 000 választópolgár kezdeményezi. A választópolgárok ezt az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló jogukat az aláírásgyűjtő ív aláírásával gyakorolják.

Az országos népszavazás kezdeményezésében való részvétel jogának érvényesülését a törvény többek között olyan, az aláírásgyűjtő ívvel szemben támasztott formai előírásokkal is biztosítja, amelyek garanciát nyújtanak arra, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgár eredményesen támogassa a kérdés országos népszavazásra bocsátását. Ezért fokozott jelentősége van az aláírásgyűjtő ív tör-

vénységének, annak, hogy az aláírásgyűjtő ív a legpróbb részletekig megfeleljen a törvény formai előírásainak is.

A Ve. 118. §-a pontosan meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia az országos népszavazás kezdeményezésére szolgáló aláírásgyűjtő ívnek. Kimondja, hogy az aláírásgyűjtő ívet a megtárgyalásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az aláírásgyűjtő íveken szerepelnie kell a kezdeményezést támogató választópolgár saját kezű aláírásának és – az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából – fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónévét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját. E szabályok meghatározzák azt is, hogy minden egyes aláírásgyűjtő íven szerepelnie kell az aláírásokat gyűjtő személy aláírásának is.

Annak érdekében, hogy az aláírásgyűjtő ív mindenben megfeleljen a törvényben szabályozott tartalmi követelményeknek, az R. 5. számú mellékletében kötelezően alkalmazandó mintaként meghatározta az országos népi kezdeményezés, illetőleg országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtés során használható aláírásgyűjtő ív mintáját. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R.-t hatályon kívül helyezte a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazáson történő végrehajtásáról rendelkező 5/2008. (I. 22.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R2.) Az R2. az aláírásgyűjtő ív mintáját már nem tartalmazza. Ebből következően az aláírásgyűjtő ív formai követelményeknek való megfelelése az Nsztv. és a Ve. szabályai alapján ítélandók meg.

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során úgy ítélte meg, hogy az aláírásgyűjtő ív formai törvényellenessége – az R.-ben foglalt szabályok közbejötté nélkül – az Nsztv. és Ve. rendelkezései alapján is megállapítható.

Az Nsztv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy a népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni. Hasonló rendelkezést tartalmaz a Ve. 118. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy aláírásokat csak a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdni. Ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát olyan formában kell benyújtani hitelesítésre, hogy az alkalmas legyen az aláírásgyűjtésre. A Ve. 118. § (5) bekezdése előírja, hogy az aláírásgyűjtő ívet alá kell írnia annak a polgárnak, aki az adott íven szereplő aláírásokat gyűjtötte, aki ezáltal igazolja, hogy az aláírásgyűjtésre a törvényben előírt feltételek mellett került sor. Nem alkalmas aláírásgyűjtésre – sérti a Ve. 118. § (5) bekezdésében foglalt előírást – az az aláírásgyűjtő ív, amelyen az aláírást gyűjtő polgár aláírása helyén a hitelesítési eljárás kezdeményezőjének a neve szerepel.

Az Alkotmány rendelkezései alapján az országos népszavazás és az országos népi kezdeményezés a közvetlen hatákomgyakorlásnak két, egymástól eltérő jogkövetkezménnyel járó formája. Az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezései alapján az aláírásgyűjtésnek is eltérő jogkövetkezmé-

neyei vannak. Ha az aláírásgyűjtés országos népszavazás kezdeményezésére irányul, az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok azt támogatják, hogy az íven szereplő kérdésben az Országgyűlés rendelje el az országos népszavazást. A népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtés esetén az aláírók arra irányuló akaratukat fejezik ki, hogy az Országgyűlés az íven szereplő kérdést tárgyalja meg. A választópolgárokat az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján megillető népszavazásban és a népi kezdeményezésben való részvétel jogának érvényesülése megkívánja, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok számára az aláírásgyűjtő ív tartalmából egyértelműen kitűnjön az, hogy aláírásukkal az íven szereplő kérdésben országos népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést, vagy országos népi kezdeményezést támogatnak. Az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműség követelménye magában foglalja azt a követelményt is, hogy az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok számára egyértelmű legyen az aláírásgyűjtés célja. Az Nsztv. 13. §-át sérti az az aláírásgyűjtő ív, amelynek alapján nem állapítható meg, hogy az íven szereplő kérdésben országos népszavazás kezdeményezésére, vagy népi kezdeményezésre irányul-e az aláírásgyűjtés.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezői által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem felel meg az Nsztv.-ben és a Ve.-ben szabályozott követelményeknek, az OVB jogszerűen járt el, amikor az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Ezért az Alkotmánybíróság a 385/2007. (IX. 27.) OVB határozatot helyben hagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. április 15.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1264/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 63. számában

51/2008. (IV. 24.) 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 289/2007. (VIII. 23.) 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 289/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíti. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a Magyar Villamos Művek Zrt. – hatályos törvényben foglaltak szerinti – tartós állami részesedésének (99%-os) mértékét a jövőben se változtassa meg?”

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

A törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyben a kifogás előterjesztője a 289/2007. (VIII. 23.) OVB határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte. Az indítványozó, hivatkozva a 15/2005. (IV. 28.) AB határozatra (ABH 2005, 165.), előadta, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában foglalt tilalomba ütközik, mivel közvetlenül és jelentősen érinti a költségvetést. Álláspontja szerint az a jogszabályi környezet, amelynek alapján annak idején az Alkotmánybíróság az említett határozatát meghozta [alapvetően az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyont értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Priv. tv.)] nem változott meg, így az ott kifejtett indokolás jelen esetben is irányadó. Utalt továbbá a 27/2007. (V. 17.) AB határozatra is (ABK 2007. május, 387.). Ennek kapcsán előadta, hogy mindaddig, amíg az Országgyűlés nem tesz eleget a jogalkotási kötelezettségének, a népszavazási kezdeményezés nem hitelesíthető, mivel a kérdésben nincs utalás arra, mennyi ideig kötné az Országgyűlést a népszavazás eredménye.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

(...)”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) vonatkozó rendelkezése:

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

III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív 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 aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésben a Magyar Villamos Művek Zrt. „hatályos törvényben foglaltak szerinti – tartós állami részesedésének (99%-os)” mértéke az OVB általi hitelesítés időpontjában hatályos Priv. tv. mellékletében foglalt rendelkezésnek felelt meg. Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során ugyanakkor figyelemmel volt a jogszabályi környezetben időközben bekövetkezett változásokra. Az indítványozó által is hivatkozott Priv. tv. I–V. fejezetét, 70–73. §-ait, 76. § (2) bekezdését, 77–78. §-ait és mellékletét az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 58. § (1) bekezdés b) pontja 2007. szeptember 25-ével, a Priv. tv. egészét pedig az Ávtv. 58. § (2) bekezdés i) pontja 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezte. Az Ávtv. mellékletének a kifogás elbírálásakor hatályban lévő rendelkezése értelmében a tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő társaságok között a kérdésben szereplő Magyar Villamos Művek Zrt. szerepel, ám a tartós állami részesedés legalacsonyabb mértéke már nem 99%, hanem 75%+1 szavazat. A kérdésnek a „hatályos törvényben foglaltak szerinti – tartós állami részesedés-

nek (99%-os) mértékét” szövegrésze már nem felel meg a kifogás elbírálásakor hatályos állapotnak, ezért a kérdés félrevezetővé vált.

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.; 101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1223, 1227.; 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1236, 1239.]

A jogszabályváltozás következtében a kérdés már nem felel meg az egyértelműség követelményének, ugyanis tartalma a fent kifejtett okok miatt értelmezési problémákat vet fel. Mivel a kérdés nem hitelesíthető, az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján a 289/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot hatályon kívül helyezte és az OVB-t új eljárásra utasította.

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

Budapest, 2008. április 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1142/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 65. számában

52/2008. (IV. 24.) 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 290/2007. (VIII. 23.) 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 290/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíti. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a Tokaj Kereskedőház Zrt. – hatályos törvényben foglaltak szerinti – tartós állami részesedésének (99%-os) mértékét a jövőben se változtassa meg?”

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 a 290/2007. (VIII. 23.) OVB határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte. Az indítványozó, hivatkozva a 15/2005. (IV. 28.) AB határozatra (ABH 2005, 165.), előadta, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában foglalt tilalomba ütközik, mivel közvetlenül és jelentősen érinti a költségvetést. Álláspontja szerint az a jogszabályi környezet, amelynek alapján annak idején az Alkotmánybíróság az említett határozatát meghozta [alapvetően az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyoni értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Priv. tv.)] nem változott meg, így az ott kifejtett indokolás jelen esetben is irányadó. Utalt továbbá a 27/2007. (V. 17.) AB határozatra is (ABK 2007. május, 387.). Ennek kapcsán előadta, hogy mindaddig, amíg az Országgyűlés nem tesz eleget a jogalkotási kötelezettségének, a népszavazási kezdeményezés nem hitelesíthető, mivel a kérdésben nincs utalás arra, mennyi ideig kötné az Országgyűlést a népszavazás eredménye.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése: „28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani: *a)* a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról, (...)”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) vonatkozó rendelkezése:

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

III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h)* pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív 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 aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésben a Tokaj Kereskedőház Zrt. „hatályos törvényben foglaltak szerinti – tartós állami részesedésének (99%-os)” mértéke az OVB általi hitelesítés időpontjában hatályos Priv. tv. mellékletében foglalt rendelkezésnek felelt meg. Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során ugyanakkor figyelemmel volt a jogszabályi környezetben időközben bekövetkezett változásokra. Az indítványozó által is hivatkozott Priv. tv. I–V. fejezetét, 70–73. §-ait, 76. § (2) bekezdését, 77–78. §-ait és mellékletét az állami vagyongöről szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 58. § (1) bekezdés *b)* pontja 2007. szeptember 25-ével, a Priv. tv. egészét pedig az Ávtv. 58. § (2) bekezdés *i)* pontja 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezte. Az Ávtv.-nek a tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő társaságokról szóló mellékletében a kérdésben szereplő Tokaj Kereskedőház Zrt. már nem szerepel, és más jogszabály sem tartalmaz a Priv. tv. mellékletében foglaltakhoz hasonló rendelkezést. Az a jogszabályi

hátter, amelyhez igazítottan a kérdés megfogalmazásra került, teljesen megszűnt, ezért a kérdés értelmezhetlenné vált.

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 egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1223, 1227.; 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1236, 1239.]

A jogszabályváltozás következtében a kérdés már nem felel meg az egyértelműség követelményének, ezért nem hitelesíthető. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján a 290/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot 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. április 22.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1143/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 65. számában

53/2008. (IV. 24.) 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 288/2007. (VIII. 23.) 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 288/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíti. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a Szerencsejáték Zrt. – hatályos privatizációs törvényben foglaltak szerinti – tartós állami részesedésének (100%-os) mértékét a jövőben se változtassa meg?”

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 a 288/2007. (VIII. 23.) OVB határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte. Az indítványozó, hivatkozva a 15/2005. (IV. 28.) AB határozatra (ABH 2005, 165.), előadta, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában foglalt tilalomba ütközik, mivel közvetlenül és jelentősen érinti a költségvetést. Álláspontja szerint az a jogszabályi környezet, amelynek alapján annak idején az Alkotmánybíróság az említett határozatát meghozta [alapvetően az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Priv. tv.)] nem változott meg, így az ott kifejtett indokolás jelen esetben is

irányadó. Utalt továbbá a 27/2007. (V. 17.) AB határozatra is (ABK 2007. május, 387.). Ennek kapcsán előadta, hogy mindaddig, amíg az Országgyűlés nem tesz eleget a jogalkotási kötelezettségének, a népszavazási kezdeményezés nem hitelesíthető, mivel a kérdésben nincs utalás arra, mennyi ideig kötné az Országgyűlést a népszavazás eredménye.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

(...)”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) vonatkozó rendelkezése:

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

III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív 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 aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésben a Szerencsejáték Zrt. „hatályos privatizációs törvényben foglaltak szerinti – tartós állami részesedésének (100%-os)” mértéke az OVB általi hitelesítés időpontjában hatályos Priv. tv. mellékletében foglalt rendelkezésnek felelt meg. Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása

során ugyanakkor figyelemmel volt a jogszabályi környezetben időközben bekövetkezett változásokra. Eszerint az indítványozó által is hivatkozott Priv. tv. I–V. fejezetét, 70–73. §-ait, 76. § (2) bekezdését, 77–78. §-ait és mellékletét az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 58. § (1) bekezdés b) pontja 2007. szeptember 25-ével, a Priv. tv. egészét pedig az Ávtv. 58. § (2) bekezdés i) pontja 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezte. Jelenleg az Ávtv. melléklete sorolja fel a tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő társaságokat, megjelölve a tartós állami részesedés legkisebb mértékét. Ez a törvény azonban – szemben a Priv. tv.-nyel – elsődlegesen nem az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről, hanem általában a Magyar Állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módjáról és szervezetéről, valamint e vagyon kezeléséről szól [1. § (1) bekezdés]. Az Ávtv. tartalmazza az állami vagyon elidegenítésének szabályait is, az állami tulajdonú gazdasági társaságok elidegenítésére vonatkozó speciális rendelkezésekkel együtt. A Priv. tv. hatályon kívül helyezésével ugyanakkor a jelen kifogás elbírálásakor nincs hatályban olyan törvény, mely elsődlegesen az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről, azaz a privatizációról szólna, s mely ennél fogva a kérdésben jelzett „privatizációs törvénynek” minősülne.

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 egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1223, 1227.; 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1236, 1239.] Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésben a „hatályos privatizációs törvényben foglaltak” fordulat az időközben bekövetkezett jogszabályváltozások eredményeként félrevezetővé vált, mert ilyen törvény jelenleg nincs. Mivel a kérdés már nem felel meg az egyértelműség követelményének, nem hitelesíthető. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján a 288/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot hatályon kívül helyezte és 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. április 22.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1144/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 65. számában

54/2008. (IV. 24.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés nem biztosította az országgyűlési választások során a választójog gyakorlásának feltételeit azon választópolgárok számára, akik a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdésében meghatározott külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2008. december 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdésével összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 96/A. § (1) bekezdésével összefüggésben, amely a külképviseleten történő szavazás szabályait állapítja meg. Ezeket az indítványokat – azok összefüggő tárgya miatt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és azokat jelen határozatában egységesen bírálta el.

2. Az egyik indítványozó hivatkozott arra, hogy a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve minden, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgár jogosult választójogával élni, akár belföldön, akár külföldön tartózkodik. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól amiatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta azon állampolgárok választójogának garantálását, akik a külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás idején azonban külföldön tartózkodnak. Az indítványozó álláspontja szerint a mulasztás által sérült az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében meghatározott választójoga.

Az indítványozó szerint a Ve. 96/A. § (1) bekezdése elmentés továbbá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, mivel alapvető jog lényeges tartalmát korlátozza azáltal, hogy az országgyűlési választások alkalmával – ellentétben az európai parlamenti választásokkal – nem biztosítja minden külföldön tartózkodó személy számára a külképviseleten történő szavazás lehetőségét.

3. Egy másik indítványozó a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Előadta, hogy a választójog egyszeri és megismételhetetlen, alkotmányjogi és rendszerbeli szerepe is indokolja, hogy a szabályozás mindenképpen tegye lehetővé a választópolgár számára legfontosabb részvételi jogának gyakorlását. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése olyan technikai korlátot jelent,

amely sérti a választójog általánosságának elvét, és ezáltal korlátozza az Alkotmány 70. § (1) bekezdését. Hivatkozott arra, hogy a választási eredmény megállapításához fűződő érdek és a jogorvoslat joga más módon is biztosíthatóak, így az Alkotmány 8. § (2) bekezdésre figyelemmel szükségtelen és aránytalan a választójog korlátozása.

4. A harmadik indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Ennek keretében előadta, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése nem teremti meg minden, a (magyarországi) választás napján külföldön tartózkodó állampolgár számára az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében meghatározott választójog gyakorlásának feltételeit, és ezáltal sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elve.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

(5) Nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára akkor sem választható, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy más hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.

(...)

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

(3) Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a

polgármesterek választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Ve. kifogásolt, illetve figyelembe vett rendelkezései:

„1. § E törvény célja, hogy a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek, valamint a választási szervek egységes, áttekinthető és egyszerű eljárási szabályok alapján, törvényes keretek között gyakorolhassák a választásokkal kapcsolatos jogait.

(...)

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

- a) a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása,
- b) önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban,
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- e) jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,
- f) a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.

(...)

96/A. § (1) Az első fordulóban a külképviseleten a magyarországi szavazás napját megelőző 7. napon, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni. Azokon a külképviseleteken, ahol az időeltolódás a közép-európai időhöz képest –1 vagy –2 óra, a helyi idő szerinti 6 óra és a közép-európai idő szerinti 19 óra között lehet szavazni. Az amerikai kontinensen létesített külképviseleteken a magyarországi szavazást megelőző 8. napon, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni.”

III.

A külföldön történő szavazás kérdésével az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott. A 3/1990. (III. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvénynek azt a rendelkezését, amely kimondta, hogy a választásban akadályozott az, aki a választás napján külföldön tartózkodik. Az Abh1. indokolása megállapította az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe foglalt választójog sérelmét azok esetében, akik a választás napján nem tartózkodnak Magyarországon. „Az átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának” (ABH 1990, 25, 26.).

Ezt követően az Országgyűlés „a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról” szóló 1990. évi XVI. törvény 7. § (1) bekezdésével

módosította az Alkotmány 70. § (1) bekezdését, és az aktív választójog gyakorlásának lehetőségét azokra szűkítette, akik a választás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodnak. Ezt az alkotmányi korlátozást azonban „a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról” szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-a megszüntette, így ezt követően az Alkotmány ismét biztosította az aktív választójogot minden olyan Magyarországon lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgár számára, aki nem esik kizáró ok alá.

Annak ellenére, hogy az Alkotmány ismét megnyitotta a szavazás lehetőségét ama választópolgárok számára, akik a szavazás napján a Magyar Köztársaság területén kívül tartózkodnak, a Ve. csak az Európai Parlament tagjainak megválasztásával összefüggésben tartalmazott szabályokat arra vonatkozóan, hogy azok a választópolgárok, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak, hogyan gyakorolhatják választójogukat. A 32/2004. (IX. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a választás napján külföldön tartózkodó, az Alkotmány alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoguk gyakorlásának, illetőleg az országos népszavazáson való részvételük módját és garanciáit szabályozzák.

A határozat kifejtette, hogy „[a]z Alkotmány 70. § (1) bekezdésében szabályozott aktív választójog és a népszavazásban való részvétel joga olyan alkotmányos alapvető jog, amely akkor képes érvényesülésre, ha az állam biztosítja gyakorlásának feltételeit, törvény szabályozza gyakorlásuk módját, garanciarendszerét. A szabályozás hiánya lehetetlenné teszi a választópolgárok számára alapvető joguk gyakorlását” (ABH 2004, 446, 451–452.).

Az Országgyűlés a mulasztással létrejött alkotmányellenes helyzet orvoslása érdekében „a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról” szóló 2005. évi LXXXI. törvény 33. §-val módosította a Ve. rendelkezéseit, és az – indítványokkal támadott – 96/A. § rendelkezésével egészítette ki. A törvény 63. § (3) bekezdésének b) pontja értelmében a Ve. 96/A. §-a 2009. december 31-én hatályát veszti. A törvény indokolása értelmében erre azért kerül sor, hogy az addig megtartásra kerülő választások és népszavazások tapasztalatai felhasználhatóak legyenek a külföldi szavazás későbbi szabályozása során.

IV.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálása során áttekintette a nemzetközi egyezményeket, valamint más államok gyakorlatát a külföldről történő szavazás vonatkozásában.

A szabad választásokhoz való jogot az 1993. évi XXX. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve is tartalmazza.

Ennek 3. cikke szerint „a Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését”. Bár e cikk szövegszerűen csak intézményvédelmi kötelezettséget fogalmaz meg az államok számára, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium ügyben [9267/81 ECHR (1987. március 2.)] megállapította, hogy e cikk egyéni jogokat foglal magába: a választójogot és a választhatóság jogát. A Bíróság rámutatott, hogy az államok szabad és tisztességes választás tartására irányuló kötelezettsége magába foglalja a választójog általánosságát, amely alapelvből viszont következik az egyén joga arra, hogy részt vegyen a választáson. A Hirst kontra Egyesült Királyság ügyben [74025/01 ECHR (2005. október 6.)] a Bíróság azt is megállapította, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkébe foglalt jogok a hatékony és működő jogállam kialakításának és működtetésének lényeges feltételei. E jogok nem tekinthetők abszolút jellegűeknek, de a korlátozásnak törvényes célt kell szolgálniuk és meg kell felelniük az arányosság követelményének.

A Podkolzina kontra Lettország ügyben [46726/99 ECHR (2002. április 9.)] az Egyezmény megsértését állapította meg amiatt, hogy a kérelmezőt amiatt törölték a képviselőjelöltek listájáról, mert nem ismerte megfelelően a hivatalos nyelvet. A Melnychenko kontra Ukrajna ügyben [17707/02 ECHR (2004. október 19.)] azonban a Bíróság azt állapította meg, hogy a belföldi lakóhely megkövetelése a passzív választójog gyakorlásánál összeegyeztethető az Egyezménnyel.

Szintén biztosítja a választójogot az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. Ülésszakán 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány). Az Egyezségokmány 25. Cikke alapján „minden állampolgárnak a 2. Cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy (...) szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését”.

Az európai országok jogi szabályozását áttekintve megállapítható, hogy vannak államok, amelyek nem teszik lehetővé a választójog külföldön történő gyakorlását. Ezek közé tartozik Ciprus, Csehország, Lengyelország és Lettország. Az európai államok többsége azonban ismeri a külföldi szavazás intézményét. Sajátosan szabályozza a szavazás külföldön történő gyakorlását Olaszország jogrendszere. Az Olasz Köztársaság Alkotmánya értelmében a „kamarákba történő választás során külföldi választókerületet kell létrehozni” [48. cikk (4)]. A választójogi törvény értelmében a külföldi választókerületben 18 képviselőt választanak meg. A választójogot külföldön csak azok az állampolgárok gyakorolhatják, akik állandó jelleggel tartózkodnak külföldön; ez a jog az átmeneti külföldi tartózkodás esetére nem biztosított.

A külföldön történő szavazásnak alapvetően két formája terjedt el; a postai úton, illetve a külképviseleten történő szavazás. A postai úton történő szavazást teszi lehetővé a német választójogi rendszer. A szövetségi választójogi törvény („Bundeswahlgesetz”) alapján a választópolgár választószelvényt („Wahlschein”) igényelhet, amely feljogosítja a szavazat postai úton történő leadására, oly módon, hogy az a választás napján 18 óráig megérkezzen (36. §). Hasonló megoldást választott a svájci törvényhozó is, ahol a postai úton történő szavazásnak – a választójogon kívül – nincsenek előfeltételei, a választópolgárnak nem szükséges ehhez külön kérvényt benyújtania [a politikai jogokról szóló szövetségi törvény (1976. december 17.) 5. cikk 3.]. Az Egyesült Királyság jogrendszere a postai úton történő szavazást 1918 óta biztosítja. A választópolgárnak a választás előtt jeleznie kell, hogy szavazatát postai úton kívánja leadni, és személyazonosságáról tanú előtt kell nyilatkoznia. A nyilatkozatot a szavazattal együttesen kell postára adni (Representation of the People Act 2000). Szintén a postai úton történő szavazást teszi lehetővé Írország jogrendszere, de csak azok számára, akiknek aránytalan nehézséget jelentene a szavazat választókerületben történő leadása (a fegyveres erők, rendőrség tagjai, diplomáciai testületek tagjai és házastársaik stb.).

A postai szavazás különleges formája az elektronikus szavazás, amelynél a voksokat hálózati kapcsolaton (jellemzően, de nem kizárólagosan: interneten) keresztül lehet leadni. E megoldást egyelőre kísérleti jelleggel alkalmazzák az Egyesült Királyságban, Svájcban, Észtországban és Ausztriában.

Más államok a választójog külföldön történő gyakorlását oly módon biztosítják, hogy lehetőséget adnak a szavazat külképviseleten történő leadására. Külképviseleten történő szavazást ír elő – Magyarország mellett – például Dánia, Finnország (a népszavazás egyes esetei kivételével) és Norvégia választójogi törvénye. Ezekre az államokra általánosan jellemző, hogy a választás időpontja megelőzi a „hazai” választás időpontját, azonban az államok többsége a szavazatok leadására hosszabb határidőt biztosít. Norvégiában a választást szeptember hónap valamelyik hétfői napján kell megtartani, amelyet a király jelöl meg. A külföldön tartózkodó norvég választópolgárok július elseje és a választást megelőző péntek között adhatják le szavazataikat Norvégia külképviseletein (Lov om valg til Stortinget § 8–1.).

A választójog gyakorlásának elősegítése érdekében több állam lehetőséget ad arra, hogy a választópolgárok szavazataikat belföldön, a választás napját megelőzően adják le. Ilyen lehetőséget biztosít például Dánia, Norvégia, Spanyolország és Svédország.

V.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatóságát vizsgálta. Az Abtv. 48. §-a 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.

A jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panasz elsődlegesen nem a Ve. külföldi szavazást szabályozó szakaszának alkotmányellenességét állítja, hanem azt kifogásolja, hogy a jogalkotó nem teremtette meg maradéktalanul a választás napján külföldön tartózkodók számára az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe foglalt alapjog gyakorlásának a feltételeit. Olyan szabályt hiányol, amely az átmeneti külföldön tartózkodás esetére is teljeskörűen biztosítja a választójog gyakorlásának lehetőségét. Az alkotmányjogi panasz tehát – tartalma szerint – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányul. Mivel pedig az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozóval szemben alkalmazzák az alkotmányellenes jogszabályt, ezért alkotmányellenes mulasztásra nem lehet sikerrel panaszt alapozni [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.; 3/2007. (II. 13.) AB határozat, ABK 2007. február, 83, 84.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt vizsgálta. Az ebben foglalt rendelkezés szerint az országgyűlési választások első fordulójában a külképviseleten a magyarországi szavazást megelőző hetedik (az amerikai kontinensen nyolcadik) napon leadni szavazatokat.

Az Alkotmány 70. és 71. §-ai csupán az aktív és passzív választójog szabályait, valamint a választási alapelveket rögzítik, és nem tartalmaznak rendelkezést a választás egyéb anyagi jogi és eljárási szabályaira vonatkozóan. Más, választásokkal összefüggő intézmények nem következnek közvetlenül az Alkotmányból. Az Alkotmány 71. § (3) bekezdése azonban felhatalmazza az Országgyűlést arra, hogy a választások szabályait – a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott – törvényben állapítsa meg. Ezért „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megalkotása során. (...) Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak” (63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.). Hasonlóképpen az Abh2. rámutatott: „az Országgyűlés szabad mérlegelésé-

nek tárgya az is, hogy a szavazás milyen módját rendeli alkalmazni a külföldön történő szavazás esetében. Önmagában az, hogy a törvényhozó a szavazásnak milyen rendjét szabályozza, nem alkotmányossági kérdés, alkotmányossági kérdést akkor vet fel a szavazás, illetőleg a szavazatszámolás törvényi rendezése, ha szabályai az Alkotmány valamely rendelkezésével ellentétesek” (ABH 2004, 446, 454.). Az indítványozó által vitatott rendelkezés megítélése során tehát az Alkotmánybíróság nem tekinthet el a magyar választójogi rendszer sajátosságaitól, ezért jelen ügyben a Ve. 96/A. § (1) bekezdésének alkotmányosságát a törvényhozó által kialakított választási rendszer keretein belül vizsgálta.

A Ve. kifogásolt rendelkezése alapján csupán a szavazás időpontja tekintetében van eltérés a magyarországi és a külföldi szavazás között, egyebekben nem érinti az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe foglalt választójogot. Mint az a fentiekben áttekintett nemzetközi gyakorlatból látható, azok az államok, amelyek a külföldi szavazás lehetőségét a külképviseleten biztosítják, a „hazai” szavazást megelőző időpontban állapítják meg a szavazatok leadásának határidejét. A Ve. 96/A. § ezzel elősegíti a Ve. 3. § f) pontjában található alapelv, a választás eredménye gyors és hiteles megállapításának érvényesülését, megteremtve ezzel a jogbiztonságot, amely az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság fontos tartalmi eleme [45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 206, 207.]. A választás eredményének gyors és hiteles megállapítása különös jelentőséggel bír a választás első fordulójában, mivel érvényességének és eredményességének ismerete a második fordulót megelőzően, azaz két héten belül szükséges. Ha ez az eljárási elv nem érvényesülne, ellehetetlenülne az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog gyakorlása is.

Az a tény tehát, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése a külképviseleten történő szavazás időpontját a magyarországi választás napjánál korábbi időpontban határozza meg, önmagában nem jelenti az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének és 2. § (1) bekezdésének sérelmét.

Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével ellentétesen korlátozza a választójog általánosságának az elvét. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alkalmazásában a választójog általánossága önmagában nem alapvető jog, hanem olyan alapelv, amely a választójog demokratizmusának a garanciája. Ezért az Alkotmányban szabályozott alapvető jogokat korlátozó jogszabályok alkotmányosságának megítélésére az Alkotmánybíróság által kimunkált „szükségesség/arányosság” teszt alkalmazásával a választási eljárási szabályok alkotmányellenessége általában nem ítéltető meg (lásd Abh2., ABH 2004, 446, 453.). Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság, erre irányuló indítvány alapján, vizsgálta azt is, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség jött-e létre azért, hogy a törvényhozó nem biztosította a választójog gyakorlását azon választópolgárok számára, akik a külképviseleti szavazás időpontjában Magyarországon, a magyarországi szavazás időpontjában pedig külföldön tartózkodnak. Az ilyen választópolgárok ugyanis sem külföldön, sem Magyarországon nem gyakorolhatják választójogukat.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, 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 a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. „A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul” [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Az országgyűlési választások során a választójog általánossága azt jelenti, hogy minden nagykorú, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező állampolgár – az Alkotmány 70. §-ában meghatározott kivételektől eltekintve – rendelkezik aktív és passzív választójoggal. Ennek következményeként a választási akadályok törvényi úton nem bővíthetők, a törvényhozónak nincs lehetősége az alkotmányi korlátokon túlmenően további objektív korlátokat állítani. Ebből az alapelvből az is következik, hogy a választójog gyakorlását a törvényhozó csak eljárási feltételekhez kötheti.

A 6/1991. (II. 28.) AB határozat megállapította: „[a]z Alkotmánybíróság sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület álláspontja szerint azonban – éppen azért, mert különösen fon-

tos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. Sem kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul az említett korlátozáshoz” (ABH 1991, 19, 20.).

A választójog általánossága nem abszolutizálható, de – külön felhatalmazás hiányában is – a törvényhozó alkotmányos kötelezettségévé teszi, hogy minél szélesebb körben segítse elő a választójog gyakorlásának lehetőségét. Amiatt, hogy a Ve. 96/A. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési választások első fordulójára esetében a szavazásra a külképviseleteken egy héttel (az amerikai kontinensen nyolc nappal) korábban kerül sor, mint a magyarországi választókerületekben, azok a választópolgárok, akik a külföldi szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján külföldön tartózkodnak, nem tudják gyakorolni a választójogukat. Az ilyen választópolgárok nem tudnak igénybe venni olyan alternatív jogintézményt sem, amelyik lehetővé tenné számukra a választójog gyakorlását. Ez a körülmény alkotmányellenes módon sérti az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében rögzített választójog gyakorlásának feltételeit, valamint az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt alapelv érvényesülését. Emiatt az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, és felhívta az Országgyűlést jogalkotói kötelezettségének teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. április 22.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám. 270/E/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 65. számában

55/2008. (IV. 24.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Kiss László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Üröm Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló, egységes szerkezetben megalkotott 17/2007. (IX. 24.) Kt. számú rendelete 15/D. § 1.–3.) pontjai alkotmányellenesek, ezért azokat 2008. december 31. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság Üröm Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló, egységes szerkezetben megalkotott 17/2007. (IX. 24.) Kt. számú rendelete 15/C. § 1)–2.) pontjai, valamint Üröm Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló, egységes szerkezetben megalkotott 9/2006. (IV. 28.) Kt. számú rendelete módosítására irányuló 19/2006. (XII. 13.) Kt. számú rendelet 5. § 2.) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Ezt a határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett Üröm Község Önkormányzat Képviselő-testületének 19/2006. (XII. 13.) Kt. számú rendelete (a továbbiakban: Örm.) tárgyában. Az Örm. – amelyet 2006. december 13-án hirdettek ki, és az 5. § 2.) pontja értelmében 2007. január 1-jén lépett hatályba – Üröm Község Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2006. (IV. 28.) Kt. számú rendelete (a továbbiakban: Örl.) módosításával építményadót vezetett be. Úgy rendelkezett azonban, hogy bizonyos lakásméret alatt nem kell megfizetnie az adót annak a magán-személynek, aki az év első napján állandó lakosként van bejelentkezve az adó alapjául szolgáló ingatlanba.

Az első indítványban foglaltak szerint a rendelet kihirdetése és hatálybalépése közötti idő – hét munkanap – túlságosan kevés volt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, tehát ahhoz, hogy az ingatlan tulajdonosok megismerjék a rendeletet, és eldönthessék, hogy „a be nem jelentkezéshez fűződő anyagi hátrányokat kívánják-e vállalni, vagy bejelentkeznek a tulajdonukat képező ingat-

lanba”. Nézetük szerint ez sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. § (3) bekezdésében meghatározott „kellő idő elvét”, és ezáltal a jobbiztonság alkotmányos alapelvét.

A második indítvány szintén azt kifogásolta, hogy az érintetteknek túlságosan kevés idejük volt a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Emellett az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az Örm. magasabb szintű jogszabállyal is ellentétes, és ezáltal sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Kifejtették, hogy az Örm. szerint az építményadó alapjául szolgálnak a lakáson túl a lakáshoz tartozó, nem lakás céljára szolgáló helyiségek is, ezzel szemben a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 13. § g) pontja értelmében a lakáshoz tartozó kiegészítő helyiségek mentesek az építményadó alól. Előadták továbbá, hogy az Örm. 3. § 2.) pontja a Hatv. 11. § (1) bekezdésébe ütközik, az Örm. ugyanis „nem lakás céljára szolgáló helyiséget” említ, míg a Hatv. alapján az önkormányzatok „lakás és nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész” vonatkozásában állapíthatnak meg adókötelezettséget. Végezetül pedig az Alkotmány 70/I. §-ába – az arányos közteherviselés elvébe – és a Hatv. 6. § c) pontjába ütközőnek tartják, hogy az Örm. a törvényi maximumot állapítja meg adóösszegként, és a lakás alapterületén kívül egyéb – pl. jövedelmi, vagyoni – viszonyokat nem vesz figyelembe.

A harmadik indítvány az Örm. 4. § (1)–(3) bekezdéseinek a megsemmisítésére irányult, azon okból, hogy e rendelkezések szerint nem kell megfizetnie az építményadót annak a magánszemélynek, aki az év első napján állandó lakosként van bejelentkezve az adó alapjául szolgáló ingatlanba. Az indítványozó utalt a Hatv.-nek az önkormányzatok adómegállapítási jogát szabályozó 6. §-ára, illetve az építményadó alóli mentességek körét tartalmazó 13. §-ára. Kifejtette, hogy álláspontja szerint az önkormányzat az Örm.-beli szabályozással „visszaélt” a Hatv. rendelkezéseivel, ami az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik. Véleménye szerint továbbá az építményadó elveszti vagyonadó jellegét azáltal, hogy a támadott rendelkezések „tulajdonosonként differenciálnak”, emiatt pedig sérül az Alkotmány 70/I. §-a is.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tárgyi összefüggésükre 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.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

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

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

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

2. A Hatv. érintett rendelkezései:

„6. § Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

a) az 5. §-ban meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,

b) az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza,

c) az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 29. §-ának (1) bekezdésében, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa,

d) az e törvény második részében meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel kibővítsé,

e) e törvény és az adózás rendjéről szóló törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait meghatározza.”

„11. § (1) Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész (a továbbiakban együtt: építmény).”

„13. § Mentés az adó alól:

a) a szükséglakás,

b) a gyógy- vagy üdülőhelynek nem minősülő kistelepülésen fekvő komfort nélküli lakásból 100 m²,

c)

d) a szociális, egészségügyi és gyermekvédelmi, illetőleg a nevelési-oktatási intézmények céljára szolgáló helyiség,

e)

f) a költségvetési szerv, az egyház tulajdonában álló építmény,

g) a lakás és az üdülő épülethez tartozó kiegészítő helyiségek,

h) az ingatlan-nyilvántartási állapot szerint állattartásra vagy növénytermesztésre szolgáló épület vagy az állattartáshoz, növénytermesztéshez kapcsolódó tároló épület (pl. istálló, üvegház, terménytároló, magtár, műtrágyatároló), feltéve, hogy az épületet az adóalany rendeltetés-szerűen állattartási, növénytermesztési tevékenységéhez kapcsolódóan használja.”

3. Üröm Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2007. (IX. 24.) Kt. számú helyi rendeletének érintett és támadott – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„15/B. § Az adó alapja az építmény m²-ben számított hasznos alapterülete. (a tv. 15. §. a) pontja).”

„Az adó mértéke

15/C. § 1.) Lakás és a hozzá tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiségek és építmények után 900 Ft) m²/év.

2.) Az (1) bekezdésben nem szabályozott nem lakás céljára szolgáló helyiségek és építmények esetében az ingatlan nyilvántartásban egy helyrajzi számon elhelyezkedő építmény(ek) összes hasznos alapterületét figyelembe véve az adó mértéke 600 Ft/m²/év.”

„15/D. § Mentés az építményadó alól:

1.) Magánszemély tulajdonában álló építmény, 190 m² hasznos alapterülete, mely az ingatlan nyilvántartásban lakóház megnevezéssel van nyilvántartva, amennyiben a tulajdonos magánszemélynek az év első napján állandó lakóhelyeként van bejelentve.

2.) Magánszemély tulajdonában álló lakás 90 m² hasznos alapterülete, mely az ingatlan nyilvántartásban lakás megnevezéssel van nyilvántartva, amennyiben a tulajdonos magánszemélynek az év első napján állandó lakóhelyeként van bejelentve.

3.) Magánszemély tulajdonában álló önálló hrsz-ú ikerházzrész, és kétlakásos családi ház amennyiben az ingatlan legalább 550 m² nagyságú ingatlanon épült 190 m² hasznos alapterülete, amennyiben az ikerházzrész, illetve kétlakásos családi 550 m² alatti ingatlanon épül fel, úgy 120 m² hasznos alapterülete, mely az ingatlan nyilvántartásban lakóház, illetve lakásként van nyilvántartva, amennyiben a tulajdonos magánszemélynek az év első napján lakóhelyeként van bejelentve.

(...)

5.) A további mentességekre a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

4. Az Örm. érintett rendelkezése:

„5. § 2.) Jelen rendelet 2007. január 01.-vel lép hatályba.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság először az indítványozóknak azon kifogását vizsgálta meg, amely szerint az Örm. kihir-

detése és hatálybalépése között eltelt idő nem volt elegendő az érintettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogszabályok hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési idő alkotmányos követelmény [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156–159.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 322, 324.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.]. A 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy demokratikus jogállamban kellő törvényi garanciákkal kell megteremteni annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, és módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia a Jat. 12. § (3) bekezdésében foglalt ama szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből. A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson

- a jogszabály szövegének megismerésére;
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez. (ABH 1992, 155, 156–157.)

A 7/1992. (I. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya miatt állapítható meg (ABH 1992, 45, 47.).

Az Örm. 2006. december 13-án került kihirdetésre és 2007. január 1-jén lépett hatályba. Az Örm. 4. §-a úgy módosította az Ör1.-et, hogy bizonyos lakásméret alatt nem kell megfizetnie az építményadót annak a magánszemélynek, aki az év első napján állandó lakósként van bejelentkezve az adó alapjául szolgáló ingatlanba. Az indítványozók nézete szerint a jogszabály e rendelkezésének az alkalmazására való felkészülés körébe tartozik a lakcímbjelentés mérlegelése és megtétele, amelyre az Örm. kihirdetése és hatálybalépése közötti idő nem volt elegendő.

Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) 26. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár [4. § (1) bekezdés]

köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjének nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni. A lakcímbejelentés tehát az Örm. rendelkezéseitől és az állampolgár mérlegelésétől független, a Tv. alapján fennálló kötelezettség.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintett jogalanyoknak lehetőségük volt arra, hogy az Örm. kihirdetése és hatálybalépése közötti időben a jogszabály szövegét megismerjék. Az Alkotmánybíróság továbbá úgy ítélte meg, hogy a lakcímbejelentés nem tartozik az Örm. rendelkezéseivel való alkalmazkodás, az önkéntes jogkövetésre való felkészülés körébe, és ezért az Örm. 5. § 2.) pontjának – az Örm. hatályba léptető rendelkezésének – a megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az építményadó-
nak az indítványozók által támadott szabályait vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja. [174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 871.; 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.] Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően az önkormányzat új – a 19/2006. (XII. 13.), a 3/2007. (I. 31.) és a 8/2007. (III. 02.) sz. módosító rendeletekkel – egységes szerkezetbe foglalt rendeletet alkotott [Üröm Község Önkormányzat Képviselő-testületének 17/2007. (IX. 24.) Kt. számú helyi rendelete a helyi adókról (a továbbiakban: Ör2.)], amely az indítványozók által támadott rendelkezéseket változatlanul tartalmazza, az alkotmányossági vizsgálatot az Örm. rendelkezéseit inkorporáló Ör1. helyett az Ör2. vonatkozásában folytatta le.

3. Az Alkotmánybíróság először az Ör2. 15/D. § 1.)–3.) pontjaiban foglalt adómentességi szabályokat vizsgálta meg.

3.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy a Hatv. 6. § d) pontja lehetőséget ad az önkormányzatoknak arra, hogy adómentességeket és adókedvezményeket állapítsanak meg. Ezért azon hivatkozás, hogy az Ör2. adómentességről rendelkező 15/D. § 1.)–3.) pontjai a Hatv.-be – tehát magasabb szintű jogszabályba – ütköznek, és ezért sértik az Alkotmány 44. § (2) bekezdését, megalapozatlan.

3.2. Az indítványozó e rendelkezésekkel kapcsolatban az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közterherviselés sérelmét is állította. Az indítványból azonban egyértelműen megállapítható volt, hogy elsősorban a diszkrimináció tilalmába ütközönek tartja a szabályozást, ugyanis az állandó és a nem állandó lakos tulajdonosok közötti megkülönböztetést kifogásolta, jelesül azt, hogy az Ör2. – bizonyos alapterületig – az állandó ürömi lakosokat mentesíti

az építményadó fizetési kötelezettség alól (tehát ily módon „tulajdonosonként differenciál”). Az Ör2. által szabályozott adókedvezmények alkotmányossági vizsgálatát ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint az indítvány tartalma szerint bírálva el – a tekintetben is elvégezte, hogy azok hátrányos megkülönböztetést jelentenek-e a nem állandó lakosokkal szemben, tehát sértik-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

3.2.1. Az adókedvezményekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata során követett álláspontja az, hogy az adókedvezményekre senkinek nincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga, az adókedvezmények megadása, illetőleg visszavonása a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik, önmagában alkotmányossági problémát nem képez. Az adókedvezményre vonatkozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak a megállapítása tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogkörében megállapított kedvezményekkel nem sért-e alkotmányos rendelkezést (1393/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 626, 629.). Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság számos döntésében [pl. 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 604.; 411/B/2005 AB határozat, ABK 2007. február, 170, 172–173.] rámutatott, hogy a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adópolitika kialakításában, és a helyi adók körében az adómentességek, adókedvezmények meghatározása során – mely a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának egyik részjogosítványa – a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai, adópolitikai szempontokat, a lakosság szociális körülményeit mérlegelve, szabadon dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportját vonja az általánostól eltérő kedvezőbb megítélés alá, az adóalanyok mely csoportja számára nyújt adómentességet, adókedvezményeket. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe e rendelkezésekkel kapcsolatosan csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó e mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezéseivel.

3.2.2. Az Alkotmány 70/I. §-a szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában e rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan kifejtette: ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közterherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyai, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyakként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia. Nem tekinthető alkotmány-

ellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg. (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898–899.; 956/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 937, 939.)

A vagyoni típusú adók célja – így az építményadóé is – az arányos közteherviselés elvének (Alkotmány 70/I. §) megvalósítása. A 8/2007. (II. 28.) AB határozatban foglaltak szerint a jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos mérce több fogalmi elemből tevődik össze. Ezek a következők:

- az adó (közteher) alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak való megfelelése;
- az adó és az alanyi kötelezettek adófizetési kötelezettség alá vont jövedelme, illetve vagyona között fennálló közvetlen kapcsolat;
- az alanyi kötelezettek által ténylegesen megszerzett jövedelem, illetve vagyon adóztatása;
- az adó alanyi kötelezettek teherviselő képességével való arányossága.

A jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében – figyelemmel a konkrét szabályozás összes sajátosságára – az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlát valamennyi fogalmi elemének egyidejűleg fenn kell állnia ahhoz, hogy a vizsgált szabályozás megfeleljen az említett alkotmányos mércének (ABK 2007. február, 101, 108–109.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alanyi kötelezettek között a lakóhely szerinti különbségtétel – a kizárólag az állandó lakosoknak nyújtott adókedvezmény – önmagában nem oldja el a vagyoni típusú adót (így az építményadót sem) az adó jogintézményének az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos alapjaitól. Az adó és az alanyi kötelezettek adófizetési kötelezettség alá vont vagyona között közvetlen kapcsolat áll fenn, az adó az adóalanyok egy meghatározott vagyontárgyát terheli.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján elutasította azt az indítványt, amely szerint az Ör2. 15/D. § 1.)–3.) pontjai által tett különbségtétel sértené az Alkotmány 70/I. §-át.

3.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az önkormányzat által az adóalanyok körében tett különbségtétel – az állandó lakosoknak nyújtott adókedvezmény – diszkriminatív, tehát alkotmányellenesnek tekinthető-e.

3.3.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint 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 kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján

csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. [408/H/1998. AB határozat, ABH 2000, 760, 763.; 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.]

3.3.2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben felmerült-höz hasonló kérdéssel eddigi gyakorlata során már több alkalommal foglalkozott.

A 49/1993. (VII. 6.) AB határozatában egy helyi adórendelettel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott jogegyenlőség elvének sérelmét állapította meg. Döntését arra alapozta, hogy az eljárás alá vont rendelkezések többszörös megkülönböztetést alkalmaztak azon külterületi építmények tulajdonosaival szemben, akik építményüket nem állandó bejelentett lakás céljára használták. Kimondta, hogy a Hatv. nem zárja ki, hogy az önkormányzat településfejlesztési célokat is figyelembe vegyen a helyi adók megállapítása során (pl. ilyen, az üdülés, pihenés célját szolgáló területeken jelentkező többletfejlesztési igények finanszírozásának forrásaként szolgálhat a Hatv. által szabályozott idegenforgalmi adó). Arra azonban alkotmányosan nincs mód, hogy az önkormányzat alkotmányos indok nélkül, pusztán azon az alapon, hogy a község különböző területein eltérő fejlesztési feladatai vannak – ugyanazon szabályozási körbe vont jogalanyok – ugyanazon adófajta alanyai tekintetében diszkriminatív szabályozást alkalmazzon. (ABH 1993, 493, 495–496.)

Az Alkotmánybíróságnak a problémát illető, ez követően kialakított elvi álláspontja az volt, hogy nem alkotmányos sértő, ha az önkormányzat mentesíti az építményadó alól azokat, akik az ingatlant állandó bejelentéssel ténylegesen használják (vagy adókedvezményt ad nekik). Az állandó bejelentett lakosokat és a nem állandó lakosokat érintő szabályozási különbségeket az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmának szempontjából tulajdonképpen érdemben nem is vizsgálta, mivel a lakosság e két körét nem tekintette homogén csoportba tartozónak [722/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 840.; 296/B/1999. AB határozat, ABH 2000, 976.; 968/B/2004. AB határozat, ABK 2007 február, 163.; 441/B/2005. AB határozat, ABH 2005, 1549.; 854/B/2006. AB határozat, ABH 2006, 2201.; 7/2007. (II. 28.) AB határozat, ABK 2007 február, 118.]

A 858/B/1997. AB határozatában ehhez hasonlóan az Alkotmánybíróság nem tartotta diszkriminatív, hogy az önkormányzat a kommunális adó szempontjából külön csoportba sorolta – és eltérő adóval terhelte – azokat, akik „saját házukban, bérleményükben laknak vagy dolgoz-

nak”, illetve akik „ingatlanukat üdülés, pihenés céljára használják” (ABH 1998, 1030, 1031.), mivel a csoportokon belül nem tett különbséget. [Építményadót vizsgálva hasonlóan rendelkezett a 463/H/1995. AB határozat (ABH 1996, 690.).] Amennyiben azonban valamely önkormányzat a lakástulajdonosok számára nem kedvezményt, illetve mentességet adott, hanem az építmények e körét illetően kizárólag az üdülőterületen lévő lakásokra állapított meg adókötelezettséget, azt az Alkotmánybíróság a Hatv.-be ütközése folytán az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközőnek minősítette és megsemmisítette [50/2000. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2000, 497.].

Más – nem építmény-, hanem kommunális adót érintő – ügyekben ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének esetleges sérelmét az állandó és nem állandó lakosok közötti különbségtétel okán vizsgálhatónak tartotta: kimondta, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének végén a felsorolást lezáró „vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel” szövegrész egy olyan gyűjtőfogalomra utal, amelybe adott esetben az állandó és ideiglenes lakás szerinti különbségtétel is beletartozhat. Ennek a megkülönböztetésnek az Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét az Alkotmánybíróságnak az adott helyi szabályozás tükrében esetenként kell megvizsgálnia. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a helyi adópolitika kialakítása, az adószabályok megalkotása során az önkormányzatnak módjában áll, hogy elismerje, értékelje a település területén állandó jelleggel tevékenykedő vállalkozóknak, a településen életvitelszerűen élő állandó lakosoknak azt a többlettevékenységét, amelyet a települési feladatok megoldása – pl. a település infrastrukturális fejlesztése – érdekében végeznek. Figyelemmel lehet továbbá az önkormányzat az állam által a helyi lakosok után járó normatív támogatásra is. [2002/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 703–704.; 670/B/1997, ABH 1999, 600, 605–606.; 278/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1526, 1530.; 175/B/2003. AB határozat, ABH 2007 május, 447, 449.] Az Alkotmánybíróság ezen ügyekben az érintett önkormányzat megkeresése révén tájékozódott arról, hogy a vitatott szabály által tett megkülönböztetés nem önkényes-e, van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, és ennek alapján hozta meg döntését.

3.3.3. Az Alkotmánybíróság teljes ülése – jelen ügy kapcsán ismételtén áttekintve a problémakört – megállapítja, hogy az építményadó-kötelezettség megállapítása szempontjából az adóköteles ingatlanok tulajdonosai azonos csoportba tartozóknak – homogén csoportnak – tekinthetők, függetlenül attól, hogy ingatlanjuk állandó lakóhelyüknek minősül-e vagy sem.

Az Alkotmánybíróság rámutat mindenekelőtt, hogy az építményadó bevezetésére az önkormányzatokat felhatalmazó Hatv. alkalmazza ugyan az állandó és a nem állandó lakosok kategóriáit, és a kommunális adónak minősülő idegenforgalmi adónál a nem állandó lakosként való tartózkodást releváns – sőt döntő – körülményként értékeli, a törvény azonban a vagyoni típusú adók körében ilyen különbségtételt nem tesz. A 12. § (1) bekezdése egysége-

sen az ingatlantulajdonosokat határozza meg mint az építményadó megfizetésére kötelezett adóalanyokat: „Az adó alanya (3. §) az, aki a naptári év (a továbbiakban: év) első napján az építmény tulajdonosa. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában adóalanyok. Amennyiben az építményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya. (A tulajdonos, a vagyoni értékű jog jogosítottja a továbbiakban együtt: tulajdonos).” A Hatv. közöttük semmilyen – pl. lakóhely – szempontból nem tesz különbséget. Az Alkotmánybíróság álláspontja pedig az, hogy a Hatv. által képzett csoport homogenitása nem látszólagos, hanem valódi: az építményadó mint vagyoni típusú adó esetében az adókötelezettségnek minden adóalany vonatkozásában ugyanaz az alapja, mégpedig az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség tehát az érintett tulajdonosok mint adóalanyok esetében azonos – a lakóhelytől teljes mértékben független – törvényi okból keletkezik. Az állandó lakosok és a nem állandó lakosok tulajdonosi minősége között jogi szempontból nincs különbség, ezért önmagában az a tény, hogy az építményadó alanya az adó tárgyát képező ingatlant állandó lakóhelyeként használja-e, nem releváns, a tulajdonosok csoportján belül az építményadó szempontjából nem önálló csoportképző tényező.

A Hatv. által megállapított kereteken belül az önkormányzatok a 6. § c) és d) pontjai alapján nagyfokú autonómiával rendelkeznek mind az építményadó mértéke, mind pedig az adó megfizetése alóli kedvezmények nyújtása tekintetében. A d) pont úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat adómegállapítási joga kiterjed arra is, hogy a törvény második részében meghatározott mentességeket (13. §) további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel kibővítsen. Jelen ügyben az a kérdés, hogy az önkormányzat által az építményadó megfizetése alól az állandó lakóhelyre tekintettel nyújtott adókedvezmény, adómentesség – amely az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt „egyéb helyzet szerinti különbségtételnek” minősül – alkotmányosnak tekinthető-e.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs tárgyilagos megítélés szerinti ésszerű indoka, tehát önkényes [16/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]. Az önkormányzatok tekintettel lehetnek bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra (pl. oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz való jog stb.), de ezen túlmenően érvényre juttathatnak az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket is [vö. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281]. Az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja, hogy a támadott megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű és alkotmányosan elfogadható indoka.

3.3.4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy van-e az Ör2. által preferált adóalanyok körének olyan ismérve, amely indokolttá teheti, hogy az önkormányzat számukra adómentességet biztosítson.

Az Alkotmánybíróság korábbi – jelen határozat indoklásának 3.2.2. pontja alatt ismertetett – határozataiban a kommunális adók esetében az állandó és a nem állandó lakosok közötti megkülönböztetést nem tartotta önkényesnek, úgy foglalt állást, hogy az összeegyeztethető az Alkotmánnyal. Figyelemmel azonban a kommunális és a vagyoni adók különbségére, nem alkalmazhatók mechanikusan azok az érvek, amelyek a kommunális adók esetében már elfogadásra kerültek. A két adótípus között jelentős különbség van, mégpedig az, hogy – amint azt az Alkotmánybíróság is megállapította a 48/2007. (VII. 3.) AB határozatában (ABK 2007. július-augusztus, 699, 703.) –, a kommunális adó célja nem valamilyen vagyontárgy adóztatása, hanem valamilyen önkormányzat által biztosított kommunális szolgáltatás, helyi közszolgáltatás biztosításához – az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez igazodó – közteherként történő hozzájárulás. Kommunális adók esetében az adófizetési kötelezettség alapja tehát a helyi közszolgáltatás igénybevétele, ettől eltérően azonban vagyoni típusú adók esetében kizárólag az adóalany vagyoni helyzete, pl. ingatlan-tulajdonosi minősége.

A vagyoni típusú adók céljára tekintettel az önkormányzatok mozgásteret bizonyos értelemben szűkebb, mint a kommunális jellegű adók esetében. Nincs lehetőségük ugyanis arra, hogy a településen életvitelszerűen élő állandó lakosoknak a nem állandó lakosokhoz képest végzett esetleges helyi többletvevényességét értékeljék. Az ilyen mérlegelés ugyanis teljesen független lenne a vagyoni adó kivetésének céljától és az adó tárgyától is. Az önkormányzat azonban egyéb körülményeket figyelembe vehet. Az önkormányzat a helyi szükségletek, körülmények ismeretének birtokában nagyfokú önállósággal alakítja ki adópolitikáját, és ennek megfelelő, differenciált adórendszert hozhat létre. Az építményadó – általános – mértékének megállapítása esetén köteles figyelembe venni a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt szempontokat. Ezekon túlmenően további differenciálásra van lehetősége az adókedvezmények, adómentességek megállapítása területén. E körben az önkormányzat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket is érvényre juttathat: figyelemmel a helyi sajátosságokra, az adóalanyok egyes, speciális jellemzőkkel rendelkező csoportjainak – pl. szociális – körülményeire, teherviselő képességére, illetve (a Hatv. 13. §-ában foglaltakat kiegészítve) egy adott ingatlan(típus) jellegére, közérdekű vagy más funkciójára, valóban differenciált szabályrendszer megalkotására kerülhet sor. Ahogyan az fentebb kifejtésre került, az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy a homogen csoport tagjai között tett megkülönböztetésnek van-e a tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű indoka. Ilyen, ésszerűnek tekinthető indokot azonban az építményadó tekintetében az Ör2. 15/D. § 1.)–3.) pontjai által alkalma-

zott, az állandó és a nem állandó lakosok közötti megkülönböztetés esetében nem talált.

Döntése során az Alkotmánybíróság tekintetbe vette, hogy a folyamatosan csökkenő lakosság számú, forráshiányos önkormányzatok számára az állandó lakóhely létesítésének ösztönzése – az állandó lakosokra tekintettel nyújtott normatív állami támogatás miatt – alapvető fontosságú lehet. Ezt az érvet, amint az fentebb említésre került, a kommunális adó körében tett megkülönböztetés során is értékelhetőnek, elfogadhatónak tartotta alkotmányos szempontból.

Az Alkotmánybíróságnak azonban – az esetről esetre történő mérlegelés elve alapján – a konkrét ügy körülményei is figyelembe kellett vennie. Az önkormányzat által alkalmazott különbségtétel indokainak megismerése érdekében ezért – gyakorlatának megfelelően (pl. 1122/H/2004. AB határozat, 2005, 1511.) – megkereste a támadott rendelet megalkotó önkormányzatot. A kapott tájékoztatás szerint Ürömon a lakosság lélekszáma évek óta komoly mértékben növekszik, amely az óvodai, iskolai férőhelyek számának növelését követeli az önkormányzattól. Az építményadó bevezetését ez tette szükségessé.

Az Alkotmánybíróság nem kérdőjelezi meg az önkormányzatnak az építményadó bevezetéséhez való, a Hatv.-n alapuló jogát. Megállapítja azonban, hogy az állandó lakosok csoportjának a nem állandó lakosok csoportjához képest nincsenek olyan speciális jellemzői, amelyek a konkrét esetben a két csoport közötti különbségtételt a vagyoni típusú adónak minősülő építményadó szempontjából alkotmányosan indokolttá tehetnék. Az építményadó alanyai körében tett megkülönböztetés azt eredményezi, hogy a képviselő-testület az építménytulajdonosok önkényes módon meghatározott körére terheli a település fejlődése, fejlesztése okán bevezetett adó megfizetését. Nincs olyan indok, amely alapján az Ör2. által alkalmazott megkülönböztetés alkotmányosan megalapozott lenne.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ör2. 15/D. § 1.)–3.) pontjai sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mivel e rendelkezések az építményadóval kapcsolatosan az adóalanyok jövedelmi, vagyoni viszonyaival, vagyoni helyzetével össze nem függő kritérium – az adóalanyok lakóhelye – alapján tesznek különbséget az adóalanyok között, amely különbségtételnek a tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű indoka nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek talált rendelkezéseket 2008. december 31. napjával megsemmisítette. A megsemmisítés időpontjának meghatározásánál figyelemmel volt a 2008. évre már betervezett adóbevételekre, valamint az új szabályozásra való felkészülés időigényére.

4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Ör2. 15/C. § 1.) pontja – amely szerint lakás és a hozzá tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiségek és építmények után az építményadó mértéke 900 Ft/m²/év – sérti-e az Alkotmány 70/I. §-át, az arányos közteherhivselés elvét.

4.1. A helyi önkormányzatok egyik alkotmányos alapjoga a törvény keretei között érvényesülő adóztatási jog [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pont]. Az önkormányzat a Htv. keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e helyi adót, s ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be, továbbá meghatározhatja a helyi adó mértékét és bevezetésének időpontját. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint helyi adók esetében az arányos közteherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. teremti meg azzal, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit, a bevezethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, az adó tárgyát és alapját, valamint az adó mértékének maximumát. A Hatv. keretei között az adómérték megállapítása a jogalkotó képviselő-testület szabad mérlegelésén nyugszik, amelynek célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja.

Mind az építményadó, mind a telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy az építmény, illetőleg telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg az építmény-, illetőleg telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. 6. § *c*) pontja – mintegy garanciális szabályként – az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére. (544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 899.)

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a Hatv. 6. § *c*) pontjában foglaltak mérlegelésének hiánya miatt a telekadó mértékét akkor minősítette alkotmányellenesnek, amikor az önkormányzat az adó mértékét a Hatv.-ben meghatározott törvényi adómaximumban határozta meg. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az önkormányzat az adó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tesz a Hatv. 22. § *a*) pontjában foglalt tételes előírásnak, amennyiben azonban mellőzi a Hatv. 6. § *c*) pontjának kötelező mérlegelési követelményeit, megsérti egyúttal az Alkotmány 70/I. §-ában szabályozott arányos közteherviselés követelményét is (1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707, 710., 22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 620, 624.). Azokban az esetekben azonban, amelyekben az önkormányzat ugyan nem differenciált, de az adó mértékét nem az adómaximumban határozta meg, az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmét nem állapította meg (pl. 507/B/2000. AB határozat, 2002, 1500; 441/B/2005. AB határozat, 1549.).

4.2. Az Hatv. 16. § *a*) pontja értelmében az adó évi mértékének felső határa a 15. § *a*) pontja (az építmény m²-ben számított hasznos alapterülete) szerinti adóalap-számítás esetén 900 Ft/m². A Hatv. 6. § *c*) pontjának 2005. január 1-jén életbe lépett módosítása lehetővé teszi azonban, hogy az önkormányzat ettől a felső mértéktől az infláció követésével eltérjen. A tételes módon meghatározott építményadónak a Hatv. 16. § *a*) pontjában meghatározott felső határa tehát jelenleg nem azonos az adómaximummal. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Ör2. szabályozási rendszerét. Az Ör2. 15/C. § 1.) pontja értelmében lakás és a hozzá tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiségek és építmények után az építményadó 900 Ft/m²/év, tehát az adó évi mértékének a Hatv. szerint meghatározott felső határa. Mindazonáltal – mivel az önkormányzat nem élt az infláció követésének a Hatv.-ben biztosított jogával – ez a mérték nem egyezik meg a törvényi adómaximummal. Az Ör2. 15/C. § 2.) pontja továbbá a nem lakás céljára szolgáló helyiségek és építmények esetén alacsonyabban – 600 Ft/m²-ben – határozza meg az adó mértékét.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat az építményadó megállapítása során nem lépte túl, sőt nem is érte el a Hatv.-ben meghatározott adómaximumot, az Alkotmánybíróság – fent idézett gyakorlatának megfelelően – Ör2. 15/C. § 1.) pontja megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 70/I. §-ára alapított – indítványt elutasította.

5. Az indítványozók kifogásolták, hogy az Ör2. 15/C. § 1.) pontja szerint építményadót kell fizetni a lakáshoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiségek után, míg a Hatv. 13. § *g*) pontja értelmében a lakás és az üdülő épülethez tartozó kiegészítő helyiségek és építmények mentesek az építményadó alól. Az Alkotmánybíróság e kifogással kapcsolatban a következőket állapította meg.

A Hatv. a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész, valamint a kiegészítő helyiség fogalmát használja. A lakás fogalmát a Hatv. 52. § 8. pontja a következőképpen határozza meg: lakásnak minősül a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakástv.) 2. mellékletének 1–6. pontjában foglaltak alapján ilyennek minősülő és az ingatlan-nyilvántartásban lakóház vagy lakás megnevezéssel nyilvántartott, vagy ilyenként feltüntetésre váró ingatlan, a rendeltetésszerű használatához szükséges, helyben szokásos vagy előírt teleknagyságot meg nem haladó földrészlettel együtt. A Hatv. emellett a kiegészítő helyiség fogalmát szintén definiálja [52. § 10. pont: „kiegészítő helyiség: az, amely a lakás- és az üdülőtulajdon rendeltetésszerű használatához szükséges, de huzamos emberi tartózkodásra részben és ideiglenesen sem szolgál (tűzelőtér, tűzelő- és salaktároló, szárító, padlás, szerszámkamra, szín, pince)”. A nem lakás céljára szolgáló helyiség fogalmát a Hatv. külön nem tartalmazza, ezért arra a Lakástv. 91. § 12. pontjában foglaltak tekinthetők irányadónak, amely szerint „nem lakás céljára szolgáló helyiség az, amely

kizárólag ipari, építőipari, mezőgazdasági, vízgazdálkodási, kereskedelmi, tárolási, szolgáltatási, igazgatási, honvédelmi, rendészeti, művelődési, oktatási, kutatási, egészségügyi, szociális, jóléti és más gazdasági célra szolgál”.

Az Ör2. a lakás és a lakáshoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség (mint épületrész) után fizetendő adókötelezettséget szabályozza, tehát nem tartalmaz a Hatv.-vel ellentétes rendelkezést. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy bár az Ör2. a kiegészítő helyiségekről külön nem rendelkezik, a 15/D. § 5.) pontjában kimondja, hogy a „további mentességekre a törvény [Hatv.] rendelkezéseit kell alkalmazni”. E rendelkezésből egyértelműen következik, hogy a kiegészítő helyiségek adómentességét az Ör. nem kívánta a Hatv.-be ütköző módon megszüntetni. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az Ör2. 15/C. § 1.) pontjának megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére alapított – indítványt is elutasította.

6. Az Alkotmánybíróság végezetül megvizsgálta az indítványozók azon kifogását, amely szerint az Ör2. 15/C. § 2.) pontja a Hatv. 11. § (1) bekezdésébe ütközik azon okból, hogy az Ör2. „nem lakás céljára szolgáló helyiséget” említ, míg a Hatv. alapján az önkormányzatok „lakás és nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész” vonatkozásában állapíthatnak meg adókötelezettséget.

Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a nem lakás céljára szolgáló helyiség beletartozik a nem lakás céljára szolgáló épületrész fogalmába, tehát a két jogszabály ellentétére vonatkozó indítványozói hivatkozás megalapozatlan. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör2. 15/C. § 2.) pontja megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére alapított – indítványt elutasította.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapszik.

Budapest, 2008. április 22.

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

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

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

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

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

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

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjával, sem annak indokolásával.

Véleményem szerint az Ör2. 15/D. § 1.)–3.) pontjai alkotmányellenessége az Alkotmány 70/A. §-a alapján nem állapítható meg, így az indítványt ebben a tekintetben is el kellett volna utasítani.

Ezt az állítást két érv támogatja.

(1) Egyfelől az Alkotmánybíróság fenn kellett volna tartania – egyetértve a Dr. Holló András alkotmánybíró úr különvéleményében megfogalmazottakkal – a lakást speciális, szociális funkcióval rendelkező tulajdoni tárgyként kezelő korábbi gyakorlatát, elsősorban a 2002/B/1991. AB. határozatban (ABH, 1992, 702, 704.) foglaltak alapján.

(2) Az elutasítás mellett szóló másik – az Alkotmánybíróság több határozatában elfogadott – érv szerint alkotmányosan nem kifogásolható, ha a helyi adó megállapítása során az önkormányzat figyelembe veszi azt is, hogy az állandó lakosok száma, illetve az általuk fizetett jövedelemadó mértéke jelentősen befolyásolja a helyi önkormányzatnak a központi költségvetésből juttatott normatív állami támogatások összegét. [ld.: 670/B/1997. AB határozat, ABH, 1999, 600, 603.; 278/B/2001. AB határozat, ABH, 2002, 1526, 1530.]

2. Jelen különvéleményemben az elutasítás mellett szóló érvek közül csak az utóbbit ismertetem részletesen, mivel a Dr. Holló András alkotmánybíró úr jelen határozathoz fűzött különvéleményével egyetértek.

2.1. Az ürömi önkormányzat képviselő-testülete a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) felhatalmazása alapján rendeletében szabályozta az építményadó-fizetési kötelezettséget. A Hatv. 13. § a)–h) pontjaiban található, az építményadó-fizetési kötelezettség alól kötelezően mentesülők körét az önkormányzat a Hatv. 6. § d) pontjában foglalt felhatalmazás alapján tovább bővítette, s így azoknak az adóalanyoknak is biztosította az építményadó megfizetése alóli mentességet, akik az Ör2. 15/D. § 1.)–3.) pontjaiban meghatározott nagyságot meg nem haladó méretű lakóházukat, lakásukat életvitelszerűen (állandó) lakóhely céljára használják.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése – amint az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette – nem mindenfajta különbségtételt tilt. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre vonatkozik. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, a megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti és a megkülönböztetésnek nincs a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis az önkényes. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 963/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 437–445.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]

Az Ör2. által alkalmazott megkülönböztetésnek könnyen belátható, ésszerű indoka van: az, hogy a település ösztönözze az egyidejűleg több, különböző településen fekvő lakás céljára szolgáló ingatlantulajdonos állampolgárokat arra, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímeinek nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 26. §-a szerinti állandó lakóhelyként – vagyis ahol a polgár életvitelszerűen él [Nytv. 5. § (2) bekezdés] – a településen lévő lakást válasszák, szemben más településen található ingatlanukkal. E törekvés ésszerűségét és indokát a településeknek nyújtott normatív állami támogatások kialakult rendszere adja. A forrásorientált pénzügyi szabályozás alapvető jellemzője ugyanis, hogy az állami támogatások döntő hányada alanyi jogon normatív módon illeti meg a helyi önkormányzatokat. A normatív állami hozzájárulás alapvetően kétféle alapon illeti meg az önkormányzatokat: az állandó lakosok száma szerint, vagy az ellátott feladatok, illetve az ellátottak száma alapján. Például a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény 3. számú és 4. számú melléklete több, a településeket az állandó lakosok száma szerint megillető normatív támogatást tartalmaz. Ilyen például a személyi jövedelemadó egy része, a településüzemeltetési, igazgatási és sportfeladatokhoz; közösségi közlekedési feladathoz; lakott külterülettel kapcsolatos feladatokhoz; közművelődési és közgyűjtmenyi feladatokhoz kapcsolódó támogatások. Mindez teljesen érthetővé teszi a települési önkormányzat törekvését, amelyet a meghatározott nagyságot meg nem haladó méretű lakóházat, lakást életvitelszerűen lakóhely céljára használók építményadó-fizetési kötelezettség alóli mentesítésének eszközével kívánt elérni.

Megjegyzem még, hogy amíg ez az önkormányzati finanszírozási modell nem alkotmányellenes, addig az önkormányzatok képviselő-testületei által törvényi felhatalmazás alapján alkotott, minél magasabb összegű állami támogatás elérését célzó rendeletek sem lehetnek azok.

Budapest, 2008. április 22.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

**Dr. Holló András alkotmánybíró
különvéleménye**

A határozat rendelkező részének 1. pontjával és annak indokolásával nem értek egyet.

Egyetértek a határozatnak azzal a törekvésével, amely a helyi adókedvezmények alkotmányosságának megítélésében kialakult gyakorlat egységesítését célozza.

Egyetértek azzal is, hogy a helyi adókedvezményeknek, -mentességeknek az a szabályozása, amely más alkotmányos indok nélkül, pusztán azon az alapon tesz különbséget az adóalanyok között, hogy azok lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkeznek-e a település területén, sérti az Alkotmány 70/A. §-át.

Álláspontom szerint azonban az Ör2. 15/D. § 1.)–3.) pontjaiban foglalt rendelkezések alkotmányellenessége az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség sérelme miatt nem állapítható meg.

Az Ör2. e rendelkezései nem a község területén lakóhellyel és tartózkodási hellyel rendelkező adóalanyok között tesznek megkülönböztetést az építményadó fizetési kötelezettség szempontjából, hanem azoknak az adóalanyoknak biztosítják az építményadó alóli mentességet, akik az Ör2. e szabályaiban meghatározott nagyságot meg nem haladó méretű lakóházukat, lakásukat életvitelszerűen lakóhely céljára használják.

Álláspontom szerint a jogalkotó ezzel a szabályozással nem a településen állandó lakóhellyel nem rendelkezőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetést, hanem a lakásukat, lakóházukat állandó jelleggel lakás céljára használó adóalanyok számára nyújtott lakásfenntartási képességük megőrzése érdekében kedvezményt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdettől fogva olyan speciális tulajdoni tárgyként kezelte a lakást, amelynek szociális funkciója van. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 385.; 34/1999. (XI. 24.) AB határozat, ABH 1999, 301, 306.]

A lakás szociális funkcióját figyelembe véve döntött helyi adókedvezmények alkotmányosságáról is. Több határozatában ítélt úgy az Alkotmánybíróság, hogy a lakás e szociális funkciójára tekintettel nem tekinthető alkotmányellenesnek az, ha a tulajdonos életviteléhez szükséges lakásnagyság esetében a tulajdonos által állandó lakásként használt lakásokra az önkormányzat rendeletében adómentességet, -kedvezményt állapít meg. A 2002/B/1991. AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott: „(...) az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése biztosítja a Magyar Köztársaság állampolgárainak jogát a szociális biztonsághoz. A szociális biztonság fogalma számos elemről áll, s nem rekeszhető ki ezek közül a lakás fenntartására való képesség megőrzése sem. A lakás az állampolgárok egyik alapvető szükségletét elégíti ki. Az utóbbi években – pl. az energia-árak, a csatorna- és vízdíjak számottevő emelése, illetőleg a helyi adók bevezetése miatt – jelentősen növekedtek a lakás fenntartásával kapcsolatos kiadások, olyannyira, hogy azok ma már jelentős lakossági réteg anyagi teherbíró képességét meghaladják. Nem követett el tehát alkotmányosértést az önkormányzati testület, amikor az állandó bejelentett lakással rendelkezők részére bizonyos határig adómentességet biztosított, hogy ezáltal is hozzájáruljon az érintettek szociális biztonságához. E rendelkezés tehát nem a Balatonföldváron állandó bejelentett lakással nem rendelkezőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés, hanem az állandó lakosok részére alkotmányos célból nyújtott kedvezmény.” (ABH 1992, 702, 704.) Ezt az érvelést is figyelembe véve döntött az Alkotmánybíróság 544/B/1998. AB határozatában úgy, hogy nem sérti az Alkotmány 70/A. §-át a vizsgált önkormányzati rendeletnek az a szabálya, amely adómentességet biztosított az állandó lakásként használt épületek esetén. (ABH 2000, 893, 898.)

Álláspontom szerint a határozat 1. pontjában megsemmisített rendelkezésekből egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó célja nem az állandó lakóhellyel rendelkező és azzal nem rendelkező adóalanyok megkülönböztetése volt. Az Ör2. által megállapított építményadó-mentesség csak a lakásokra terjed ki és nem minden, a településen állandó lakóhellyel rendelkező adóalanyt illet meg, csak azok az adóalanyok vehetik igénybe, akik az Ör2.-ben meghatározott nagyságot meg nem haladó lakásukat állandó lakóhelyként használják. A szabályozás ebben az esetben is a tulajdonos életviteléhez szükséges lakások tekintetében állapított meg a lakás szociális funkciójára tekintettel – tehát alkotmányos célból – adómentességet.

A szabályoknak az a tényállási eleme, mely szerint a kedvezményre akkor jogosult a tulajdonos, ha a lakás lakóhelyként van bejelentve, nem az állandó lakosok preferálását jelenti, hanem ez a feltétel annak igazolására szolgál, hogy az adóalany lakását életvitelszerűen lakóhely céljára használja. A lakáshasználat bizonyítására nézve maga a Hatv. is alkalmazza ezt a feltételt. A Hatv. 14/A. §-a azoknak az időskorúaknak, illetőleg rokkantaknak ad lehetőséget az építményadó-fizetési kötelezettség felfüggesztésére, akiknek a lakás a lakcímnnyilvántartás szerint lakóhelyül szolgál.

Mindezeket figyelembe véve az Ör2. 15/D. § 1.)–3.) pontjai tekintetében alkotmányellenes megkülönböztetés nem állapítható meg, a megkülönböztetésnek alkotmányos indoka van. Ezért az Alkotmánybíróságnak az indítványt el kellett volna utasítania.

Budapest, 2008. április 22.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 331/B/2007. AB határozat

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 65. számában

61/2008. (IV. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 300/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 300/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával megtagadta egy országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió tagországainak állam- és kormányfői 2007. júniusi találkozásán hozott megállapodás szerinti EU alapszerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?” Az OVB határozatának indokolása szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a választópolgárok számára félrevezető és megtévesztő, mivel az Európai Tanács brüsszeli ülésén, 2007. június 23-án mindössze egy kormányközi konferencia összehívásáról született döntés, melynek résztvevőit megbízták, hogy 2007. év végéig készítsék el az intézményi reformról szóló új szerződés tervezetét. Az OVB azt is megállapította, hogy az említett, a jövőben megkötésre kerülő szerződés kötelező hatályának elismeréséről országos népszavazás – az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b*) pontjában foglalt tilalom miatt – nem tartható. A 300/2007. (VIII. 23.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2007. évi 113. számában, 2007. augusztus 29-én jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2007. augusztus 29-én a kezdeményező nyújtott be kifogást.

2. A kifogás benyújtójának álláspontja szerint az OVB határozatának indokolása több szempontból sem helytálló. Egyrészt mivel „nem mindössze egy önálló jogszakmai munkát végző kormányközi konferencia összehívásáról született döntés, hanem egy szerződés pontos szövegének kidolgozásáról, amelyet a július 23-án megkezdődött kormányközi konferencia a 2007. június 23-án hozott fő irányelvek – tehát politikai döntés – alapján és értelmében végez”. Másrészt a kezdeményező hivatkozott az Alkotmánybíróság 58/2004. (XII. 14.) AB határozatában (ABH 2004, 822.) kifejtettekre, melynek értelmében lehetséges népszavazás tartása arról a kérdésről, hogy az Országgyűlés megerősítsen-e valamely nemzetközi szerződést, vagy sem. Így véleménye szerint nem helytálló az OVB azon álláspontja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *b*) pontjába ütközik.

II.

Az érintett jogszabályok:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

(...)

28/C. §

(...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

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

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) érintett rendelkezései:

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

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

(...)

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

3. A Ve. érintett rendelkezései:

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

(...)

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a

határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása jogorvoslati eljárás, ezért az Alkotmánybíróság 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 e hatáskörében eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el feladatát [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság először azt az OVB megállapítást vizsgálta, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontjában foglalt tilalomba ütközik.

A kifogás benyújtója az 58/2004. (XII. 14.) AB határozatra hivatkozott, miszerint a „Magyar Köztársaság alkotmányos rendje szerint (...) lehetséges népszavazás tartása arról a kérdéstről, hogy az Országgyűlés megerősítsen-e valamely nemzetközi szerződést (...) vagy sem” (ABH 2004, 822, 828.). Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése b) pontját számos határozatában értelmezte. Az 1/2006. (I. 30.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) hangsúlyozta, hogy ha az Országgyűlés megerősít egy nemzetközi szerződést, vagyis a Magyar Köztársaság elismeri a szerződésnek a – Bécsi Egyezmény szerinti – kötelező hatályát, akkor nemzetközi síkon megtörténik tehát az a kötelezettségvállalás, melynek hatályosulása a nemzetközi jog általános, illetve az adott szerződés szabályai alapján történik. „Az állam által már megerősített, de hatályba még nem lépett nemzetközi szerződés „tárgyát és célját” is védelemben részesíti a Bécsi Egyezmény: a 18. Cikk b) pontja alapján az állam a szerződés hatálybalépéséig is tartózkodni köteles mindazon cselekményektől, amelyek ezeket megghiúsítanák” (ABH 2006, 39, 45–46).

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során nem hagyhatta figyelmen kívül az időközben bekövetkezett változásokat. Az OVB határozatát követően az Országgyűlés megalkotta az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvényt, amellyel felhatalmazást adott a 2007. december 13-án aláírt, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés (a továbbiakban: Lisszaboni Szerződés) kötelező hatályának elismerésére. Ez meg is történt. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már rámutatott: az Országgyűlés a kötelező hatály elismerésének kérdésében ismételtelen már nem dönthet. „Amint a kötelező hatály elismerése nemzetközi síkon megtörtént, annak felmondására (így pl. a szerződésből való kilépésre) már egyéb, szigorú szabályok vonatkoznak, a továbbiakban nem tekinthető tehát a döntés a szerződés kötelező hatályának elismerése kérdésében való döntésnek” (ABH 2006, 39, 47.). Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette azt az álláspontját is, hogy ilyen esetekben „a probléma nem az, hogy a népszavazási kezdeményezés ellenében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontjával,

mivel nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségekre irányul, és így az Alkotmány által tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik, hanem az, hogy a nemzetközi szerződés megerősítéséről (hatályának elismeréséről) szóló döntés olyan egyszeri döntés, amelyre az Országgyűlésnek az adott szerződés vonatkozásában a megerősítés esetén csak egyszer, annak meghozataláig van hatásköre. (...) A megerősítés a nemzetközi szerződés kötelező hatálya elismerése folyamatának befejezését és lezárását jelenti. A megerősítés tekintetében – a konkrét nemzetközi szerződés vonatkozásában – az Országgyűlésnek ezután már nincs hatásköre” (ABH 2006, 39, 47.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság ebben az esetben is azt állapította meg, hogy a kifogás elbírálásának időpontjában már hiányzik az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt azon feltétel, hogy a népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A kötelező hatály elismerésének megtörténtét követően a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése vagy el nem ismerése tárgyában a hatályos magyar jogszabályok szerint nem tartható népszavazás. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás, ezért a kérdés egyértelműségének vizsgálatát mellőzte.

3. Az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapvető normáit illetően az elmúlt években több elvi élő megállapítást tett. Az 1053/E/2005. AB határozatában arra mutatott rá, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (ABH 2006, 1824, 1828.). Ezt követően egy másik határozatában pedig azt hangsúlyozta, hogy az „Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABK 2006. június 498, 500.), e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006 (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Az Alkotmánybíróság ezeket az elvi élő megjegyzéseit azokra a szerződésekre vonatkoztatta, amelyek a közösségi jogrendszerben e határozatai meghozatalakor már hatályosak voltak. A jelen eset azonban ettől különbözik, hiszen a Lisszaboni Szerződés még nem hatályos nemzetközi szerződés.

Ahogy az Alkotmánybíróság már a 32/2008. (III. 12) AB határozatában (MK 2008, 40. szám, 1954.; 1963. o.) is idézte, a Lisszaboni Szerződés 6. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „E szerződés 2009. január 1-jén lép hatályba, feltéve, hogy valamennyi megerősítő okiratot letétbe helyezték, illetve ennek hiányában az azt követő hónap első napján, hogy az utolsó aláíró állam is letétbe helyezte megerősítő okiratát”.

Addig, amíg a hatálybalépéshez a magában a szerződésben megkövetelt feltételek nem teljesülnek, az Alkotmánybíróság az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése, mint elsődleges jogforrások módosítására irányuló, de még nem hatályosult újabb szerződést csak a nemzetközi jogi eredetére figyelemmel tudja értékelni, ezért vonatkoztathatja rá az Alkotmánynak és az Abtv.-nek a nemzetközi szerződéseket érintő szabályait.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a 300/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását – a jelen határozat indokolása szerint – helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. április 28.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1049/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 68. számában

62/2008. (IV. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 472/2007. (XI. 12.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Magyar Szociális Zöld Párt aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) azzal, hogy országos népszavazást kíván kezdeményezni a következő kérdésben:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselőknek csak a bizonylattal alátámasztott elszámolható kiadásai után járhat költségterítés?”

2. Az OVB eljárása során megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai előírásoknak, és a népszavazásra bocsátandó kérdéssel kapcsolatos tartalmi követelményeknek megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát és az azon szereplő kérdést az ügyben meghozott 472/2007. (XI. 12.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

3.1. Az egyik kifogás szerint a most vizsgált kérdéssel azonos tartalmú kérdést hitelesített az OVB, és ezt a döntést a 97/2007. (XI. 29.) AB határozat helybenhagyta. Azonos kérdésben viszont újabb népszavazás nem kezdeményezhető. Az indítvány szerint a kérdés az egyértelműség követelményének sem felel meg, mert a „bizonylat” fogalma többféleképpen értelmezhető, a „járhat” kifejezés pedig sérti az Alkotmány azon rendelkezését, amely szerint költségterítés jár a képviselőknek. Végül az indítványozó szerint a kérdés nem határozza meg az elszámoltathatóság kritériumát, ezért nem egyértelmű, hogy egy eredményes népszavazás milyen jogalkotási kötelezettséggel járna.

3.2. A másik kifogás szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert a kérdés értelmezhető úgy, mintha a hatályos jogszabályok szerint az országgyűlési képviselőknek most is csak a bizonylattal alátámasztott elszámolható kiadásai után járna költségterítés. A kifogást előterjesztő az értelemzavaró hibát a „járhat” fogalom használatában látja.

A kifogás szerint az eredményes népszavazás azt jelentené, hogy az Országgyűlésnek a bizonylattal történő elszámolási kötelezettség melletti költségterítés rendszerét kellene bevezetnie. Ez korlátozza a képviselői munka szabadságát. Ráadásul, a felmerült költségekről szóló bizonylatokat valamilyen intézménynek ellenőriznie kellene. Ez egyrészt kivitelezhetetlen, mert felmerülhetnek számlával nem igazolható költségek, ilyeneként említi az indítvány a választókerületi munkával kapcsolatos személyi költségeket és az állampolgárokkal, civil szervezetekkel való találkozások költségeit. Másrészt a kifogást benyújtó szerint indokolt, hogy egy ellenőrző szervezet ne befolyásolja a képviselőt a köz érdekében végzett tevé-

kenységében a bizonylatolás formai szabályainak folyamatos számonkérésével.

Az indítványozó ezért úgy véli, az Alkotmány 20. § (2) bekezdéséből és 20/A. § (1) bekezdéséből következő szabad mandátum elvét és a képviselői függetlenséget sértené, ha a képviselők költségeinek elszámolását valamilyen szerv ellenőrizné. A kérdésben tartott eredményes népszavazást követően az Országgyűlés ezért csak alkotmánymódosítás útján tudná a rá háruló kötelezettséget teljesíteni. Az Országgyűlésnek módosítania kellene az Alkotmányt azért is, mert az eredményes népszavazás veszélyeztetné „a képviselők költségeinek az Alkotmány 20. § (4) bekezdésében garantált fedezését”.

A kifogást benyújtók a fentiek alapján azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 472/2007. (XI. 12.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány

20. § „(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

(3) Az országgyűlési képviselőt – az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben szabályozottak szerint – mentelmi jog illeti meg.

(4) Az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségterítés illetik meg. A tiszteletdíj és a költségterítés összegéről, valamint a kedvezmények köréről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„20/A. § (1) Az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik:

- a) az Országgyűlés működésének befejezésével,
- b) a képviselő halálával,
- c) az összeférhetetlenség kimondásával,
- d) lemondással,
- e) a választójog elvesztésével.”

Nsztv.

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

Ve.

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével

kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

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

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h)* pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív valamint a konkrét kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta. Az egyik kifogás szerint a népszavazási kérdésben foglalt „bizonylat” fogalom nem értelmezhető.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészségét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

A „bizonylat” kifejezés azonban több jogszabályban is megtalálható. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 14. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján az adózó az adó és a költségvetési támogatás megállapítása, megfizetése (kiutalás) érdekében köteles törvényben vagy e törvényben előírt bizonylat kiállítására és megőrzésére. A 45. § és a 46. § a bizonylat és igazolás kiállításának részletes szabályait tartalmazza. Az egyszerűsített vállalkozói adóról szóló 2002. évi XLIII. törvény mellékletének I. pontja pedig meghatározza, mi minősül bizonylatnak. Nem állapítható meg tehát, hogy az országos népszavazást kezdeményező által használt „bizonylat” kifejezés a választópolgárok számára felismerhetetlen tartalmat hordozna.

3.1. Mindkét indítványozó kifogásolja, hogy a népszavazást kezdeményező a „járhat” szót használja a vizsgált kérdésben. Az egyik kifogás szerint a „járhat” fogalom használata miatt a kérdés úgy is értelmezhető, mintha a hatályos szabályok szerint a képviselőknek most is csak a bizonylattal igazolt kiadásai után járna költségterítés.

Ahogy azt a 97/2007. (XI. 29.) AB határozat is hangsúlyozta, „az országgyűlési képviselők költségterítésére vonatkozó szabályok és azok módosításának szükségessége jelenleg parlamenti vita és ennek nyomán nyilvános diskurzus tárgya”. Ebből következően nem kétséges, hogy önmagában a „járhat” szó használata a közügyekben járatos választópolgárt nem képes megteveszteni.

3.2. A másik kifogás szerint a „járhat” kifejezés használata sérti az Alkotmány 20. § (4) bekezdését.

Az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondata alapján az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségterítés illetik meg. A költségterítés mértékének és a kedvezmények körének meghatározása az Alkotmány 20. § (4) bekezdés második mondata alapján a törvényhozó feladata. Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) ennek megfelelően szabályozza az országgyűlési képviselők költségterítését. A költségterítésre vonatkozó elszámolási szabályt a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) tartalmaz, amelynek 27. § *b)* pontja alapján a nem önálló tevékenységből származó bevételből a jövedelem megállapítása során – legfeljebb a költségterítés címén kapott bevétel mértékéig – levonható az Szjtv. 3. számú melléklet rendelkezései szerint elismert költség. Az Szjtv. 3. számú melléklet II. 2. pontja az igazolás nélkül elszámolható költségek között említi az országgyűlési képviselők Tv.-ben megállapított költségterítését. A Tv. nem követeli meg, hogy az országgyűlési képviselő a tevékenysége során felmerülő szükséges költségét számlával igazolja. Ezért van az, hogy jelenleg a parlamenti képviselők igazolás nélkül számolhatnak el teljes költségükről. [Lásd 97/2007. (XI. 29.) AB határozat, ABK 2007. november, 1072.]

A most vizsgált népszavazási kérdés a parlamenti képviselők költségelszámolásának módszerére vonatkozik. Nem a költségterítés léte tehát a népszavazás tárgya, hanem az a mód, ahogyan az országgyűlési képviselők a költségeikről a rájuk vonatkozó Tv. rendelkezései alapján számot adnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben megtartott eredményes népszavazás nem jelentené az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének burkolt módosítását.

4. Az indítványozó szerint nem egyértelmű, hogy egy eredményes népszavazást követően milyen jogalkotási kötelezettség terhelné az Országgyűlést, mert a kérdés nem határozza meg az elszámoltathatóság kritériumait.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, a választópolgárok egyértelműen állást tudnak foglalni a kérdéstről, és

eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. A kérdés alapján az Országgyűlés kötelessége, hogy pontosan meghatározza az országgyűlési képviselők köz érdekében végzett tevékenysége során indokoltan felmerülő költségek elszámolásával kapcsolatos eljárási feltételeket.

5. Az egyik kifogás benyújtója szerint a most vizsgált kérdéssel azonos tartalmú kérdést hitelesített korábban a 133/2007. (V. 8.) OVB határozat, és azt a 97/2007. (XI. 29.) AB határozat jóváhagyta. Az OVB-nek ezért jelen ügyben a megelőzés elvét kellett volna alkalmaznia.

A 97/2007. (XI. 29.) AB határozat alapján az alábbi kérdés bocsátható népszavazásra: „Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy a képviselők számlával legyenek kötelesek elszámolni költségtérítésükről?”

A 472/2007. (XI. 12.) OVB határozat által hitelesített aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselőknek csak a bizonylattal alátámasztott elszámolható kiadásai után járhat költségtérítés?”

A 102/2007. (XII. 12.) AB határozat alapján „az Nsztv. 12. §-ában megfogalmazott tilalom csak arra az esetre vonatkozik, ha az azonos tárgyú népszavazási kérdést már hitelesítették [vagyis a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján azt az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látta el, ld. 57/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 809, 815.]. A Ve. 117. § (1) bekezdése alapján az OVB a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül köteles hitelesíteni. Sem az Nsztv., sem a Ve. nem rendelkezik azonban arról az esetről, ha az újabb népszavazási kezdeményezést az előző hitelesítése előtt nyújtották be. Az OVB – csakúgy, mint az Alkotmánybíróság – kizárólag azt vizsgálhatja tehát, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Törvényi szabályozás hiányában az OVB az OVBh.-val elbírált kérdés esetében nem alkalmazhatta a megelőzés elvét.” (ABK 2007. december, 1230, 1234.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely a 472/2007. (XI. 12.) OVB határozatot amiatt kérte megsemmisíteni, mert az OVB a megegyező tárgyú kérdések hitelesítésének esetében nem alkalmazta a megelőzés elvét.

6. Végül azt a kifogást vizsgálta az Alkotmánybíróság, amely szerint az Alkotmány 20. § (2) bekezdéséből és 20/A. § (1) bekezdéséből levezetett képviselői függetlenséget sértené, ha a képviselők költségeiről szóló igazolásokat állami intézmény ellenőrizhetné.

A képviselői függetlenség az alkotmánybírósági gyakorlatban a képviselői mandátum szabadságát jelenti. [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 38.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 200–201.; 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, 496.] A szabad mandátumot mindenekelőtt a mentelmi jog [Alkotmány 20. § (3) bekezdés], az összeférhe-

telenség jogintézménye [Alkotmány 20. § (5) bekezdés] és az országgyűlési képviselők anyagi függetlensége [Alkotmány 20. § (4) bekezdés] biztosítja. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a törvényhozónak úgy kell kialakítania a képviselőket megillető juttatások rendszerét, hogy a képviselő anyagilag valóban független legyen, ugyanakkor a képviselőséget az állami szabályozás ne formálja hasznot hajtó foglalkozássá.

Az Alkotmány 20. § (2) bekezdése előírja, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében kötelesek végezni. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdése alapján a képviselőket „költségeik fedezésére költségtérítés” illeti meg. A két alkotmányos rendelkezés együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy az állam a képviselőknek a politikai közösség érdekében végzett tevékenységük során indokoltan felmerülő költségeit téríti meg. Ezt az állami kötelezettséget a népszavazásra bocsátandó kérdés nem érinti, az ugyanis a költségek elszámolásának módjára vonatkozik.

A kérdésben kiírt népszavazás eredményessége esetén az Országgyűlés tud olyan törvényt alkotni, amely anélkül, hogy a képviselő anyagi függetlenségét korlátozná, lehetővé teszi az Alkotmány 20. § (2) és (4) bekezdését sértő, jogosulatlan költségtérítésre vonatkozó igények kiszűrését. Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely a képviselői függetlenségre hivatkozva kérte a népszavazási kérdés hitelesítésének megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 472/2007. (XI. 12.) OVB határozatot helyben hagyta.

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

Budapest, 2008. április 28.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1405/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 68. számában

63/2008. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Kovács Péter, dr. Paczolay Péter és dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 9/A. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja, (3) bekezdése, (4) bekezdés *b)* pontja, továbbá (6) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat 2008. szeptember 30. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény 4. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat a határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és a 3. § (3) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet eredményezett, hogy az Országgyűlés nem alkotott megfelelő törvényi garanciákat arra, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 9/A. §-a alapján létrejött alapítványok a hozzájuk beérkezett támogatást a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvényben meghatározott alapítványi célokra fordítsák. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2008. szeptember 30-ig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény egésze, 3. § (2) bekezdése, valamint 4. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt az indítványt, amely a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 9/A. §-a és a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmány 2. § (3) bekezdésével, 3. § (1) és (2) bekezdésével, valamint 7. § (1) és (2) bekezdésével összefüggésben kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Ptv.) pártalapítványokra vonatkozó rendelkezései, valamint a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Pmtv.) egésze és egyes szakaszai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

2.1. Az egyik indítvány szerint a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* pontja elfogadásával a jogalkotó alkotmányellenes módon különböztetett a pártok között, e szerint ugyanis teljes alapítványi támogatást csak az előzőleg legalább két, egymást követő parlamenti ciklusban képviselőcsoporttal rendelkező párt alapítványa kaphat. A megkülönböztetés alapja a tartós parlamenti jelenlét, amely azonban a népakarat kialakításában való közreműködés képessége szempontjából irreleváns. Az öt százalékos eredménnyel éppen bejutott új párt és az ugyanolyan eredményt elérő, de már korábban a parlamentben frakciót alakító régi párt alapítványa által kapott támogatás között így akár száz százalékos eltérés is lehet. Az indítványozó szerint a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* pontja ezért ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglaltakkal.

2.2. Az indítványozó úgy véli, a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *b)* pontja, amely kizárólag a parlamenti pártok számára teszi lehetővé, hogy alapítványt hozzanak létre, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik. Álláspontja szerint a szabály a relatíve jelentős, de az 5, 01%-os társadalmi támogatottsággal nem rendelkező pártokat teljes egészében kizárja a költségvetési támogatás egy fajtájából. Ez a megkülönböztetés a népakarat kinyilvánításában való képességgel nem indokolható, ezért ésszerűtlen, következőképpen alkotmányértő.

2.3. A Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *b)* pontját a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sértőnek tartja az indítványozó, mert az a parlamentből kiesett, de korábban két cikluson át frakcióval rendelkező párt által alapított pártalapítvány számára biztosítja az alaptámogatást, míg az e párttal azonos eredményt elérő, de korábban két cikluson át frakcióval nem rendelkező párt alapítványa számára nem. A pártok múltban elért eredménye alapján történő megkülönböztetés sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, érvel az indítványozó.

Ez a rendelkezés továbbá különbséget tesz a Ptv. módosítás előtt és után kiesett, korábban legalább két cikluson át frakcióval rendelkező pártok alapítványai között is, kedvezőbb helyzetbe hozva a Ptv. módosítás után a parlamentből kiesett pártok által alapított alapítványokat.

2.4. Az indítványozó szerint a Ptv. 9/A. §-a közvetett módon különböztet az egyes pártok között, mert látszólag semleges feltételeket állapít meg a költségvetési támogatás elnyeréséhez, valójában azonban a jelenlegi négy parlamenti párt által alapított alapítványoknak juttat támogatást, és e pártok számára a parlamentből való kiesésük esetén is kedvezőbb helyzetet biztosít.

Az indítvány szerint a politikai stabilitás megőrzése egy születő demokráciában indokolhatja a pártok esélyegyenlőségének korlátozását. Egy konszolidálódó demokráciában azonban a politikai rendszer megújulási képessége teszi lehetővé, hogy a politikai pártok reagálni tudjanak a társadalom változásaira és meg tudjanak felelni a választók új vagy módosuló igényeinek. A törvényhozó azonban a Ptv. módosításával olyan versenyelőnyt biztosított a politikai rendszerben meggyökeresedett pártoknak, amely a rendszer megújulási képességét veszélyezteti.

Mindezek miatt az indítványozó a Ptv. 9/A. § (2) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérte. Tekintettel arra, hogy e rendelkezések megsemmisítése miatt a 9/A. § alkalmazhatatlanná válna, mert nem lesz olyan norma, amely a jogosultsági feltételeket meghatározná, a kérelmező a teljes 9/A. § megsemmisítését kérte indítványában.

2.5. Ugyanez az indítványozó a Pmtv. egésze megsemmisítését is kezdeményezte. Álláspontja szerint az Országgyűlés a Pmtv.-t – tévesen – minősített többséget igénylő törvényként fogadta el, így elvonta saját jogát ahhoz, hogy azt a későbbiekben egyszerű többséggel módosítsa vagy helyezze hatályon kívül [Alkotmány 24. § (2) bekezdés]. Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés a Pmtv. megalkotása során eltért a törvényalkotás formalizált szabályaitól, megsértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az indítványozó ezért a Pmtv. megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

2.6. Az indítvány végül azt kérte, hogy ha az Alkotmánybíróság a Pmtv. egészét nem találja alkotmányosértőnek, akkor a Pmtv. 4. § (3) bekezdését semmisítse meg, mert e rendelkezés azt eredményezi, hogy a pártalapítványok esetében több arra jogosult ellenőrző hatóság nem gyakorolhatja a feladatkörébe tartozó pénzügyi-gazdasági ellenőrzési hatáskörét. A Pmtv. 4. § (3) bekezdése ezáltal ésszerűtlenül, így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző módon különböztet a költségvetési támogatásban részesülő pártalapítványok és a pártok által alapított egyéb alapítványok között, valamint a költségvetési támogatásban részesülő pártalapítványok és az ún. magánalapítványok között.

3.1. Egy másik indítványozó is a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja, továbbá (3) bekezdése megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint a pártalapítványoknak a pártok működését segítő tevékenysége nem kötődik a parlamenti pártok sajátos feladataihoz, ezért nincs ésszerű indoka annak, hogy a Ptv. 9/A. § (2) bekezdése kizárólag a parlamenti pártok alapítványai számára biztosítja a teljes támogatást, és annak sem, hogy még a

parlamenti pártok között is különbséget tesz azok korábbi választási eredményei alapján. Ez a szabály a jelenlegi politikai status quo fenntartását célozza és akadályozza a megújulás lehetőségét, ezáltal torzítja a népakarat kialakítását, kinyilvánítását. A Ptv. kifogásolt rendelkezései ezért az Alkotmány 3. § (1) bekezdésével és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével ellentétes szabályokat tartalmaznak.

3.2. Az indítványozó a Pmtv. 3. § (2) bekezdését is támadta, mert az lehetővé teszi, hogy a pártalapítványhoz bármely belföldi jogalany (akár költségvetési szerv, adott esetben a magyar állam) csatlakozhasson, ami sérti az Alkotmány 3. § (3) bekezdését. A külföldi jogalany csatlakozásának lehetősége az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétes. Mivel a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései a pártalapítványokra is alkalmazandók, az indítványozó szerint a Pmtv. 3. § (2) bekezdésének megsemmisítése az alkotmányellenes helyzetet nem számolja fel. Ezért az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, és azt, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a jogalkotót a közpénzekből gazdálkodó szervezetektől és külföldi államoktól érkező adományok elfogadását tiltó szabály megalkotására.

3.3. Az indítvány az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértőnek tartja a Pmtv. 4. § (1)–(3) bekezdéseit is. Az alapító személye és a pártalapítvány célja sem indokolja a magánalapítványok közötti azt a megkülönböztetést, amely kivonja a pártalapítványokat az államigazgatási felügyelet és ellenőrzés alól.

Mindezek alapján az indítványozó a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja, (3) bekezdése, továbbá a Pmtv. 3. § (2) bekezdése és 4. § (1)–(3) bekezdései megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

4.1. A harmadik indítványozó a Ptv. 9/A. §-a és a Pmtv. egésze megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint a parlamenti pártok e jogszabályokkal az Alkotmány 2. § (3) bekezdését sértő módon kizárólagos politikai hatalomra törekszenek, „megpróbálják bebetonozni [...] a jelenlegi országgyűlési struktúrát”, s ezáltal olyan helyzetet teremtenek, amely az újonnan alakuló pártokat és a parlamenten kívüli pártokat eleve ellehetetleníti. Az indítványozó szerint az Alkotmány 3. § (2) bekezdése nem tesz különbséget a parlamenten belüli és kívüli pártok között. A Ptv. 9/A. §-a és a Pmtv. ugyanakkor lehetetlen helyzetbe hozza az újonnan alakuló pártokat, kizárja, hogy alkotmányos jogaikkal éljenek, ezért e törvények sértik az Alkotmány 3. §-át. Az indítványozó szerint a két jogszabály ellentétes az Alkotmány 7. § (1) és (2) bekezdésével is, mert a Ptk.-val párhuzamos, illetve a Ptk.-t sértő rendelkezéseket tartalmaz, és mert a jogszabály elfogadása a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17., 18. és 20. §-ába ütköző módon történt. Végül az indítvány hangsúlyozza, hogy a két törvény, ezen belül különösen a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* pontja az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdéseit is sérti, mert hátrányosan

érinti az újonnan alakuló pártot támogató vagy azzal szimpatizáló állampolgárokat, és mert indokolatlanul különböztet az egyes alapítványok: a civil szféra alapítványai és a pártalapítványok között.

Az Alkotmánybíróság ezeket az indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (2) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványok által érintett rendelkezései:

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

(3) Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.”

„3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

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

(2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

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

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

2.1. A Ptv.-nek az indítványok által támadott rendelkezései:

„9/A. § (1) A párt a politikai kultúra fejlesztése érdekében tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevé-

kenység folytatása céljából, külön törvény rendelkezései szerint, az e §-ban meghatározott költségvetési támogatásra jogosult alapítványt hozhat létre.

(2) Az (5) bekezdés szerinti költségvetési támogatásra az az alapítvány jogosult, amelyik megfelel az alábbi feltételeknek:

a) az alapítványt alapító párt képviselői az Országgyűlésben legalább két, egymást követő országgyűlési választást követően képviselőcsoportot alakítottak, és

b) az Országgyűlés megválasztását követően az alakuló ülésen a párt képviselőcsoportja bejelentette megalakulását, továbbá

c) az alapítvány alapító okirat szerinti célja kizárólag az (1) bekezdés szerinti tevékenységre irányul.

(3) Az (5) bekezdés a) pontja szerinti költségvetési támogatásra az az alapítvány jogosult,

a) amely megfelel a (2) bekezdés b)–c) pontja szerinti feltételeknek, vagy

b) amelynek a (2) bekezdés szerinti támogatása azért szűnt meg, mert a képviselőcsoport az Országgyűlés mandátumának lejártával megszűnt.

(4) Az alapítvány a támogatási jogosultságát elveszíti:

a) ha nem felel meg a (2) bekezdés szerinti jogosultsági feltételeknek;

b) a (3) bekezdés b) pontja szerinti alapítvány esetében a képviselőcsoport megszűnését követően megalakuló Országgyűlés mandátumának lejártával.

(5) A támogatás formái és mértéke:

a) alaptámogatás: az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény szerinti egyévi képviselői alapdíj huszonötszöröse;

b) mandátumarányos kiegészítő támogatás: képviselőnként az éves képviselői alapdíj 85%-a;

c) eseti támogatás: az éves költségvetési törvényben kiemelt célra rendelt, az a) és b) pontban foglaltak megfelelő alkalmazásával meghatározott összeg.

(6) Az (5) bekezdés b) pontjában foglalt támogatás számításánál a (2) bekezdés b) pontja szerinti létszámot kell figyelembe venni.

(7) Az (5) bekezdés szerinti támogatás összegét a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg.

(8) Pártonként csak egy alapítvány részesíthető az e § szerinti költségvetési támogatásban.”

2.2. A Pmtv.-nek az indítványok által támadott rendelkezései:

„1. § A pártok a politikai kultúra fejlesztése érdekében tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási tevékenységük elősegítésére a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényben meghatározott költségvetési támogatásra jogosult alapítványt (a továbbiakban: alapítvány) hozhatnak létre. [...]

3. § (1) Az alapítványra a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) Az alapítványhoz bárki feltétel nélkül csatlakozhat, az alapító okirat azonban előírhatja, hogy a csatlakozás elfogadásához a kezelő szerv jóváhagyása szükséges.

(3) Az alapítvány támogatást csak egyértelműen azonosítható személytől fogadhat el. A támogatás az azt nyújtó személy pénzforgalmi számlájáról az alapítvány pénzforgalmi számlájára történő átutalással történik.

(4) Az alapítvány számára támogatást nyújtó személy azonosításához szükséges adatok és a támogatás összege közérdekből nyilvános adatnak minősül, és azt a támogatás beérkezését követő harminc napon belül az alapítvány honlapján közzé kell tenni, ha

a) a támogatás összege az ötszázezer forintot, vagy

b) külföldről származó támogatás összege a százezer forintnak megfelelő értéket meghaladja. [...]

(6) Az alapítvány céljára legalább a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 9/A. § (5) bekezdés a) pontja szerinti alaptámogatás 1%-ának megfelelő összegű vagyont kell rendelni.”

„4. § (1) Az alapítvány törvényességi felügyelete során a Ptk. 74/F. §-át azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az alapítvány törvénysértése esetén az ügyész a bírósághoz fordul.

(2) Az alapítvány gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult.

(3) Államigazgatási szerv az alapítvány gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a Pmtv. egésze alkotmányosságát formai szempontból vizsgálta.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 63. § (3) bekezdésében megfogalmazott követelmény csak a Ptv. elfogadására vonatkozik, egyéb, a pártokat közvetlenül vagy közvetetten érintő törvények elfogadására nem. Az indítványozó a Pmtv. egésze megsemmisítését azért kezdeményezte, mert azt az Országgyűlés kétharmados törvényként fogadta el.

2. Az Alkotmány 63. § (3) bekezdése felhatalmazást ad az Országgyűlésnek, hogy a pártok gazdálkodásának és működésének szabályait kétharmados szavazataránnyal elfogadott törvényben állapítsa meg. Ez a törvény jelenleg a Ptv., amely az Alkotmány 3. §-ának megfelelően meghatározza a pártok működésének és gazdálkodásának azokat az elemeit, amelyek feltétlen garanciát jelentenek arra, hogy a pártok a népakarat kialakításával és kinyilvánításával kapcsolatos funkcióikat alkotmányos keretek között láthassák el. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a Ptv. koncepciójának lényegi elemeire vonatkozik a kétharmados előírás. [31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258, 260–264.; 95/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1327, 1337.] Azok a szabályozási kérdések, ame-

lyek nem tartoznak a Ptv. lényeges koncepciójába, egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvényben rendezhetők. Ezért az Alkotmánybíróság az 549/B/2000. AB határozatban nem tartotta alkotmánysértőnek, hogy az állami tulajdonban lévő ingatlanok pártok által történő használatáról szóló 2000. évi XCIV. törvényt, valamint az állam tulajdonában és pártok használatában álló ingatlanok hasznosításának rendezéséről szóló 2000. évi XCV. törvényt egyszerű szótöbbséggel fogadta el az Országgyűlés (ABH 2005, 913.).

3. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy a Pmtv. rendelkezései a Ptv. szabályozási koncepciójának lényeges elemeit érintik-e. A Ptv. 5. §-ából és a 9/A. §-ából következően a jelenlegi pártfinanszírozás két lényeges eleme: az alaptámogatás, továbbá a pártalapítványoknak juttatott teljes költségvetési támogatás vagy alaptámogatás. A Ptv. 9/A. §-a meghatározza a támogatásra való jogosultság feltételeit, a támogatás formáit és mértékét és azt, hogy pártonként csak egy alapítvány részesíthető a szóban forgó költségvetési támogatásban. Egyebekben jelzi, hogy a pártalapítvány „külön törvény rendelkezései szerint” [9/A. § (1) bekezdés] hozható létre. A 2003. évi XLVI. törvényhez fűzött indokolás szerint „a pártok működésével való szoros összefüggés” miatt a törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők legalább kétharmadának szavazata szükséges.

A Ptv. felhatalmazása alapján megalkotott Pmtv. ütemezi a támogatás kifizetését, meghatározza, hogy a Ptk. alapítványra vonatkozó rendelkezései mennyiben alkalmazandók a pártalapítványra, a támogatás nyilvánosságára vonatkozó szabályokat tartalmaz, kizárja az ügyész törvényességi felügyeletét, és azt, hogy a pártalapítványok gazdasági-pénzügyi ellenőrzését államigazgatási szerv végezze, továbbá rendelkezik arról, hogy „az alapítványok indulása minél kedvezőbb helyzetből és zökkenőmentesebben történjen” (a Pmtv. részletes indokolása).

A törvényhozó a Ptv. tehermentesítése miatt külön törvényben rendezte a pártalapítványok költségvetési támogatására vonatkozó szabályokat, de ez nem jelenti azt, hogy e külön törvény ne volna az Alkotmány 63. § (3) bekezdéséből következően minősített többséget igénylő jogszabály. A pártalapítványhoz csatlakozás kérdése, a pártalapítvány számára juttatott támogatás nyilvánosságának szabályai, valamint a pártalapítvány elszámoltathatósága mind lényeges, a pártalapítvány gazdálkodását érintő kérdések. A hatályos magyar szabályozás alapján a pártok állami támogatása két elemből áll: a pártok közvetlen költségvetési támogatásából és a pártalapítványoknak juttatott költségvetési céltámogatásból. Az utóbbira vonatkozó rendelkezések nem csupán a pártalapítvány, hanem az azt alapító párt gazdálkodását is érintik, ezért azok az Alkotmány 63. § (3) bekezdése alapján kétharmados szavazattöbbséget igénylő szabályok.

Az Országgyűlés tehát az Alkotmány 63. § (3) bekezdésének megfelelően járt el, amikor a Pmtv.-t a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához kötött törvény-

ként fogadta el. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította azt az indítványt, amely a Pmtv. egésze megsemmisítését kérte amiatt, hogy azt az Országgyűlés minősített többséget igénylő törvényként fogadta el.

IV.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a Ptv. majd a Pmtv. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgálta.

1. A Ptv. 9/A. §-a és a Pmtv. alapján egyes pártok a politikai kultúra fejlesztése érdekében tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység folytatására költségvetési támogatásra jogosult alapítványt hozhatnak létre. A törvények kihirdetését követően több indítvány érkezett az Alkotmánybíróságra, amelyek e törvényeket elsősorban az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szempontjából kifogásolták. Az indítványok szerint a támadott jogszabályok alkotmányosértő módon kedvezményezik az Országgyűlésben a törvények elfogadása idején képviselőcsoporttal rendelkező pártokat. Az Alkotmánybíróság a következőkben e kérelmek alapján vizsgálta a pártalapítványokra vonatkozó rendelkezések alkotmányosságát.

Az Alkotmánybíróságnak ezért ebben a határozatában nem kellett állást foglalnia a pártfinanszírozással kapcsolatos valamennyi alkotmányossági kérdésben, így abban sem, hogy az állam az Alkotmány alapján köteles-e a pártok támogatására, továbbá abban sem, hogy ha a jogalkotó a pártok tevékenységét segítő alapítványok költségvetési támogatásáról törvényt alkot, akkor e törvénynek általában milyen alkotmányossági követelményeknek kell megfelelnie.

Az Alkotmánybíróság azonban jelen ügy elbírálásakor is hangsúlyozza, hogy Magyarországon jelenleg a pártok költségvetési támogatására szükség van ahhoz, hogy a politikai pártok el tudják látni az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében rögzített feladataikat. A 2179/B/1991. AB határozat megfogalmazásában „a pártok költségvetési támogatását a magyar jogrendszerben – hasonlóan a legtöbb nyugat-európai állam megoldásához – az indokolja, hogy azok az Alkotmány értelmében közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában, és ezáltal egyfajta sajátos közvetítő szerepet töltenek be állam és társadalom között. [...] az állam bizonyos pozitív intézkedésekkel is segítheti a pártok tevékenységét. Ezért – bizonyos keretek között – nem alkotmányellenes a pártok költségvetésből történő támogatása”. (ABH 1994, 518, 520–521.)

2. Az Országgyűlés 2003. júniusában fogadta el a Ptv. 9/A. §-át beiktató 2003. évi XLVI. törvényt és a Pmtv.-t. Azóta a pártok állami támogatása két elemből áll: a költségvetési alaptámogatásból (Ptv. 5. §) és a pártalapítványoknak juttatott céltámogatásból (Ptv. 9/A. §). Az Alkotmánybíróság ezért elsőként a pártok alkotmányos jogállására és a költségvetésből történő pártfinanszírozásra vonatkozó, jelen ügyben is irányműveletét tekintette át.

Az Alkotmány 3. §-a alapján az állam nem akadályozhatja az alkotmányos keretek között működő pártok létrejöttét és tevékenységét. Az egyesülési jog alapján, az Alkotmány 3. §-ában biztosított intézményi garanciák mellett szabadon alapíthatóak pártok. A megalakult pártok sokfélék, a rendelkezésükre álló anyagi lehetőségek és egyéb forrásaik miatt különböznek egymástól. Eltérő helyzetből indulnak a választópolgárok szavazataiért zajló versenyben, és eltérő mértékben képesek közreműködni a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. Ha a jogalkotó a pártok állami támogatásával kapcsolatos szabályt alkot, köteles figyelembe venni e meglévő különbségeket.

2.1 Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a parlament döntéshozatali képessége és a kormányzás stabilitása érdekében elfogadható, hogy a legcsekélyebb támogatást elért pártok nem jutnak parlamenti mandátumhoz [3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17.]. A hatékony parlamenti működés alkotmányos elvét az Alkotmánybíróság a politikai pártok vonatkozásában mint a pártok Alkotmány 3. § (2) bekezdésben megfogalmazott feladata ellátására való képességét értelmezte és összekapcsolta a párt megfelelő támogatottságával [2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 518.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 202.].

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján tehát a pártnak ahhoz, hogy állami támogatásban részesüljön, képesnek kell lennie alkotmányos feladata ellátására. Arra, hogy politikai eszközökkel működjön közre a népakarat alakításában, kinyilvánításában, részt vegyen az országgyűlési és önkormányzati képviselők választásának szervezésében és segítse az általa támogatott képviselők, és ezáltal a megválasztott országgyűlési, önkormányzati testületek működését [53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 197, 198.; 1456/B/1995. AB végzés, ABH 1996, 908., 1173/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1465.]. Jogszálya ezért minimális követelményeket állíthat a támogató pártok elé, és meghatározhatja, hogy a normatív támogatást csak az e követelményeket teljesítő pártoknak juttatja. Ám e minimális követelményt teljesítő pártok állami támogatása is különbözhet a pártok társadalmi támogatottsága szerint.

Ezt a tesztet alkalmazva az Alkotmánybíróság a 2179/B/1991. AB határozatában azt állapította meg, hogy nem alkotmányosértő a minimális, 1%-os támogatottságot el nem érő pártok állami támogatásból való kizárása (ABH 1994, 518, 520–522.). Az 1%-os küszöb kellően alacsony ahhoz, hogy valóban csak a megfelelő társadalmi támogatottsággal nem rendelkező pártokat zárja ki a költségvetési támogatásból.

Ugyancsak nem minősült alkotmányellenesnek a Ptv.-nek az a szabálya, amely a párttámogatásra fordítható költségvetési előirányzat 25%-át az országos listán mandátumot szerző szavazatok 5%-át elérő pártok között egyenlő arányban rendelte felosztani. A szabály ugyanis az 5%-t elérő kis pártok esélyegyenlőségét segíti, és tekintettel van arra, hogy az országgyűlési képviselőcsoportokat egyenlően terhelnek bizonyos feladatok.

Az Alkotmánybíróság az 549/B/2000. AB határozatban alkotmányosnak találta azt is, hogy meghatározott ingatlanokon ingyenes használati jogot csak a választásokon országos listát állító és az Országgyűlésben képviselőcsoport alakítására jogosultságot szerző párt részére biztosított a törvény. Azt ugyanis egy meghatározott választói támogatottság és a parlamenti pártok speciális feladatai indokolták. Emellett, a törvény nyitott, elvileg minden párt számára elérhető követelményszintet állapított meg (ABH 1995, 913.).

Az alkotmánybírósági gyakorlat tehát megköveteli, hogy a pártok állami támogatására vonatkozó szabályok igazodjanak a pártoknak a népakarat kialakításában és kinyilvánításában betöltött feladataihoz és a társadalmi támogatottságukhoz.

2.2. Miközben az Alkotmánybíróság fenti határozataiban a parlamentáris berendezkedés működőképességét folyamatosan szem előtt tartotta, azt is hangsúlyozta: a demokratikus társadalom alapvető értéke a többpártrendszer megújulási képessége, vagyis az, hogy a rendszer alkalmazkodni tudjon a társadalomban lezajló változásokhoz, meg tudjon felelni a választók módosuló igényeinek [549/B/2000. AB határozat, ABH 2005, 913, 919.].

A parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok választópolgári támogatottságért való versengése. A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül. Ez viszont feltételezi a pártok tevékenységére vonatkozó jogi keret azonosságát. Az államnak ezért semlegesnek kell maradnia a politikai pártok küzdelemben és a politikai verseny feltételeit szabályozó jogszabályok megalkotása során.

2.3. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, hogy szabályt alkosson a pártok állami támogatásának köréről és mértékéről. A törvényalkotási eljárás és a megalkotott törvény egyik legfontosabb alkotmányossági mércéje az indítványozók által hivatkozott Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik [59/1992. (XI. 6.) AB határozat, ABH 1992, 271, 273.]. Következésképpen a jogalkotó a pártokra vonatkozó szabályok megalkotásakor köteles a pártokat egyenlőként kezelni, az egyes pártok szempontjait azonos körültekintéssel és elfogulatlansággal figyelembe venni. A döntéshozatal során nem járhat el önkényesen. A jogalkotónak a törvényalkotási eljárásban szem előtt kell tartania az állami támogatás célját, azt, hogy a pártok el tudják látni az Alkotmányban megfogalmazott feladataikat. Az állami támogatásról szóló szabályozás

nem korlátozhatja a politikai pártok versengésének szabadságát, ezt hangsúlyozza a szlovén Alkotmánybíróság az U-I-367/96. számú ügyben és a cseh Alkotmánybíróság is az US 53/2000. számú döntésében. [Forrás: *Bulletin on Constitutional Case-Law 1999/1, SLO-1999-1-003; 2001/1, CZE-2001-1-005*]

Az elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia. Azt is biztosítani kell, hogy a minden pártra egyformán érvényes jogi norma végül a pártok egy jól körülhatárolható csoportja esetében de facto ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést. Vagyis ha a pártok egyenlőségét szem előtt tartó törvényalkotási eljárás során meghozott törvény pártok közötti megkülönböztetést tartalmaz, annak alkotmányosan elfogadható indoka kell legyen.

2.4. Az Alkotmánybíróság a fenti szempontokat figyelembe véve megállapította, hogy ha a jogalkotó a pártok állami támogatása mellett dönt, a jogi szabályozás alapján a költségvetési támogatás minden parlamenti pártot meg kell hogy illessen. Ez azonban önmagában nem biztosítja a különböző politikai erők egyenlő esélyét a választási küzdelemben. A 3/1991. (II. 7.) AB határozat alapján „az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélynek [...] a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lennie” (ABH 1991, 15, 17.). Az egyes jelöltek és pártok esélyegyenlőségének fontosságát hangsúlyozza a 299/B/1998. AB határozat is (ABH 2000, 753, 757.). Az állami támogatásnak tehát ki kell terjednie minden olyan politikai pártra is, amelyet a választópolgárok jelentős része támogat, és amely az országgyűlési választásokon képviselőjelölteket állít. [53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165, 171.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 201.; *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission, 9–10 March 2001, A. Regular Financing, a. Public Financing*]

3. Az Országgyűlés 2003 júniusában fogadta el a Ptv. 9/A. §-át beiktató 2003. évi XLVI. törvényt és a Pmtv.-t. Ezáltal a pártok közvetlen költségvetési támogatása kiegészült a pártalapítványok támogatásával. A Ptv. 9/A. §-a és a Pmtv. alapján létrehozott alapítványok a 2003. év második felében a költségvetési támogatás időarányos részére váltak jogosulttá. A Pmtv. alapján az akkor létrehozott alapítványokat a támogatás a Pmtv. hatálybalépésének napjától számított időarányos része illette meg, és részükre a nyilvántartásba vételt követő tizenöt napon belül a 2003-ban esedékes teljes támogatást rendelkezésre kellett bocsátani. Egyúttal felhatalmazást kapott a Kormány, hogy az előző évek előirányzat-maradványaiából – függetlenül az eredeti felhasználási céltól – átcsoportosítást hajthasson végre az alapítványok 2003. évi támogatásának biztosítására.

2004-ben a pártok közvetlen költségvetési támogatása nem változott a 2003. évhez képest, de a pártok által létrehozott pártalapítványok összesen kb. egymilliárd forintba voltak jogosultak. Az akkori négy parlamenti párt tehát

több, mint negyven százalékkal több költségvetési pénzhez jutott 2004-ben, mint az előző évben. A parlamentből kimaradt pártok erre a támogatásra nem voltak jogosultak.

2005-ben és 2006-ban sem változott a pártok közvetlen állami támogatása az előző évhez képest. A pártalapítványok támogatása azonban emelkedett.

2007-ben és 2008-ban az alábbi pártalapítványok részesültek költségvetési támogatásban: A Táncsics Mihály Alapítvány (MSZP); a Szövetség a Polgári Magyarorszáért Alapítvány (FIDESZ); a Barankovics István Alapítvány (KDNP); a Szabó Miklós Tudományos, Ismeretterjesztő, Kutatási és Oktatási Szabadelvű Alapítvány (SZDSZ) és az Antall József Alapítvány (MDF). Jelenleg a pártok állami támogatásának jelentős része a pártalapítványoknak jutó normatív támogatás. [Forrás: 2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről; 2006. évi CXXVII. törvény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről; 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről; 2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről; 2003. évi CXVI. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről.]

4. A 2179/B/1991. AB határozat a pártok költségvetési alaptámogatására vonatkozó szabályok alkotmányosságát vizsgálta, a mostani határozat tárgya az állami költségvetésből történő pártfinanszírozás egy különös formája: a pártok által létrehozott alapítványok anyagi támogatása. Pártalapítványt bármely párt létrehozhat, költségvetési támogatásban azonban csak a Ptv. 9/A. §-ában meghatározott feltételeknek megfelelő alapítványok részesednek.

Jelenleg a pártfinanszírozás jelentős része a pártalapítványok költségvetési juttatása. A pártalapítványoknak juttatott költségvetési támogatás alkotmányosságának megítélésakor is irányadóak az Alkotmánybíróságnak a pártfinanszírozással kapcsolatban tett megállapításai.

4.1. A Ptv. pártalapítványokra vonatkozó szabályait valamennyi indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek találta. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a Ptv. milyen megkülönböztetéseket alkalmaz. A Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontja alapján kizárólag az az alapítvány jogosult teljes költségvetési támogatásra, amelyet olyan, a parlamentben frakcióval rendelkező párt alapít, amelynek képviselői az Országgyűlésben legalább két, egymás után következő országgyűlési választást követően is képviselőcsoportot alakítottak, és amelynek alapító okirat szerinti célja a politikai kultúra fejlesztése érdekében történő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység folytatása. [A Ptv. 9/A. § (5) bekezdése alapján a teljes költségvetési támogatás az alaptámogatásból, a mandátumarányos kiegészítő támogatásból és az eseti támogatásból áll.]

A többi, parlamenti frakcióval rendelkező párt által alapított, költségvetési támogatásra jogosult pártalapítvány csupán alaptámogatást kap. Alaptámogatásra továbbá az a pártalapítvány is jogosult, amelyet olyan parlamenten

kívüli párt alapított, amely előzőleg legalább két, egymást követő ciklusban képviselőcsoporttal rendelkezett [Ptv. 9/A. § (3) bekezdés].

A Ptv. tehát különbséget tesz parlamenti és nem parlamenti pártok között; továbbá a parlamenti pártokon belül és a parlamenten kívüli pártok között is aszerint, hogy előzőleg, két cikluson át volt-e a pártnak frakciója az Országgyűlésben.

Az Alkotmánybíróság a következőkben megvizsgálta, hogy a törvény által alkalmazott megkülönböztetések megfelelnek-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

4.2. A Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* pontja a pártalapítvány teljes költségvetési támogatását a parlamenti pártok korábbi választási eredményeihez kapcsolja. Teljes költségvetési támogatásban akkor részesülhet a pártalapítvány, ha az alapító párt képviselői korábban is, legalább két egymást követő parlamenti ciklusban képviselőcsoportot alakítottak.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a korábbi frakcióalapítás ténye alkotmányos módon figyelembe vehető-e a pártalapítványok támogatásakor.

A Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* pontja azáltal, hogy a pártalapítvány támogatását az alapító párt tartós parlamenti jelenlététől teszi függővé, hátrányos helyzetbe hozza az országgyűlési választásokon induló, de az előző ciklusban a parlamentben nem lévő pártokat. E pártok közötti különbségtétel kirívó előnyt biztosít a megelőző két parlamenti ciklus pártjainak, azaz annak a négy parlamenti pártnak, amely e feltételnek megfelel.

A megkülönböztetés indoka a korábbi parlamenti jelenlét. Ez az indok alkotmányosan nem elfogadható, mert az a pártok Alkotmányban meghatározott feladata, a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködése szempontjából irreleváns. A parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok választópolgári támogatottságért való versengése és a rendszeres választások. A párt korábbi választási eredményeiből azonban nem lehet annak jövőbeli eredményeire következtetni és arra sem, hogy jelenleg mennyiben képes alkotmányos feladatát ellátni.

A pártalapítványok ráadásul – a Ptv. alapján – a pártok szakmai és szellemi háttérének biztosítását, a párt eszméinek terjesztését végzik. Ezek a feladatok függetlenek attól, hogy a politikai pártok a korábbi országgyűlési választásokon milyen eredményt értek el.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* pontja sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mert a törvényhozó a parlamentben korábban frakcióval nem rendelkező pártok szempontjait figyelmen kívül hagyva, alkotmányos indok nélkül biztosított jelentős előnyt a Ptv. 9/A. § megalkotását megelőző két parlamenti ciklus pártjainak.

4.3. A Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt feltétel alapján a pártalapítvány akkor jogosult teljes költségvetési támogatásra, ha az elmúlt két ciklusban frakcióval rendelkező alapító párt az Országgyűlés alakuló ülésén képviselőcsoportot alakított.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Országgyűlés alakuló ülésén történő frakcióalakítás ténye alkotmányos módon figyelembe vehető-e a pártalapítványok támogatásakor.

A Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *b*) pontja, amely kizárólag az alakuló ülésen frakcióval rendelkező pártok számára nyújt lehetőséget a teljes költségvetési támogatásban részesülő pártalapítvány létrehozatalára, egyrészt a parlamentbe bejutott és a be nem jutott pártok között, másrészt az Országgyűlés alakuló ülésén, illetve később frakciót alakító, továbbá az egyéni jelöltekkel rendelkező pártok között tesz különbséget.

A különbségtétel abban nyilvánul meg, hogy amíg a parlament alakuló ülésén frakciót alakító pártok alapítványai jelentős költségvetési támogatást kapnak, addig a többi párt alapítványa egyáltalán nem jut támogatáshoz. Emellett, a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *b*) pontja a parlamentben frakcióval nem rendelkező pártokat úgy rekeszti ki a Ptv. és a Pmtv. által biztosított kedvezményből, hogy ezáltal indokolatlanul egyértelmű és jelentős előnyt biztosít azon pártok számára, amelyek a törvény elfogadása idején az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkeztek.

A megkülönböztetés kizárólagos indoka az Országgyűlés alakuló ülésén történő frakcióalakítás ténye. Ez az indok azonban a pártalapítványok költségvetési támogatására való jogosultságakor alkotmányosan nem elfogadható.

A Ptv. 9/A. §-a alkotmányos célja, hogy egy önálló alapítványtípus, a költségvetési támogatásra jogosult pártalapítvány létrehozásával segítse a pártok mellett és azok javára működő kutatóintézetek, szellemi műhelyek kialakulását, az állampolgári tájékoztatást, ismeretterjesztést, és ezáltal a politikai kultúra fejlesztését. Ezek a célok és a célok érdekében végzett pártalapítványi tevékenységek azonban nem kötődnek az országgyűlési képviselőcsoportok speciális feladataihoz.

A 2179/B/1991. AB határozatban vizsgált Ptv. 5. § (2) bekezdés és az 549/B/2000. AB határozattal jóváhagyott törvény egy sajátos feladattípus, a parlamenti pártok teendőinek ellátásához kapcsol költségvetési támogatást. A Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *b*) pontja azonban nem a parlamenti párt speciális feladataihoz rendel különtámogatást. Minden párt számára egyaránt fontos, hogy alapítványa tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási tevékenységet végezzen. E tevékenységek ellátásának szükségessége nem változik a párt parlamentbe való bekerülésével.

A 27/1998. (VI. 16.) AB határozat szerint „[a]z Alkotmány szóhasználatából nem következik, hogy az „Országgyűlésben képvisellel rendelkező párt” eleve képviselőcsoportként van jelen az Országgyűlésben. Az Országgyűlésben képvisellel rendelkezik az a párt is, amelynek akár egyetlen, egyéni választókerületben indított képviselőjelöltjét megválasztották, vagy amelynek a képviselőlet valamelyik, eredetileg az illető párttól függetlenül a parlamentbe jutott képviselő vállalja – mint ahogy továbbra is képviselve marad az a párt is, amelynek frakciója – például

haláleset miatt – az előírt létszám alá süllyed és megszűnik” (ABH 1998, 197, 202.).

A Ptv. 9/A. §-a elfogadásakor az Országgyűlésben lévő összes párt frakcióval rendelkezett. Nem zárható ki azonban annak lehetősége, hogy pártot az Országgyűlésben kizárólag néhány képviselő képvisel, továbbá az sem, hogy egyes országgyűlési képviselők nem az Országgyűlés alakuló ülésén, hanem később alakítanak frakciót.

A pártok és pártalapítványok állami támogatásakor irányadó lehet az adott párt társadalmi támogatottsága. A Ptv. 5. §-ába foglalt többrétegű szabályozás azért minősült alkotmányosnak a 2179/B/1991. AB határozatban, mert a társadalmi támogatottság mellett egyéb szempontokat (például a pártok alkotmányos funkciói ellátásra való képességét) is figyelembe vett a pártok költségvetési támogatásának meghatározásakor. Ez tette lehetővé az 5%-ot el nem érő, de az 1%-os támogatottságot meghaladó pártok állami költségvetésből való részesedését. A Ptv. 9/A. §-a azonban kizárólag egy, ráadásul a támogatás célja szempontjából nem releváns szempont, az alakuló ülésen történő frakcióalapítás ténye alapján juttat a pártalapítványoknak teljes költségvetési támogatást.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *b*) pontja sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mert a törvényhozó az 5%-os támogatottságot el nem érő pártok szempontjait teljesen figyelmen kívül hagyva, alkotmányos indok nélkül biztosított jelentős előnyt a Ptv. 9/A. § elfogadása idején a parlamentben frakcióval rendelkező pártok számára.

4.4. A Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *a*) pontja alapján alaptámogatás jár a pártalapítványnak, ha az alapító párt a parlamentben képviselőcsoporttal rendelkezik (de korábban, két egymást követő ciklusban nem volt parlamenti frakciója) és az alapítvány alapító okirata a politikai kultúra fejlesztése érdekében történő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység folytatását jelöli meg.

Ez a szabály hátrányos helyzetbe hozza azokat a pártokat, amelyek az országgyűlési választásokon elért eredményeik alapján bejutottak az Országgyűlésbe, ugyanakkor az előző két egymást követő országgyűlési választást követően nem alakíthattak frakciót a parlamentben. Amíg ugyanis az e pártok által létrehozott pártalapítványok csupán alaptámogatásra jogosultak, a korábban legalább két cikluson át frakcióval rendelkező parlamenti pártok által létrehozott pártalapítványok teljes költségvetési támogatásban részesülnek.

A Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *b*) pontja alapján alaptámogatásra jogosult a pártalapítvány, ha az alapító párt kiesett a parlamentből, de korábban két egymást követő ciklusban képviselőcsoporttal rendelkezett. Az ilyen pártalapítvány tehát korábban, a Ptv. 9/A. § (2) bekezdése alapján teljes költségvetési támogatásban részesült, de az Országgyűlés mandátumának lejártával megszűnt a párt képviselőcsoportja, így az általa létrehozott pártalapítvány a továbbiakban alaptámogatásra lesz jogosult.

A rendelkezés indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza azokat a pártokat, melyek a korábbi két egymást követő

parlamentari ciklusban nem alakítottak ugyan képviselő-csoportot, de amelyek választási eredménye nem marad el azon pártokétól, amelyek számára a *b)* pont biztosítja az alaptámogatást. A hátrány abban áll, hogy a választásokon a *b)* pontban hivatkozott pártokkal azonos eredményt elérő pártokat a Ptv. 9/A. §-a kizárja a költségvetési juttatásból: a pártalapítványok számára juttatott teljes támogatásból és az alaptámogatásból is.

A Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontjai esetében a pártok közötti megkülönböztetés indoka a korábbi parlamenti jelenlét. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 4.3. pontban hangsúlyozta, állami támogatás juttatásakor a múltban elért választási eredmény nem szolgálhat a pártok közötti megkülönböztetés alkotmányos alapjául. Demokráciában jogszabály a korábbi országgyűlési választások eredményei alapján nem hozhat előnyösebb helyzetbe egyes pártokat a későbbi országos választásokon.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontjai sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mert a törvényhozó a parlamentben korábban frakcióval nem rendelkező pártok szempontjait figyelmen kívül hagyva, alkotmányos indok nélkül biztosított jelentős előnyt a Ptv. 9/A. § megalkotását megelőző két parlamenti ciklus pártjainak.

5. Összefoglalásul megállapítható: a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja, továbbá (3) bekezdése látszólag semleges, minden párt számára elérhető követelményszintet állapított meg ahhoz, hogy pártalapítványa teljes költségvetési támogatáshoz jusson. Valójában azonban e rendelkezések a pártok esélyegyenlőségét erősítik, mert a Ptv. 9/A. §-a elfogadása idején a parlamentben frakcióval rendelkező négy párt versenylőnyét konzerválják.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja, továbbá (3) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, ezért e rendelkezéseket 2008. szeptember 30. napjával megsemmisítette. A pro futuro megsemmisítést az indokolja, hogy a törvényhozónak az Alkotmánynak megfelelően újra kell szabályoznia azokat a feltételeket, amelyek a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítványokat költségvetési támogatásra jogosítják.

A Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjának, továbbá (3) bekezdésének megsemmisítése következtében az e rendelkezésekre visszautaló Ptv. 9/A. § (4) bekezdés *b)* pontja és (6) bekezdése értelmét veszti. Az Alkotmánybíróság ezért a Ptv. 9/A. § (4) bekezdés *b)* pontját és (6) bekezdését 2008. szeptember 30. napjával megsemmisítette.

V.

Az Alkotmánybíróság a következőkben a Pmtv. indítványozók által támadott rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgálta.

1. Mindhárom indítvány kifogásolja, hogy a Pmtv. egyes szabályai alkotmányos indok nélkül, így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő módon különböztetnek a pártalapítványok és a magánalapítványok között. Ilyen szabálynak tekintik az indítványozók a Pmtv. 4. § (1)–(3) bekezdéseit, amelyek kivonják a pártalapítványokat az ügyészi törvényességi felügyelet és az államigazgatási ellenőrzés alól.

2.1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat első lépéseként a Pmtv. 4. § (1)–(3) bekezdéseiben alkalmazott megkülönböztetéseket vette sorba.

A pártalapítványra irányadóak a Ptk.-nak az alapítványra vonatkozó rendelkezései (74/A.–74/G. §). A Pmtv. azonban több eltérést is megfogalmaz. A pártalapítvány gazdasági-pénzügyi és törvényességi ellenőrzését például a pártokra vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan rendezi:

Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 14. § (2) bekezdése szerint a párt törvénytiséte esetén az ügyész keresetet indít a párt ellen. A Pmtv. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapítvány törvénytiséte esetén az ügyész a bírósághoz fordul. A Ptv. 10. §-a alapján a pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSz) jogosult. A Pmtv. 4. § (2) bekezdése ezt a szövegezést szó szerint átveve rendelkezik úgy, hogy a pártalapítványok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az ÁSz jogosult. Hasonlóképpen, a Ptv. 10. § (2) bekezdésében foglaltakat veszi át szerint a Pmtv. 4. § (3) bekezdése, „[á]llamigazgatási szerv az alapítvány gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult”.

2.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ügyészi törvényességi felügyelet és az államigazgatási ellenőrzés alóli mentességet pártok esetében az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében meghatározott feladat: a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködés indokolja.

A Ptv. 9/A. §-a alapján létrehozott, költségvetési támogatásra jogosult alapítványok nem pártok. A bírósági nyilvántartásba vett pártalapítványok működését nem az Alkotmány 3. §-a, hanem az Alkotmány 61. §-a és 63. §-a részesíti védelemben. A pártok által létrehozott alapítványoknak a feladatuk sem az, hogy szervezeti keretet biztosítsanak a népakarat kialakításához és kinyilvánításához. Arra a célra jöttek létre, hogy a politikai kultúra fejlesztése érdekében tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási tevékenységet végezzenek (Pmtv. 1. §). Az alapítványokat ugyan pártok hozzák létre, de ezt követően a pártoktól szervezetileg és személyileg is független alapítványként kell működniük. A politikai párt és a pártközeli alapítvány eltérő céljait, feladatát, alkotmányjogi státuszát hangsúlyozza a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2 BvE 5/83 (1 BVerGE 73) döntése is. E határozat szerint nem alkotmányellenes a pártközeli alapítványok állami finanszírozása, ha ezek az alapítványok a pártoktól jogilag

és ténylegesen is függetlenek, önállóan és szabadon látják el alapítványi feladataikat.

3. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a határozat IV. 2.3. pontjában hangsúlyozta, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik. Az alapítvány és a párt által létrehozott pártalapítvány is jogi személy. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy van-e a pártalapítványoknak olyan megkülönböztető jellemzője, amely alkotmányosan indokolja a kivételes bánásmódot.

A Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött pártalapítványokat a törvényben biztosított költségvetési támogatás különbözteti meg az ugyanolyan célra a pártok által a Ptk. 74. §-a alapján létrehozott alapítványoktól. A pártok közvetítő szerepet töltenek be a közhatalom és a választópolgárok között. E feladat ellátásában a pártalapítványok segítik a politikai pártokat. A költségvetési támogatás indoka a pártalapítványoknak e speciális közérdekű tevékenysége. A meghatározott választópolgári támogatottsággal rendelkező pártok ugyanis a pártalapítványok segítségével végzik az általuk képviselt eszmeiségnek megfelelő oktató, kutató, tudományos és ismeretterjesztő munkát, amely a politikai párt szellemi háttérét adja.

A pártalapítványok kivételes bánásmódja nem tekinthető önkényesnek, ha azt e speciális közérdekű tevékenység indokolja. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy e tevékenységre tekintettel alkotmányosan indokolható-e, hogy a pártalapítványok számára a törvényhozó ügyészi törvényességi felügyelet és a gazdasági-pénzügyi ellenőrzés szempontjából kivételes helyzetet biztosít.

3.1. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben nem feladata az ügyészi törvényességi felügyelet alkotmányosságának vizsgálata. Az indítványozók annak megállapítását kérték, hogy a Pmtv. 4. § (1) bekezdése indokolatlanul mentesíti a pártalapítványokat az ügyészi törvényességi felügyelet alól.

Az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében az alapítványi működés törvényességét is ellenőrzi. Ennek során megvizsgálja, hogy a kezelő szerv tevékenysége nem veszélyezteti-e az alapítvány céljának megvalósítását. Az ügyész a törvénytértés feltárása során többek között a következő intézkedések közül választhat. Általános érvényű rendelkezés (szabályzat, alapszabály stb.) kiadását, módosítását vagy egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezését kezdeményezheti; megtekintheti az alapítvány általános érvényű rendelkezéseit és egyedi döntéseit, a törvényesség érdekében szükség esetén vizsgálatot tarthat; a kezelő szerv vezetőitől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, illetőleg megküldését, továbbá felvilágosítás adását kérheti [a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 13. § (2) bekezdés c), e), f) pontja]. Ha az alapítvány működésének

törvényessége másképp nem biztosítható, az ügyész a bírósághoz fordulhat [Ptk. 74/F. § (2) bekezdés].

Ezzel szemben, ha a pártalapítvány jogszabályt sért, az ügyésznek nincs törvényes lehetősége az Ütv.-ben meghatározott intézkedések megtételére, a jogszabálysértés megszüntetése érdekében közvetlenül a bírósághoz fordulhat.

Az Alkotmánybíróság szerint nincs alkotmányosan elfogadható oka annak, hogy a pártalapítványok és a pártok által alapított egyéb alapítványok feletti ügyészi jogkör eltérő. Nem indokolja ezt az alapító személye, hiszen a párt egyéb, a Ptk. alapján létrehozott alapítványai ugyanilyen mentességben nem részesülnek.

A pártalapítvány kedvezményezését az alapítvány célja és speciális közérdekű tevékenysége sem magyarázza, hiszen bármely más alapítvány segítheti a pártot tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási tevékenységével és az utóbbi alapítvány működését az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálhatja.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Pmtv. alkotmányos indok nélkül biztosít kivételes helyzetet a pártok által a Ptv. 9/A. §-a alapján létrehozott pártalapítványok számára más, ugyanazon feladatot ellátó alapítványokkal szemben.

Tekintettel arra, hogy a bárki (például egy párt) által a Ptk. 74/A. §-ának megfelelően alapított és a Ptv. 9/A. §-a alapján létrehozott alapítványok közötti megkülönböztetésnek nincs alkotmányosan elfogadható oka, a Pmtv. 4. § (1) bekezdése ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével. Az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság a határozat kihirdetése napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság döntéséből nem következik, hogy az ügyészi törvényességi felügyelet pártalapítványokra való kiterjesztése az egyetlen alkotmányos megoldás. A megsemmisítés eredményeképpen a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött pártalapítványokra is irányadó lesz a Ptk. 74/F. §-a. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotó az alapítványok szempontjainak egyenlő figyelembevételével ne rendelkezhetne valamennyi alapítvány esetében az ügyészi törvényességi felügyelet bírósághoz fordulásra való szűkítéséről.

3.2. Az Alkotmánybíróság a Pmtv.-nek az ÁSz ellenőrzésére vonatkozó 4. § (2) bekezdését is megvizsgálta. Ennek során figyelemmel volt arra, hogy a közérdekű információkhoz való hozzáférés alapjoga és végső soron a közösségi döntésekben való egyenlő részvétel követelménye a közpénzek elköltésének átláthatóságát és követhetőségét követeli.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján „a közhatalmat gyakorló intézmények mellett az állami költségvetésből részesülő más intézmények is kötelesek működésüket kellőképpen dokumentálni: a közfeladat ellátásával kapcsolatos tevékenységüket érintő információkat mindenekelőtt le kell jegyezniük, azaz rögzíteniük kell a közérdekű adatokat.” [32/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 430, 438.]

Ennek érdekében az ÁSz az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 2. § (5) bekezdése alapján minden alapítvány esetében ellenőrzi az állami költségvetésből nyújtott támogatás vagy az állam által meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását. E tekintetben nincs tehát különbség a Ptk. és a Ptv. alapján létrehozott alapítványok között, a költségvetési támogatás felhasználását minden esetben ellenőrzi az ÁSz.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította: a Pmtv. 4. § (2) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, ezért a Pmtv. megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Pmtv. 4. § (3) bekezdését vizsgálta, amely mentesíti a Ptv. 9/A. §-a alapján létrehozott pártalapítványokat az alapítványokra egyébként irányadó államigazgatási szerv általi gazdasági-pénzügyi ellenőrzés alól.

A pártalapítványok az általános forgalmi adó alanyai [az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 5. § (1) bekezdés], társasági adóalanyok [a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 2. § (2) bekezdés g) pont], munkáltatók (kifizetők) lehetnek [a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 2. § (2) bekezdés].

Az adók megállapítása, beszedése, az adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzése az adóhatóságok feladata [az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 10. § (2) bekezdés]. Az adóhatóságok államigazgatási szervek, ezért a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítványok adókötelezettségeinek teljesítését nem ellenőrizhetik. A Pmtv. 4. § (3) bekezdése miatt mentesülnek ezek az alapítványok az egészségbiztosítási szervek ellenőrzése alól is.

E mentességet az alapító személye nem indokolja, hiszen a párt egyéb, a Ptk. alapján létrehozott alapítványai ugyanilyen mentességben nem részesülnek.

A pártalapítvány kedvezményezését az alapítvány célja és speciális közérdekű tevékenysége sem magyarázza, hiszen bármely más alapítvány segítheti a pártot tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási tevékenységével úgy, hogy e működés felett a fent említett hatóságok pénzügyi-gazdasági ellenőrzést gyakorolnak.

Még a közhasznú szervezet minősített alapítványok sem részesülnek a pártalapítványokat megillető kedvezményben. A közhasznú szervezetek adóellenőrzését az állami adóhatóság látja el [a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 21. §].

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Pmtv. alkotmányos indok nélkül biztosít kivételes helyzetet a pártok által a Ptv. 9/A. §-a alapján létrehozott alapítványok számára más, ugyanazon feladatot ellátó alapítványokkal szemben. A Pmtv. 4. § (3) bekezdése a pártalapítványokat indokolatlanul kedvezményezi, ami sérti a jogalanyok egyenlőként kezelését előíró Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést a határozat kihirdetése napjá-

val megsemmisítette. Ezt követően a többi alapítványhoz hasonlóan a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött pártalapítványok államigazgatási szerv általi gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére is sor kerülhet.

VI.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Pmtv. 3. § (2) bekezdését, amelyet az indítványozó azért kifogásolt, mert az alapján a pártfinanszírozásban a magyar állam, önkormányzati szervek vagy akár külföldi államok is részt vehetnek, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 3. § (3) bekezdését. A szabályozási hiányosságok miatt az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte az Alkotmánybíróságtól.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint – hivatalból vagy indítvány alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. 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. 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.]

Az Alkotmánybíróság a következőkben megvizsgálta, hogy történt-e jogalkotói mulasztás és e mulasztás alkotmányellenes helyzetet eredményezett-e.

2.1. Az Alkotmány 3. § (3) bekezdése a pártok és a közhatalom szétválasztásának alaptételét tartalmazza. A 962/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „Alkotmány 3. § (3) bekezdése alkotmányos elvként fogalmazza meg a pártok és a közhatalom szétválasztásának követelményét, kimondja, hogy a pártok közhatalmat nem gyakorolhatnak, ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat egyetlen állami szervet sem” (ABH 1995, 627, 631.). A szétválasztás elve azonban nemcsak a pártok és a közhatalom szervezeti és hatásköri összefonódásaival szemben nyújt védelmet. A pártok és az állam elválasztása a pénzügyek területén is indokolt. Ezért az állam, egyes költségvetési intézmények vagy közvetlen költségvetési támogatásban részesülő már szervezetek a normatív előírásoknak megfelelően nyújtott támogatás mellett, burkolt módon nem támogathatnak anyagi-
lag bizonyos pártokat.

A pártok és a közhatalom szétválasztására vonatkozó Alkotmány 3. § (3) bekezdése sérül tehát, ha a pártot segítő alapítvány a költségvetési intézményektől érkező támogatást valójában nem a törvényben megjelölt (tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási) célra használja, hanem közvetlenül az alapító párt finanszírozására. A törvénynek ezért megfelelő garanciát kell nyújtania arra, hogy az alapítványhoz csatlakozók vagyoni hozzájárulása, valamint az alapítványhoz beérkező anyagi támogatás nem válik a pártot a Ptv. szerint megillető állami támogatáson felüli burkolt költségvetési támogatássá.

Jelenleg a Pmtv. nem zárja ki, hogy az alapítványhoz költségvetési szervek csatlakozzanak vagy költségvetési szervek az alapítványokat az őket a Ptv.-ben és Pmtv.-ben megillető összegben felül támogassák. Az alapítvány pénzügyi-gazdasági működésének az alapító politikai párttól való elkülönülése ellen hat, hogy a Pmtv. alapján az alapítvány kezelő szervének tagjait az alapító párt képviselőcsoportjának vezetője jelöli ki. A Pmtv. 3. § (7) bekezdése továbbá lehetővé teszi, hogy az alapító párt tagja vagy állami vezető az alapítvány kezelő szervének tagja legyen. A pártalapítványok kuratóriumaiban így pártelnökök, országgyűlési képviselők és kormányzati tisztviselők is helyet kapnak.

Emellett, a Pmtv. rendelkezései nem garantálják, hogy a pártalapítványok a vagyonukat valóban a törvényben meghatározott célokra (kutatásra, oktatásra) fordítják. Az alapítványok ugyanis szakmai tevékenységükről a Pmtv. alapján nem kötelesek számot adni. A nyilvános beszámolók hiánya viszont azt eredményezi, hogy a pártalapítványok gazdasági viszonyai nem átláthatóak.

Az alapítvány ugyan névtelen támogatást nem fogadhat el, és a támogatást nyújtó személy azonosításához szükséges adatok valamint a támogatás összege közérdekből nyilvános adat, amit a pártalapítvány honlapján közzé kell tenni. A támogatás azonban csak egy meghatározott összeghatár felett nyilvános adat, és az összeghatár nem éves összesítésre, hanem egy alkalomra vonatkozik, ezért az adatok nyilvánosságára vonatkozó szabály könnyen megkerülhető.

Az előírások megsértésével elfogadott támogatás ugyan a Pmtv. alapján a költségvetésbe befizetendő, és a költségvetési támogatás is csökken a jogosulatlanul felvett összeggel. Az átlátható működésre vonatkozó törvényi garanciák hiányában azonban ez a szankció *lex imperfecta*.

Összességében megállapítható: a Pmtv. nem garantálja, hogy az alapítvány a hozzá beérkezett támogatásokat valóban a Pmtv.-ben meghatározott alapítványi célokra fordítja és az nem az alapító párt rejtett költségvetési támogatását szolgálja.

2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta azt az indítványt, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének „független” fordulatát sértőnek tartja, hogy a pártalapítványhoz külföldi állam is csatlakozhat.

A Ptv. 4. § (3) bekezdése szerint a párt vagyoni hozzájárulást más államtól nem fogadhat el. Az Alkotmány 3. § (2) bekezdése alapján a párt közreműködik a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. Alkotmányos feladatának ellátása során a párt képviselői közhatalomhoz juthatnak, ezért kizárt, hogy a pártot anyagi támogatásával külföldi állam befolyásolhassa. Szélső esetben ugyanis felmerülhet a magyar állam külső szuverenitása, azaz függetlensége [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelmének veszélye.

A Pmtv. nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a párt által létrehozott alapítványhoz külföldi állam csatlakozhasson. A Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítvány azonban nem párt, és a párt alkotmányos feladatának ellátásában is csupán közvetett módon vesz részt. Ugyanakkor a Pmtv. és más törvény sem garantálja, hogy az alapítvány a külföldi állam által nyújtott támogatást valóban a Pmtv.-ben megjelölt oktatási és kutatási célra fordítja és az nem a Ptv. 4. § (3) bekezdésében foglalt tilalom megkerülésére irányul. A hatályos törvényi szabályok alapján így nem zárható ki, hogy valamely külföldi állam a párt által létrehozott alapítványhoz csatlakozzon, vagy azt más módon anyagilag támogassa, és e támogatás közvetett módon pártfinanszírozássá váljon.

3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján arra a megállapításra jutott, hogy a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítványokhoz való csatlakozás és az alapítvány támogatására vonatkozó hatályos szabályozás nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és a 3. § (3) bekezdéséből fakadó követelményeknek. Az alkotmányellenességet nem a Pmtv. 3. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés okozza, hanem a szabályozás hiányossága. A jogalkotó ugyanis nem gondoskodott a megfelelő törvényi garanciák megalkotásáról annak érdekében, hogy a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítványoknak a magyar állam, a költségvetési intézmények, továbbá a közvetlen költségvetési támogatásban részesülő más szervezetek általi támogatása ne a párt burkolt költségvetési támogatását szolgálja. Hasonlóképpen nincs törvényi garancia arra, hogy külföldi állam a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítvány számára juttatott adománya végső soron ne az alapító párt befolyásolását jelentse.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította: az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és a 3. § (3) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet eredményezett, hogy az Országgyűlés nem alkotott törvényi garanciákat arra, hogy a Ptv. 9/A. §-a alapján létrejött alapítványok a hozzájuk beérkezett támogatást valóban a Pmtv.-ben meghatározott alapítványi célokra fordítsák. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2008. szeptember 30-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság a Pmtv. 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

VII.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptv. 9/A. §-a és a Pmtv. egésze nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 2. § (3) bekezdésével, amely a társadalom minden szervezete, állami szerv vagy állampolgár számára tiltja, hogy tevékenysége a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására irányuljon. Az a tény, hogy nem minden politikai párt által létrehozott pártalapítvány részesül állami támogatásban, illetve, hogy a jogosultak részesedése nem egyenlő, nem érinti a kizárólagos hatalomgyakorlás tilalmát. Az Alkotmánybíróság ezért a Ptv. 9/A. §-át és a Pmtv. egészét az Alkotmány 2. § (3) bekezdése szempontjából kifogásoló indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a Ptv. 9/A. §-a és a Pmtv. egésze nem áll ellentétben az Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésével. A pártok alapításának és tevékenységének szabadságát garantáló alkotmányos szabály [3. § (1) bekezdés] azt a feltétlen követelményt támasztja az állami szervekkel szemben, hogy ne akadályozzák az alkotmányos keretek között működő pártok létrejöttét és tevékenységét. A pártalapítás és -működés joga az Alkotmány e rendelkezései alapján minden pártot egyaránt megillet, függetlenül attól, hogy parlamenti vagy a parlamentbe be nem jutott pártról van-e szó. Az Alkotmány 3. § (2) bekezdése szintén valamennyi párt alkotmányos feladatát a népakarat kialakításában és kinyilvánításában jelöli meg. Ez a feladatmeghatározó rendelkezés sem tesz különbséget kisebb és nagyobb, parlamenti és nem parlamenti párt között.

Az indítványozó által kifogásolt, a pártalapítvány létrejöttére és költségvetési támogatására vonatkozó rendelkezések az állam pozitív intézkedései közül valók, amelyek alkotmányossági mércéje az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése.

3. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése a nemzetközi jog és a belső jog összhangjára vonatkozóan tartalmaz rendelkezést. Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Sem az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, sem a (2) bekezdéssel nem hozható összefüggésbe az indítványozónak az a felvetése, hogy a Ptv. és a Pmtv. a Ptk-val párhuzamos, illetve a Ptk.-val ellentétes rendelkezéseket tartalmaz. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványozónak a Jat.-tal kapcsolatos kérelmét is. Az alkotmánybíró-sági gyakorlat alapján a Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezését is

sérti [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.]. Az Alkotmánynak a jogalkotási törvény megalkotására vonatkozó 7. § (2) bekezdése nem tette alkotmányos szabállyá a Jat. normáit (496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 496.). Az Alkotmánybíróság ezért elutasította azt az indítványt, amely a Ptv. 9/A. § és a Pmtv. megsemmisítését a Jat. 17., 18. és 20. §-aira tekintettel kérte.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatot az Abtv. 41. §-a alapján tette közzé a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2008. április 29.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kukorelli István s. k.,</i> előadó alkotmánybíró
<i>Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lévay Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Paczolay Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> alkotmánybíró

**Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró
különvéleménye**

1. A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaiban foglalt megsemmisítésekkel, továbbá a 3. pontjában megállapított, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondásával nem értek egyet.

A rendelkező rész 4. és 5. pontjaiban foglalt döntések – az indítványok elutasítását – megalapozott döntésnek tartom, ezért ezeket támogatom.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a határozatban szereplő pártalapítvány kifejezés bár a „közbeszédben” elterjedt, ám nem felel meg a Pmtv. fogalomhasználatának. A Pmtv. címében a pártok működését segítő alapítvány kifejezés szerepel, és a törvény a további rendelkezéseiben az alapítvány megnevezést használja. A költségvetési törvényekben megtalálható ugyan a határozatban használt pártalapítvány kifejezés, ám ez a kifejtettek alapján nem felel meg a Pmtv. terminológiájának.

A német jog a „*politische Stiftung*” („politikai alapítvány”) megjelölést használja, ami álláspontom szerint sokkal inkább kifejezi azt, hogy itt a párt tevékenységét segítő alapítványról van szó. Azért érzem fontosnak a pontos fogalomhasználatot, mert a pártalapítvány kifejezés megtévesztő, azt a látszatot kelti mintha az alapítvány az alapító párt szerve lenne, holott az az alapítótól szervezeti-leg és jogilag egyaránt elkülönülő, önálló jogi személy.

A kifejtettek alapján különvéleményemben – a határozatban foglaltaktól eltérően – a Ptv. és a Pmtv. alapján létrehozott alapítványt politikai alapítvány megnevezéssel jelölöm.

2. A határozat rendelkező részének első pontja 2008. szeptember 30. napjával – *pro futuro* hatállyal – megsemmisíti a Ptv. 9/A. § (2) bekezdésének *a*) és *b*) pontját, valamint annak (3) bekezdését, továbbá – az e törvényi rendelkezésekre visszautaló – Ptv. 9/A. § (4) bekezdés *b*) pontját és (6) bekezdését. [A Ptv. 9/A. § (4) bekezdés *b*) pontja valamint (6) bekezdése megsemmisítésére a törvény utaló szabályozása folytán kerül sor, tekintettel arra, hogy Ptv. 9/A. § (2) bekezdésének *a*) és *b*) pontja, valamint annak (3) bekezdése megsemmisítésével az említett törvényi rendelkezések tartalmatlanná, értelmezhetetlenné válnak.]

2.1. A határozatnak a rendelkező rész 1. pontjához kapcsolódó indokolása a Ptv. 9/A. § (2) bekezdésének *a*) pontját az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközés miatt tekinti alkotmányellenesnek.

Az indokolás a Ptv. 9/A. § (2) bekezdésének *a*) pontjában foglalt törvényi feltételt azért tartja diszkriminatívnak, mert az a parlamentben korábban frakcióval nem rendelkező pártok szempontjait figyelmen kívül hagyva, elfogadható alkotmányos indok nélkül, jelentős előnyt biztosít a Ptv. 9/A. § megalkotását megelőző két parlamenti ciklus pártjainak.

A Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a*) pontja értelmében teljes költségvetési támogatásban akkor részesülhet a politikai alapítvány, ha az alapító párt képviselői korábban is legalább két, egymást követő parlamenti ciklusban képviselő-csoportot alakítottak.

A határozat indokolása szerint ez a törvényi feltétel az alapító párt tartós parlamenti jelenlététől teszi függővé a politikai alapítvány teljes költségvetési támogatását. A korábbi frakcióalapítás ténye, a korábbi parlamenti jelenlét azonban nem tekinthető alkotmányosan elfogadható indoknak arra, hogy a törvényalkotó a különbségtétellel „kirívó előnyt” biztosítson a megelőző két parlamenti ciklus pártjainak, figyelmen kívül hagyva a parlamentben korábban frakcióval nem rendelkező pártok szempontjait.

Álláspontom szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján lefolytatott alkotmányos vizsgálatnak – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján – abból kellett volna kiindulnia, hogy a vizsgált szabályozás tekintetében mi tekinthető homogén csoportnak.

„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. »Nem jelent tiltott diszkriminációt a különböző státusú csoportok [...] jogállásának eltérő szabályozása, mivel ez az eltérés a különböző státus következménye.« [1181/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 551,

552–553.; 269/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 747, 749–750.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.]” [36/2006. (IX. 7.) AB határozat, ABH 2006, 473, 476–477.]

A homogén csoporton belüli diszkrimináció vizsgálatánál arra kellett volna szorítkozni, hogy a politikai alapítványok teljes költségvetési támogatásának a Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *a*) pontjában foglalt egyik törvényi feltétele – az alapjognak nem minősülő, a politikai alapítvány számára biztosított teljes költségvetési támogatás tekintetében – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokok alapján tesz-e különbséget a politikai alapítványok között.

Álláspontom szerint a parlamenti képvisellel rendelkező, és az azzal nem rendelkező pártok a vizsgált szabályozás szempontjából nem alkotnak homogén csoportot, továbbá a parlamenti képvisellel rendelkező pártok alapítványai között a kifogásolt törvényi feltétel alapján érvényesülő különbségtételnek tárgyilagos mérlegelésen nyugvó ésszerű indokai vannak.

A politikai alapítványt – a Ptv. és a Pmtv. rendelkezései alapján – létrehozó párt tartós parlamenti jelenléte, illetve a korábbi (két parlamenti cikluson átívelő) frakcióalapítás ténye olyan törvényi feltételek, amelyeknek van tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, ebből következően nem önkényesek. Nem vitatva azt, hogy a politikai alapítványt létrehozó párt, és az általa alapított politikai alapítvány egymástól szervezetileg és a gazdálkodás szempontjából egyaránt elkülönülő, önálló jogi személy, nem tartom ésszerűtlennek (önkényesnek) azt a törvényi feltételt, amely a politikai alapítvány teljes költségvetési támogatásánál tekintettel van az alapító párt tartós parlamenti jelenlétére, illetve a korábbi frakcióalapítás tényére.

Ahogy a Ptv. törvényi szabályozása alapján a pártok állami (költségvetési) támogatása eltérhet a pártok társadalmi támogatottsága, a pártok Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos feladat ellátására való képessége szerint, úgy véleményem szerint ezek a szempontok tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokul szolgálhatnak a politikai alapítványok teljes költségvetési támogatásának szabályozásában található különbségekre is.

A parlamentbe bekerült és az azon kívül álló párt társadalmi támogatottsága, az Alkotmány 3. § (2) bekezdéséből eredő alkotmányos feladat ellátására való képessége, a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködés mértéke nyilvánvalóan eltérő, és a parlamentbe bekerült pártok által létrehozott politikai alapítványok tekintetében is ugyanezen szempontok képezik a finanszírozás terén fennálló különbségtétel ésszerű indokait.

Megítélésem szerint azokat a politikai alapítványokat kell, hogy megillesse a teljes költségvetési támogatás, amelyeket olyan párt alapít, amely tartósan jelen van a parlamentben, az általa létrehozott frakción keresztül tartósan részt vesz a parlament munkájában, tekintettel arra, hogy a párt által – a Ptv. és a Pmtv. alapján – létrehozott politikai alapítvány vonatkozásában is ésszerű követelmény, hogy az hosszabb távon lássa el az alapítványi célok megvalósí-

tását, ezen keresztül az alapítványi céloknak megfelelően segítse az alapító párt tevékenységét.

A határozat indokolása tényként kezeli, hogy a Ptv. és a Pmtv. hatályos szabályozása értelmében a politikai alapítványoknak juttatott költségvetési céltámogatás a pártok állami támogatásának egyik elme. Így még kevésbé látható be, hogy ha alkotmányosan nem kifogásolható az, hogy a pártok állami támogatása a pártok társadalmi támogatottsága szerint eltér, akkor az említett finanszírozási elem (a politikai alapítványok költségvetési céltámogatása) tekintetében miért nem lehet az eltérő társadalmi támogatottságot kifejező tartós parlamenti jelenlét, illetve a korábbi frakcióalapítás ténye a finanszírozásban megmutatókozó különbség tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.

2.2. A rendelkező rész 1. pontja a Ptv. 9/A. § (2) bekezdésének *b)* pontjában foglalt törvényi feltételt szintén az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalom sérelme miatt tekinti alkotmányellenesnek. A támadott törvényi rendelkezés azt a feltételt tartalmazza, hogy teljes költségvetési támogatásra a politikai alapítvány akkor jogosult, ha az elmúlt két ciklusban frakcióval rendelkező alapító párt az Országgyűlés alakuló ülésén képviselőcsoportot alapított.

Az indokolás szerint az Országgyűlés alakuló ülésén történő frakcióalapítás ténye a politikai alapítványok teljes költségvetési támogatásában jelentkező különbségtételnek nem lehet alkotmányosan elfogadható indoka, ez a feltétel diszkriminál a parlamentbe bejutott és be nem jutott, a parlamentbe bejutott és az alakuló ülésen, illetve később frakciót alapító, továbbá az egyéni jelöltekkel rendelkező és a frakciót alapított pártok között.

A rendelkező rész 1. pontja – a fenti alkotmányi rendelkezés alapján – a Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontjait is alkotmányellenesnek tekinti.

A Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *a)* pontja értelmében alaptámogatás jár a politikai alapítványnak, ha az alapító párt a parlamentben képviselőcsoporttal rendelkezik (de korábban, két egymást követő ciklusban nem volt parlamenti frakciója), és az alapító okirata a politikai kultúra fejlesztése érdekében történő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység folytatását jelöli meg alapítványi célként.

Az indokolás szerint a hátrányos megkülönböztetés abban áll, hogy azok a pártok, amelyek az országgyűlési választásokon elért eredményeik alapján bejutottak az Országgyűlésbe, ám az előző két egymás utáni országgyűlési választást követően nem alakíthattak frakciót a parlamentben, ha politikai alapítványt alapítanak, akkor az alapítvány csak alaptámogatásra lesz jogosult.

A korábban legalább két cikluson át frakcióval rendelkező parlamenti pártok által létrehozott politikai alapítványok ugyanakkor teljes költségvetési támogatásban részesülnek.

A Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *b)* pontja alapján alaptámogatásra jogosult a politikai alapítvány, ha az alapító párt kiesett a parlamentből, de korábban két egymást követő

ciklusban képviselőcsoporttal rendelkezett. A határozat érvelése szerint ez a rendelkezés azokat a pártokat hozza indokolatlanul hátrányos helyzetbe, amelyek a korábbi két egymást követő parlamenti ciklusban nem alakítottak képviselőcsoportot, de az országgyűlési választáson elért eredményük nem maradt el azoktól a pártoktól, amelyek politikai alapítványa az említett törvényi rendelkezés alapján alaptámogatásban részesül.

Nem megismételve a Pmtv. 9/A. § (2) bekezdése *a)* pontjának megsemmisítésével összefüggésben kifejtett érveim, a fenti törvényi rendelkezések tekintetében is ugyanezen tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokokat látom fennállóknak.

Az indokolás e helyütt is adós maradt az alkotmánybíró-sági gyakorlatnak megfelelő homogén csoportképzés vizsgálatával.

A teljes költségvetési támogatásra való jogosultság vonatkozásában az alakuló ülésen való frakcióalapítás [Ptv. 9/A. § (2) bekezdés *b)* pont], az alap és a teljes költségvetési támogatásnál, valamint az alap, illetve a teljes költségvetési támogatásból való kiesés törvényi esetköreinél jelentkező különbségtételnél a két egymást követő parlamenti ciklusban képviselőcsoporttal való rendelkezés – azaz a korábbi parlamenti jelenlét – [Ptv. 9/A. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pont] megítélésem szerint tárgyilagos mérlegelésen nyugvó ésszerű indokkal tesz különbséget a politikai alapítványok között a költségvetési teljes és alaptámogatás vonatkozásában.

A politikai alapítványt alapító párt hosszabb távú, folyamatos parlamenti jelenléte, az e mögött álló – a parlamenten kívüli pártokhoz viszonyított – nagyobb mérvű társadalmi támogatottsága és az ebből következő aktívabb közrehatás az Alkotmány 3. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos feladat ellátásában (a népakarat kialakításában és kinyilvánításában) nemcsak az alapító pártok, de az általuk létrehozott – az alapítványi célok megvalósításával az alapító párt tevékenységét segítő – politikai alapítványok költségvetési finanszírozásában megmutatókozó különbségeknek is ésszerű és alkotmányosan nem kifogásolható indokát adják.

A parlamentbe bekerülő, és az onnan kieső pártok társadalmi támogatottsága, és az említett alkotmányos feladatellátásban való közreműködése eltérő, ennek megfelelően, és ehhez igazodóan eltérő a költségvetési támogatásuk is.

Álláspontom szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalomból nem vezethető le a törvényalkotót terhelő olyan alkotmányos tilalom, amely kizárja, hogy a pártok által – a Ptv. és a Pmtv. alapján – létrehozott politikai alapítványok költségvetési támogatásában a fent ismertetett ésszerű indokok alapján különbséget tegyen.

Nem tartom ezért diszkriminatívnak a rendelkező rész 1. pontjában megsemmisített törvényi rendelkezéseket, mivel azok a politikai alapítványokat megillető költségvetési támogatások tekintetében ésszerű indokkal tesznek különbséget a parlamentben hosszabb távon jelenlévő, eltérő társadalmi támogatottságú és alkotmányos feladat

ellátási képességű alapítók (pártok) által létrehozott – az ezek tevékenységét az alapítványi célok megvalósításával segítő – politikai alapítványok, és az e feltételeknek meg nem felelő pártok által létrehozott alapítványok költségvetési támogatásában.

3. A rendelkező rész 2. pontja *ex nunc* hatállyal megsemmisíti a Pmtv. 4. § (1) és (3) bekezdését. A megsemmisítés indoka az, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezések „mentességet” – ezen keresztül „kivételes bánásmódot” – biztosítanak a politikai alapítványok számára az ügyészi törvényességi felügyelet és az államigazgatási ellenőrzés területén.

Az indokolás szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő diszkriminációt eredményez az, hogy – alkotmányosan elfogadható indok nélkül – eltérő rendelkezések vonatkoznak az ügyészi törvényességi felügyeletre (törvényességi felügyeleti jogkörre), és a gazdasági-pénzügyi ellenőrzésre a politikai alapítványok, illetve a párt, vagy „bárki” által a Ptk. 74/A. §-a alapján létrehozott alapítványok esetében.

Álláspontom szerint a határozat egyik megsemmisített törvényi rendelkezés esetében sem adja meggyőző indokát annak, hogy a kifogásolt eltérő szabályozás miért jelent „kivételes bánásmódot”, „indokolatlan előnyt” a politikai alapítványok számára, és annak sem, hogy a „kedvezményezés” konkrétan miben áll.

Meggyőző alkotmányos érvek, „kellő súlyú” alkotmányos indok hiányában véleményem szerint a megsemmisített törvényi rendelkezések alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján nem lehetett volna kimondani.

Mindezek előre bocsátásával a rendelkező rész 2. pontjában foglalt döntést az alábbi összefüggésekre és indokokra tekintettel sem látom megalapozottnak.

A Pmtv. 4. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy az ügyész a politikai alapítvány törvénysértése esetén a bírósághoz fordul. Ez a szabályozás lényegi tartalmát tekintve megegyezik a párt törvénysértése esetére az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 14. § (2) bekezdésében foglalt szabályozással.

A támadott törvényi rendelkezés megsemmisítését értelmetlennek tartom, mivel álláspontom szerint a politikai alapítvány törvénysértése esetén az ügyész által kezdeményezett bírósági eljárás és a törvénysértés bírósági megállapítása esetén az ennek következményeként alkalmazható bírósági szankciók megfelelő garanciát jelentenek a törvényesség biztosítására. A támadott szabályozás nem hozza alkotmányellenességet előidéző „kedvezményezett helyzetbe” a politikai alapítványokat más hasonló alapítványi célt ellátó alapítványokhoz képest.

A Pmtv. 4. § (3) bekezdése azt rögzíti, hogy államigazgatási szerv az alapítvány gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult. A határozat indokolása diszkriminációra vezető alkotmányos indok nélküli különbségtételnek, „kivételes helyzetnek” tekinti azt, hogy a politikai alapít-

ványok pénzügyi gazdasági ellenőrzését – a Ptk. 74/A. §-a alapján létrehozott alapítványoktól eltérően – az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ), és nem az Adó-és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: APEH) végzi.

Álláspontom szerint ennek az eltérő szabályozásnak is van tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, a támadott szabályozás nem tekinthető önkényesnek.

A pártok gazdálkodásának a törvényességét – a Ptv. 10. § (1) bekezdése értelmében – az ÁSZ ellenőrzi. A Ptv. 10. § (2) bekezdése kizárja azt, hogy államigazgatási szerv végezze a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzését. A Pmtv. 4. § (2) és (3) bekezdése a politikai alapítványok tekintetében a Ptv. fent idézett rendelkezéseivel tartalmilag egyező szabályozást tartalmaz.

A Ptv. miniszteri indokolása szerint a „lehető legnagyobb” függetlenség biztosítására törekedve kívánta a törvény megoldani a pártok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzését akkor, amikor ezt a jogkört a hatóságnak nem minősülő ÁSZ-hoz, mint az Országgyűlésnek alárendelt parlamenti ellenőrző szervhez telepítette. (A Pmtv. miniszteri indokolása ezzel összefüggésben visszautal a Ptv. miniszteri indokolásának említett részére, kiemelve azt, hogy a politikai alapítványok gazdálkodásának a törvényességi ellenőrzésére is az ÁSZ jogosult.)

Az állami adóhatóság olyan államigazgatási szerv (központi hivatal), amely a pénzügyminiszter irányítása alatt áll [273/2006. (XII. 23.) Korm r. 1. § (1) bekezdés], így ha ez a szerv látja el a politikai alapítványok gazdasági ellenőrzését, akkor joggal vethető fel a végrehajtó hatalomtól (kormánytól) való függőség kérdése.

A Pmtv. alapján létrejövő politikai alapítványok alapítóinak a pártoknak és az általuk létrehozott politikai alapítványoknak a gazdálkodásában is meghatározó szerepe van az állami költségvetési forrásból eredő pénzeszközöknek (támogatásoknak), ami véleményem szerint még inkább bizonyítja, hogy „ésszerű megfontoláson alapul” az ellenőrzési jogkör ÁSZ-hoz telepítése.

A Ptv. 10. § (4) bekezdése értelmében, ha az ÁSZ a párt gazdálkodásának a törvényességi ellenőrzése során törvényteleniséget (pl.: a költségvetési támogatások törvénytelen felhasználását) észlel, akkor felhívja a pártot a törvényes állapot helyreállítására, súlyosabb törvénytelenítés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az ÁSZ elnöke a bíróság eljárását indítványozza. A politikai alapítvány esetében lényegileg ugyanezek a jogkövetkezmények érvényesülnek azzal az eltéréssel, hogy a bíróság eljárását az ÁSZ elnöke az ügyészségnél kezdeményezheti [Pmtv. 4. § (5) bekezdés].

A Pmtv. 4. § (3) bekezdésében foglalt – álláspontom szerint a politikai alapítványok gazdálkodása törvényességének ellenőrzése szempontjából garanciális jelentőségű – törvényi rendelkezés *ex nunc* hatályú megsemmisítésével egy olyan törvényi garancia került megszüntetésre, amely biztosította a politikai alapítványok közigazgatási szervektől való függetlenségét.

4. A rendelkező rész 3. pontjában foglalt, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet sem tudom támogatni a többségi határozat indokolásában foglalt érvek alapján. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 3. § (3) bekezdését sértő alkotmányellenes mulasztást a többségi határozat azzal az indokkal állapítja meg, hogy a törvényalkotó nem teremtett törvényi garanciákat arra, hogy a költségvetési támogatásban részesülő politikai alapítványok a költségvetési támogatást a Pmtv.-ben meghatározott alapítványi célokra fordítsák.

Ez a szabályozási hiány – az indokolásban kifejtettek szerint – előidézheti a politikai alapítványt alapító párt „rejtett költségvetési támogatását”, mivel hiányzik a törvényi garanciája annak, hogy a politikai alapítvány valóban a Pmtv.-ben meghatározott alapítványi célokra fordítsa a neki juttatott költségvetési támogatást.

Álláspontom szerint nem állapítható meg egyértelműen, hogy a többségi határozat mely törvényt érintően és konkrétan milyen garanciális szabályok hiánya miatt mondja ki az alkotmányellenes mulasztást, így nem egyértelmű, hogy a törvényalkotónak mely törvényben és milyen garanciális törvényi rendelkezéseket kell megalkotnia az alkotmányellenes mulasztás felszámolására.

A Pmtv. 4. § (4) bekezdése értelmében az ÁSZ két évente köteles – egyébként pedig bármikor jogosult – ellenőrizni azoknak az alapítványoknak a gazdálkodását, amelyek a Pmtv. szerint állami költségvetési támogatásban részesülnek.

Véleményem szerint az ÁSZ ellenőrzési jogosítványai megfelelő garanciát jelentenek a politikai alapítványok gazdálkodása törvényességének biztosítására.

Nem a garanciális törvényi rendelkezések hiányára alapított alkotmányellenes mulasztás megállapítása, hanem az ÁSZ „ellenőrzési kapacitásának” a javítása és ezen keresztül az ellenőrzések hatékonyságának növelése jelenthet további garanciát arra, hogy a politikai alapítványok kizárólag az alapítványi célokra használják fel a nekik jutott költségvetési támogatást.

5. Különvéleményem összegzéseként fontosnak érzem kiemelni azt, hogy a rendelkező rész 1. pontjában foglalt *pro futuro* hatályú megsemmisítésekre év közben került sor, ami a politikai alapítványok költségvetési támogatásának a szabályozásában szabályozási hiányt idézhet elő. Ha az Alkotmánybíróság által megállapított határidőn belül nem kerül sor új szabályozás megalkotására, akkor bizonytalanná válhat az, hogy a politikai alapítványok milyen törvényi feltételek mellett részesülhetnek költségvetési támogatásban.

Nézetem szerint a törvényalkotó a politikai alapítványok költségvetési támogatásának a feltételeit – az Alkotmány keretei között – szabadon határozhatja meg, és a jelenlegitől eltérő feltételrendszert is kialakíthat.

Határozott álláspontom, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését a politikai alapítványok költségvetési támogatására vonatkozó törvényi szabályozás esetében nem lehet úgy értelmezni, hogy a törvényalkotó valamennyi nyilvántartásba vett vagy az 1%-os támogatási küszöböt

elérő párt esetében köteles költségvetési támogatásban részesíteni a pártok által – a Pmtv.-ben meghatározott alapítványi célra létrehozott – valamennyi alapítványt. Ilyen „egyenlőségi követelmény” véleményem szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből nem vezethető le.

A politikai alapítványt létrehozó párt társadalmi támogatottsága, a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködésének a mértéke, a tartós (több cikluson átívelő) parlamenti jelenléte vagy éppen ennek hiánya megítélésem szerint olyan ésszerű szempontok, amelyeket a törvényalkotó figyelembe vehet a politikai alapítványok költségvetési támogatására vonatkozó törvényi szabályozás kialakításánál.

Álláspontom szerint mindaddig, amíg van tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka annak, hogy a törvényalkotó különbséget tegyen a parlamenti képvisellel rendelkező párt, és a parlamenten kívüli párt által – a Pmtv.-ben meghatározott célokra – létrehozott alapítvány költségvetési támogatásra való jogosultsága között, addig nem állapítható meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelme. Ez igaz abban az esetben is, ha a törvényalkotó a parlamenti képvisellel rendelkező pártok között a tartós parlamenti jelenléttel rendelkező és az azzal nem rendelkező pártok által létrehozott alapítványok költségvetési támogatásának a mértéke tekintetében tesz különbséget.

Álláspontom szerint alkotmányosan kielégítőnek tekinthető egy olyan törvényi szabályozás is, amely csak az 5%-os parlamenti küszöböt elérő és parlamenti képviselőcsoportot alakító pártok által létrehozott politikai alapítványok számára biztosít költségvetési támogatást.

A politikai alapítványok költségvetési támogatásra való jogosultságának, és a támogatások differenciált mértékének – az erre irányadó törvényi szabályozásnak – a megalkotásánál nézetem szerint azon pártok alapítványai részére indokolt a költségvetési támogatás biztosítása, amelyek alapítói hosszabb távon, folyamatosan jelen vannak a parlamentben, és ebből következően az alapítványaik is tartósan, folyamatosan ellátják az alapítványi céloknak megfelelő feladataikat, és ezen keresztül segítik az alapító párt politikai kultúra fejlesztése érdekében kifejtett tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási tevékenységét.

Budapest, 2008. április 29.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 559/B/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 69. számában

64/2008. (IV. 30.) 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 376/2007. (IX. 27.) 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.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 376/2007. (IX. 27.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

A 376/2007. (IX. 27.) OVB határozat a Magyar Közlöny 130. számában 2007. október 1-jén jelent meg. A kifogást 2007. október 9-én – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési választásokon mandátumhoz jusson a pártlista, ha az azt állító párt területi listái elérik a választópolgárok által valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatok 1 százalékát?”

A vitatott határozatában az OVB a döntését azzal indokolta, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, mely szerint a népszavazásra feltett kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az OVB álláspontja szerint „[a] kérdésben használt ‘pártlista’ fogalma ugyanis nem határozható meg, ilyen fogalmat a vonatkozó törvények nem használnak, így megteveszti a választópolgárokat”.

A kifogás benyújtója idézi az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Okvjt.) 8. § (5) bekezdésének *a)* pontját, amely a következő rendelkezést tartalmazza:

„*a)* A pártlista nem kap mandátumot, ha az azt állító párt területi listái a választópolgárok által valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatok több mint öt százalékát nem érték el.

”Ezzel összefüggésben rámutat arra, hogy az OVB valótlant állított, amikor kimondta, hogy a vonatkozó törvények nem használják a pártlista fogalmát, ez a fogalom nem határozható meg és megteveszti a választópolgárokat. Ezért kérte az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

II.

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

1) Az Alkotmány alkalmazott rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) 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.”

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

„29. § (2) A választási bizottság üléséről jegyzőkönyv készül. A jegyzőkönyvben a kisebbségi véleményt is – indokaival együtt – rögzíteni kell. A jegyzőkönyv egy-egy másolati példányát a választási bizottság – kérésükre, ingyenesen – átadja a jelöltek képviselőinek.”

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

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

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

(...)

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

III.

A kifogás megalapozott.

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

Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

A 376/2007. (IX. 27.) OVB határozatában arra alapította a hitelesítés megtagadását, hogy a kérdésben használt „pártlista” fogalma határozatlan fogalom, ilyen fogalmat a vonatkozó törvények nem használják, így az megteveszti a választópolgárokat.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Okvj-t használja a pártlista fogalmat, így a kérdés egyértelműségének hiánya az OVB által megfogalmazott indok alapján nem állapítható meg, ezért a 376/2007. (IX. 27.) OVB határozatot megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

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

Budapest, 2008. április 28.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1242/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008 évi 69. számában

65/2008. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés 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 378/2007. (IX. 27.) 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 kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 378/2007. (IX. 27.)

OVV határozata ellen, amelyben az indítványozó az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy 2009. január 1-től bíróság oszlassa fel azt a pártot, amely a törvényben megengedett összegnél többet költ kampánycélokra az országgyűlési, az önkormányzati és az európai parlamenti választások, valamint rendkívüli népszavazások során?”

Az OVB a kifogással támadott határozatát arra alapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, amely szerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A határozati indoklás szerint a kérdésből „nem derül ki, a kezdeményezés valamennyi jelölő szervezetnek a kampányban felhasználható összköltségére, vagy egy jelölő szervezet felhasználható pénzkeretére vonatkozik-e. Nem derül ki, továbbá, mit ért a kezdeményező »rendkívüli népszavazás« alatt.”

A kifogás 2007. október 9-én érkezett meg az OVB-hez, 2007. október 10-én pedig az Alkotmánybírósághoz. Az OVB határozat közzétételére a Magyar Közlöny 2007. évi 130. számában, 2007. október 1-jén jelent meg, az ellene benyújtott kifogás tehát a törvényes határidőn belül érkezett, ezért az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének.

Az indítványozó véleménye szerint a népszavazási kérdés egyértelmű, mivel „az OVB szerint hiányzó részleteknek nem az országos népszavazásra feltenni kívánt kérdésben, hanem az abban hivatkozott törvény szövegében kell szerepelni.” A „rendkívüli népszavazás” kifejezés pedig az indítványozó szerint „az előre nem meghatározott időközönként megrendezésre kerülő népszavazások fogalmának a magyar nyelvben közismert elnevezési formája”, ezért az OVB indoklása ebben a vonatkozásban is indokolatlan.

II.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást az alábbi rendelkezések alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása

mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.”

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

„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. (...)”

„63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesületi jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.”

2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

3. A Ve. érintett rendelkezései:

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogás-

ban 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.].

2.1. Az Alkotmánybíróság a népszavazásra feltett kérdés egyértelműségének megítélésakor irányadónak tekinti az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában tett megállapításait, melyek szerint: „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésakor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” (ABH 2001, 392, 396.)

A népszavazásra feltenni javasolt kérdésben az állampolgárt annak támogatására kérik, hogy „a bíróság osszlassa fel” azt a pártot, amelyik túllépi a kampányfinanszírozás megengedett küszöbét.

Tekintettel arra, hogy a népszavazás tárgyának az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdés értelmében az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek kell lennie, ezért nem fogadható el, ha a kérdésben az Országgyűléstől eltérő más állami szerv van címzettként megjelölve. Ebben az esetben ugyanis vagy nem országgyűlési hatáskörbe tartozik a feltenni szándékozott kérdés, vagy pedig, ha a megjelölt szerv csak akkor tehet eleget a kérdésben vázolt igénynek, ha az Országgyűlés módosítja az arra irányadó hatályos jogszabályokat, úgy az marad rejtve az állampolgár előtt, hogy valójában – a kérdésben meg nem jelenített – törvényhozónak kell előzetesen lépnie. Előbbi esetben az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésébe, utóbbiban – azaz tulajdonképpen a jelen esetben – pedig az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe ütközik a kérdés.

Tekintettel arra, hogy a választópolgári egyértelműség szabályait a feltenni szándékozott kérdés nem teljesíti, az Alkotmánybíróság nem tér ki arra, hogy a kérdésben megfogalmazott „felosztatás”, mint a kampányköltséglimit túllépésének szankciója egyáltalán összeegyeztethető-e az Alkotmánynak a 3. § (1) bekezdésével, illetve az egyesülési szabadságnak, mint alapjognak a 63. § (1) bekezdésében rögzített szabályaival, figyelemmel az Alkotmány 8. § (1) bekezdésére is.

2.2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy tartalmilag tisztázatlan a kérdésben használt „rendkívüli népszavazás” kifejezés is. Habár az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt népszavazás kezdeményezőjével szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használja a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározza azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 565, 567.], a kérdésből választópolgárok számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel járhat a népszavazás. A jelen esetben a „rendkívüli” jelző fogalmilag feltételezi a „rendes népszavazás” intézményének a meglétét is, ugyanakkor a jelenleg hatályos jogszabályok csak az országos és a helyi népszavazás között tesznek különbséget. Az OVB helytállóan állapította meg, hogy a népszavazási kérdés emiatt sem felel meg az egyértelműségi követelménynek.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek, ezért a 378/2007. (IX. 27.) OVB határozatot, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását – az OVB határozatban kifejtettektől részben eltérő indokok alapján – helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1243/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 69. számában

66/2008. (IV. 30.) AB határozat**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés 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 389/2007. (X. 10.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás**I.**

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 389/2007. (X. 10.) OVB határozata ellen, amelyben az indítványozó az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy bíróság oszlassa fel azt a pártot, amely a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől bármely kampánytevékenység finanszírozására a magánszektorból származó pénzeket használ fel?”

Az OVB a kifogással támadott határozatát arra alapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, amely szerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A határozati indokolás szerint „a kezdeményezésben használt „magánszektor” fogalom azonban a pártfinanszírozással kapcsolatban nem értelmezhető, mert pl. a tagdíjak és az állampolgári támogatások is a „magánszektorból” származnak”. Ezen túlmenően azért is utasította el az OVB a népszavazási kérdés hitelesítését, mert az esetleges eredményes népszavazás befolyásolná a pártalapítás szabadságának alkotmányos feltételeit, bővítené a pártok működésének alkotmányos korlátait, amelyeket az Alkotmány 3. § (3) bekezdése tartalmaz.

A kifogás 2007. október 19-én érkezett meg az OVB-hez, amely ugyanazon a napon továbbította az Alkotmánybírósághoz. Az OVB határozat közzétételére a Magyar Közlöny 2007. évi 137. számában, 2007. október

15-én jelent meg, az ellene benyújtott kifogás tehát a törvényes határidőn belül érkezett, ezért az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének. Az indítványozó véleménye szerint, miután a kérdésben nincsenek felsorolva feltételek, a kezdeményezés az elnevezéstől függetlenül minden, a magánszektorból származó és a pártokhoz érkező pénz kampánycélokra való felhasználását szeretné megtiltani, beleértve a tagdíjakat és az állampolgári támogatásokat.

A feltenni szándékozott kérdés szempontjából a kifogás „irrelevánsnak” és „értelmezhetetlennek” minősíti az OVB határozat indoklásának az Alkotmány 3. § (3) bekezdésére hivatkozó részét.

II.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást az alábbi rendelkezések alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

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

„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. (...)”

„63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.

(3) Az egyesülési jogról szóló, valamint a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

3. A Ve. érintett rendelkezései:

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

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. A népszavazásra feltenni javasolt kérdésben az állampolgárt annak támogatására kérik, hogy „a bíróság oszlassa fel” azt a pártot, amelyik a magánszektorból származó pénzeket használ fel a kampányfinanszírozásra.

Tekintettel arra, hogy a népszavazás tárgyának az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdés értelmében az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek kell lennie, ezért nem fogadható el, ha a kérdésben az Országgyűléstől eltérő más állami szerv van címzettként megjelölve. Ebben az esetben ugyanis vagy nem országgyűlési hatáskörbe tartozik a feltenni szándékozott kérdés, vagy pedig, ha a megjelölt szerv csak akkor tehet eleget a kérdésben vázolt igénynek, ha az Országgyűlés módosítja az arra irányadó hatályos jogszabályokat, úgy az marad rejtve az állampol-

gár előtt, hogy valójában – a kérdésben meg nem jelenített – törvényhozónak kell előzetesen lépnie. Előbbi esetben az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésébe, utóbbiban – azaz tulajdonképpen a jelen esetben – pedig az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe ütközik a kérdés.

Tekintettel arra, hogy a választópolgári egyértelműség szabályait a feltenni szándékozott kérdés nem teljesíti, az Alkotmánybíróság nem tér ki arra, hogy a kérdésben megfogalmazott „feloszlátás”, mint a kampányköltség fedezésének a módja ellen bevezetendő szankció egyáltalán összeegyeztethető-e az Alkotmánynak a 3. § (1) bekezdésével, illetve az egyesülési szabadságnak, mint alapjognak a 63. § (1) bekezdésében rögzített szabályaival, figyelemmel az Alkotmány 8. § (1) bekezdésére is.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 389/2007. (X. 10.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1278/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 69. számában

67/2008. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzítésére irányuló kezdeményezésben feltett konkrét kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 434/2007. (X. 24.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

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

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 434/2007. (X. 24.) OVB határozatával (továbbiakban: OVBh.) úgy döntött, hogy a dr. Semjén Zsolt, dr. Navracsics Tibor és a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (továbbiakban: Fidesz), valamint a Kereszténydemokrata Néppárt (a továbbiakban: KDNP) országgyűlési képviselőcsoportjainak további 151 országgyűlési képviselője által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben feltett konkrét kérdést hitelesíti.

Az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdés alapján benyújtott kezdeményezés az alábbi kérdést tartalmazta: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a miniszterelnök, a miniszterek, az államtitkárok és az országgyűlési képviselők személyi jövedelemadó bevallásai a nyilvánosság számára hozzáférhetőek legyenek?”

Az OVB határozatának indokolásában megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma meghaladja az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdésében meghatározott arányt, valamint rögzítette, hogy a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés a reá vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz.

2. A törvényes határidőn belül két magánszemély nyújtott be kifogást az OVBh. ellen.

2.1. Az egyik kifogást benyújtó álláspontja szerint a kérdés a személyes adatok védelméhez való jog alkotmányellenes korlátozására vezet, mivel „a teljes adóbevallás nyilvánosságra hozatalát eredményezné, holott azon a közhatalmat gyakorló személyen kívüli személyek adatai is megtalálhatóak (pl. lakáshitelhez kapcsolódó adókedvezményénél az adóstárs vagy a családi adókedvezményénél a házastárs).” Bár a kifogást tevő nem hivatkozott konkrét alkotmányos szakaszra, kifogása szövegezéséből egyértelműen megállapítható, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekez-

désben foglalt, a személyes adatok védelméhez és a magántitkokhoz való jog sérelmét állítja.

2.2. A másik kifogást tevő előadta, hogy a feltett kérdés valójában négy különálló kérdés, tekintettel arra, hogy négy különböző személyi körre vonatkozik, és ezért nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmények, „mivel a választópolgárnak nem áll módjában a kérdésben szereplő egyes alanyi körökre külön-külön választ adni, a kérdésre egyértelműen igen-nel, illetve nem-mel válaszolni nem tud.” A kifogást tevő álláspontja alátámasztásául hivatkozott a 421/2007. (X. 18.) OVB határozat indoklására is.

Ugyanezen kifogást tevő kifogásában jelezte, hogy a kérdés hitelesítését azért is meg kellett volna tagadnia az OVB-nek, mert az olyan törvényi rendelkezés megalkotására kötelezné az Országgyűlést, amely megítélése szerint alkotmány sértő lenne. Ezen kifogásához érdemi indoklást nem nyújtott.

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

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (továbbiakban: Ve.), valamint az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány figyelembe vett rendelkezései:

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

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

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

2. Az Nsztv. hivatkozott rendelkezései:

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

3. A Ve. érintett rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzététe-

lét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

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

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

III.

A kifogások az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt a kifogást vizsgálta, amely szerint a kérdés több különálló kérdésből áll össze, és így nem érvényesül az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműség követelménye.

2.1. Az Alkotmánybíróság azonban az OVBh. felülvizsgálata során nem hagyhatta figyelmen kívül a határozatot követően a körülményekben bekövetkezett változásokat. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy a kérdés kezdeményezését és az azt hitelesítő OVBh. megszavazását követően – a Magyar Közlöny 2008/50. számában 2008. március 26. napján – kihirdetésre került a 2008. évi X. törvény az állami vezetők javadalmazásának átláthatóságához szükséges egyes törvénymódosításokról (továbbiakban: Ksztv.mód.), amely módosította a központi közigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényt (továbbiakban: Ksztv.), és beiktatta a Ksztv.-be a 12/B. §-t. A Ksztv. új 12/B. § (1) bekezdése alapján az „állami vezető személyijövedelemadó-bevallásából az összevont adóalap összege, az összevont adóalap adójának összege, az összevont adóalap adóját

csökkentő adókedvezmények összege, a külön adózó jövedelmek összege és a külön adózó jövedelmek adójának összege nyilvános”. Tekintettel arra, hogy a Ksztv.mód. részben – az országgyűlési képviselők kivételével a célzott alanyi körre nézve – megvalósította a kezdeményezett kérdéssel igényelt törvényi szabályozást, nincsen olyan eldöntendő kérdés, amelyre a népszavazási kezdeményezés vonatkozhatna. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy eldöntendő kérdés hiányában, pusztán az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében szereplő három éves moratórium biztosítása céljából, nincsen helye népszavazás kezdeményezésének.

2.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban a testület rögzítette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). 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 dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.].

„Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is.” [52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 405.]

A jelen határozat alapjául fekvő ügyben a kérdés elemei egymással tartalmi kapcsolatban állnak. Azonban a kérdés nem válaszolható meg egyértelműen, tekintettel arra, hogy a célzott alanyi kör egy részének – az állami vezetőknek [Ksztv. 6. § (1) bek.] – a személyijövedelemadó-bevallása a Ksztv.mód. miatt 2008. március 26. napjától törvény erejénél fogva nyilvános. Így a kérdésben célzott alanyi kör között már különbség van, miután egy részükre nézve megvalósult a kívánt törvényi szabályozás. A jogalkotó sikeres népszavazás esetén nem tudná eldönteni azt, hogy van-e és ha igen, milyen tartalmú jogalkotási kötelezett-

sége, a már megalkotott Ksztv.mód.-ot kellene módosítania vagy annak hatályon kívül helyezése mellett új törvény alkotására lenne-e köteles. Mindezek miatt a jogalkotói egyértelműség kritériuma nem teljesül a feltett kérdés vonatkozásában.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott. Az Alkotmánybíróság az előzőeken túl figyelemmel volt arra is, hogy a népszavazási kezdeményezést országgyűlési képviselők nyújtották be, de ezt követően a kezdeményezett kérdés vonatkozásában az Országgyűlés megalkotta a vonatkozó törvényt, a Ksztv.mód.-ot. A kérdés így elvesztette időszűrőségét, és ezáltal részben okafogyottá vált.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozott kérdés részbeni okafogyottsága folytán nem egyértelmű és így nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, ezért nem hitelesíthető. Figyelemmel erre, az Alkotmánybíróság nem tartotta szükségesnek az indítványok további részének tartalmi vizsgálatát. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 264.]

4. Az Alkotmánybíróság a sértett alkotmányos rendelkezés pontos megjelölését és alkotmányjogilag értékelhető érveket nem tartalmazó, az OVBh.-t támadó kifogást visszautasította. Ezt az Alkotmánybíróság az Abtv. 22. § (1) bekezdése és a Ve. 77. § (2) bekezdése alapján – határozott kérelem hiányában – nem tekintette érdemben elbírállható indítványnak.

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

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1332/H/2007.

Közzétéve a Magyar közlöny 2008. évi 69. számában

68/2008. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 440/2007. (X. 24.) 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) dr. Semjén Zsolt és dr. Navracsics Tibor frakcióvezetők, továbbá a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség, valamint a Kereszténydemokrata Néppárt országgyűlési képviselőcsoportjainak 151 országgyűlési képviselője által benyújtott országos népszavazási kezdeményezése alapján az országos népszavazásra javasolt konkrét kérdést a 440/2007. (X. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette.

A kérdés a következőket tartalmazta: „Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tegye kötelezővé a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok illetményének, valamint az állami költségvetés terhére biztosított egyéb juttatásainak, továbbá mindezek változásainak személyenkénti nyilvánosságra hozatalát?” A kérdést hitelesítő OVBh. a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-án került közzétételre. Az OVBh. ellen – annak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő 15 napon belül – két kifogás érkezett. Az egyik indítványozó szerint a kérdés azért nem egyértelmű, mert nem derül ki belőle, hogy csak az állami vezetői juttatásokat vagy minden más, a költségvetésből származó juttatást nyilvánosságra kell-e hozni. A másik kifogás előterjesztője is úgy véli, hogy a kérdés nem egyértelmű, ezáltal sérti az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdését. Álláspontját egyrészt arra alapítja, hogy a kérdésben több jogalany, több különböző állami vezető szerepel, mint akinek juttatásait nyilvánosságra kellene hozni a népszavazás következtében. Az OVB korábbi határozataira hivatkozva állítja, hogy a több alany miatt valójában több kérdés együttes feltételéről van szó, ami ellentétes az Nsztv.-vel, hiszen a választópolgároknak nem lesz lehetőségük, hogy csak a miniszterelnök, vagy csak a miniszterek, esetleg csak az államtitkárok juttatásainak nyilvánosságra hozatala mel-

lett tegyék le voksukat. Emellett azért is kéri az OVBh. megsemmisítését, mert az összetett személyi körön kívül a kérdés több tárgyra is irányul. Egyrészt az illetményekre, másrészt az egyéb juttatásokra, harmadrészt azok változásaira. A választópolgárnak pedig nem lesz lehetősége, hogy a három tárgykör között különbséget tegyen. Az előzőeken túl amiatt is törvénysértőnek tartja a kérdést a kifogás előterjesztője, mert olyan juttatások nyilvánosságra hozatalát célozza, melyek már most is nyilvánosak, ezáltal a kérdés megtévesztő. A kifogást benyújtó további érve szerint a kérdésben szereplő „változásai” fogalom bizonytalan tartalmú, annak alapján a jogalkotó nem fogja tudni eldönteni, hogy a megalkotandó törvényben milyen gyakorissággal írja elő a változások közzétételét.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésére és új OVB eljárás lefolytatására irányuló kifogásokat – tekintettel arra, hogy ugyanazon OVB határozat ellen irányulnak – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

(...)

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

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

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

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

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

„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.

(2) A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre.

(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.

(4) Az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás ügydöntő.

9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(...)

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,

(...)

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

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

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

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

(...)

14. § (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.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésével összefüggő jogorvoslatra vonatkozó szabályai:

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

(...)

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

III.

A kifogások részben megalapozottak.

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 a beérkezett kifogások megfelelnek-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB a konkrét kérdés hitelesítésével összefüggő eljárásában 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.].

1. Az OVB a benyújtott kezdeményezéssel kapcsolatban megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma meghaladja az Nsztv. 9. §-ának (1) bekezdésében meghatározott egyharmados arányt, továbbá a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz. Erre tekintettel az OVB a kezdeményezést, illetve az abban szereplő kérdést hitelesítette. A kifogások lényege szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének. Az egyik indítványozó az OVB-hez más ügyekkel kapcsolatos kifogásokkal együtt terjesztett elő kifogást, ami mind formailag, mind tartalmilag felvetheti, hogy az indítványozó rendeltetésszerűen járt-e el jogának gyakorlása során.

2. A konkrét kérdés egyértelműségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság már számos határozatában állást foglalt. „E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghoz-

ni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terhel-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABK 2006. június, 429, 430.]” [105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABK 2007. december 1247, 1248.]

Az Alkotmánybíróság – több határozatában kifejtett – álláspontja szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 565, 567.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABK 2007. december 1247, 1248.].

3. Az Alkotmánybíróság az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatában megállapította: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is. Minthogy a több, egymásnak ellentmondó vagy egymásból nem következő, illetve tartalmát tekintve egymástól eltérő alkérdést tartalmazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul.” Az OVBh.-val hitelesített kérdés esetén a kifogásokkal ellentétben nem merülnek fel az előzőekben írt körülmények. A kérdésben szereplő tisztségek betöltőinek jogállását alapvetően a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) szabályozza. A Ksztv. 6. § (1) bekezdése szerint a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár és a szakállamtitkár összefoglaló elnevezése állami vezető, vagyis összetartozó személyi körrel van szó. Ennek a személyi körnek az illetményét és juttatásait vagy törvény rögzíti, vagy törvényi szabályok szerint állapíthatók meg. A kérdésben szereplő „változás” fogalma ezen törvényben rögzített vagy törvény alapján megállapított juttatások módosulására vonatkozik.

4. Az Alkotmánybíróság azonban az OVBh. felülvizsgálata során nem hagyhatta figyelmen kívül a határozatot

követően a körülményekben bekövetkezett változásokat. Az Országgyűlés az OVBh.-val kapcsolatban az OVBh. meghozatalát követően, a benyújtott kifogások elbírálására irányuló alkotmánybíróági eljárás ideje alatt, 2008. március 3-iki ülésnapján elfogadta az állami vezetők javadalmazásának átláthatóságához szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi X. törvényt (a továbbiakban: Módtv.). A Módtv. 2. §-a a Ksztv.-t új 12/B. §-sal egészítette ki. Az új 12/B. § (2) bekezdése szerint: „Az állami vezető illetményére, a részére kifizetett jutalomra, céljuttatásra vagy projekt-prémiumra, az országgyűlési képviselői megbízással rendelkező állami vezető országgyűlési képviselői tiszteletdíjára, illetve az állami vezető részére e megbízására tekintettel juttatott egyéb juttatásokra vonatkozó adatokat a Miniszterelnöki Hivatal honlapján közzé kell tenni.” A Ksztv. új 12/B. § (3) bekezdése szerint: „A (2) bekezdésben meghatározott adatok változása esetén a megváltozott adatokat – a korábbi adat eltávolítása nélkül – a változástól számított 15 napon belül kell közzétenni.” A Módtv. 3. § (1) bekezdése alapján a törvény a kihirdetését követő napon (2008. március 27-én) hatályba lépett.

Az idézett törvényi rendelkezések szerint jelenleg már törvény kötelezővé teszi a népszavazásra javasolt kérdésben szereplő állami vezetők (a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok) illetményének, valamint az állami költségvetés terhére biztosított egyéb juttatásainak, sőt mindezek változásainak személyenkénti nyilvánosságra hozatalát. Mivel a kérdés egy olyan tartalmú törvény megalkotására irányul, mely jelenleg már hatályban van, a kérdés alapján már nem egyértelmű, hogy az Országgyűlést terhelné-e egyáltalán jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen. A Módtv. hatálybalépése olyan új körülmény, melynek a kérdés hitelesítésére nézve jelentős hatása van, és ezt a jelentős hatást az OVB-nek vizsgálnia és értékelnie kell. Az Alkotmánybíróság az előzőeken túl tekintettel volt arra is, hogy a népszavazási kezdeményezést országgyűlési képviselők nyújtották be, de ezt követően a kezdeményezett kérdés vonatkozásában maga az Országgyűlés a törvényt megalkotta. A törvény megalkotása miatt így jelenleg nincs olyan eldöntendő kérdés, melyre az eredeti népszavazási kezdeményezés vonatkozhatna. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy eldöntendő kérdés hiányában, pusztán az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében szereplő három éves moratórium biztosítása céljából nincs helye népszavazás kezdeményezésének.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB a kérdés hitelesítésekor helyesen alkalmazta az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlatában rögzített elveket, az azóta bekövetkezett új körülmény (a Módtv. hatálybalépése) azonban érinti a kérdés egyértelműségét.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az OVBh.-t megsemmisítette és az OVB-t az ügyben új eljárásra utasította.

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

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybíróági ügyszám: 1334/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 69. számában

69/2008. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitzűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 118/2007. (IV. 18.) OVB határozatát – az e határozatban foglalt indokok alapján – helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság

(a továbbiakban: OVB) 118/2007. (IV. 18.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

A 118/2007. (IV. 18.) OVB határozat a Magyar Közlöny 51. számában, 2007. április 24.-én jelent meg. A kifogást 2007. május 2.-án – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Legyen-e Magyarországon több-biztosítós rendszer az egybiztosítós, szolidaritás alapú állami társadalombiztosítási egészségbiztosítás helyett?”

Az OVB a hitelesítést megtagadó határozatát az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 12. §-ára alapította, arra hivatkozással, hogy a kérdéshez hasonló tartalmú kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatával már hitelesített.

A kifogás benyújtójának álláspontja szerint az általa népszavazásra bocsátani javasolt kérdés szélesebb körű, mert „[a] szolidaritási alapú állami egybiztosítós rendszer fenntartását véleményeztetné bármilyen önként vagy kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítási rendszer helyett.”

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1) Az Alkotmány alkalmazott rendelkezései:

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

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

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

2) Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

„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.”

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

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

3) A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

„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 címelve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az OVB vitatott határozatában arra hivatkozással tagadta meg a kérdés hitelesítését, mert ugyanazon ülésen egy korábbi napirend tárgyalása során a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatában hitelesítette a következő kérdést:

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

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során elsőként azt vizsgálta, hogy a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatban hitelesített kérdés ugyanazon tartalmúnak tekinthető-e a jelen eljárás tárgyát képező 118/2007. (IV. 18.) OVB határozatban elbírált kérdéssel.

A két kérdés összevetése alapján megállapítható, hogy mindkét kérdés ugyanazon tárgykörre – az egészségbiztosítási rendszer átalakítására – vonatkozik. Bár a kérdések megfogalmazása eltér egymástól, tartalmuk alapján azonban azonosnak tekinthetők. A kérdések népszavazásra bocsátása esetén a választópolgároknak mindkét esetben arról kellene állást foglalniuk, hogy egyetértenek-e azzal, hogy az egészségbiztosítás jelenlegi rendszerét egy több biztosítós egészségbiztosítás váltsa fel.

Az Nsztv. 12. §-ában foglalt tilalom a kérdések tartalmi azonosságára és nem szövegszerű megegyezésére vonatkozik.

Az Alkotmánybíróságnak az OVB határozat törvényességének elbírálása során azt is vizsgálnia kellett, hogy jogszerűen járt-e el akkor, amikor a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatot megelőzően benyújtott kérdést hitelesítette, a jogorvoslati határidőn belül tagadta meg az Nsztv. 12. § c) pontja alapján.

Az eljárás tárgyát képező ügyben megállapítható, hogy a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozat tekintetében a hitelesítési eljárás akkor, amikor a 118/2007. (IV. 18.) OVB határozatot az OVB elfogadta, még nem zárult le.

Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy az OVB nem mérlegelte kellő körültekintéssel az Nsztv. 12. § c) pontjában foglalt feltételeket és idő előtti döntést hozott akkor, amikor a kérdés hitelesítését az ugyanazon tartalmú kérdés korábbi hitelesítésére tekintettel megtagadta.

2. Az Alkotmánybíróság azonban az OVB határozat felülvizsgálata során nem hagyhatta figyelmen kívül a határozatot követően a körülményekben bekövetkezett változásokat.

A 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatot az Alkotmánybíróság a 105/2007. (XII. 13.) AB határozatában (ABK 2007. december, 1247.) helybenhagyta. A hitelesített aláírásgyűjtő íven az aláírásgyűjtés befejeződött. A kezdeményezők 2008. április 10-én a – nyilatkozatuk szerint – 491.958 aláírást tartalmazó aláírásgyűjtő íveket benyújtották az OVB elnökéhez. Az OVB az aláírások ellenőrzését 180/2008. (IV. 14.) OVB határozatában elrendelte.

Az Nsztv. 12. § c) pontjába foglalt tilalom előírásával a jogalkotó célja az volt, hogy a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárás esetén ne állhasson elő olyan helyzet, amelyben – a párhuzamosan folytatott aláírásgyűjtés eredményeként – az Országgyűlésnek az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése alapján több azonos tartalmú kérdésben is el kell rendelnie a népszavazást.

Tekintettel arra, hogy a jelen eljárás tárgyát képező kérdés hitelesítése – a körülmények megváltozásának eredményeként – magában rejti annak lehetőségét, hogy két ugyanazon tartalmú kérdésben is előállnak a kötelező népszavazás elrendelésének feltételei, az Alkotmánybíróság a hitelesítést megtagadó 118/2007. (IV. 18.) OVB határozatot helyben hagyta.

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

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 524/H/2007.

Közzétéve a Magyar közlöny 2008. évi 69. számában

70/2008. (IV. 30.) 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 490/2007. (XII. 18.) OVB határozatát – a jelen határozatban kifejtett indokok alapján – helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Magyar Szociális Zöld Párt nevében 2007. november 21-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be a kezdeményező az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy ha valaki egyidejűleg országgyűlési képviselő és főállású polgármester vagy alpolgármester, akkor az ezen tisztségeinek betöltése után járó jövedelemnek és költségterítésnek csak az 50%-a illesse meg a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől, mert fizikailag is teljesen lehetetlen a feladatait két helyen egy időben ellátni?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 490/2007. (XII. 18.) OVB határozatával (kihirdetve 2007. december 21-én) megtagadta. Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a kérdés burkoltan az Alkotmány módosítását eredményezné sikeres népszavazás esetén. A kezdeményezést továbbá ellentétesnek tartotta az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében foglaltakkal, vagyis azzal, hogy egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

2. A kezdeményező 2008. január 3-án benyújtott kifogásában kérte, hogy az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el, és utasítsa az OVB-t új eljárásra. Az OVB határozat megsemmisítésére irányuló kérelmet a kifogás nem tartalmaz.

A kifogás alátámasztására a kezdeményező kifejtette, hogy nem a népszavazási kezdeményezés ellentétes az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével, hanem a 490/2007. (XII. 18.) OVB határozat. Szerinte a felhívott alkotmányi

rendelkezés azt is magában foglalja, hogy csak az egyenlő munkáért jár mindenkinek egyenlő bér, ebből fakadóan, aki csak fél munkát végez, annak bérből is csak a fele jár.

Az Alkotmány módosításával kapcsolatos OVB határozatbeli megállapítás ellenében idézte a vizitdíjról szóló 16/2007. (III. 9.) AB határozatot, amely rámutatott arra, hogy a tiltott népszavazási tárgykörök zárt, szoros értelmezése indokolt, így pl. a jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„20. § (4) Az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségterítés illetik meg. A tiszteletdíj és a költségterítés összegéről, valamint a kedvezmények köréről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

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

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

[...]

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

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

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

c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről,

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

e) az Országgyűlés feloszlásáról,

f) a Kormány programjáról,

g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,

h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,

i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,

j) a közkegyelem gyakorlásáról.”

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhoz van joga.”

2. Az Nsztv. rendelkezése:

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

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

[...]

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

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

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

3. A Ve. rendelkezései:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatakor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

„116. § Az I–X. fejezet, valamint a 89. § (1)–(7) bekezdése, a 99/O. § rendelkezéseit az országos népszavazáson a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

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

[...]

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

III.

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 a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a kifogás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeket [Ve. 77. § (2) bekezdés] teljesítve nyújtották be. Ennek megfelelően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését két okból tagadta meg. Az egyik szerint a hitelesítésnek az az akadálya, hogy a népszavazási kezdeményezés burkolt alkotmánymódosításra irányul. Az OVB határozatának indokolásában több AB határozatra is hivatkozott ezzel összefüggésben [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; 25/1999. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1999, 251.; stb.]. A kifogásnak az ezt vitató része nem a burkolt alkotmánymódosítással foglalkozik, hanem az ún. tiltott népszavazási tárgykörökre [Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés) utal, s azon belül is részletesen idézi a költségvetésre vonatkozó alkotmánybírósági megállapításokat. Mivel a 490/2007. (XII. 18.) OVB határozat nem az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésére, ezen belül különösen nem annak *a)* pontjára hivatkozva tagadta meg a hitelesítést, az Alkotmánybíróság a kifogást e vonatkozásban elutasította.

4. A másik ok, amire az OVB hivatkozott, hogy a kezdeményezés ellentétes az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében foglaltakkal. A kifogást benyújtó ezzel kapcsolatos ellenvetéseiről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok nem hozhatók alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése szerinti diszkriminációval, ezért a kifogást e vonatkozásban is elutasította.

5. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra feltett kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

Az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette: „[...] az Alkotmánybíróság az egyértelműség vizsgálatakor arra a kérdésre keresi a választ, hogy a népszavazásra szánt kérdés kétséget kizáróan megvála-

szolható-e, eldöntendő kérdés esetében arra igennel vagy nemmel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. [...] A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kell: a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglaltak alapján az Országgyűlés törvényeket alkot. Ennek korlátja az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése, amely szerint az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az Alkotmánybíróságnak jogorvoslati eljárása során nem feladata annak tisztázása, hogy a magyar jog hatályos szabályrendszere milyen jogi rendelkezéseket tartalmaz a népszavazásra bocsátandó kérdéssel kapcsolatosan. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.” (ABH 2001, 399, 403–404.) Ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „[ö]nmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is. Minthogy a több, egymásnak ellentmondó vagy egymásból nem következő, illetve tartalmát tekintve egymástól eltérő alkérdést tartalmazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul.” (ABH 2001, 399, 405.)

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tekintetben sérti az egyértelműség követelményét. Először is tartalmazza a „jövedelem” kitételt, amely sem az országgyűlési képviselők, sem pedig a polgármesterek vonatkozásában nem értelmezhető egyértelműen. Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény csak a törvény címében feltüntetett juttatási formákat ismeri, különállón, vagy összevontan a „jövedelem”-ről nem szól. A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény a polgármester díjazásáról úgy rendelkezik, hogy illetményben részesül a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény szerint megállapított illetményalap figyelembevételével. A polgármester számára tisztsége ellátásával összefüggő, általa előlegezett,

számlával igazolt költségét kell megtéríteni. A polgármester választhat költségátalányt is, amelynek mértékéről – a törvényben meghatározott keretek között – a képviselő-testület dönt.

A kérdés ezen túlmenően olyan összetett mondatból áll, amelynek egyes elemei (részkérdések) részben önmagukban ellentmondóak, másrészt egymással is ellentétesek. A második részkérdésből (lényegében magyarázó, indoklást kifejező mondatrészből) azt a következtetést lehet levonni, hogy mind a két tisztség csak úgy tölthető be, ha az érintett személy folyamatosan jelen van: az országgyűlési képviselő a Parlamentben, a polgármester pedig a polgármesteri hivatal épületében. Ha az így volna, akkor valóban lehetetlen lenne a két tisztség egyidejű betöltése. A két részkérdés közötti ellentmondás pedig abban ragadható meg, hogy a választópolgár nem tud egyértelmű igennel vagy nemmel válaszolni mindkettőre. Lehetséges ugyanis, hogy a díjazás csökkentésével (első részkérdés) egyetért, anélkül, hogy osztaná a népszavazás kezdeményezője álláspontjának indokolását (második részkérdés).

6. Mindezek alapján – az Nsztv. 10. § *b*) pontjában foglaltakra figyelemmel – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés hitelesítését megtagadta. Ezért az Alkotmánybíróság a kifogást – a jelen határozatban kifejtett indokolás alapján – elutasította, s ennek megfelelően a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglalt jog-

körében eljárva a 490/2007. (XII. 18.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám. 11/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 69. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

47/2008. (IV. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítványok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a fajtiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet 3. § 8. pontja, 4. § (2) bekezdés *c*) pontja, 5. § (6) bekezdése, 13. § (2)–(6) bekezdése, valamint *1. számú mellékletének* 2. pont 2.1.1. alpontja alkotmányellenes, ezért azokat a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a fajtiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet egésze, címe, 1. §-a, 3. § 1., 2. és 7. pontja, 4. § (1) bekezdése, 4. § (2) bekezdés *d*) és *e*) pontja, 5. § (1) bekezdés második mondata, 8. § (3) bekezdése, 10. § (4) bekezdése, *1. számú mellékletének* 1. pontja, valamint 3. pont 3.5. alpontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a fajtiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet 2. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a fajtiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet egésze, 3. § hiányzó 9. pontja, 3. § 10. pontja, 4. §-a, 1. számú mellékletének 3. pont 3.6. alpontja, valamint 2. számú mel-

léklete tekintetében, továbbá egyebekben az indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítványozó fordult a fajtiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVMr.) alkotmányosságának vizsgálata iránt.

1.1. Az egyik indítványozó eredeti indítványában az FVMr. egészé alkotmányellenességének megállapítását kérte, mivel az „jog és esélyegyenlőtlenséget teremt” és ellentétes az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvénnyel (a továbbiakban: Egytv.), illetve annak alapelvével: az egyesülési szabadsággal. Az indítványozó szerint ugyanis ebtenyésztésre és törzskönyvezésre minden olyan társadalmi szervezet jogosult, amely az Egytv. alapján jött létre. Ennek oka, hogy a kutyák törzskönyvezéséről és tenyésztésükkel kapcsolatos egyes szolgáltatások díjáról szóló 11/1975. (VII. 21.) MÉM–ÁH együttes rendelet (a továbbiakban: MÉMr.) alapján csak a Magyar Ebtenyésztők Országos Egyesülete (a továbbiakban: MEOE) volt erre jogosult. A MÉMr. hatályon kívül helyezése folytán azonban 1989. február 5-től – más jogszabályi rendelkezés hiányában – bármely egyesület jogosulttá vált eb-törzskönyv vezetésére. Az FVMr. a társadalmi szervezetek azon jogát korlátozza, hogy eb-törzskönyv vezetést és egyéb ebtenyésztéssel összefüggő szakmai feladatot lássanak el. Az FVMr. alapján ugyanis az ebtenyésztési és törzskönyvvezetési feladatokat csak olyan társadalmi szervezet láthatja el, amely megfelel az FVMr.-ben meghatározott követelményeknek, valamint amelyet a miniszter tenyésztő szervezetként ismer el (elismert tenyésztő szervezet). Ezzel az FVMr. az Egytv. 1. §-ában meghatározott egyesülési jogot sérti, mivel arra ad lehetőséget, hogy a minisztérium beavatkozzon az „egyesületek életébe”. Ez – az Egytv.-n kívül – a jogállamiságot is sérti. Hivatkozott az indítványozó a rendelet végrehajthatatlanságára és ésszerűtlenségére is, különös tekintettel arra, hogy a kutyatenyésztéssel foglalkozó társadalmi szervezetek között konfliktust gerjeszt, mivel versenyre kényszeríti a társadalmi szervezeteket a törzskönyvezési jog megszerzéséért. Az indítványozó előadta továbbá, hogy a MEOE, valamint – ugyancsak az indítványozó által képviselt – Magyar Kutyások Szövetsége közötti szerződés alapján a MEOE vezeti a Magyar Ebtörzskönyvet, valamint képviseli Magyarországot a nemzetközi kinológiai szövetségben, a Fédération Cynologique Internationale-ban (a továbbiakban: FCI). Így az általuk vezetett törzskönyv-

veket az FCI is elismeri. Az indítványozó egyik indítvány-kiegészítésében arra is hivatkozott, hogy az FVMr. ezzel a szerződéssel is ellentétes. Az indítványozó kifejtette, hogy az FVMr. végrehajthatatlan és ésszerűtlen, mert a gyakorlatban – az indítványozó szerint elsősorban gazdasági okokból – nem kivitelezhető az „egy fajta-egy törzskönyv” elv, amelyet az FVMr. 3. §-a mond ki. Az indítványozó ezen kívül „a rendelet alapvető hibájának” tartja, hogy az olyan Kinológiai szövetségről rendelkezik, amely tagja az FCI-nek. Ez az indítványozó szerint ellentétes a MEOE és az FCI között fennálló tagszerződéssel. Emellett az FVMr. nem rendezi egyértelműen, hogy az eb eladása esetén annak hibájáért ki viseli a felelősséget. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénnyel (a továbbiakban: Ptk.) is ellentétes, amely a tulajdonjogot védi. Az FVMr. például azáltal „csorbítja a tulajdonos rendelkezési jogát”, hogy „beavatkozást enged a tenyésztésvezetőnek, tenyésztői programot ír elő (12. §)”. Külön indokolás nélkül hivatkozik az indítványozó arra is, hogy az FVMr. sérti az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt esélyegyenlőséget. Mindezek alapján kérte az indítványozó, hogy „az Alkotmányba és az Egytv.-be ütköző esélyegyenlőtlenséget teremtő miniszteri rendeletet” az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

1.2. Indítványához az indítványozó számos indítvány-kiegészítést csatolt. Ezekben jellemzően megismétli eredeti indítványi kérelmeit, vagyis az FVMr. megsemmisítését kéri az Egytv.-vel való ellentéte miatt (egyik indítvány-kiegészítése szerint az Egytv. 17. §-ával, valamint 2. §-ával ellentétes az FVMr., mivel az FVMr. alapján a miniszter arra kap lehetőséget, hogy az ebtenyésztési céllal létrejött társadalmi szervezetek felett közigazgatási hatósági felügyeletet gyakoroljon, továbbá hogy beavatkozzon működési és szakmai kérdésekbe). Indítványi kérelmeit változatlanul konkrét alkotmányos rendelkezés megjelölése nélkül terjesztette elő.

Az indítványozó először 2001. áprilisi indítvány-kiegészítésében hivatkozott az FVMr. Alkotmánnyal való ellentétére. [„Az egyesülési jog alkotmány deklarált alapjog. Annak korlátozása durva Alkotmány sértés”, illetve „[n]yilvánvaló, hogy az még inkább sérti az Alkotmány deklarált egyesülési szabadságot, ha a minisztérium kívánja megszabni bejegyzett egyesületeknek, hogy milyen tevékenységet folytathatnak. Az egyesülési jogot csak törvény korlátozhatja a botránnyairól elhíresült minisztérium (...) semmiképpen sem”.]

Az indítványozó további érvei az FVMr. alkotmányellenességére vonatkozóan, hogy az FVMr. hibásan vette át az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvényben (a továbbiakban: Átv.) a haszonállatok tenyésztő szervezeteire vonatkozó szabályozást. Utalt arra is, hogy a Ptk. 65. §-a szerinti köztestületek láthatnak csak el közfeladatot, így a tenyésztői egyesületek és szervezetek egyesületként való meghatározása az Átv.-ben és az FVMr.-ben is „téves”.

Az indítványozó indítvány-kiegészítéseiben megjelenik az az érv is, hogy az FVMr. „nemzetközi szabályozást sért”, mivel az FVMr. nem vette figyelembe az FCI Alap- és Működési Szabályzatát. Utalt arra is, hogy az FVMr. ebben az összefüggésben nem is életszerű, mivel a MEOE nem fog kilépni az FCI-ből, így az FVMr. szerinti szervezet nem szerezhet tagságot az FCI-ben. (Az FCI ugyanis az „egy ország – egy szervezet” elven működik.) Kifejtette továbbá, hogy az FVMr. „a gyakorlatban megvalósulni akkor sem fog, ha az Alkotmánybíróság nem semmisíti meg, mert a vonatkozó FCI (nemzetközi) szabályozásoknak nem felel meg. Arra azonban tökéletesen alkalmas, hogy jogbizonytalan helyzetet teremtsen”.

1.3. Az indítványozó 2004. áprilisi indítvány-kiegészítésében kifejtette, hogy az FVMr. megalkotására a miniszter nem kapott felhatalmazást. Az Átv. 49. § (1) bekezdés 17. pontja alapján ugyanis a miniszter kizárólag a gazdasági haszonszerzés céljából tenyésztett egyéb állatfajok tekintetében kapott felhatalmazást a tenyésztés és törzskönyvezés rendeleti szabályozására. Ebbe a körbe nem sorolhatók a kedvtelésből tartott állatok, mivel azokat – az Átv. fogalom meghatározásából kiindulva – nem lehet gazdasági haszonszerzés céljából tartott állatoknak tekinteni. Ez a szabályozási mód sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15., 19., 44–45. §-át, valamint az Alkotmány 37. § (3) bekezdését.

1.4. Az indítványozó a későbbiekben is fenntartotta azon korábbi indítványi kérelmét, hogy a miniszter felhatalmazás nélkül bocsátotta ki az FVMr.-t, azzal az indokkal, hogy az FVMr. szabályozási tárgya nem tartozik az Átv. hatálya alá, ezért az nem is adhatott felhatalmazást a miniszternek az FVMr. kibocsátására. Hivatkozott az indítványozó arra is, hogy az egyesülési jog az Alkotmány 63. § (1) bekezdése alapján „alapvető szabadságjog”, aminek korlátait az Egytv. 2. §-a határozza meg. Ugyancsak alapjog a tulajdonhoz való jog. Az indítványozó szerint alapjogot végrehajtási rendeletben nem korlátozhat a jogalkotó. Az indítványozó emellett azt kifogásolja, hogy a miniszter az Átv., valamint az FVMr. hatálya alá nem tartozó szervezetekre is ki kívánja terjeszteni a rendelet hatályát, ezzel sértve az Alkotmány 63. § (1) bekezdése szerinti egyesülési jogot. Az FVMr. 135/2004. (IX. 18.) FVM rendelettel módosított rendelkezései az Alkotmány 37. § (3) bekezdését sértik, mivel az Átv. 49. § (1) bekezdés a) 2., 3., 7–8. [az FVMr. szövege szerint helyesen: 49. § (1) bekezdés a) 7–8.] pontja alapján a miniszter nem kapott felhatalmazást azok kibocsátására.

Az FVMr. 3. § (2) bekezdését (helyesen: 2. pontját) azért tartja az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértőnek, mivel a kinológiai szövetség kizárólagos jogai értelmezhetetlenek, „a norma terjedelme, így az alanyi kör nem behatárolható”, ezáltal jogbizonytalanságot eredményez. Sérti a jogforrási hierarchiát is, mivel a kinológiai szövetség – mint társadalmi szervezet – az Egytv. hatálya alá is tartozik. Mivel az FVMr. 3. § (2) bekezdése önkényes jogértelmezésre adhat lehetőséget, sérti az Al-

kotmány 63. § (1) bekezdésében foglalt egyesüléshez való jogot is.

Az FVMr. 4. § (1) bekezdése azért alkotmányellenes, mert az FVMr. szerinti törzskönyvezés nem minősül hitelesnek, ellentétben az Átv. 3. § 27. pontjával, miszerint a törzskönyvezés a tenyésztési adatok hiteles gyűjtése, a törzskönyv pedig – az Átv. 3. § 26. pontja értelmében – az elismert tenyésztő szervezet által vezetett, a tenyésztési hatóság által hitelesített közokirat. Az indítványozó szerint eb fajtát fenntartani, törzskönyveztetni, teljesítményét meghatározni minden olyan társadalmi szervezet jogosult – állami hitelesítés nélkül –, amely ezt a tevékenységet célként jelölte meg alapszabályában. A „hitelesen” kitétel hatályon kívül helyezése tehát az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti, mivel nem értelmezhető, valamint sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését, mivel az Átv.-vel ellentétben, a felhatalmazás keretét túllépve alkotmányos jogok korlátozására irányul.

Az FVMr. 4. § (2) bekezdés c) pontja az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti, mivel lehetővé teszi a tulajdonjog korlátozását, és ezzel a jogalkotó túllépte a felhatalmazás körét. Az indítványozó szerint ugyanis az állampolgár maga döntheti el, hogy tulajdonát képező ebét valamely tenyésztő szervezetnél, vagy az Egytv. alapján működő szervezetnél kívánja-e bejelenteni. Ezt a jogot az Alkotmány 13. §-a biztosítja, amit az FVMr. törvényi felhatalmazás hiányában korlátoz.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti az is, hogy az FVMr. 4. § (2) bekezdés d) és e) pontja alapján a tenyésztő szervezet kizárólagos joga az elismerésben szereplő fajta képviselője nemzetközi szervezetben, nemzetközi kinológiai szövetségben pedig a kinológiai szövetségen keresztül képviselteti magát. Az indítványozó szerint ugyanis a jogszabály hatálya nem terjedhet ki külföldi szervezetekre, ezért a rendelkezések sértik a normavilágosság követelményét, ugyanis azok végrehajthatatlanok.

Az FVMr. 5. § (6) bekezdésének megsemmisítését azért kéri az indítványozó, mert az az Átv. 3. § 26–27. pontjaival ellentétben szabályozza az export származási igazolás kibocsátását. Az Átv. alapján ugyanis a tenyésztő szervezetek a tenyészállatok államilag hitelesített közokiratnak minősülő törzskönyvét vezetik, „[e]nnél fogva a törvény nem jogosítja fel a szövetséget arra, hogy más szervezetek államilag nem hitelesített közokiratnak nem minősülő törzskönyvei alapján export származási igazolást adjon ki”. Vagyis minden ebtenyésztéssel és törzskönyvvezetéssel foglalkozó társadalmi szervezet kiállít export származási lapot, állami hitelesítés nélkül, amiből következően az FVMr. 5. § (6) bekezdése önkényes jogértelmezésre ad lehetőséget, továbbá alkotmányos alapjogok korlátozását teszi lehetővé, valamint végrehajthatatlan. Emellett a jogalkotói felhatalmazáson is túlterjeszkedik. Mindezekre tekintettel sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint 37. § (3) bekezdését. Az indítványozó szerint ellentétes a támadott rendelkezés az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, mivel korlátozza az emberi méltósághoz és tisztességes

hírnévhez való jogot. Ez utóbbi indítványi kérelmét az indítványozó nem indokolta.

Ugyancsak értelmetlennek és végrehajthatatlannak tartja az indítványozó az FVMr. 8. § (3) bekezdését, amely szerint tenyésztési dokumentum kiadás alapjául nem szolgálhat olyan tenyésztési nyilvántartás, amelyet nem az Átv.-ben meghatározott feltételeknek megfelelően vezetnek. Az indítványozó hivatkozik arra, hogy „[a]z 1899. év óta működő, a rendelet és törvény hatálya alá nem tartozó [MEOE] vezeti évtizedek óta az FCI által elismert Magyar Ebtörzskönyvet, mely tevékenységet, illetve az egyesület FCI-hez való csatlakozását a M. kir. Földművelésügyi miniszter 1933. évi december 13.-án 91.383/1933.III.1. sz. alatt kelt rendeletével jóváhagyta. Ugyanakkor hagyta jóvá az egyesület által vezetett »magyar Eb Törzskönyv« törzskönyvezési szabályzatát.” Amint az indítványozó kifejti, ez a törzskönyv az összes ebfajtát felölelő törzskönyv, amelyet a MEOE 71 éve vezet. Az ebtörzskönyveket vezető szervezetek társadalmi szervezetek, amelyek nyilvántartása nem közhiteles, ezért az FVMr. 8. § (3) bekezdése alapján nem is láthatják el ezt a tevékenységet. Az FVMr. 8. § (3) bekezdése szerint a nem hiteles törzskönyvben megjelölt adatokat – így a törzskönyvezendő kutya szüleit, nagyszüleit – értelemszerűen nem lehet feltüntetni a csak hiteles adatokat tartalmazó törzskönyvben (holott ezt az FVMr. 5. §-a kötelezővé teszi). A rendelkezés ezért értelmetlen és végrehajthatatlansága miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti.

Sérti az Alkotmányt az FVMr. 13. § (2)–(6) bekezdése, mivel az FVMr.-ben meghatározott tenyészéb ellentétes Átv.-ben meghatározott tenyészállat meghatározásával. Ugyanis míg a tenyészállat kritériuma, hogy közhiteles nyilvántartásban szerepeljen, addig a tenyészéb esetében a közokirati jelleg nem követelmény. Az FVMr. emellett a tenyészéb kiállításokra vonatkozóan alkotott szabályozást, amivel túllépte a felhatalmazás kereteit, mert olyan rendezvényekre vonatkozóan is szabályozást alkotott, amire az Átv. alapján nem volt felhatalmazása. (Vagyis olyan rendezvényekre alkotott szabályt, amelyeken a tenyészállat kritériumának fentiek szerint meg nem felelő tenyészébek vesznek részt.) Mivel a rendeletalkotási felhatalmazás csak tenyészállatokra vonatkozik, az FVMr. ezen rendelkezése is sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését.

Az FVMr. 13. §-ának azon rendelkezése, miszerint a tenyészéb-kiállítás engedélyezési eljárásában a tenyésztési hatóság szakhatóságként működik közre az Alkotmány 37. § (3) bekezdését sérti, mivel ezt a kérdést – az azóta hatályon kívül helyezett – állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény (a jelenleg hatályos szabályozás szerint: az állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény, a továbbiakban: Áeü.) szabályozza. [Erről konkrétan az FVMr. 13. § (3) bekezdése szól.] A társadalmi szervezet működését az Átv. és annak végrehajtási rendelete nem korlátozhatja, továbbá miután a társadalmi szervezetnek nincs felügyelő szerve, az FVMr. a jogalkotási felhatalmazás keretein túlterjeszkedően szabályozott.

Az Alkotmány 37. § (3) bekezdését, valamint 63. § (1) bekezdését sérti az FVMr. 13. §-ának azon rendelkezése, miszerint a kiállítás szervezője hozzájárulás beszerzése érdekében köteles a tenyészállat kiállítást bejelenteni a kinológiai szövetség részére. Az alkotmányellenesség egyik indoka, hogy az FVMr. hatálya alá – és így a bejelentési kötelezettség alá is – csak azok a szervezetek tartoznak, amelyek megfelelnek az FVMr. „elismert tenyésztő szervezettel” szemben támasztott követelményeinek. Az alkotmányellenesség másik oka, hogy rendelet nem jogosíthat fel arra egy társadalmi szervezetet, „hogy egy másik szervezet alkotmányos jogait korlátozza”. Ugyanezen okokból alkotmányellenes az a rendelkezés, miszerint a hatósági felügyeletet a tenyésztési hatóság látja el a tenyészállat kiállításokon közvetlenül, vagy közvetetten, a kinológiai szövetségnek adott felhatalmazás útján. Alkotmányellenes az indítványozó szerint az a rendelkezés is, ami arról rendelkezik, hogy olyan kiállítást, ami minden fajta számára nyitott, és ahol nemzeti és nemzetközi címeket adnak ki, csak a kinológiai szövetség rendezhet. Ez azért alkotmányellenes, mert végrehajthatatlan, ugyanis a kinológiai szövetség nem tagja egyetlen nemzetközi szervezetnek sem, így nemzetközi díjakat kiadó rendezvényt nem rendezhet. Mivel pedig a nemzeti cím meghatározását az FVMr. nem tartalmazza, a rendelkezés ebben a tekintetben értelmetlen. Mindezek miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is sérti. [Ezeket a kérdéseket pontosan az FVMr. 13. § (4)–(6) bekezdései rendezik.]

Az indítványozó kérte az Átv. állattenyésztési bírság kiszabásáról szóló rendelkezésének megsemmisítését is (45. §). Ezt az indítványi kérelmet az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közvetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette. Ezzel összefüggésben az indítványozó idézte az FVMr. 15. §-át is, ennek alkotmányosságának vizsgálatára azonban nem terjesztett elő indítványi kérelmet.

Az indítványozó újabb indítvány-kiegészítése szerint alkotmányellenes az FVMr. hatályos 13. § (2) bekezdése, ami a tenyészéb-kiállítás fogalmát határozza meg. Ez az indítványozó szerint azért alkotmányellenes, mert végrehajthatatlan, ugyanis az Átv. alapján tenyészállat-kiállítást, illetve ott az állatok elbírálását csak törvény szerinti minősítési rendszer alapján lehet végezni. A teljesítményvizsgálati kódexeket a tenyészállatok teljesítményvizsgálatáról és tenyészértékbecsléséről szóló 32/1994. (VI. 28.) FM rendelet alapján az OMMI által összehívott bizottság dolgozza ki. Ennek megfelelő teljesítményvizsgálati kódex az ebek esetében nem létezik. Annak megalkotásáról az FVMr. sem rendelkezik. Ebből következően az indítványozó szerint, Magyarországon nem lehet tenyészéb-kiállítást rendezni, ugyanis nem került kidolgozásra, hogy az ebek milyen teljesítménynek kell megfelelnie és milyen kritériumok alapján igazolható a fajtatisztaság az ebek esetében. Emellett a rendelkezés sérti a normavilágosság

követelményét, mivel értelmezhetetlen, továbbá mivel nem határozható meg az alanyi kör és a norma által rendezni kívánt életviszony.

Az indítványozó 2004. októberi indítvány-kiegészítésében kérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter – indítványozó által nem csatolt – 13.619/2004. hiv. számú levele, illetve az abban foglalt intézkedés alkotmányellenességének megállapítását. Az indítványozó által csatolt, a miniszter levelére megküldött legfőbb ügyészi tájékoztatóból – hiv. száma: TLÜ. 4869/2003/10. – kiderül, hogy a miniszter a MEOE feloszlását kezdeményezte az ügyészségnél. Az indítványozó szerint a miniszteri intézkedés azért alkotmányellenes, mert a miniszternek nincs törvényességi felügyeleti kezdeményezési joga, a legfőbb ügyészség ugyanis nem tartozik a miniszter irányítása alá. A miniszteri intézkedés ezért ellentétes az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 11. cikkével, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, a Jat. 5. § c) pontjával, miszerint az egyesülési jog alapjog, valamint az Alkotmány 63. §-ával, mivel az egyesülési jog nem korlátozható Alkotmányból le nem vezethető törvénnyel. Az indítványozó szerint mivel az Átv. az Alkotmányból le nem vezethető törvény, ezért az nem korlátozhatja az egyesülési jogot.

Az indítványozó kérelméhez csatlakozott az indítványozó által képviselt MEOE elnöke is.

2. Az FVMr. alkotmányellenességének megállapítását kérte egy másik indítványozó is. Az FVMr. ellentétes az Egytv.-vel, mivel a miniszter nem határozhatja meg, hogy mely egyesületek végezhetnek ebtenyésztést. Ezért „az ebtenyésztői szervezet létrehozása törvénybe ütközik, mert a tenyésztői egyesületek működésük során mások jogait és szabadságait sértik. „Törvénybe ütközik” az indítványozók szerint az FVMr. 2. §-a, miszerint az FVMr. hatálya kiterjed valamennyi eb tenyésztésével, tenyészállat előállításával, forgalmazásával foglalkozó jogi személyre. Az Egytv. 2. § (3) bekezdése alapján ugyanis társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység végzésére nem alapítható.

3. Az FVMr. több rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását kérte a harmadik indítványozó is, mindenek előtt azon az alapon, hogy az FVMr. kibocsátásának feltételei hiányoztak a rendelet megalkotásakor. Emellett alkotmányellenesnek tartja az FVMr. 1.–2. §-t, a 3. § 1–2., valamint 7–8. pontjait, valamint „nem létező 9.”, és 10. pontját, a 4. §-t, az 5. § (1) bekezdését, valamint (2) bekezdése d) pontját, a 6. § (3) bekezdésének d) és e) pontját, a 10. § (4) bekezdését, valamint az 1. sz. melléklet 1., 2.1.1., a 3.5. és a 3.6. alpontját, valamint a 2. sz. melléklet bírakra vonatkozó szabályait. Az FVMr. ezen rendelkezéseit – csupán felsorolásszerűen – az Alkotmány alábbi rendelkezéseivel tartja ellentétesnek: Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 8. §

(2) bekezdése, 13. §-a, 37. § (3) bekezdése, 59. § (1) bekezdése, 63. § (1) bekezdése, valamint 70/A. § (1) bekezdése.

Érvelésében kifejti, hogy az FVMr. esetében „véggépp nincs esély biztonságos jogalkalmazásra”, továbbá hogy az FVMr. szabályozásában a tenyésztő szervezetkénti elismerés „konkurál a nemzetközi gyakorlattal”. Az FVMr. tárgyi hatályát meghatározó 2. §-a „nem tudja kezelni azt, hogy más a munka-kutya, a vadászeb, a mentő, a katasztrófa-mentő, a vakvezető eb, a sporteb stb.”. Az FVMr. alapján pedig olyan szervezetek váltak elismert tenyésztő szervezetté, amelyek saját adatbázis alapján nem tudják végezni a törzskönyvezést. Az FVMr. egyetlen célja tehát „a MEOE-t diszkreditálni, pozícióját megszerezni akár erővel is”, ezért nem ismerte el tenyésztő szervezetként a MEOE-t a miniszter. A kutyák adatainak „átadása alkotmányos tulajdonvédelmi kérdés is”, s mivel a törzskönyv tulajdonosi, személyes adatokat is rögzít, „amire – önkéntesség hiányában – csak törvény adhatna rendezést”. Az indítványozó utal arra is, hogy az Átv. nem tartalmaz szabályozást a kutyák vonatkozásában.

Az FVMr. címe az Átv.-ben adott felhatalmazáshoz képest szűkítő, ugyanakkor az FVMr. maga túlterjeszkedik a jogalkotói felhatalmazáson.

Az FVMr. „adós marad (...) a jogbiztonsághoz nélkülözhetetlen hatály-normákkal: pl. mikor fajtisztja az eb, a tárgyi hatály képlékeny, a személyi, szervi hatály pedig túltengő”, ezért az FVMr. 1–2. §-a sérti a normavilágosság követelményét.

Az FVMr. 3. § 1. pontja alkotmányellenesen korlátozza az egyesülési jogot, mivel miniszteri rendeleti szinten alkalmaz korlátozást. Ugyanezen okból alkotmányellenes a 3. § 2. pontja, valamint azért is, mert az egyesületi autonómia sérelmét valósítja meg, továbbá – közelebbről meg nem jelölt okból – diszkriminációt valósít meg. Az egyesületi autonómia sérelmét az indítványozó abban látja, hogy az FVMr. – az Egytv.-vel ellentétesen – bírósági bejegyzést követel meg a kutyatenyésztést célként megjelölő egyesületekkel szemben. A kötelező szövetségi formát nem indokolja az egyszerűbb „közhatósági kontroll”, emellett a szövetségen kívül folyó kutyatenyésztés „kívül kerülne a jog által óvott és támogatott körön, de ennek a megkülönböztetésnek nincs (...) valódi és megindokolt értelme. Ez okból önkényes, alkotmányellenes is a szövetségi és a külső eb-tenyésztő módok megkülönböztetése”.

Az FVMr. 3. §-a sérti a társadalmi szervezetei autonómiát, mivel feladat-meghatározást tartalmaz az egyesületekkel szemben, amire csak törvényben – Egytv. – volna lehetőség. „Valódi önkormányzat nem vethető alá külső jóváhagyáshoz kötött szabályzat-formaságnak sem.”

Az FVMr. „7. pontja” – helyesen 3. § 7. pontja – személyes adat nyilvántartását írja elő, amire miniszteri rendeletben „az Alkotmány és az adatvédelmi törvény alapján” nincs lehetőség.

Az FVMr. „8. pontja” – helyesen 3. § 8. pontja – a normavilágosságot sérti az indítványozó szerint. Az indítványozó megállapítja, hogy „itt 9. pont nincsen”, ám hogy ez miért alkotmányellenes, nem indokolja.

A „10. pontot” azért tartja alkotmányellenesnek az indítványozó, mert „alapvetően beavatkozik zömmel társadalmi szervezetek – nemzetközi sztenderdek szerint folyó – belső nyilvántartási tevékenységébe, sőt a jogi kiszámíthatatlanság elemeként „egy fajta, egy törzskönyv” elvét rögzíti.”

Az FVMr. 4. §-a „önállóság-sértő”. Az FVMr. 5. § második mondata [helyesen: az 5. § (1) bekezdés második mondata] értelmezhetetlen, „[h]a ui. az [Egytv.] szerinti normális működést védené, mint kellene, akkor felesleges az egész [FVMr.]”.

Az FVMr. 10. § (4) bekezdése személyes adatok kezeléséről rendelkezik, ami „ellentétbe kerülhet az alkotmányos tulajdonvédelem elvével”.

Az FVMr. 1. számú melléklet 1., 2.1.1., 3.5., 3.6., alpontjai, valamint 2. számú mellékletének a bírók felelősségéről rendelkező szövegrésze személyes adatok kezeléséről rendelkeznek, valamint ellentétes a Ptk.-val is, mivel „mind az 1.sz., mind a 2. sz. melléklet polgári jogi felelősség viselését írta elő. Valójában az utóbbihoz a Ptk. 685. § a) pontja szerint minimum kormányrendelet volna szükséges”.

Mindezek alapján az FVMr. egészének megsemmisítését kérte az indítványozó.

4. Az Alkotmánybíróság ezeket a beadványokat – tárgyak azonosságára tekintettel – az Ügyrend 28. § (1) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

5. Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, aki válaszában előadta, hogy az FVMr. megalkotására a MÉMr. hatályon kívül helyezése folytán kialakult szabályozatlanság felszámolása miatt került sor. A szabályozás hiánya ugyanis kedvezőtlenül érintette az ebtörzskönyvezés helyzetét, mind hazai, mind nemzetközi viszonylatban, főként, mert a különböző törzskönyvet vezető egyesületek nem ismerték el egymás törzskönyveit. Ezek „indokoltá tették az Átv. hatályának kiterjesztését a törvényben fel nem sorolt egyéb állatok, gazdasági hasznosítás céljából történő tenyésztésére is”. A miniszter hivatkozott még a Tanács 91/174/EGK irányelvére is, „amely az állattenyésztési jogszabályokban nem nevesített fajok fajtatizta egyedei tenyésztési szabályainak egységesítését írja elő”. A miniszter szerint ennek a középpontjában az állam által elismert tenyésztőszervezet áll, amely saját maga által kialakított tenyésztési programot hajt végre. Ezért a szabályozás alapvető eleme a tenyésztőszervezetek elismerési rendje. Az Átv. a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően követi az egy fajta – egy tenyésztőszervezet elvét. Az Átv. alapelve szerint az ún. világfajták esetében – amilyen a fajtatizta kutya is – a fajtafenntartás csak egyesületi, vagy szövetségi formában történhet, s ez a forma teszi lehetővé a szabad csatlakozást és az önrendelkezési jog gyakorlását is. Az FVMr. azokat a feltételeket határozza meg, amely alapján az adott fajta tekintetében a kérelmező szervezet ebtenyésztő szervezetként elismerhető. A kinológiai szövetség működéséről az FVMr. az FCI-tagságra tekintettel rendelkezik (hogyan az FCI az egy ország – egy szervezet

elvén működik). A tenyésztéssel foglalkozó szervezeteknek az FVMr. szakmai alapon írja elő a tagságot a kinológiai szövetségben. A kinológiai szövetség alapításáról azonban nem tartalmaz rendelkezést az FVMr. A tenyésztő szervezetek elismerése csupán a szakmai munkára vonatkozik, és nem érinti az egyesületi jelleget. Az indítványozó tévesen értelmezi az FVMr.-t a törzskönyv vezetésével kapcsolatban, ugyanis pl. a tenyésztő szervezetek nem kötelesek különülten végezni a törzskönyvvezéssel járó feladatokat, azzal más szervet is megbízhatnak. Az FVMr. egyéb előírásai szakmailag indokoltak a miniszter szerint.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján állapította meg:

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:
 - „2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”
 - „13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”
 - „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.”
 - „59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”
 - „63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.”
 - „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 FVMr. indítványokkal érintett hatályos rendelkezései:

- „1. § A szabályozás célja, egészséges és a nemzetközi előírásoknak megfelelő fajtajelleggel rendelkező törzskönyvezett ebállomány kialakítása és szinten tartása. Ennek érdekében eb fajták fenntartása, törzskönyvezése, teljesítményének meghatározása, tenyésztési adatok gyűjtése, nyilvántartása, feldolgozása, a tenyésztési dokumentáció kiadása e rendeletben meghatározott feltételekkel végezhető.”

„3. § E rendelet alkalmazásában:

1. Elismert ebtenyésztő szervezet: a tenyésztéssel foglalkozó szervezetek közül az adott fajta, illetve gyakorlati szempontok alapján kapcsolódó fajtacsoport tenyésztőinek bíróságon bejegyzett társadalmi szervezete, amely a fajtának a származási országában kialakított szabályozásán alapuló és tagjai által jóváhagyott tenyésztési programot hajt végre, és erre a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: minisztérium) általi elismeréssel jogot szerzett (a továbbiakban: tenyésztő szervezet).

2. Kinológiai szövetség (a továbbiakban: Szövetség): olyan társadalmi szervezet, amelynek feladata és kizárólagos joga a hazai ebtenyésztés képviselője nemzetközi szervezetben, a kiállítások és egyéb, minősítést adó rendezvények összehangolása; részvétel a bírók képzésében és minősítésében, a rendezvényekre bírók delegálása, a rendezvényekkel kapcsolatos nemzetközi hitelű nyilvántartások vezetése, a kivitelre szánt ebek export származási igazolásának kiállítása, nyilvántartása, valamint az őshonos ebfajták fenntartásának és megőrzésének irányítása és összehangolása és egységes nemzetközi képviselője.

(...)

7. *Tenyésztési adat*: e rendelet hatálya alá tartozó ebfajták egyedeinek törzskönyvben nyilvántartott adatai, így különösen az egyed azonosítására, tartási helyére, származására, küllemére, teljesítményére, tenyésztőjére és tulajdonosára, alom- és teljes testvéreire vonatkozó adat.

8. *Tenyésztési program*: meghatározott tenyészcél elérésére végzett tenyésztési tevékenységek sora és az ezek megvalósításához szükséges feltételrendszer (nyilvántartás, teljesítményvizsgálat, törzskönyvezés stb.).

10. *Törzskönyv*: tenyésző szervezet által vezetett központi nyilvántartás, amely a tenyésztési programjába befogadott fajtatiszta ebek tenyésztési adatainak nyilvántartására és igazolására szolgál. Egy fajta számára csak egy törzskönyv vezethető.”

„4. § (1) Eb fajtát fenntartani, törzskönyvezni, teljesítményét meghatározni tenyésztési adatot gyűjteni, nyilvántartani, feldolgozni, a tenyésztési dokumentációt kiadni csak tenyésztő szervezet jogosult. Fajtánként egy tenyésztő szervezet ismerhető el. A kis egyedszámú fajták – amelyek fenntartására önálló szervezet nem alakult meg – fenntartására létrehozott szervezet, fajtacsoporttól függetlenül több fajta fenntartására kaphat elismerést.

(2) A tenyésztő szervezet feladatai:

a) adott fajta tenyésztési programjának kidolgozása, elismertetése és végrehajtása;

b) törzskönyvezés és teljesítményvizsgálat végzése vagy végeztetése;

c) a behozott ebek törzskönyvi nyilvántartásba vétele, azok honosítása, valamint a tenyésztési hatósághoz történő bejelentése;

d) kizárólagos joga az elismerésében szereplő fajta képviselője a fajta nemzetközi szervezetében;

e) nemzetközi kinológiai szervezetben a kinológiai szövetségen keresztül képviselteti magát.

5. § (1) A tenyésztéssel foglalkozó társadalmi szervezet tenyésztő szervezetkénti elismerésére és az elismerés visszavonására a minisztérium jogosult. Az elismerés megadása vagy megtagadása nem érinti a szervezet külön törvény szerinti jogszerű működését.

(...)

(6) A kivitelre szánt ebek export származási igazolásának kiadását az eb tulajdonosának kell kérnie a kinológiai szövetségtől. Az export származási igazolás kiadásával egyidejűleg bevonásra kerül a származási igazolás, melyet a kinológiai szövetség, az illetékes tenyésztő szervezet számára 8 napon belül megküld.”

„8. § (1) A tenyésztő szervezet köteles mindazon tenyésztő ebének a teljesítményvizsgálatát elvégezni, vagy elvégeztetni, aki azt kéri, valamint az ebet törzskönyvezni és származási igazolással ellátni, ha az a tenyésztő szervezet elismerésében szereplő fajtához tartozik, a törzskönyvezésnek szakmai akadályja nincs, és a tenyésztő az adott fajta tenyésztési programját elfogadja.

(...)

(3) Tenyésztési dokumentum kiadás alapjául nem szolgálhat olyan tenyésztési nyilvántartás, amelyet nem az Átv. szerint meghatározott feltételeknek megfelelően vezetnek.”

„10. § (4) A tenyésztő szervezet jogutód nélküli megszűnése esetén vagy az elismerés visszavonásakor a rendelet hatálybalépése után keletkezett, a nyilvántartásra és a törzskönyvezésre vonatkozó dokumentumokat át kell adni a tenyésztési hatóságnak megőrzése céljából, illetve új tenyésztő szervezeti elismerés esetén a dokumentumokat az új, elismert tenyésztő szervezet részére kell átadni.”

„13. § (1) Tenyészeb-kiállítás, -árverés a vonatkozó állat-egészségügyi, közegészségügyi és egyéb előírások megtartásával, csak az elismert tenyésztő szervezet előzetes hozzájárulásával a kinológiai szövetséghez történt bejelentést követően, több fajta részvétele esetén pedig a kinológiai szövetség előzetes hozzájárulásával a (4) bekezdés szerinti bejelentés alapján tartható.

(2) Tenyészeb-kiállításnak minősül bármely a fajtatiszta kutyák felvezetésével járó bemutató, így például a szépségverseny, küllemi kiállítás, tenyészszemle, verseny és vizsga, illetve egyéb minősítést adó rendezvény.

(3) A tenyészeb-kiállítás engedélyezési eljárásban a tenyésztési hatóság szakhatóságként működik közre.

(4) A kiállítás szervezője a hozzájárulás megszerzése érdekében köteles a tenyészállat kiállítást legkésőbb a rendezvény időpontja előtt 60 nappal, nemzetközileg elfogadott minősítést adó kiállítás esetén a tárgyévet megelőző legalább 90 nappal a kinológiai szövetség részére bejelenteni.

(5) A tenyésztési hatóság tenyészállat-kiállításokon közvetlenül, vagy a Szövetség részére adott felhatalmazással a Szövetség útján látja el a hatósági felügyeletet.

(6) Valamennyi fajta részére nyitott kiállítások és versenyek rendezésére, ahol nemzeti és nemzetközi címetek adnak ki, a Szövetség jogosult.”

„1. számú melléklet a 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelethez

1. A törzskönyv vezetésének szabályai

Egy fajta számára csak egy törzskönyv vezethető.

2. A törzskönyv tartalma, szerkezete és vezetése

2.1. A törzskönyvnek minden bejegyzett ebre legalább az alábbi adatokat kell tartalmaznia:

2.1.1. a tenyésztő tulajdonos nevét, címét; (...)

„3. A fajtankénti törzskönyvi szabályzatban részletesen szabályozni kell:

(...)

3.5. a tulajdonosváltás bejelentését;

3.6. a felelősség viselését a jelölésért, az előírt bejelentésekért, a feljegyzésekért, valamint a regisztrációkért.”

„2. számú melléklet a 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelethez

(...)

A teljesítményvizsgálati szabályzatnak tartalmaznia kell legalább a következőket:

(...)

– a bírói testület működési szabályzatát, a bírók minősítésének követelményrendszerét, a bírók felelősségét; (...)

III.

Az indítványok az alábbiak szerint részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az FVMr. kibocsátására felhatalmazás hiányában került-e sor. Az FVMr. felhatalmazó rendelkezésként az Átv. 49. § (1) bekezdés a) pont 7–8. alpontját, valamint a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 67. § (5) bekezdését jelölte meg. Az Átv. alapján a fajtaelismerés rendjének részletes szabályai, valamint a tenyésztő szervezetkénti elismerés rendjének, az elismerés felfüggesztésének és visszavonásának részletes szabályai megalkotására adott felhatalmazást a törvényhozó. Az Átv. tárgyi hatályáról a 2. § rendelkezik. Ennek megfelelően az Átv. 49. §-ában található felhatalmazó rendelkezések az Átv. 2. §-ában megnevezett állatokkal kapcsolatos szabályozásra terjednek ki.

Az Átv. 2. §-ának 1997. január 2-ig hatályos szövege szerint a törvény hatálya alá a „a) a szarvasmarha, juh, kecske, ló, sertés, baromfi, házinyúl és prémes állat, méh, hal, gazdasági célú, valamint a vadászható vadfajok zárttéri, élelmiszer-termelési célú” tenyésztése tartozott, valamint azok a természetes és jogi személyek, akik (amelyek) ezen állatok gazdasági célú tenyésztésével, tenyészállat és szaporítóanyag előállításával, forgalmazásával és felhasználásával foglalkoznak. A gazdasági cél fogalma alá az Átv. 3. § 7. pontja szerint kizárólag a mezőgazdasági, élelmiszer-termelési és prémtermelési célra történő állat- és állati eredetű termék előállítás, forgalmazás tartozott.

Az Átv. tárgyi hatályra vonatkozó 2. § ebben a formában 1997. január 3-ig volt hatályban. Ezt az Átv. módosításáról szóló 1996. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Módtv1.) 2. §-a úgy módosította, hogy a 2. § a) pontjában fajta szerint felsorolt állatokon kívül minden egyéb állat gazdasági haszonszerzés céljából történő tenyésztésére is kiterjesztette az Átv. hatályát. A törvény Indokolásából következően erre a módosításra a Tanács 91/174/EGK Irányelvével összefüggésben került sor, amely közösségi szinten a bivalyok fajtisza tenyésztésére kívánta kiterjeszteni a fajtisza szarvasmarhára vonatkozó rendelkezéseket. A Módtv1. az Átv. 49. §-át is módosította: felhatalmazást adott az „egyéb állatok” vonatkozásában a tenyésztési és törzskönyvvezési szabályok megalkotására. Ezen kívül felhatalmazást adott – ugyancsak Magyarország uniós csatlakozására hivatkozva, konkrét jogharmonizációs kötelezettség megjelölése nélkül –, hogy „a jellemzően kedvtelési célból tartott állatok esetében külön jogszabály a törvény előírásaitól eltérően rendelkezhet”.

Az Átv. tárgyi hatálya, illetve a gazdasági cél fogalma – az Átv. módosításáról szóló 2004. évi LXXIV. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv2.) – újból módosult.

A hatályos rendelkezések szerint az Átv. tárgyi hatálya – a fajta szerint felsoroltakon kívül – bármely „egyéb állat” gazdasági célú tenyész- és haszonérték-növelő köztenyésztésére kiterjed. A gazdasági cél fogalmát úgy módosította a Módtv2. 2. § (1) bekezdése, hogy abba az állat szabadidős- és sporttevékenység céljára történő előállítás (szaporítása), forgalmazása is beletartozik.

Az FVMr. kibocsátására 1998-ban, tehát az Átv. Módtv1.-gyel történt módosítását követően került sor. Mivel ekkor a gazdasági haszonszerzés céljából történő tenyésztés az Átv. hatálya alá tartozó állatok mezőgazdasági, élelmiszer-termelési és prémtermelési célú tenyésztését jelentette, nem tartozott a törvény hatálya alá a verseny- vagy kedvtelési célra történő állatszaporítás, -forgalmazás. Ebből következően a kutyák fajtaelismerésére vonatkozó miniszteri rendeletalkotásra annak kibocsátásakor nem volt felhatalmazás. A felhatalmazást a törvényhozó a Módtv2.-vel – a törvény tárgyi hatályának kiterjesztésével az „egyéb állatokra”, valamint a gazdasági cél fogalmának módosításával – biztosította utólagosan.

Így megállapítható, hogy az FVMr. kibocsátására felhatalmazás hiányában került sor. Mivel a miniszter csak felhatalmazás alapján bocsáthat ki rendeletet, ez a szabályozási mód alkotmányellenes. Ennek következtében az FVMr. kibocsátásától, vagyis 1998. december 31.-től a Módtv2. hatálybalépésig, vagyis 2004. július 15-ig alkotmányellenes volt.

Az Átv. hatályos rendelkezései alapján nem állapítható meg a felhatalmazás hiánya, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azokat az indítványi kérelmeket vizsgálta, amelyek az FVMr. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését elsődlegesen a normavilágosság, a felhatalmazáson túlterjeszkedő szabályozás,

illetve a magasabb szintű jogszabályba ütköző szabályozás miatt kérték, az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, illetve 37. § (3) bekezdése alapján. Ilyen alapon kérték az indítványozók megsemmisíteni az FVMr. címét, 1. és 2. §-át, 3. § 8. pontját, 4. § (1) bekezdését, 4. § (2) bekezdés *c)*, *d)* és *e)* pontját, 5. § (1), valamint (6) bekezdését, 8. § (3) bekezdését, és végül 13. § (2)–(6) bekezdését.

2.1. A harmadik indítványozó szerint az FVMr. címe sérti a felhatalmazó rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az FVMr. címe önmagában nem vet fel alkotmányossági kérdést. Az ugyanis a jogszabály tárgyát hivatott megjelölni, nem minősül normatív rendelkezésnek, vagyis nem kötelezi, illetve nem jogosítja a norma címzettjeit. Ezért az FVMr. címének pontatlansága – a felhatalmazáson túlmutató jellege – miatt annak alkotmányellenessége nem állapítható meg.

2.2. A harmadik indítványozó szerint az FVMr. 1. és 2. §-a sérti a normavilágosság követelményét, mivel nem határozza meg egyértelműen a rendelet személyi és tárgyi hatályát.

Az FVMr. 1. §-a a szabályozás célját határozza meg, nem tartalmaz tehát normatív rendelkezést. A rendelet céljának az FVMr. 1. §-a szerinti meghatározása önmagában nem ellentétes a normavilágosság követelményével, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az FVMr. 2. §-át 2004. szeptember 26. hatállyal hatályon kívül helyezte a 135/2004. (IX. 18.) FVM rendelet 10. §-a. Így ennek alkotmányossági vizsgálata tárgyában az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § *a)* pontja alapján megszüntette.

2.3. Ugyancsak a harmadik indítványozó támadta az FVMr. 3. § 8. pontját az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének (normavilágosság) sérelme alapján.

Az FVMr. ezen rendelkezése az Átv. „tenyésztési programra” vonatkozó értelmező rendelkezését vette át, azonban nem pontosan. Ugyanis míg az Átv. szerint a tenyésztési program meghatározott gazdasági cél elérésére végzett tenyésztési tevékenységek sora, addig az FVMr. szerint nem meghatározott gazdasági, hanem tenyészcél elérésére történik a tenyésztési tevékenységek folytatása. A gazdasági cél fogalmát az Átv. 3. § 7. pontja határozza meg. A tenyészcél fogalma azonban sem az Átv.-ben, sem az FVMr.-ben nem került meghatározásra. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az FVMr. szerinti „tenyésztési program” jelentésében eltér az Átv.-ben meghatározott fogalomtól. Ez a fogalmi eltérés –, illetve a „tenyészcél” fogalmának tisztázatlansága – azt eredményezi, hogy az FVMr. alapján pontosan meg nem határozható tartalmú, ám az Átv.-től eltérő cél elérésére történik a tenyésztési tevékenységek folytatása. A tenyésztő szervezetkénti elismerésnek az a feltétele, hogy a szervezet tenyésztési programot nyújtson be. Amennyiben bizonytalan, hogy az FVMr. mit ért tenyésztési program alatt, az is bizonytalanná válik, hogy az elismerés pontosan milyen feltételek teljesítése esetén adható meg. Önmagában az, hogy egy jogszabályi rendelkezés

értelmezési kérdéseket vet fel, nem vezet alkotmányellenességre. Azonban ha egy adott jogszabályi rendelkezés a jogalkalmazás során fel nem ismerhető normatartalmat hordoz, és ezzel hatásában nem kiszámítható, a címzettek számára nem előre látható normatartalommal bír, az adott rendelkezés a normavilágosság sérelme alapján alkotmányellenesnek minősül [ld. először 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 84.]. A kifejtettek tekintetével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az FVMr. 3. § 8. pontja – a „tenyészcél” fogalmának bizonytalansága következtében – kimeríti a normavilágosság sérelmét, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére vezet. Az Alkotmánybíróság ez alapján megállapította az FVMr. 3. § 8. pontjának alkotmányellenességét és megsemmisítette azt.

2.4. Az első indítványozó szerint az FVMr. 4. § (1) bekezdése az Átv. 3. § 27. pontjával ellentétesen szabályoz. Sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, értelmezhetetlensége miatt, és 37. § (3) bekezdését, mivel a felhatalmazás keretein túlterjeszkedve szabályozott.

Az FVMr. 4. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a törzskönyvezést kizárólag tenyésztő szervezet folytathatja, illetve, hogy fajtánként hány tenyésztő szervezet ismerhető el. Az FVMr. 4. § (1) bekezdése nem tartalmaz rendelkezést a törzskönyvezés módjáról és annak hiteles jellegéről. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az FVMr. 4. § (1) bekezdése nem szabályozott ellentétesen az Átv. 3. § 26. és 27. pontjában meghatározott törzskönyv és törzskönyvezés fogalmával. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2.5. Az indítványozó szerint az FVMr. 4. § (2) bekezdés *c)* pontja az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti, mivel a jogalkotó túllépte a felhatalmazás kereteit, és ezzel a tulajdonhoz való jog sérelmét idézte elő.

Az FVMr. 4. § (2) bekezdése a tenyésztő szervezet feladatait határozza meg. Az Átv. 49. § (1) bekezdés *a)* pont 7–8. alpontjában csak arra ad felhatalmazást, hogy a miniszter – az Átv. keretei között – szabályozza a fajtaelismerés rendjét, illetve a tenyésztő szervezetként történő elismerési eljárást, az elismerés visszavonásának és felfüggesztésének szabályait. A tenyésztő szervezet feladatainak szabályozására tehát a miniszter nem kapott felhatalmazást. Az FVMr. 4. § (2) bekezdés *c)* pontja – mivel a felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályozott – sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az adott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány valamely rendelkezése alapján már megállapította, akkor az indítványban felhívott további alkotmányi, törvényi rendelkezésekkel való ellentétet már nem vizsgálja [61/1997. (XI. 9.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.; 55/2007.

(IX. 26.) AB határozat, ABK 2007. szeptember, 820, 824.]. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált rendelkezést az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette, nem vizsgálta annak alkotmányosságát az Alkotmány 13. § (1) bekezdése alapján.

2.6. Az első indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti az is, hogy az FVMr. 4. § (2) bekezdés *d)* és *e)* pontja alapján a tenyésztő szervezet kizárólagos joga az elismerésben szereplő fajta képviselője nemzetközi szervezetben. Mivel a jogszabály hatálya nem terjedhet ki külföldi szervezetekre, ezért e rendelkezések a normavilágosság követelményét sértik, értelmezhetetlenek, valamint végrehajthatatlanok.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem állapítható meg az, hogy az FVMr. 4. § (2) bekezdés *d)* és *e)* pontja nemzetközi szervezetre kötelezettséget állapítana meg. Az FVMr. 4. § (2) bekezdés *d)* és *e)* pontja a kinológiai szövetség kötelezettségeként határozza meg az elismert tenyésztő szervezetek nemzetközi képviselőjét. Ez azonban nem jelent kötelezettséget valamely nemzetközi kinológiai szervezetre nézve. Így – bár az FVMr. a tenyésztő szervezet kizárólagos jogaként határozza meg az adott fajta képviselőjét nemzetközi szervezetben – ez nem jelenti azt, hogy egy adott nemzetközi szervezet az FVMr. alapján köteles volna az FVMr. szerinti tenyésztő szervezetet (kinológiai szövetséget) felvenni tagjai sorába. Ugyanezen okból nem állapítható meg a jogállamiság sérelme azon az alapon, hogy az FVMr. nem határozza meg, hogy mely nemzetközi szervezetben kell képviselni az adott fajtát. Az FVMr. ugyanis egyoldalúan nem írhat elő tagságot egy meghatározott nemzetközi kinológiai szövetségben az adott nemzetközi szövetséget kötelező módon.

Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részben elutasította.

2.7. A harmadik indítványozó szerint az FVMr. 5. § (1) bekezdés második mondata értelmezhetetlen.

Az FVMr. 5. § (1) bekezdése azt határozza meg, hogy mely szerv jogosult a tenyésztő szervezetenkénti elismerés megadására, illetve annak visszavonására. Az indítványozó által támadott 5. § (1) bekezdés második mondata alapján – hasonlóan az Átv. 20. § (1) bekezdés második mondatához, amely ugyanígy rendelkezik – az elismerés megtagadása vagy visszavonása nem érinti az egyesület külön törvény szerinti jogszerű működését. Ezzel az FVMr. azt juttatja kifejezésre, hogy az egyesület jogszerű tevékenységét az elismerés hiánya nem érinti, az kizárólag az elismert tenyésztő szervezetenként folytatott állattenyésztéssel kapcsolatos tevékenységre van kihatással. E rendelkezés célja szerint tehát az egyesületi autonómia érvényesülését szolgálja, értelmezhetetlensége nem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részben elutasította.

2.8. Az FVMr. 5. § (6) bekezdésének megsemmisítését azért kérte az első indítványozó, mert az Átv. 3. § 26–27. pontjaival ellentétesen szabályozza az export származási igazolás kibocsátását. Emellett az FVMr. 5. § (6) bekezdése önkényes jogértelmezésre ad lehetőséget,

alkotmányos alapjogok korlátozását teszi lehetővé, valamint végrehajthatatlan, továbbá a rendelkezés jogalkotói felhatalmazáson is túlterjeszkedik. Mindezekre tekintettel sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint 37. § (3) bekezdését. Sérti továbbá az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, mivel korlátozza az emberi méltósághoz és tisztességes hírnévhez való jogot.

Az Átv. 3. § 26–27. pontja a törzskönyv és a törzskönyvvezetés fogalmát határozza meg az Átv. alkalmazásában. Az FVMr. 5. § (4) bekezdésében az export származási igazolás kiállításáról és azzal egyidejűleg a származási igazolás bevonásáról rendelkezik. Az Átv. 3. § 26. és 27. pontja – mint a törzskönyvvezésre és törzskönyvvezetésre vonatkozó értelmező rendelkezés – nem tartalmaz normatív rendelkezést a származási igazolással kapcsolatban.

Az FVMr. kibocsátására az Átv. 49. § (1) bekezdés *a)* pont 7–8. alpontja alapján került sor. E rendelkezésekkel a miniszter nem kapott felhatalmazást arra, hogy a származási igazolás tekintetében szabályozzon. A származási igazolás kiállítása, illetve a kivitelre szánt ebek származásának igazolása ugyanis nem képezi a fajtaelismerés, valamint a tenyésztő szervezeti elismerés rendjének tárgyát.

A származási igazolást az Átv. értelmében a tenyésztő szervezet állítja ki a törzskönyv alapján (Átv. 3. § 14. pont). Az Átv. 42. §-a alapján a kivitelre szánt tenyészállat kiviteléhez a tenyésztési hatóság által kiadott vagy hitelesített származási igazolás szükséges, vagyis nem elegendő hozzá a tenyésztő szervezet által kiállított származási igazolás. [A tenyésztési hatóság – a 274/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 12. §-a alapján – a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központja.] Az FVMr. 5. § (4) bekezdése szerint a kivitelre szánt ebek származási igazolását az elismert tenyésztő szervezetek szövetsége állítja ki, vagyis az FVMr. nem követeli meg a tenyésztési hatóság általi igazolást vagy hitelesítést. Ez a rendelkezés tehát az Átv. 42. §-ával ellentétesen szabályoz.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az FVMr. 5. § (6) bekezdése – mivel magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen szabályozott – sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését, és megsemmisítette azt.

Az Alkotmánybíróság korábbiakban már kifejtett gyakorlata értelmében – mivel a támadott rendelkezést az Alkotmánybíróság az Alkotmány 37. § (3) bekezdése alapján megsemmisítette – az indítványozó által e rendelkezéssel összefüggésben felvetett további kérdéseket nem vizsgálta.

2.9. Az első indítványozó szerint az FVMr. 8. § (3) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti, mivel értelmezhetetlennek tartja, hogy a fajtatenyésztők által vezetett nyilvántartások adatait nem lehet feltüntetni a hitelesített törzskönyvben.

Az FVMr. 8. § (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy tenyésztési dokumentumot kutyáról csak olyan nyilvántartás alapján lehet kibocsátani, amely megfelel az Átv. rendelkezéseinek.

Az FVMr. 8. § (3) bekezdése utaló rendelkezés: azt követeli meg, hogy a tenyésztési adatok nyilvántartása és kezelése az Átv.-nek megfelelően történjen. Ez az FVMr. külön rendelkezése nélkül is követelmény lenne. Az FVMr. 8. § (3) bekezdése ugyanakkor nem rendelkezik a fajtakutyákról vezetett törzskönyvek okirati jellegéről, azt az FVMr. más, jelen határozatban érdemben nem vizsgált rendelkezése szabályozza. Az FVMr. 8. § (3) bekezdésében található visszautalás az Átv.-re mindezek alapján nem teszi értelmezhetetlenné vagy végrehajthatatlanná a támadott rendelkezést.

Mivel az indítványozó által felvetett összefüggésben nem állapítható meg az FVMr. 8. § (3) bekezdésének alkotmányellenessége, az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2.10. Az első indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 37. § (3) bekezdését, valamint 63. §-át is sérti az FVMr. 13. § (2)–(6) bekezdése.

Az FVMr. 13. §-a a tenyészállat-kiállítás kérdéseit rendezi. Erre vonatkozóan az Átv. 6. §-a tartalmaz rendelkezést. Az Átv. 6. §-át szó szerint megismétli az FVMr. 13. § (1) bekezdése. Az FVMr. azonban további szabályokat is meghatároz a tenyész-kiállítás vonatkozásában, így előírja a kiállítás-szervező bejelentési kötelezettségét a szövetség felé, a tenyésztési hatóság szakhatóságként történő közreműködését, lehetővé teszi, hogy a tenyésztési hatóság a szövetséget hatósági felügyeleti joggal ruházza fel a tenyész-kiállítás vonatkozásában, és előírja továbbá, hogy valamennyi fajta részére rendezett kiállítást, ahol nemzeti és nemzetközi díjakat adnak át, csak a szövetség rendezhet.

Az Átv. 49. § (1) bekezdés a) pont 7–8. alpontja alapján a miniszter arra kapott felhatalmazást, hogy a fajtaelismerés, illetve a tenyésztő szervezetként történő elismerés rendjét szabályozza. Nem adott ugyanakkor felhatalmazást arra, hogy a tenyészállat-kiállítás tekintetében szabályozzon, illetve, hogy az Átv. tenyészállat-kiállításra vonatkozó szabályaitól eltérjen. Ennek következtében az FVMr. 13. § (2)–(6) bekezdése, mivel a felhatalmazáson túlterjeszkedve, illetve az Átv.-vel ellentétesen szabályozott, sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt.

Az Alkotmánybíróság korábban már hivatkozott gyakorlata szerint, ha az adott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány valamely rendelkezése alapján már megállapította, akkor az indítványban felhívott további alkotmányi, törvényi rendelkezésekkel való ellentétet már nem vizsgálja. Mivel az Alkotmánybíróság a rendelkezést az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével való ellentéte miatt megsemmisítette, a rendelkezéssel kapcsolatos további indítványi kérelmeket nem vizsgálta.

3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az FVMr. indítványozók által támadott egyes rendelkezései sértik-e az Alkotmány egyesülési jogról rendelkező 63. §-át. Ezen az alapon az indítványozók az FVMr. egészét, 3. § 1. és 2. pontját, 4. §-át, valamint 1–2. számú

mellékletének egyes rendelkezéseit kérték megsemmisíteni.

Az egyesülési jog tartalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában az jelenti, hogy „mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen. Az érintett személytől függ, hogy milyen szervezet, közösség megalakításában, illetőleg tevékenységében vesz részt” [1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 38.].

A 6/2001. (III. 14.) AB határozat megállapítása szerint „[a]z egyesülési jog tartalmi elemei közül az Alkotmány 63. §-a a szervezet létrehozását és a szervezethez való csatlakozást emeli ki. Az Egytv. 1. és 2. §-a ezek mellett említi az egyesület céljának szabad megválasztásához való jogot, valamint a szervezet tevékenységében való részvételhez és a szervezet működtetéséhez való jogot. (...) Az egyesülési szabadság más alapvető jogokhoz hasonlóan nem gyakorolható korlátlanul. A jogkorlátozás szempontjából alapvető fontosságú az egyesülési jog alapján létrejövő szervezet célja és a létrejött szervezet tevékenysége. (...) Az Alkotmány 63. § (1) bekezdésében deklarált egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetve azokhoz csatlakozni. (...) Ha azonban az alapítók rendszeresen működő, nyilvántartott tagsággal és törvényes szervezettel rendelkező közösséget hoznak létre, az Egytv. 4. § (1) bekezdése alapján a társadalmi szervezet létrejöttének közjogi feltétele, hogy azt a bíróság nyilvántartásba vegye.” (ABH 2001, 93, 95-97.)

3.1. Az első indítványozó az FVMr. egésze alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az FVMr. alapján ugyanis az etbenyészési és törzskönyvvezetési feladatokat csak olyan társadalmi szervezet láthatja el, amely megfelel az FVMr.-ben meghatározott követelményeknek, és amelyet a miniszter tenyésztő szervezetként ismer el. Ezzel az FVMr. az egyesülési jogot, valamint a jogállamiságot is sérti.

Az egyesülési jog nem jelenti azt, hogy bármely tevékenység folytatására létre lehet hozni egyesületet, illetve azt, hogy a jogalkotó ne írhatna elő szakmai szabályokat egy meghatározott tevékenység folytatásával kapcsolatban. Az egyesülési jog alapvetően azt védi, hogy bármely személy más személyekkel együtt meghatározott célra egyesületeket hozzon létre, ahhoz szabadon csatlakozhasson, abból szabadon kiléphessen. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy egy meghatározott – alkotmányos – célra akár több egyesület is létre lehet hozni, azt a jogalkotó nem zárhatja ki. Amennyiben az állam egy meghatározott tevékenység folytatását olyan jelentőségűnek ítéli, hogy szükségesnek tartja azt közfeladatként is szabályozni, annak szakmai szabályait is megállapíthatja. Így önmagában az, hogy bizonyos tevékenységek folytatásával szemben a jogalkotó szakmai követelményeket támaszt, nem eredményezik az egyesületi autonómia, vagy az egyesüléshez való jog korlátozását. Az egyesülési jog tartalma szerint ugyanis nem jelenti azt, hogy azt a célt, amelyre az egyesület létrehozták, korlátozás nélkül, bármilyen módon el

lehet érne. Ugyanakkor a jogalkotó e szakmai szabályok megalkotásával nem zárhatja ki, hogy az adott célt államilag nem akkreditált keretek között – vagyis állami elismerés nélkül – egyesületi formában el lehessen érne.

A szakmai szabályok betartása – ami az állami elismerés feltétele – csak az államilag elismert szervezetekkel szemben kérhető számon. A szakmai szabályok megsértése – miután az az állami akkreditáció megszerzésének és nem az egyesülési jog gyakorlásának feltétele – kizárólag az állami elismerésre lehet kihatással. Vagyis még az elismert szervezetek esetében sem járhat az egyesületi formában történő működés korlátozásával.

Az FVMr. egy meghatározott tevékenység – a fajtatisztika elvégzése – folytatásához miniszteri elismerést követel meg. A miniszteri elismerés hiánya – amint azt az FVMr. külön is hangsúlyozza – nincs kihatással az egyesületi formára, csupán az adott tevékenység folytatásával szemben jelent korlátot: vagyis egyesület tevékenységéhez nem kapcsolódik állami elismerés. Egyesületként azonban tovább működhet. Az FVMr. (és az Átv.) alapján az sem kizárt, hogy egy egyesület állami elismerés hiányában folytassa az FVMr.-ben megjelölt állattenyésztéshez kapcsolódó tevékenységet.

Ezért az FVMr. miniszteri elismerésre vonatkozó rendelkezései nem eredményezik az egyesülési jog korlátozását, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részben elutasította.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az itt kifejtettek a jogalkalmazás során is irányadók: vagyis biztosítani kell, hogy bármely egyesület, amely az állami elismerés feltételeinek megfelel – és eziránt kérelmet nyújt be – állami elismerésben részesüljön. Ugyanakkor pusztán az a körülmény, hogy egy adott egyesület az FVMr.-ben meghatározott tevékenységet állami elismerés hiányában (vagy elismert szervezetként a szakmai szabályokat megsértve) folytatja, nem lehet kihatással az egyesület működésére, pusztán emiatt az egyesület nem számolható fel.

3.2. Az FVMr. 3. §-ának több rendelkezését is támadták az indítványozók. Az FVMr. 3. § 1. és 2. pontja az egyik indítványozó szerint azért sérti egyesülési jogot, mert miniszteri rendeleti szinten alkalmaz korlátozást, továbbá mert az FVMr. bírósági bejegyzést követel meg a kutyatenyésztést célként megjelölő egyesületekkel szemben. A másik indítványozó az FVMr. 3. § 2. pontját azért tartja az egyesülési jogot sértőnek, mert a kinológiai szövetség kizárólagos jogai önkényes jogértelmezésre adhatnak lehetőséget.

Az FVMr. 3. § 1. és 2. pontja értelmező rendelkezést tartalmaz. Az FVMr. ezen rendelkezései alapján egy meghatározott tevékenység folytatására csak bíróságon bejegyzett társadalmi szervezet, vagyis egyesület jogosult. Önmagában az a rendelkezés, hogy az FVMr. bíróságon bejegyzett társadalmi szervezet számára teszi lehetővé, hogy miniszteri elismerést szerezzen, és így elismert tenyésztő szervezetként folytasson fajtakutya-tenyésztést – figyelemmel az egyesüléshez való jog fent kifejtett tartalmára – nem eredményezi az egyesüléshez való jog korláto-

zását. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a részben is elutasította.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az FVMr. szó szerint vette át a hatálybalépésekor hatályos, az Átv.-ben a tenyésztő egyesületre vonatkozó értelmező rendelkezést [„3. § 23. Tenyésztő egyesület, illetve szövetség: a tenyésztők bíróságon bejegyzett, közfeladatot is ellátó szervezete, amely a tagjai által jóváhagyott tenyésztési programot hajt végre, és erre a Földművelésügyi Minisztérium (a továbbiakban: minisztérium) általi elismeréssel jogot szerzett.”]. Az Átv. ezen rendelkezése azóta módosult, ám az FVMr. változatlanul a hatálybalépésekor hatályos Átv. szerinti tenyésztő egyesületre vonatkozó értelmező rendelkezést tartalmazza. Indítvány hiányában azonban az Alkotmánybíróság nem vizsgálta ennek alkotmányosságát.

Az FVMr. 3. § 2. pontja a kinológiai szövetséget társadalmi szervezetként határozza meg, amely meghatározott feladatokat lát el. Az, hogy az FVMr. „társadalmi szervezetként” határozza meg a kinológiai szövetséget, illetve, hogy megállapítja feladatait, az egyesüléshez való jogot nem sérti.

4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azokat az indítványi kérelmeket bírálta el, amelyek az FVMr. egyes rendelkezéseit a személyes adatok (Alkotmány 59. §), valamint a tulajdonhoz való jog sérelmére tekintettel kérték megsemmisíteni. Ezek: az FVMr. 3. § 7. pontja, 10. § (4) bekezdése, valamint 1. és 2. számú mellékletének egyes rendelkezései.

4.1. Az FVMr. 3. § 7. pontja azért alkotmányellenes a harmadik indítványozó szerint, mert miniszteri rendeleti szinten írja elő személyes adat nyilvántartását.

Az FVMr. 3. § 7. pontja értelmező rendelkezés, amely az Átv.-ben a tenyésztési adatra vonatkozó értelmező rendelkezést emeli át az FVMr.-be. Eltérés abban van, hogy míg az Átv. valamennyi, a törvény hatálya alá tartozó tenyészállat tekintetében határozza meg a tenyésztési adat fogalmát, addig az FVMr. csak a fajtakutyák vonatkozásában. Mivel az FVMr. 3. § 7. pontja értelmező rendelkezést tartalmaz, az önmagában nem jogosít fel adatkezelésre. Emellett tartalmilag az állatokra – és nem személyre – vonatkozó adat fogalmát határozza meg. Így nem állapítható meg, hogy az FVMr. 3. § 7. pontja sértene a személyes adatokhoz való jogot, az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

4.2. Az indítványozó szerint az FVMr. 10. § (4) bekezdése személyes adatok kezeléséről rendelkezik, ami „ellentétbe kerülhet az alkotmányos tulajdonvédelem elvével”. Az indítványozó tehát abban az összefüggésben állította a személyes adatok védelméhez való jog sérelmét, hogy az FVMr. 10. § (4) bekezdése a tenyésztő szervezet tulajdonát képező adat ingyenes átadására kötelez. Így értelemszerűen a tulajdonhoz való jog sérelmét állította.

Az FVMr. 10. § (4) bekezdése – az utolsó fordulat kivételével – megismétli az Átv. 23. § (3) bekezdésében foglaltakat. Így az FVMr. 10. § (4) bekezdése szerinti adatkeze-

lés valójában az Átv.-n alapul. Az FVMr. 10. § (4) bekezdés utolsó fordulatában foglalt rendelkezés az Átv. 48. § (2) bekezdésében foglaltakra utal. Tekintettel arra, hogy a tenyésztési adatok, dokumentumok és nyilvántartások nem képezik a tenyésztő szervezet tulajdonát, nem állapítható meg alkotmányos összefüggés az FVMr. 10. § (4) bekezdése és a tulajdonhoz való jog között.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

4.3. A harmadik indítványozó az FVMr. 1. számú melléklete 1. pontja, 2. pont 2.1.1. alpontja, valamint 3. pont 3.5. alpontja megsemmisítését azért kérte, mert miniszteri rendeleti szinten rendelkezik személyes adatok kezeléséről.

Az Alkotmány 59. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkit megillet – egyebek mellett – a magántitok és a személyes adatok védelme. Az Alkotmánybíróság 1990-től követett gyakorlata szerint ez a jog kivételesen, törvény által korlátozható, de a korlátozásnak meg kell felelnie az Alkotmányban meghatározott követelményeknek [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 70.]. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat a személyes adatok alkotmányos védelme körében bontotta ki az információs önrendelkezési jog tartalmát: „[a]z Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csak 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.” (ABH 1991, 40, 42.) Az adatkezelésre vonatkozó rendelkezések törvénybe foglalásának kötelezettségét a 47/2003. (X. 27.) AB határozat külön kiemelte: „[a]z Alkotmány 59. § (2) bekezdésének tartalmából következően a személyes adatok védelmére vonatkozó jogi szabályozás törvényi szintű rendezést kíván meg. A célhoz kötött adatgyűjtés tilalma, illetve az adatgyűjtés jogosultsága tekintetében fennálló joghézag pedig nem kerülhető meg ténylegesen adatgyűjtést feltételező módszerekre vonatkozó belső utasítások igénybevételével.” (ABH 2003, 525, 539.) [A gyakorlatot áttekinti: 22/2004. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2004, 367, 370–371.]

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 1. pontja értelmében a személyes adat bármely meghatározott természetű személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gaz-

dasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

4.3.1. Az FVMr. 1. számú melléklet 1. pontja arról rendelkezik, hogy egy fajta számára csak egy törzskönyv vezethető. Ez a rendelkezés nem írja elő személyes adatok kezelését, sem polgári jogi felelősség viselésére vonatkozó rendelkezést nem foglal magában. Így – érdemi összefüggés hiányában – nem állapítható meg a rendelkezés alkotmányellenessége az indítványozó által felhívott szempontok alapján. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

4.3.2. Az FVMr. 1. számú melléklet 2. pontja a törzskönyv tartalmát szabályozza a fajtatiszta kutyák tekintetében. Ennek 2.1.1. alpontja szerint a törzskönyvnek tartalmaznia kell a tenyésztő tulajdonos nevét és címét. Az Átv. 3. § 18., 19. és 26. pontja szerint az állat tenyésztőjére és tulajdonosára vonatkozó adat tenyésztési adat, amelyet a törzskönyvben és a tenyésztési főkönyvben tartanak nyilván. Az Átv. azonban nem rendelkezik az állattartó (illetve tulajdonos) konkrétan meghatározott személyes adatainak kezeléséről. Ebből következően az állat (jelen esetben az FVMr. hatálya alá tartozó kutya) tulajdonosának, illetve tenyésztőjének személyes adatainak kezelése az FVMr. 1. számú mellékletének 2. pont 2.1.1. alpontján alapul. Vagyis a személyes adat kezelésére miniszteri rendelet jogosítja az elismert tenyésztő szervezetet.

Az Alkotmánybíróság fentiekben kifejtett gyakorlata értelmében személyes adat kezelésére vonatkozóan kizárólag törvényi rendelkezés alapján van lehetőség, az adatok körének és az adatkezelés céljának megjelölése mellett. Tekintettel arra, hogy az FVMr. 1. számú melléklet 2. pont 2.1.1. alpontja miniszteri rendeleti szinten írta elő személyes adatok kezelését, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a rendelkezés sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, ezért megsemmisítette azt.

4.3.3. Az FVMr. 3. pontja a fajtánkenti törzskönyvi szabályzat tartalmáról rendelkezik. Ennek 3.5. alpontja szerint a törzskönyvi szabályzatnak rendelkeznie kell a kutya tulajdonosváltásának bejelentéséről. E rendelkezés tartalma szerint tehát nem adatkezelésre vonatkozóan szabályoz. Ez alapján azt kell megállapítani a törzskönyvi szabályzatban, hogy miként történik a tulajdonosváltás bejelentése a törzskönyvben. Így – mivel a támadott rendelkezés nem adatkezelésre vonatkozóan szabályoz – érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya miatt nem állapítható meg a rendelkezés alkotmányellenessége az Alkotmány 59. §-ára vonatkozóan. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

4.4. Ugyanezen indítványozó az FVMr. 1. számú melléklete 3. pont 3.6. alpontjának, valamint 2. számú mellékletének a bírák felelősségére vonatkozó szövegrésze megsemmisítését kérte. E rendelkezések az indítványozó szerint ellentétesek a Ptk. 685. § a) pontjával, mivel miniszteri rendeleti szinten írnak elő polgári jogi felelősséget. Az indítványozó az FVMr. ezen konkrét rendelkezéseivel összefüggésben csak törvényellenességet állít, és nem hivatkozott az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésé-

nek sérelmére. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt – mivel az eljárásra az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

5. Az indítványozók kérték az FVMr. további rendelkezéseinek vizsgálatát is.

5.1. Így az egyik indítványozó – indokolás nélkül – azt tartja alkotmányellenesnek, hogy az FVMr. 3. §-ának nincs 9. pontja. Az FVMr. 3. § 10. pontját azért tartja alkotmányellenesnek az indítványozó, mert „alapvetően beavatkozik zömmel társadalmi szervezetek – nemzetközi sztenderdek szerint folyó – belső nyilvántartási tevékenységébe, sőt a jogi kiszámíthatatlanság elemeként »egy fajta, egy törzskönyv« elvét rögzíti.” Az FVMr. 4. §-ának megsemmisítését azért kéri, mert az „önállóság-sértő”. A másik indítványozó – konkrét rendelkezés megjelölése és indokolás nélkül – kérte a rendelet egészének megsemmisítését, mivel az sérti az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését. Ezekre az indítványi kérelmekre vonatkozóan azonban hiányzott az indítvány alapjául szolgáló ok megjelölését tartalmazó határozott kérelem, az indítványozó – amennyiben hivatkozott egy konkrét alkotmányos rendelkezés sérelmére – az alkotmányos rendelkezés sérelmét nem indokolta. Emiatt az Alkotmánybíróság az FVMr. 3. § hiányzó 9. pontja, 10. pontja, 4. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi kérelmeket gyakorlatának megfelelően – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

5.2. Az indítványozók az FVMr. egésze, valamint egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását azért is kérték, mert a szabályozás szükségtelen. Az FVMr. egésze végrehajthatatlan és ésszerűtlen, valamint az egyik indítványozó arra is hivatkozott, hogy a közösségi jog nem szabályozza a kutyatenyésztés kérdését. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata tartozik. Nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe annak vizsgálata, hogy egy adott jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés szakmailag megalapozott-e, vagy egyébként szükséges-e. Ahogy a 852/B/1995. AB határozat fogalmazott: „Nem tartozik az alkotmányjogi szempontok alapján való elbírálás körébe annak vizsgálata, hogy a jogalkotó által választott megoldás eléri-e a kívánt hatást, célszerűnek tekinthető-e, az érintett jogág elmélete szempontjából vitatható-e vagy nem.” (ABH 2002, 724, 729.)

Így az Alkotmánybíróság ezeket az indítványi kérelmeket hatáskör hiányában, az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

5.3. Az indítványozók több összefüggésben is állították, hogy az FVMr. „nemzetközi szabályozást sért”. Így például azért, mert az FVMr. nem vette figyelembe az FCI Alap- és Működési Szabályzatát.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy hatáskörébe csak jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata, valamint – meghatározott indítványozói kör kezdeményezése alapján – jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata tartozik. Az indítványozó által hivatkozott FCI Alap- és Működési Szabályzata egyik körbe sem tartozik. Az Alkotmánybíróságnak tehát nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy az FVMr. ellentétesen szabályozott-e az FCI Alap- és Működési Szabályzatával. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részben – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – visszautasította.

5.4. Az egyik indítványozónak a földművelésügyi miniszter intézkedése alkotmányellenességének megállapítása tárgyában benyújtott indítványi kérelmét az Alkotmánybíróság – hatásköre hiányában – ugyancsak visszautasította, az Ügyrend 29. § b) pontja alapján. Az Alkotmánybíróság a miniszteri intézkedéssel kapcsolatban is utal arra, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe jogszabályok, valamint állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságának vizsgálata tartozik. Az indítványozó által támadott miniszteri levelek normatív tartalommal nem rendelkeznek, ugyanis azok egyedi intézkedés kezdeményezésére, valamint tájékoztatásra irányulnak, amelyek a címzett szervezet normatív tartalommal nem kötik.

Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetettekkel kapcsolatban, hogy az ügyészi törvényességi felügyeleti eljárás kérelmezésére a miniszternek a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 13. § (2) bekezdés b) pontja alapján van jogosultsága, ami alapján az ügyészség köteles eljárni [ld. 13/1994. (ÜK. 12.) LÜ utasítás].

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

Budapest, 2008. április 15.

Dr. Kukorelli István s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 56/B/1999.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 62. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

56/2008. (IV. 25.) AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 20/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

A magánszemély kezdeményező 2008. január 8-án az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény megerősítésére irányuló népszavazási kezdeményezésként aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Megerősíti-e Ön az egészségbiztosítási pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátásai igénybevételének rendjéről az Országgyűlés által elfogadott törvény azon rendelkezését, hogy nem kizárólagos állami tulajdonban álló, zártkörűen működő részvénytársasági formában létesüljenek egészségbiztosítási pénztárak?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésére benyújtott indítványt a 2008. január 8-i ülésén hozott 20/2008. (I. 8.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hatáskörének hiányában elutasította. Az OVB az OVBh.-ban tájékoztatást adott a jogorvoslat lehetőségéről és annak határidejéről. Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2008. január 11-én megjelent, 2008. évi 4. számában került sor. A kifogás benyújtója az OVBh. ellen 2008. január 28-i keltezéssel kifogást nyújtott be, amely 2008. február 1-jén érkezett az OVB-hez, majd ugyanazon a napon az Alkotmánybíróságra.

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

határozata elleni kifogás ez alapján legkésőbb 2008. január 26-án érkezhett volna meg határidőben az OVB-hez.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság korábbi, 36/2004. (X. 6.) AB végzésében már rámutatott: „a Ve. 4. § (3) bekezdése értelmében – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is jogvesztő, és a határidő utolsó napján 16 órakor jár le. A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint továbbá a napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani. Ezen túlmenően a Ve. 116. §-ának és 78. § (1) bekezdésének együttes alkalmazásával az is megállapítható, hogy a kifogás megérkezése számít a benyújtás időpontjának.” (ABH 2004, 1015.)

Mínt hogy a jelen ügyben a 20/2008. (I. 8.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejárta után érkezett meg, az Alkotmánybíróság az elkésett kifogást – a korábbi döntéseivel azonos elvi alapon eljárva – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [28/1998. (VI. 16.) AB határozat, (ABH 1998, 523.); 2/1999. (III. 3.) AB határozat, (ABH 1999, 441.)].

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

Budapest, 2008. április 22.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 114/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 66. számában

57/2008. (IV. 25.) AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 21/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

A magánszemély kezdeményező 2008. január 8-án az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény megerősítésére irányuló népszavazási kezdeményezésként aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Megerősíti-e Ön az egészségbiztosítási pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátásai igénybevételének rendjéről az Országgyűlés által elfogadott törvény azon rendelkezését, hogy egészségbiztosítási szolgáltatást csak ebben a törvényben foglaltak szerint létrehozott egészségbiztosítási pénztár nyújthat?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésére benyújtott indítványt a 2008. január 8-i ülésén hozott 21/2008. (I. 8.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hatáskörének hiányában elutasította. Az OVB az OVBh.-ban tájékoztatást adott a jogorvoslat lehetőségéről és annak határidejéről. Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2008. január 11-én megjelent, 2008. évi 4. számában került sor. A kifogás benyújtója az OVBh. ellen 2008. január 28-i keltezésel kifogást nyújtott be, amely 2008. február 1-jén érkezett az OVB-hez, majd ugyanazon a napon az Alkotmánybíróságra.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.” Az OVB határozata elleni kifogás ez alapján legkésőbb 2008. január 26-án érkezhetett volna meg határidőben az OVB-hez.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság korábbi, 36/2004. (X. 6.) AB végzésében már rámutatott: „a Ve. 4. § (3) bekezdése értelmében – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is jogvesztő,

és a határidő utolsó napján 16 órakor jár le. A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint továbbá a napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani. Ezen túlmenően a Ve. 116. §-ának és 78. § (1) bekezdésének együttes alkalmazásával az is megállapítható, hogy a kifogás megérkezése számít a benyújtás időpontjának.” (ABH 2004, 1015.)

Mínt hogy a jelen ügyben a 21/2008. (I. 8.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejárta után érkezett meg, az Alkotmánybíróság az elkésett kifogást – a korábbi döntéseivel azonos elvi alapon eljárva – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [28/1998. (VI. 16.) AB határozat, (ABH 1998, 523.); 2/1999. (III. 3.) AB határozat, (ABH 1999, 441.)].

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

Budapest, 2008. április 22.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 115/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 66. számában

58/2008. (IV. 25.) AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 22/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

A magánszemély kezdeményező 2008. január 8-án az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény megerősítésére irányuló népszavazási kezdeményezésként aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Megerősíti-e Ön az egészségbiztosítási pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátásai igénybevételenek rendjéről az Országgyűlés által elfogadott törvény azon rendelkezéseit, melyek az egészségbiztosítás ellátásának módját ebben a törvényben foglaltak szerint változtatják meg?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésére benyújtott indítványt a 2008. január 8-i ülésén hozott 22/2008. (I. 8.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hatáskörének hiányában elutasította. Az OVB az OVBh.-ban tájékoztatást adott a jogorvoslat lehetőségéről és annak határidejéről. Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2008. január 11-én megjelent, 2008. évi 4. számában került sor. A kifogás benyújtója az OVBh. ellen 2008. január 28-i keltezéssel kifogást nyújtott be, amely 2008. február 1-jén érkezett az OVB-hez, majd ugyanazon a napon az Alkotmánybíróságra.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.” Az OVB határozata elleni kifogás ez alapján legkésőbb 2008. január 26-án érkezhetett volna meg határidőben az OVB-hez.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság korábbi, 36/2004. (X. 6.) AB végzésében már rámutatott: „a Ve. 4. § (3) bekezdése értelmében – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is jogvesztő, és a határidő utolsó napján 16 órakor jár le. A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint továbbá a napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani. Ezen túlmenően a Ve. 116. §-ának és 78. § (1) bekezdésének együttes alkalmazásával az is megállapítható, hogy a kifo-

gás megérkezése számít a benyújtás időpontjának.” (ABH 2004, 1015.)

Mínthogy a jelen ügyben a 22/2008. (I. 8.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejártá után érkezett meg, az Alkotmánybíróság az elkésett kifogást – a korábbi döntéseivel azonos elvi alapon eljárva – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [28/1998. (VI. 16.) AB határozat, (ABH 1998, 523.); 2/1999. (III. 3.) AB határozat, (ABH 1999, 441.)].

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

Budapest, 2008. április 22.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 116/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 66. számában

59/2008. (IV. 25.) AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 23/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

A magánszemély kezdeményező 2008. január 8-án az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény megerősítésére irányuló népszavazási kezdeményezésként aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Megerősíti-e Ön az egészségbiztosítási pénztákról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátásai igénybevételének rendjéről az Országgyűlés által elfogadott törvényt?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésére benyújtott indítványt a 2008. január 8-i ülésén hozott 23/2008. (I. 8.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hatáskörének hiányában elutasította. Az OVB az OVBh.-ban tájékoztatást adott a jogorvoslat lehetőségéről és annak határidejéről. Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2008. január 11-én megjelent, 2008. évi 4. számában került sor. A kifogás benyújtója az OVBh. ellen 2008. január 28-i keltezéssel kifogást nyújtott be, amely 2008. február 1-jén érkezett az OVB-hez, majd ugyanazon a napon az Alkotmánybíróságra.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.” Az OVB határozata elleni kifogás ez alapján legkésőbb 2008. január 26-án érkezhetett volna meg határidőben az OVB-hez.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság korábbi, 36/2004. (X. 6.) AB végzésében már rámutatott: „a Ve. 4. § (3) bekezdése értelmében – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is jogvesztő, és a határidő utolsó napján 16 órakor jár le. A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint továbbá a napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani. Ezen túlmenően a Ve. 116. §-ának és 78. § (1) bekezdésének együttes alkalmazásával az is megállapítható, hogy a kifogás megérkezése számít a benyújtás időpontjának.” (ABH 2004, 1015.)

Míthogy a jelen ügyben a 23/2008. (I. 8.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejárta után érkezett meg, az Alkotmánybíróság az elkésett kifogást – a korábbi döntéseivel azonos elvi alapon eljárva – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [28/1998. (VI. 16.) AB határozat, (ABH 1998, 523.); 2/1999. (III. 3.) AB határozat, (ABH 1999, 441.)].

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

Budapest, 2008. április 22.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 117/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 66. számában

60/2008. (IV. 25.) AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 24/2008. (I. 8.) OVB határozata ellen határidőn túl benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

A magánszemély kezdeményező 2008. január 8-án az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény megerősítésére irányuló népszavazási kezdeményezésként aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB)

hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Megerősíti-e Ön a kötelező egészségbiztosítás ellátásának módjáról az Országgyűlés által elfogadott törvényt?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésére benyújtott indítványt a 2008. január 8-i ülésén hozott 24/2008. (I. 8.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hatáskörének hiányában elutasította. Az OVB az OVBh.-ban tájékoztatást adott a jogorvoslat lehetőségéről és annak határidejéről. Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2008. január 11-én megjelent, 2008. évi 4. számában került sor. A kifogás benyújtója az OVBh. ellen 2008. január 28-i keltezővel kifogást nyújtott be, amely 2008. február 1-jén érkezett az OVB-hez, majd ugyanazon a napon az Alkotmánybíróságra.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.” Az OVB határozata elleni kifogás ez alapján legkésőbb 2008. január 26-án érkezhetett volna meg határidőben az OVB-hez.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság korábbi, 36/2004. (X. 6.) AB végzésében már rámutatott: „a Ve. 4. § (3) bekezdése értelmében – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is jogvesztő, és a határidő utolsó napján 16 órakor jár le. A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint továbbá a napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani. Ezen túlmenően a Ve. 116. §-ának és 78. § (1) bekezdésének együttes alkalmazásával az is megállapítható, hogy a kifogás megérkezése számít a benyújtás időpontjának.” (ABH 2004, 1015.)

Minthogy a jelen ügyben a 24/2008. (I. 8.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejártá után érkezett meg, az Alkotmánybíróság az elkésett kifogást – a korábbi döntéseivel azonos elvi alapon eljárva – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [28/1998. (VI. 16.) AB határozat, (ABH 1998, 523.); 2/1999. (III. 3.) AB határozat, (ABH 1999, 441.)].

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

Budapest, 2008. április 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 118/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 66. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

247/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, illetőleg jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi

XLIII. törvény 87. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 39. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 87. §-a, valamint a fegyveres szervek hiva-

tásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 39. §-a és 55. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 39. §-a és 55. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 39. §-a módosítására irányuló indítványt visszautasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 55. §-a és 56. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz két olyan indítvány érkezett, amelyek alapvetően a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak. A legfőbb sérelmet szerintük az okozza, hogy a folyamatos ügyeleti szolgálat ellátására szervezett beosztásokban szolgálatot teljesítők nem jogosultak – más beosztásban szolgáló társaikkal szemben – ügyeleti, éjszakai és délutáni pótlékokra.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat, tárgyi azonosságukra tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdésének megfelelően egyesítette, és azokat egy eljárásban bírálta el.

1. Az egyik indítványozó szerint a Vhr. 39. §-a [ügyeleti pótlék (díj)], 55. §-a (éjszakai pótlék) és 56. §-a (délutáni pótlék) sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében foglalt szabályt, amely kimondja, hogy kormányrendelet nem lehet törvénnyel ellentétes. A jogforrási hierarchia

sérelmét abban látja, hogy a Vhr. kifogásolt rendelkezései ellentétesek a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) vonatkozó rendelkezéseivel. Indítványában részletesen ismerteti és összeveti a Hszt. egyes fejezeteinek kapcsolódó rendelkezéseit, és ezekből azt a következtetést vonja le, hogy a Vhr. szabályozási körében jogkorlátozást jelent a folyamatos ügyeleti szolgálatot ellátók kivonása a pótléokra jogosultságból.

Az indítványozó utal a 915/B/1998. AB határozatra (ABH, 2000, 931.; a továbbiakban: Abh.), amelyben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdésével összefüggésben elutasította a Vhr. ugyanezen rendelkezéseire vonatkozóan előterjesztett indítványt. Úgy ítélte meg, hogy az alkotmányellenességet az általa kifejtettek szerint kell megközelíteni, s ez esetben sérül a munka világára vonatkozatható speciális diszkrimináció-tilalom is.

Indítványa végkifejtéseként határozott kérelmet terjesztett elő arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezésekből „törölje” a „folyamatos ügyeleti szolgálat ellátására szervezett beosztásokban szolgálatot teljesítők kivételével” szövegrészt, valamint „módosítsa” a Vhr. 39. §-ában az „aki szolgálatvezénylés alapján ügyeleti szolgálatot lát el” szövegrészt az „aki szolgálatvezénylés alapján vezényléses vagy váltásos szolgálati rendszerben látja el szolgálati feladatát” szövegrészre.

Indítvány-kiegészítésében kifejtette a Hszt. időközben történt módosításának részleteit; megállapítva, hogy a törvény szövegét igazították a rendelethez. Ugyanakkor nyilatkozatot tett arról, hogy indítványát a kiegészítéssel együtt változatlanul fenntartja.

2. A másik indítványozó nemcsak utólagos normakontroll-kérelmet terjesztett elő a Vhr. egyes rendelkezéseivel kapcsolatban, hanem egyúttal azok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát is kezdeményezte, továbbá „alkotmányos panasz”-t is benyújtott. Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság mégis „jogszabályszerűnek” találná a végrehajtási rendelkezéseket, indítványt tett a Hszt. 87. §-a alkotmányellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára.

2.1. Az indítványozó a Vhr. 39. §-a és 55. §-a alkotmányellenességének megállapítását több alkotmányi rendelkezésre alapítja. A jogforrási hierarchia megsértését – hasonlóan az 1. pont alatti indítványozóval – azért tartja megállapíthatónak, mert szerinte a pótlékokról szóló végrehajtási rendelkezések ellentétesek a Hszt. konkrétan nem nevesített szabályozási tartalmával. Hivatkozik továbbá ő is – az Abh. ismeretében – az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdésére, mert úgy véli, hogy a támadott rendelkezések azonos csoportba tartozó személyek megkülönböztetését eredményezik.

2.2. Az indítványozó megfogalmazása szerint legfőképpen azért szükséges – az Abh. ellenében – új döntés hozá-

tala a nemzetközi jogra tekintettel, mert az Alkotmánybíróság a döntéskor nem vette figyelembe a méltányos munkabér elvét. Ezzel összefüggésben hivatkozik az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány). Felhívja továbbá az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv több cikkét is.

2.3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint felülvizsgáló bíróság Mfv.E.10.069/2004/3. számú végzésével szemben nyújtotta be. Érvelésében a 2.2. pont alatt ismertetett nemzetközi jogi összefüggésekre hivatkozik, továbbá – külön indokolás nélkül – utal arra, hogy a Vhr. indítványba foglalt rendelkezései ellentétesek az Alkotmány preambulumban írt szociális piacgazdasággal és a jogállamiság elvével is. Ezeket túlmenően megjegyzi még azt is, hogy a bíróság nem vizsgálta a díj és a pótlék közötti különbséget, illetőleg azt sem, hogy a munkáltatója a törvények figyelmen kívül hagyása mellett járt el, sérelmére bűncselekményeket követtek el, így az emberi méltósága is sérült. Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő a konkrét ügyben való alkalmazás megtiltását nem kérte.

2.4. Végezetül az indítványozó másodlagos indítványt tesz a Hszt. 87. §-ával összefüggésben; kéri az utólagos normakontrollt és a nemzetközi szerződésbe való ütközés vizsgálatát amiatt, hogy a támadott rendelkezés nem minősíti az ügyeleti munka keretében teljesített plusz órákat túlszolgálatnak. Az indítványozó megítélése szerint azért volt kirekesztő a jogalkotó, mert a pótlékrendszerrel méltányos munkabérhez juttatja az ügyelteseket. A törvényi rendelkezésről azt állítja, hogy ellentétes az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdésével, valamint a korábban már hivatkozott Egyezségokmány előírásaival.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„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.”

2. A Hszt. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„87. § (1) Ha a szolgálat érdeke vagy rendkívüli eset (baleset, elemi csapás vagy súlyos kár megelőzése, illetőleg elhárítása, következményeinek felszámolása, továbbá egyéb előre nem látható körülmény bekövetkezése) szükségessé teszi, a hivatásos állomány tagja a 84. §-ban meghatározott szolgálatteljesítési időn túl, valamint a munkaszüneti és pihenőnapon is kötelezhető arra, hogy szolgálattal teljesítsen (túlszolgálat), illetőleg meghatározott ideig és helyen arra készen álljon. Nem minősül túlszolgálatnak az ügyeleti-, ör- és készenléti szolgálat, valamint a gyakorlaton való részvétel.

(2) Az elrendelhető túlszolgálat tartama naptári évenként 300 óra, amely a miniszter által kiadott rendelkezésben további 50%-kal növelhető.

(3) A (2) bekezdésben írt korlátozás nem alkalmazható, ha a túlszolgálatra rendkívüli esetben kerül sor.”

3. A Vhr. indítványokkal érintett rendelkezései:

„39. § Ügyeleti pótlékre (díjra) jogosult – a folyamatos ügyeleti szolgálat ellátására szervezett beosztásokban szolgálattal teljesítők kivételével –, aki szolgálatteljesítés alapján ügyeleti szolgálatot lát el. Nem jár ügyeleti pótlék (díj) azért a szolgálattal, amelyért más címen illetékes pótlék (díjazás) (éjszakai, orvosi stb.).”

„55. § (1) Éjszakai pótlékre az jogosult, aki vezényléses vagy váltásos szolgálatteljesítésben este 22 óra és reggel 6 óra között látja el szolgálatteljesítési feladatát.

(2) Szolgálatszervezési érdekből az (1) bekezdéstől eltérően megállapított időbeosztás esetén, amennyiben a szolgálatteljesítési idő legalább 50%-a este 22 óra és reggel 6 óra közé esik, a pótlék a szolgálatteljesítés teljes időtartamára jár. Amennyiben a hivatkozott mérték az 50%-ot nem éri el, úgy a pótlék csak az (1) bekezdésben meghatározott időtartam alatt teljesített szolgálat után jár.

(3) A havonta folyósítandó éjszakai pótlék annak jár, aki a szolgálatteljesítést munkaköri kötelességénél fogva éjszaka teljesíti.”

„56. § (1) Délutáni pótlékre az jogosult, aki vezényléses vagy váltásos szolgálatteljesítésben délután 14 óra és este 22 óra között látja el szolgálatteljesítési feladatát.

(2) Szolgálatszervezési érdekből az (1) bekezdéstől eltérően megállapított időbeosztás esetén, amennyiben a szolgálatteljesítési idő legalább 50%-a délután 14 óra és este 22 óra közé esik, a pótlék a szolgálatteljesítés teljes időtartamára jár. Amennyiben a hivatkozott mérték az 50%-ot nem éri el, úgy a pótlék csak az (1) bekezdésben meghatározott időtartam alatt teljesített szolgálat után jár.”

4. A Vhr. 55. §-ának és 56. §-ának az indítványok benyújtásakor hatályos szövege:

„55. § (1) Éjszakai pótlékre az jogosult, aki vezényléses vagy váltásos szolgálatteljesítésben – a folyamatos ügyeleti szolgálat ellátására szervezett beosztásokban

szolgálatot teljesítők kivételével – este 22 óra és reggel 6 óra között látja el szolgálati feladatát.

(2) Szolgálatszervezési érdekből az (1) bekezdéstől eltérően megállapított időbeosztás esetén, amennyiben a szolgálatteljesítési idő legalább 50%-a este 22 óra és reggel 6 óra közé esik, a pótlék a szolgálatteljesítés teljes időtartamára jár. Amennyiben a hivatkozott mérték az 50%-ot nem éri el, úgy a pótlék csak az (1) bekezdésben meghatározott időtartam alatt teljesített szolgálat után jár.

(3) A havonta folyósítandó éjszakai pótlék annak jár, aki a szolgálatát munkaköri kötelességénél fogva éjszaka teljesíti.”

„56. § (1) Délutáni pótlékra az jogosult, aki vezényléses vagy váltásos szolgálati időrendszerben – a folyamatos ügyeleti szolgálat ellátására szervezett beosztásokban szolgálatot teljesítők kivételével – délután 14 óra és este 22 óra között látja el szolgálati feladatát.

(2) Szolgálatszervezési érdekből az (1) bekezdéstől eltérően megállapított időbeosztás esetén, amennyiben a szolgálatteljesítési idő legalább 50%-a délután 14 óra és este 22 óra közé esik, a pótlék a szolgálatteljesítés teljes időtartamára jár. Amennyiben a hivatkozott mérték az 50%-ot nem éri el, úgy a pótlék csak az (1) bekezdésben meghatározott időtartam alatt teljesített szolgálat után jár.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt abban foglalt állást, hogy egyes indítványi elemek, így a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló kérelem, az alkotmányjogi panasz, illetőleg a jogszabály módosítására irányuló kérelem megfelelnek-e a törvényi feltételeknek.

1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 44. §-a szerint valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését kizárólag az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározott szervek, illetve személyek indítványozhatják: az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. Mivel az indítványozó nem tartozik e jogosultak körébe, ennek az eljárásnak a megindítására nincs jogosultsága. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Hszt. 87. §-a, valamint a Vhr. 39. §-a és 55. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt – az Ügyrend 29. § c) pontja alapján – visszautasította.

1.2. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehető-

ségeit 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. A két rendelkezés egybevetéséből nyilvánvaló, hogy az (1) bekezdése szerinti jogorvoslati lehetőségeken 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, a rendkívüli jogorvoslatoknak – így a felülvizsgálatnak – az alkotmányjogi panasz benyújtására megállapított határidőt meghosszabbító hatálya nincs. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309–310.]

A jelen ügyben a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 28.M. 4598/2001/15 számú ítéletének dátuma 2003. január 20. napja, a Fővárosi Bíróság 2003. november 3. napján hozta meg az 55.Mf.22.727/2003/5. számú, az elsőfokú ítéletet helybenhagyó ítéletét, ez utóbbi ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem dátuma 2004. január 14., ebből következően a 2004. augusztus 5-én postára adott alkotmányjogi panasz nyilvánvalóan elkésett.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Vhr. 39. §-a és 55. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

1.3. Az egyik indítványozó jogszabály módosítására irányuló kérelmet is előterjesztett. Az Abtv. továbbá az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító egyéb törvényi rendelkezések értelmében az Alkotmánybíróságnak nincs jogalkotási hatásköre. Ugyancsak nincs hatásköre arra sem, hogy a jogalkotót valamely jogszabály módosítására kötelezze. Ezért az Alkotmánybíróság a Vhr. 39. § módosítására irányuló indítványt – az Ügyrend 29. §-ának b) pontjára is figyelemmel – visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a jogalkotó a Vhr. indítványok által érintett rendelkezései közül kettőt időközben módosított. A Vhr. 55. § -a és 56. §-a olyképpen módosult, hogy az indítványozók által kifogásolt szövegrész a rendelkezésekből kikerült. Ennek megfelelően a hatályos szabályozás már nem zárja ki az éjszakai és a délutáni pótlékra jogosultak köréből a folyamatos ügyeleti szolgálat ellátására szervezett beosztásokban szolgálatot teljesítőket.

A módosítás nyomán az indítványok e tekintetben okafogyottakká váltak, ezért az Alkotmánybíróság a Vhr. 55. §-a és 56. §-a alkotmányellenességének utólagos vizs-

gálatára irányuló eljárását az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

3.1. Az Alkotmánybíróság a Vhr. 39. §-a alkotmányellenességével összefüggésben – az Abh.-ra tekintettel – előkérdésként vizsgálta, hogy a jelen ügyben foglaltak nem minősülnek-e ítélt dolognak.

Az Ügyrend 31. § c) pontja értelmében „ítélt dolognak” minősül és az eljárás megszüntetését eredményezi, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos rendelkezés felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmány ugyanazon §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére), és ezen belül azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányosértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor res iudicata, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ennek alapján az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdésével összefüggésben a jelen ügyben előterjesztett indítványi rész *res iudicatanak* minősül.

Ha az újabb indítványt viszont más okra, más alkotmányossági összefüggésre is 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.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.] Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben az Abh.-hoz képest egy másik alkotmányi rendelkezésre, nevezetesen az Alkotmány 35. § (2) bekezdéséből következő jogforrási hierarchia sérelmére is hivatkoztak az indítványozók, e tekintetben res iudicata esete nem áll fenn, így érdemi vizsgálat lefolytatásának van helye.

3.2. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogforrási hierarchia alkotmányellenességet eredményező sérelme – a tilalom megszegése – a következőket jelenti: „[a]z Országgyűlés és a Kormány normaalkotási viszonyában a rendező elvet az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében írt – a jogforrási hierarchiából következő – azon tilalom jelenti, amely szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. A törvénnyel való ütközést jelenti az is, ha az azonos szabályozási tárgyban a Kormány rendelete túlterjeszkedik a törvény által adott felhatalmazáson.” [19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 341.]

A Vhr. 39. §-ának érdemi vizsgálata ennek megfelelően egyrészt arra terjedt ki, hogy a kifogásolt rendelkezés [ügyeleti pótlék (díj)] ellentétes-e a Hszt. valamely rendelkezésével, másrészt pedig arra, hogy a jogalkotó túllépte-e a végrehajtási rendelet megalkotására kapott törvényi felhatalmazás kereteit.

Áttekintve a Hszt. pótlékokra vonatkozó rendelkezéseit, a következők állapíthatók meg.

Az Első Rész az általános szabályok körében, ezen belül is az illetménynél részletezi az idegennyelv-tudási pótlékok, illetve utal a családi pótlék jogosultságra. A Második

Rész a különös szabályok körében több helyen [az egyes rendészeti szervek (szervcsoportok) szerinti bontásban] tartalmazza az egyéb pótlékok felsorolását, így konkrétan a 254. § (2) bekezdés c) pont az ügyleti pótlékokat, a 293. § (1) bekezdése és a 306. § az ügyleti díjat és a 322. § (1) bekezdése az ügyleti pótlékokat.

A Hszt. 254. § (2) bekezdése, a 293. § (1) bekezdése, a 306. § és a 322. § (1) bekezdése – közel azonos szövegezéssel – úgy rendelkezik, hogy a hivatásos állomány tagját az illetményalap százalékában pótlékok illetik meg. A törvény előírja – a pótlékok tételes megállapításán túlmenően – azt is, hogy azon illetménypótlékoknál, ahol a pótlék mértéke alsó és felső határ között állapítható meg, a pótlék tényleges mértékét az érintett munkakörének az általános munkakörülményektől való eltérése alapján kell meghatározni. A Hszt. 254. § (3) bekezdése és a 293. § (2) bekezdése szerint egyes pótlékok [ideértve az ügyleti pótlékokat (díjat) is] a hivatásos állomány tagjának a pótlékkal elismert tevékenység tényleges kifejtésének, illetve beosztás betöltésének idejére jár.

A Hszt. 99. § (2) bekezdése egyértelművé teszi azt, hogy az illetményen belül lényeges különbségek ragadhatók meg az egyes elemek között. Így nyilvánvaló, hogy pl. a beosztási illetmény az adott munkakör ellátását díjazza, s ehhez képest kiegészítő jellegű elemként – a meghatározott feltételek fennállta esetén járó, vagyis a munkakör ellátásának átlagos körülményeit meghaladó valamely tényezőt díjazó – illetménypótlék kapcsolódik. Ha valakinek az a munkaköre, hogy ügyleti szolgálatot teljesítsen, akkor azt nem az ügyleti pótlék (díj) megállapítása ellentétezi, hanem az erre a munkakörre megállapított beosztási illetmény. Ennek a tartalmi különbözőségnek megfelelően veszi ki a Vhr. 39. §-a az ügyleti pótlékra (díjra) jogosultak köréből azokat, akik folyamatos ügyleti szolgálat ellátására szervezett beosztásokban teljesítenek szolgálatot. Ebből következően nincs tartalmi ellentét a Hszt. relevánsnak tekinthető szabályozása és a vizsgált végrehajtási rendelkezés között.

Az Alkotmánybíróság a fentiekén túlmenően azt is vizsgálta, hogy a Vhr. 39. § szabályozási tartalma megállapításakor a jogalkotó nem lépte-e túl a törvényi felhatalmazás kereteit. A Hszt. felhatalmazó rendelkezése szerint:

„342. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben részletesen szabályozza:

[...]

c) a vezetői alapmunkaköröket, az abban elérhető rendfokozatokat, betöltésükhöz szükséges alap végzettségi (képesítési) követelményeket; valamint a besorolási osztályok beosztási kategóriáihoz rendelt alapbeosztásokat, és az egyes beosztások besorolásának általános szabályait, továbbá az illetménypótléokra jogosultság és megállapításának feltételeit;”

A vizsgált rendelkezés – főszabályként – meghatározza, hogy kik jogosultak az ügyleti pótlékra (díjra), illetőleg két kivételt nevesít: az egyik, ha valakinek ez a beosztása (munkaköre), a másik, ha már más címen ugyanezért a tevékenységéért díjazásban (pótlékban) részesült. Mind-

ezebből következik, hogy a vizsgált rendelkezés nem terjeszkedik túl a törvény által adott felhatalmazáson.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vhr. 39. §-a nem sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, s ezért az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4. Az egyik indítványozó arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság nem állapítja meg a végrehajtási rendelkezések alkotmányellenességét, kérte a Hszt. 87. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát. Indítványát ebben az összefüggésben az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdésére alapította.

A Hszt. túlszolgálatra vonatkozó egyik rendelkezését [88. § (2) bekezdés] az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta, és a 630/B/2004. AB határozatban megállapította: „[a]z Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésében biztosított, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jognak a szolgálat teljesítése során általában kell érvényesülnie. A kivételesnek tekinthető túlszolgálat ellentételezésének alkotmányossága – az indítványozók szándéka ellenére – elszigetelt módon, a szolgálati jogviszonyt tartalommal kitöltő egyéb szabályok figyelmen kívül hagyásával nem vizsgálható. Ilyen tartalmú indítványt azonban az indítványozók nem terjesztettek elő.” (ABH 2006, 1596, 1599.)

A Hszt. jelen eljárásban vizsgált 87. §-a szerint túlszolgálatnak minősül a szolgálatteljesítési időn (heti 40 órán) túli, valamint a munkaszüneti és pihenőnapon végzett szolgálatteljesítés. A Hszt. 88. § (3) bekezdése szerint: „[a] túlszolgálatért annak időtartamával megegyező, ha pedig a túlszolgálatot a heti pihenőnapon vagy munkaszüneti napon teljesítették, a túlszolgálat kétszeresének megfelelő szabadidő, illetőleg díjazás jár.” Az indítványozó azt kifogásolja, hogy az ügyeleti munka nem minősül túlszolgálatnak, vagyis azért tartja diszkriminatívnak a támadott rendelkezést, mert az előírja: „[n]em minősül túlszolgálatnak az ügyeleti-, ór- és készenléti szolgálat, valamint a gyakorlaton való részvétel.”

A Hszt. illetményrendszere több díjazási elem együttese, amelyek külön-külön is, és egymáshoz viszonyítottnak is értelmezhetőek. Nyilvánvaló, hogy a túlszolgálatért járó díj a rendkívüli munkavégzés ellentételezése. Ugyanakkor az ügyeletért – fő szabály szerint – nem „túlszolgálati díj”, hanem ügyeleti pótlék, illetőleg ügyeleti díj jár. A kivételes esetben, vagyis akkor, ha valakinek az ügyeleti szolgálat teljesítése a munkaköre, akkor azt sem a „túlszolgálati díj” és mégcsak nem is az ügyeleti pótlék (díj) megállapítása ellentételezi, hanem az erre a munkakörre megállapított beosztási illetmény (ld. Indokolás III/3.2. pont).

Az Alkotmánybíróság több határozatában – először a 137/B/1991. AB határozatban (ABH 1992, 456.) – értelmezte az Alkotmány 70/B. §-ának az indítványozó által felhívott rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/B. §-ának

értelme nem az, hogy „bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kell kapnia”. „Az Alkotmány 70/B. §-a helyes értelme szerint az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása.” (ABH 1992, 456, 459.) Az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése az elvégzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő bérezés követelményét fogalmazza meg.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint, személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt, vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon (1043/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.). Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra is, hogy a fentiek önmagukban még nem eredményeznek alkotmányellenességet. Ennek eldöntéséhez további két kérdést kell megvizsgálni. Egyrészt a szabályozás által érintett jogalanyok körét abból a szempontból, hogy azok összehasonlítható helyzetben vannak-e, másrészt pedig azt, hogy a közöttük történő jogalkotói különbségtételnek van-e alkotmányos indoka. [191/B/1992. AB határozat (ABH 1992, 592, 593.), 1043/B/1997. AB határozat (ABH 1998, 800, 802.)]

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó által állított különbségtétel nem sérti az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdésében rögzített alapjogokat, mivel a vizsgált rendelkezés nem azonos csoportba tartozó személyek közötti különbségtételt valósít meg. Az indítvánnyal érintett esetben a jogalkotó a két különböző csoportba tartozó (túlszolgálatot végző, illetőleg ügyeletet ellátó) munkavállalói kört azért javadalmazza más módon, mert annak jogalkotói indoka épp az eltérő feltételek melletti szolgálatteljesítés. Az Alkotmánybíróság álláspontja pedig következetes abban, hogy nem sérül az Alkotmány 70/B. §-ában rögzített egyenlő munkáért egyenlő bér elve: „ha a feladatok sajátosságaira, követelményszintjére, felelősségére is figyelemmel eltérő javadalmazási mérték kerül megállapításra”. [1014/B/1997. AB határozat (ABH 1998, 780, 782.)]

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítványozó által kifogásolt rendelkezés nem ütközik az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésében megfogalmazott alapelvbe sem. Ezen alkotmányjogi tétel ugyanis az összemérhető minőségű munkák tekintetében tüzi ki követelményként, hogy a jövedelemnek a végzett munka mennyiségéhez és minőségéhez kell igazodnia. [422/B/1993. AB határozat (ABH 1993, 656, 657.)] Így jelen esetben – a fentiekben kifejtettek szerint – a két munkavállalói csoport közötti lényeges eltérés (nevezetesen, hogy a szolgálatot teljesítők túlszolgálatban, vagy ügyeleti munka keretében végzik-e) nem teszi lehetővé, hogy az ily módon különböző munkavégzésért járó díjazás összehasonlíthatóvá, összemérhetővé váljék.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Hszt. 87. §-a nem sérti az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdésében biztosított alapjogokat, s ezért az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. április 1.

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

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

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

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

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

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

287/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 26. és 36. pontjai, 40. § (2) – (11) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 40. § (4)–(5) bekezdési vonatkozásában előterjesztett indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 30. §-a, 47. § (5) bekezdés *f)* pontjának 2. alpontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó beadványában a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) több rendelkezésével, valamint a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) egyes rendelkezéseivel, illetve a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet egészével kapcsolatban emelt kifogást. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány tartalmilag elkülöníthető alkotmányossági kifogásokat tárgyal, ezért azok külön elbírálást igényelnek. Így az Alkotmánybíróság az indítványrészeket 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. § (2) bekezdése alapján elkülönítette, s külön eljárás keretében bírálja el. A jelen vizsgálat tárgyát csak az Szja tv. kifogásolt rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata képezi.

Az indítványozó az Szja tv. 3. § 26. és 36. pontjai, 40. § (4) és (5) bekezdése, továbbá 47. § (5) bekezdés *f)* pontjának 2. alpontja vonatkozásában terjesztett elő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, illetve utólagos normakontrollra irányuló indítványt az Alkotmánybíróságnál. Állítása szerint alkotmányellenes az Szja tv. 3. §-ának 26. pontja mivel az „emberi méltóságot sértően diszkriminál, ami ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében” foglaltakkal. Sérül továbbá a jogforrási hierarchia elve is, amikor az Szja tv. 3. § 26. pontja az értelmező rendelkezések között a súlyosan fogyatékos fogalmának meghatározásakor más alacsonyabb szintű jogszabályokra utal vissza. A 3. § 36. pontjában foglalt szociális rászorultság definíciója nem kellően körülhatárolt, nem ad megfelelő eligazítást a célsoportnak s így a jogbiztonság sérelme is megvalósul.

Alkotmányellenes továbbá szerinte az Szja tv. családi kedvezményre vonatkozó szabályozása, mivel a kedvezményezettek köréből kihagyta „a teljesen munkaképtelen, mások gondozására szoruló rokkantnyugdíjasok azon közeli hozzátartozóit, akikkel egy háztartásban élnek, és adófizetésre kötelezettek”. Hivatkozik az Alkotmány 70/I. §-ára, amely szerint minden állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően köteles a közterhekhez hozzájárulni, a kedvezményeket pedig a kivételes célok érdekében állapították meg, ahogyan azt a törvény is rögzíti. A helyzetet szerinte a személyi kedvezmény bevezetése sem oldotta meg, mivel ezt is csak az a súlyosan fogyatékos tudja érvényesíteni, akinek magának is van jövedelme. Úgy véli, hogy a kedvezmény diszkriminatív, mivel csak „a gyermekek súlyos fogyatékoságát méltányolja”, a felnőtteket nem. Véleménye szerint ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét, továbbá

a 70/A. §-ban szabályozott diszkrimináció tilalmába ütközik, mivel az adókedvezmény „szociális-segély jellegű”, így az mindenkit meg kell, hogy illessen.

Álláspontja szerint alkotmányellenesek az Szja tv. 40. § (4) – (5) bekezdései, továbbá 47. § (5) bekezdés *f*) pontjának 2. alpontja is, s kéri a törvényhozást „utasítani a mulasztás, illetve joghézag megszüntetésére”. Indítványában kitér arra is, hogy az Szja tv.-ben szabályozott „kvázi családi támogatások” a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben kellene, hogy szabályozva legyenek, így ebben a tekintetben is kéri a törvényhozást utasítani a megfelelő helyen történő szabályozásra.

Előadja továbbá, hogy az Szja tv. 40. § (2)–(6) bekezdései a családtámogatási ellátások rendszerét újraszabályozták azáltal, hogy súlyosan diszkriminatív adókedvezményt vezettek be kvázi családi támogatásként. Ezért kéri megállapítani, hogy a korábbi családtámogatási ellátások „mint szerzett jog, tovább már alkotmányosan nem sorvaszthatók”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. Az Szja tv. indítványozó által kifogásolt rendelkezéseinek a benyújtáskor hatályos szövege:

„3. §

(...)

26. Súlyosan fogyatékos személynek azt kell tekinteni, aki súlyos egészségkárosodással összefüggő jogosultságról szóló jogszabályban említett betegségben szenvedőnek minősül, továbbá, aki rokkantsági járadékban részesül. E pont alkalmazásában jogszabály alatt törvényt, kormányrendeletet és a népjóléti miniszter rendeletét kell érteni.

(...)

36. Szociálisan rászoruló: az a magánszemély, akinek (eltartottainak) létfenntartása oly mértékben veszélyeztetett, hogy azt – vagyoni viszonyára is tekintettel – csak külső segítséggel képes biztosítani.”

„30. § Az adó mértéke, ha a jövedelem összege:

0–400 000 Ft 20%,

400 001–1 000 000 Ft 80 000 Ft és a 400 000 Ft-on felüli rész 30%-a,

1 000 001 Ft-tól 260 000 Ft és az 1 000 000 Ft-on felüli rész 40%-a.”

„40. §

(...)

(2) Az összevont adóalap adóját csökkenti a családi kedvezmény.

(3) A családi kedvezmény eltartottanként

a) egy és kettő eltartott esetében havi 2200 forint;

b) három vagy több eltartott esetében havi 3000 forint;

c) súlyosan fogyatékos eltartott esetében fogyatékos eltartottanként havi 3400 forint.

(4) A (3) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazásában eltartott az, akire tekintettel családi pótlékot folyósítanak. Súlyosan fogyatékos eltartott az, aki után a családi pótlékot a fogyatékos állapotára tekintettel folyósítják, továbbá a rokkantsági járadékban részesülő magánszemély is, abban a háztartásban, ahol ellátásáról folyamatosan gondoskodnak.

(5) A családi kedvezményt az a szülő, nevelőszülő, hivatásos nevelőszülő, gyám veheti igénybe, aki a családi pótlék igénybevételére jogosult, illetőleg a rokkantsági járadékban részesülő magánszemély esetében a folyamatos ellátásáról gondoskodó, egy háztartásban élő magánszemélyek egyike, feltéve, hogy a kedvezmény érvényesítése esetén adóbevallásában (a munkáltatója az adóbevallást helyettesítő elszámolásban) a fogyatékos eltartott természetes azonosító adatait vagy adóazonosító jelét feltünteti.

(6) Amennyiben a családi pótlékot olyan magánszemély nevére folyósítják, akinek a 33–34. § rendelkezéseit is figyelembe véve nincs a családi kedvezmény összegének érvényesítéséhez elegendő adója, akkor az (5) bekezdés rendelkezésétől eltérően a családi kedvezmény nem érvényesített részét, illetőleg egészét a vele együttélő házastársa az adóév végén adóbevallásában (az adóbevallást helyettesítő elszámolásban) veheti igénybe, feltéve, hogy az eltartott természetes azonosító adatait vagy adóazonosító jelét mindketten feltüntetik adóbevallásukban, illetőleg az adóbevallást helyettesítő munkáltatói elszámolásukban.”

„47. §

(...)

(5) A munkáltató, a bér kifizetője az adóelőleg levonásánál figyelembe veszi:

f) a családi kedvezményt annál a magánszemélynél,

(...),

2. rokkantsági járadékban részesülő súlyosan fogyatékos eltartott esetében annál, aki a háztartásában együtt él, adóköteles jövedelemmel rendelkező személyekkel együttesen írásban nyilatkozik, hogy saját háztartásában folya-

matosan gondoskodik a fogyatékos személy ellátásáról és ezt a családi kedvezményt rajta kívül más nem veszi igénybe,
 (...)”

3. Az Szja tv. indítványozó által kifogásolt rendelkezéseinek elbíráláskor hatályos szövege:

„3. § (...)

26. Súlyosan fogyatékos személynek azt kell tekinteni, aki súlyos egészségkárosodással összefüggő jogosultságról szóló jogszabályban említett betegségben szenvedőnek minősül, továbbá, aki rokkantsági járadékban részesül.

(...)

36. Szociálisan rászoruló: az a magánszemély, akinek (eltartottainak) létfenntartása oly mértékben veszélyeztetett, hogy azt – vagyoni viszonyára is tekintettel – csak külső segítséggel képes biztosítani.”

„30. § Az adó mértéke, ha a jövedelem összege:

0–1 700 000 forint	18 százalék,
1 700 001 forinttól	
306 000 forint	

és az 1 700 000 forinton felüli rész 36 százaléka.”

„40. §

(...)

(2) Az összevont adóalap adójából a (3)–(11) bekezdés rendelkezései szerint nem kell megfizetni a családi kedvezményt, amelyet a kedvezményezett eltartott után adóbevallásában, illetőleg az adóhatósági adó megállapításában érvényesíthet a jogosult azzal, hogy e § alkalmazásában adóbevallásnak minősül a magánszemély adójának a munkáltató által történő adó megállapítása is.

(3) A családi kedvezmény kedvezményezett eltartottaként és jogosultsági hónaponként 4000 forint, feltéve, hogy az adott hónap bármely napján az eltartottak létszáma a három főt eléri.

(4) E § alkalmazásában jogosultsági hónap az a hónap, amelyre tekintettel a családi pótlékot, illetőleg a rokkantsági járadékot folyósítják, magzat esetében a várandósság időszakában azon hónap, amelyben a várandósság orvosi igazolása alapján a jogosultság legalább egy napig fennáll, kivéve azt a hónapot, amikor a megszületett gyermek után a családi pótlékra való jogosultság megnyílik. Az adóhatóság az ellenőrzés során kérheti a várandósság tényéről kiadott orvosi igazolást.

(5) A (3) bekezdésben megállapított összeg meghatározása szempontjából az eltartottak létszámaiba be kell számítani a kedvezményezett eltartottakon kívül azokat is, akiket rajtuk kívül a családok támogatásáról szóló törvény szerint a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából figyelembe vesznek (a továbbiakban együtt: eltartottak).

(6) A családi kedvezmény érvényesítésére jogosult az a magánszemély, aki a családok támogatásáról szóló törvény szerint családi pótlékra jogosult, továbbá a várandós nő és vele közös háztartásban élő házastársa. Nem jogosult azonban a családi kedvezmény érvényesítésére az a

magánszemély, aki a családi pótlékot mint vagyonekezelői joggal felruházott gyám, illetőleg mint vagyonekezelő eseti gondnok a gyermekotthonban, a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekre (személyre) tekintettel kapja, valamint a szociális intézmény vezetője, ha a családi pótlékot az intézményben elhelyezett gyermekre (személyre) tekintettel kapja.

(7) Ha a kedvezményezett eltartott saját maga volna jogosult a (6) bekezdés rendelkezése szerint a családi kedvezmény érvényesítésére, illetőleg, ha a kedvezményezett eltartott rokkantsági járadékban részesülő magánszemély, akkor a vele közös háztartásban élő magánszemélyek közül – döntésük szerint – egy minősül jogosultnak.

(8) A családi kedvezmény érvényesítésének feltétele az eltartottak természetes azonosító adatainak vagy adóazonosító jelének feltüntetése az adóbevallásban, azzal, hogy magzat (ikermagzat) esetében az előzőeket a várandósság tényéről adott nyilatkozat helyettesíti.

(9) A családi kedvezmény ugyanazon kedvezményezett eltartott után egyszeresen érvényesíthető, azonban a jogosult a vele közös háztartásban élő házastársával, élettársával – amennyiben a gyermeket nevelő egyedülálló családi pótlékát az élettársak egyike sem veszi igénybe az adóév végén megoszthatja azt (ideértve azt az esetet is, ha a családi kedvezményt a jogosult egyáltalán nem tudja érvényesíteni), feltéve, hogy a megosztás tényéről az adóbevallásukban nyilatkozatot adnak és egymás adóazonosító jelét feltüntetik.

(10) Ha a magzat (ikermagzat) felismerése az adóbevallás benyújtását követően történik, akkor a várandósság alapján az adóévben fennálló jogosultsági hónapokra járó családi kedvezmény – figyelemmel e § rendelkezéseire is – önellenőrzéssel érvényesíthető.

(11) A családi kedvezmény e § szerint történő érvényesítése a (7) bekezdésben nem említett jogosultak esetében független attól, hogy az adóelőleg megállapításánál mely jogosultnál történt annak figyelembevétele.”

„47. § (...)

(5) Ha a magánszemély nyilatkozatában feltüntette adóterhet nem viselő járandósága(i) várható éves összegét is, vagy a kifizető adóterhet nem viselő járandóságo(ka)t is fizet ki (juttat) a magánszemély részére, akkor a göngyölítési módszer alkalmazása esetén a bevételt terhelő adóelőleg megállapításához az adóelőleg-alapok összegéhez hozzá kell adni az adóterhet nem viselő járandóság(ok) várható éves összegét is. Ilyenkor a bevételt terhelő adóelőleg – az (1) és (4) bekezdésben foglaltaktól eltérően – az adóelőleg-alapok megnövelt összegére az adótábla szerint várható számított adó, csökkentve

a) a kifizető által kifizetett (juttatott), a magánszemély által az adóévben megszerzett bevételek alapján már megállapított adóelőlegek összegével, valamint

b) az adóterhet nem viselő járandóság(ok) várható éves összegére az adótábla szerint meghatározott várható számított adóval.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtása óta a jogi szabályozás megváltozott: az Szja tv. az indítvány benyújtása és annak elbírálása között eltelt időben többször módosult.

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 indítványozók alkotmányellenességet állító érvelése részben a hatályos Szja tv. vonatkozó rendelkezései alapján is felhozható, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálatát a hatályos szabályozás tekintetében folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Szja tv. elbíráláskor hatályos szövege az indítványozó által kifogásolt 2000-ben hatályos 47. § (5) bekezdés f) pontjának 2. alpontjában foglaltakat nem tartalmazza, ezért az eljárást ennek vonatkozásában 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. Az indítványozó az Szja tv. 30. §-ában foglaltakat kifogásolja, mivel állítása szerint a minimálbér alatt élő személyek alapvető jogait korlátozza, hogy jövedelmük nem adómentes, ezért indokoltnak tartja a nyugdíjak, valamint a minimálbérből élők jövedelmének 240.000 forintos határig való adómentességét, illetve az adótábla ilyen irányú módosítását.

Többek között a pénzügyeket szabályozó egyes jogszabályok módosításáról szóló 2001. évi LXXIV. törvény rendelkezett az Szja tv. módosításáról. Ezen hivatkozott módosító jogszabály 75. § (5) bekezdése iktatta be az értelmező rendelkezések közé az adóterhet nem viselő járandóságok tételes felsorolását. Ezen felsorolás keretei közé az egyes pénzügyi tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 1. § (3) bekezdése emelte be a nyugdíjat (Szja tv. 3. § 72. pont a) alpont). Így a nyugdíj jelenleg adóterhet nem viselő járandóság: vagyis továbbra is az összevont adóalap részét képezi, de önmagában a törvény szerint nem visel adóterhet, mivel az összegére eső adó csökkenti a számított adót.

Az Szja tv. jelenleg is hatályos, az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIX. törvénnyel történő módosítása óta jövedelemkorláthoz (ún. jogosultsági határhoz) kötötte 63 000 forint) hó bérjövédelmet teljes egészében mentesít az adó alól. Az adójóváírás mértéke és maximális összege a korábbi szabályozáshoz képest változatlan 18 százalék, de legfeljebb 9000 forint/hó. Ha az éves összes jövedelem meghaladja a jogosultsági határt (1 500 000 forintot), de nem éri el a 2 100 000 forintot, úgy az adójóváírás egyenlő a törvény alapján meghatározott összegnek a jogosultsági határ feletti jövedelem 18 százalékát meghaladó részével.

Ugyanakkor lehetőség nyílik kiegészítő adójóváírás igénybevételére is, ha a magánszemély a jogosultsági határra irányadó szabályai szerinti éves összes jövedelme nem haladja meg az egymillió forintot (ez az ún. kiegészítő jogosultsági határ), úgy az adójóváírás az adóévben megszerzett bérből a jogosultsági hónapok száma és 50 ezer Ft szorzatát meghaladó rész 18 százaléka, de legfeljebb jogosultsági hónaponként 2340 Ft. Ha az éves jövedelem meghaladja a kiegészítő jogosultsági határt (1 000 000 Ft-ot), de nem éri el az 1 561 600 Ft-ot, a kiegészítő adójóváírás összege az előbbieken meghatározott összegnek a kiegészítő jogosultsági határ 5 százalékát meghaladó része.

Az Szja tv.-t érintő fentebb hivatkozott módosítások értelmében jelenleg a nyugdíj az Szja tv. 72. § a) pontja szerint adóterhet nem viselő járandóság, a jövedelem pedig havi 63 000 forint összegig adómentes.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott probléma jelenleg nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

4. Az indítványozó kifogásolja, hogy a jogalkotó az Szja tv. megalkotásakor a súlyosan fogyatékosok körét a törvény 3. §-ának 26. pontjában úgy határozta meg, hogy visszautalt más alacsonyabb szintű jogszabályokra, megsértette az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében megfogalmazott emberi méltósághoz való jogot, illetve alkotmányellenesen korlátozott alapvető jogokat. Ugyanakkor sérti a jogforrási hierarchia elvét is.

4.1. Az Szja tv. célja – ahogyan azt az 1. § (2) bekezdése mondja – az arányosság és a méltányosság elvének érvényesítésével az állami feladatok ellátásához szükséges adóbevétel biztosítása oly módon, hogy minden természetes személy, jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni viszonyainak megfelelően járuljon hozzá a közterhekhez.

Az Szja tv. a „súlyosan fogyatékos” fogalmát – mivel az adókedvezmény igénybevételére jogosultság szempontjából az egységes jogalkalmazás miatt szükséges a pontos definíció – értelmező rendelkezései között úgy határozta meg, hogy a kedvezmény igénybevételére azok jogosultak, akiknek a károsodása a súlyos egészségkárosodással összefüggő jogosultságokról szóló jogszabályokban említett állapotok, betegségek közé tartozik, továbbá akik rok-

kantsági járadékban részesülnek. A súlyos fogyatékoság minősítése részletes szabályainak kidolgozására a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 30. § (1) bekezdés a) pontja a Kormányt hatalmazta fel. A Kormány e felhatalmazás alapján alkotta meg a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Kr.).

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy egy jogszabályban más jogszabályban foglalt definíció(k) átvétele nem tekinthető alkotmányellenesnek, ez a jogalkalmazás egységét, továbbá a jogállamiság követelményével szoros összefüggésben lévő jogbiztonság elvének érvényesülését segíti elő – azzal, hogy egyes fogalmak tartalmát azonosan határozza meg. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való jog és ezen jogszabály-szerkesztési technika között alkotmányosan értékelhető összefüggés nem áll fenn. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

4.2. Az Alkotmánybíróság 1160/B/1992. AB határozatában (ABH 1993, 607, 608.) már rámutatott arra, hogy nem sérti a jogbiztonságot, ha a jogalkotó keretjellegűen és nem részletezően határoz meg valamely életviszonyra vonatkozó szabályokat. A jelen esetben a törvényhozó a „szociálisan rászoruló” fogalmát definiálta keretjelleggel, ami kétségtelenül széles mérlegelési lehetőséget biztosít a jogalkalmazónak a norma konkrét, egyedi ügyekben történő alkalmazása során. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság elve ilyen esetekben csak akkor sérül, ha a fogalom-meghatározás egyáltalán nem ad eligazítást a jogalkalmazó számára; a jogalkotó egyáltalán nem alkot meg valamely, az egységes jogalkalmazás számára szükséges definíciót, vagy a meghatározás a jogalkalmazónak önkényes döntést tesz lehetővé. A jelen esetben az indítvánnyal érintett fogalom általánosan határozza meg az érintettek körét, mivel a fogalom természete, összetettsége, a minden esetben figyelembe veendő egyéb körülmények megléte nem teszi lehetővé a pontosabb körülhatárolást. A jogalkalmazó mérlegelési jogköre valóban meglehetősen nagy, de nem tekinthető önkényesnek. A szociális rászorultság megítélésénél számos tényező együttes mérlegelésére van szükség; értelemszerűen a mindenkori minimálbér összege, az egy háztartásban élő családtagok esetében az egy főre jutó jövedelem, az érintett tulajdonában álló ingó- és ingatlan vagyontárgyak értéke, valamint az adott településen általánosan elfogadott minimális életkörülmények megteremtéséhez, a létminimum biztosításához szükséges anyagi eszközök meglétének hiánya az irányadó.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Szja tv. 3. § 36. pontja nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, így az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

5. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozó azon állítását vizsgálta, amely szerint az Szja tv. családi kedvezményre vonatkozó szabályozása, mivel a kedvezményezettek köréből kihagyta „a teljesen munkaképtelen, mások gondozására szoruló rokkantnyugdíjasok azon közeli hozzátartozóit, akikkel egy háztartásban élnek, és adófizetésre kötelezettek”, az Alkotmányban rögzített diszkrimináció tilalmába ütközik, és sérti az arányos közteherviselést. Állítása szerint csak a gyermekek súlyos fogyatékoságát méltányolja a jogalkotó, míg a felnőtteket nem.

5.1. Az Alkotmány 70/I. §-ában az állampolgárok egyik alapvető kötelezettségeként határozza meg a jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelő közterhek viseléséhez való hozzájárulást, amelynek módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámokról stb. szóló törvények állapítják meg; amelyekben a törvényhozó különböző kedvezményeket is adhat. Amíg azonban a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig az e kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.].

A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg, amelynek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra, vagy éppen érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető gazdaságpolitikai, társadalompolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket is. Jóllehet a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem jogi, hanem az egyéb – gazdaságpolitikai, szociálpolitikai – szempontok a meghatározók; ezek mérlegelése a törvényhozó, mint politikai döntéshozó feladata.

Az adókedvezményeket tartalmazó törvények alkotmányossági vizsgálata során tehát az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, nem jogosult azonban a jogalkotói mérlegelés célszerűségi (politikai) szempontból történő vizsgálatára. Az indítványozó azt sérelmezi, hogy a jogalkotó kihagyta a személyi jövedelemadó fizetése kapcsán a kedvezményezett körből „a teljesen munkaképtelen, mások gondozására szoruló rokkantnyugdíjasok azon közeli hozzátartozóit, akikkel egy háztartásban élnek”. A fent kifejtettek alapján önmagában véve ez nem ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglaltakkal, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította, s a továbbiakban a sérelmezett szabályozás diszkrimináció tilalmába ütközését vizsgálta.

5.2. Az Alkotmánybíróság, ahogyan erre már az 5.1 pontban is utalt, áttért az Szja tv. 40. § (2)–(11) bekezdésében szabályozott családi kedvezménynek az Alkotmány 70/A. §-ával való összeegyeztethetőségének vizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság mostanáig már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát. Rámutatott arra, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében kimondott megkülönböztetési tilalom nemcsak az alapvető jogok tekintetében áll fenn, hanem egyéb jogokra vonatkozóan is [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az alapvető jogok tekintetében előforduló megkülönböztetéseket az Alkotmánybíróság a szükségesség és az arányosság szempontjai alapján bírálja el. Ha nem alapvető jogról van szó, az Alkotmánybíróság akkor tekinti alkotmányellenesnek a megkülönböztetést, ha az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka, vagyis önkényes [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139.–140.].

A családi kedvezmény bevezetésének társadalompolitikai célja a gyermekes családok jövedelmi szempontú esélyegyenlőségének javítása volt. A családok teherviselő-képességéhez igazodó adóztatás modelljét alakította ki a jogalkotó azzal, hogy a gyermekek után adókedvezményt biztosít. A törvény szerint a családi kedvezményt családi pótlékra jogosult gyermek után lehet érvényesíteni, gyermekszámtól függően növekvő összegben. A kedvezmény megemelt összegben jár azoknak, akik súlyosan fogyatékos gyermeket nevelnek, továbbá azoknak is, akik háztartásukban rokkantsági járadékban részesülő eltartott-ról gondoskodnak.

A kedvezmény célja általában a gyermekes családok támogatása, adózás utáni jövedelmének a növelése, illetve azon családok helyzetének javítása, akik családjukban gyermekkorra óta súlyosan fogyatékos személyt nevelnek, és ennek okán az érintett után korábban is magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak, vagy 25. életéve betöltése előtt teljesen munkaképtelenné vált és számára nyugellátást, baleseti nyugellátást a feltételek fennállásának hiányában nem állapíthattak meg, és így rokkantsági járadékos lett.

Az indítványozó kifogása szerint az, hogy a 18. életévük előtt fogyatékosná vált személyeket és a később valamilyen külső körülmény folytán I. csoportba tartozó súlyosan fogyatékosná vált személyeket a családi kedvezmény szempontjából a jogalkotó nem azonos módon kezeli, diszkriminatív.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint, amint arra a jelen határozat 3.1 pontjában is rámutatott az Alkotmánybíróság, senkinek nincs alanyi joga a különböző kedvezményekre. Az állam valamely hátrányos szociális helyzet ellensúlyozását szolgáló kedvezmények, mentességek, illetve segélyek szabályozásánál különböző körülményeket vehet figyelembe. A jelen esetben a törvényhozó a

18. életévük betöltése előtt már súlyos fogyatékkal élők és a 25. életévüket megelőzően teljesen munkaképtelenné vált személyek támogatását ítélte a legindokoltabbnak. Ők ugyanis saját jogon rokkantsági nyugellátást nem szerezhettek, ellentétben a rokkantsági nyugdíjban részesülőkkel. A jogalkotó ezzel a gyermekkorától kezdve fogyatékkal élő személyeket, illetve a gyermekkorában vagy fiatal felnőttkorában munkaképtelenné vált gyermek(ek) ellátásáról folyamatosan gondoskodó családokat támogatja.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság nem ítélte az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített diszkrimináció tilalmával ellentétesnek az Szja tv. családi kedvezményre vonatkozó rendelkezéseit, így az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

6. Az Alkotmánybíróság ezt követően a családtámogatási ellátások és a szerzett jogok kapcsolatát vizsgálta, mivel az indítványozó szerint a családtámogatási ellátások rendszerét újraszabályozták azáltal, hogy az Szja tv.-be családi kedvezmény elnevezéssel egy „diszkriminatív adókedvezményt” vezettek be kvázi családi támogatás-ként. Ezért kéri megállapítani, hogy a korábbi családtámogatási ellátások „mint szerzett jog, tovább már alkotmányosan nem sorvaszthatók”.

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 [lsd.: 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 családi kedvezmény jogintézménye az Szja tv. módosításáról szóló 1998. évi LXV. törvény megalkotásával került az Szja tv. 40. §-a által szabályozásra. Ezen új intézmény bevezetésének társadalompolitikai indoka: a gyermekes családok helyzetének javítása, amely a korábbi családtámogatási ellátásoktól teljesen független. Ez a családok támogatására irányuló, a gyermekek után igénybe vehető adókedvezmény kiterjesztően értelmezve a családtámogatási ellátások közé sorolható, ebben a megközelítésben annak teljesebbé tételét szolgálja. Ezen új jogintézmény által szabályozott kedvezmény annyiban kapcsolódik a korábbi családtámogatási rendszerhez, hogy egy újabb kedvezmény igénybevételének lehetőségével egészíti ki. Így e között és a szerzett jogok között – az indítványozó által felvetett összefüggésben – alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat nem áll fenn. Ezért az Alkotmánybíróság az Szja tv. 40. § (2)–(11) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

7. Az Alkotmánybíróság a következőkben az indítványozónak az Szja tv. 40. § (4)–(5) bekezdései vonatkozásában előadott kifogásait vizsgálta, melyben kéri a törvényhozást „utasítani a mulasztás, illetve joghézag megszüntetésére”, illetve arra, hogy az Szja tv.-ben szabályo-

zott „kvázi családi támogatások” rendszerét a jogalkotó a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben szabályozza.

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.).

Az indítványozó nem jelölte meg, hogy az Alkotmány mely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tartja az Szja tv. fentebb hivatkozott rendelkezéseit, ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt a részét, mint határozott kérelmet nem tartalmazót az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján visszautasította.

Budapest, 2008. április 14.

Dr. Bihari Mihály 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. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

829/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1. § (2) és (3) bekezdése, valamint 7. § d) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény módosításáról szóló 2000. évi CV. törvény 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyek a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény módosításáról szóló 2000. évi CV. törvény (a továbbiakban: Htv.) alkotmányellenességének a megállapítását és visszamenő hatályú megsemmisítését kezdeményezték. Az egyik indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében kinyilvánított jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint önkormányzati alapjog, nevesítetten az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésben biztosított, helyi adó megállapításához való alapjog megsértését állította. Hivatkozott arra, hogy a kerületek törvényben meghatározott egyetértési joga is kiüresíti a főváros adókivetési jogát.

A másik indítvány lényegi tartalmában azonos az előző indítvánnyal. A támadott törvénynek ugyancsak a visszamenő hatályú megsemmisítését kezdeményezte tekintettel arra, hogy a főváros az általa korábban bevezetett helyi adót a kerületi képviselő-testületek többségi egyetértésének a beszerzéséig nem működtetheti. Álláspontja szerint a törvény sérti az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontját és a 44/C. §-ában foglaltakat. Előadta, hogy a fővárosi közgyűlés az egységes építmény- és telekadóról szóló 14/2000. (III. 30.) Főv. Kgyr. rendeletét még az akkor hatályos szabályok szerint fogadta el, és az 2001. január 1. napján lépett volna hatályba. 1995. óta hatályos a fővárosnak az idegenforgalmi adóról szóló 31/1994. (VI. 10.) Főv. Kgyr. rendelete. A támadott törvény – úgy vélte – súlyos jogbizonytalanságot eredményezett, mivel 2001. napjától ez az adó csak akkor alkalmazható, ha a főváros ehhez megszerzi a kerületek szükséges egyetértését. A támadott törvény 2001. január 1. napján lép hatályba, de a hatálybalépése előtti időre, tehát visszamenőlegesen írt elő kötelezettséget, nevezetesen a kerületek többségének egyetértését, ami sérti a jogbiztonság alkotmányos alapelvét, az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Mindkét indítványozó álláspontja szerint a törvény a fővárosi önkormányzati alapjog – a helyi adóztatás joga – korlátozását jelenti, amihez kétharmados többség szükséges, ezzel szemben a törvényt az Országgyűlés egyszerű többséggel fogadta el.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat tartalmi azonosságokra tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az indítványok a Htv. egyes rendelkezései, illetőleg egésze alkotmányellenességét állították. A törvény rendelkezései beépültek a Htv.-be, kivéve a Htm. 3. §-át, amely a hatálybalépés mellett átmeneti rendelkezést tartalmazott. Az Alkotmánybíróság a Htv. 3. §-ának kivételével – gyakorlatának megfelelően – a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) törvény, a Htv. érintett rendelkezéseinek az alkotmányosságát vizsgálta. [174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 871.; 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.]

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„41. § (1) A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.

(2) A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.

42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.

(2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtaikat és mértékét, (...)”

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

2. A a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata (a továbbiakban: helyi önkormányzat) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) önállóan jár el.”

„63. § (1) A főváros és a fővárosi kerület törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzat. A fővárosi kerületi önkormányzat – törvény keretei között – önállóan gyakorolja a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket. A kerületi önkormányzat működési területén köteles gondoskodni az óvodai nevelésről, az általános iskolai nevelésről és oktatásról, egészségügyi és a szociális alapellátásról, valamint feladatkörében az egészséges ivóvízellátásról, a helyi közutak fenntartásáról, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről.

(2) A fővárosi önkormányzat ellátja azokat a kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, e körben rendezetalkotási jog illeti meg. Az önkormányzati feladat- és hatáskört megállapító törvény – az (1) bekezdésnek megfelelően – meghatározza, hogy az a fővárosban a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzat feladata, hatásköre.”

„64. § (1) Az önkormányzati bevételek a fővárosi és a kerületi önkormányzat által ténylegesen gyakorolt feladat- és hatáskör arányában illetik meg a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzatokat.

(2) Amennyiben törvény a fővárosi önkormányzatot a főváros érdekkörét vagy gazdasági lehetőségeit meghaladó regionális, illetve országos feladatok ellátására kötelezi, az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a központi hozzájárulás mértékéről és módjáról.

(3) A fővárosi önkormányzatot, illetve a kerületi önkormányzatokat önállóan és közvetlenül megilletik az alábbi bevételek:

a) a feladat ellátáshoz kapcsolódó normatív központi hozzájárulás;

b) a címzett és céltámogatások;

c) a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékból származó nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;

d) az átvett pénzeszközök;

e) a tulajdonában levő közterületek hasznosítása után járó díj.

(4) A fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatot osztottan megillető bevételek:

a) a magánszemélyek jövedelemadójából az állami költségvetésről szóló törvény alapján a települési önkormányzatokat megillető rész;

b) az egyéb központi adó;

c) az állandó népességhez kapcsolódó központi hozzájárulás, kivéve a 64/B. § a) pontban foglaltakat;

d) a helyi adókból származó bevételek.

(5) A (4) bekezdésben felsorolt bevételeknek a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti megosztását a fővárosi közgyűlés rendeletében határozza meg. A rendelettervezet véleményezésére a kerületi önkormányzatoknak legalább 30 napot kell biztosítani.”

3. A Htv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót) vezethet be.

(2) A főváros esetében az építményadót, a telekadót, a magánszemély kommunális adóját, valamint a vállalkozók kommunális adóját és az idegenforgalmi adót a (3) bekezdés kivételével a kerületi önkormányzat, a helyi iparüzési adót a fővárosi önkormányzat jogosult bevezetni.

(3) A kerületi önkormányzat által a (2) bekezdés szerint bevezethető helyi adót a kerületi önkormányzat helyett a fővárosi önkormányzat akkor jogosult rendeletével bevezetni, ha a fővárosi rendelettel a kerületi képviselő-testületek többsége egyetért.”

„7. § Az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy:

a) az adóalanyt egy meghatározott adótárgy esetében (4. §) csak egyféle – az önkormányzat döntése szerinti – adó (5. §) fizetésére kötelezheti,

b) a vagyoni típusú adók körében az adót egységesen – vagy tételes összegben, vagy a korrigált forgalmi érték alapulvételével – határozhatja meg,

c) az általa bevezetett adó mértékeként nem állapíthat meg többet az adómaximumnál,

d) a kerületi önkormányzat a fővárosi közgyűlés által bevezetett adót annak hatályon kívül helyezése időpontjáig, a fővárosi közgyűlés az általa az 1. § (3) bekezdés alapján bevezetett adót a kerületi képviselő-testületek többségi véleményének beszerzéséig nem működtetheti, (...)”

4. A Htv. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„3. § E törvény 2001. január 1. napján lép hatályba. Az 1. § (3) bekezdés hatálya alá tartozó, de a fővárosi közgyűlés által korábban bevezetett adó is csak akkor működtethető, ha a fővárosi közgyűlés – a 7. § d) pontjára tekintettel – e törvény kihirdetésétől, annak hatálybalépéséig beszerzi a kerületi képviselő-testületek többségének egyetértését.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványozói állítást vizsgálta, amely szerint a Htv. módosítása önkor-

mányzati alapjog korlátozását jelenti, amihez viszont az Országgyűlésben kétharmados szavazati többség kell, a Htv.-et viszont egyszerű többséggel fogadták el.

A fővárosra vonatkozóan a helyi adók bevezetésére jogosult önkormányzatok körének törvényi meghatározása többször változott. A Htv. a hatálybalépésekor a helyi adók bevezetésére a fővárosra vonatkozóan a következő külön szabályt tartalmazta: „A főváros esetében a fővárosi önkormányzat jogosult rendelkezni arról, hogy e törvényben meghatározott adók közül a fővárosi kerületi önkormányzat mely adókat vezetheti be. A fővárosi önkormányzat rendelkezésére bevezetésre kerülő adók részletes szabályait a fővárosi kerületi önkormányzatok állapítják meg.” A szabály 1991. július 10-től a következőként szövegezték: „A főváros esetében a helyi adók bevezetését, valamint az egyes adók kivetésére jogosultak körét (fővárosi közgyűlés vagy kerületi képviselő-testület) a fővárosi közgyűlés rendeletében, a kerületi képviselő-testületek többségének egyszerű szótöbbséggel elfogadott egyetértésével határozza meg.”

1998. január 1. napjától már így szól a szabályozás: „A főváros esetében a helyi adók bevezetését, valamint az egyes adók bevezetésére jogosultak körét a fővárosi közgyűlés rendeletben, a kerületi képviselő-testületek véleménye kikérésével határozza meg.”

Ezt a szabályt változtatta meg a Htv. úgy, ahogy a Htv. támadott 1. § (2) és (3) bekezdése tartalmazza. Ennek lényege az, hogy 2001. január 1. napjától a helyi iparüzési adót a fővárosi önkormányzat, a többi helyi adót a kerületi önkormányzatok jogosultak bevezetni. A kerületi önkormányzat által bevezethető helyi adót a kerületi önkormányzat helyett a fővárosi önkormányzat akkor jogosult bevezetni, ha a fővárosi rendelettel a kerületi képviselő-testületek többsége egyetért.

Az indítványozók a módosítással bevezetett új szabályozást a fővárosi önkormányzat helyi adóztatási alapjoga alkotmányellenes korlátozásának tekintik, ami „kiüresíti” a fővárosi önkormányzat helyi adómegállapítási alkotmányos alapjogát. Állításuk szerint kiüresítette azzal, hogy a fővárosi önkormányzat csak a helyi iparüzési adó bevezetéséről dönthet és azzal is, hogy a fővárosi önkormányzat a kerületi önkormányzatok által bevezethető helyi adót csak a kerületi önkormányzatok többségi egyetértésével vezetheti be, „működtetheti”.

Az Alkotmány 43. §-a önkormányzati alapjogként jelöli meg az Alkotmány 44/A. §-ába foglalt önkormányzati jogokat, közöttük a képviselő-testületnek a 44/A. § (1) bekezdés d) pontjába foglalt azon jogát, hogy törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét.

Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy az önkormányzatok adókivetési alkotmányos alapjoga törvény keretei között érvényesül. A helyi adók megállapításának törvényi kereteit az egyszerű szavazati többséggel megalakítható Htv. állapítja meg. Következésképpen a Htv. és annak módosítása önmagában nem jelenti az alapjog korlátozását, miután az Alkotmány rendelkezése alapján ez az önkormányzati alapjog is törvényi keretek között érvényesül.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az Alkotmányban biztosított önkormányzati alapjogok természetét. [1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 396.; 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 334.] E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskör-csoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az, hogy ezeket a hatásköröket, hatáskör-csoportokat az Alkotmány rögzíti, azt eredményezi, hogy e hatásköröket, hatáskör-csoportokat az önkormányzattól elvonni csak alkotmánymódosítással lehet.

„Az Alkotmánybíróság (...) gyakorlata szerint az önkormányzati alapjogok alkotmányellenes korlátozása csak akkor állapítható meg, ha a törvényhozó közvetlen vagy közvetett módon elvonja az önkormányzat Alkotmányban szabályozott alapjogát, azaz olyan mértékű korlátozást ír elő, amelyek az alapjog tartalmának kiüresedéséhez vezetnek, azaz kizárja azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön az Alkotmány által az önkormányzati autonómia körébe utalt ügyekben. Ebből következően nem tekinthető alkotmányellenesnek a törvényi korlátozás, ha a törvény önkormányzati alapjog tartalmát adó hatáskör-csoporton belül egyes hatáskörök gyakorlását korlátozza, mindaddig, amíg a képviselő-testületet megillető hatáskörök elegendőek ahhoz, hogy a képviselő-testület önálló felelősséggel döntsön az Alkotmány által az önkormányzati autonómia körébe utalt ügyekben. [1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 395–396.]” [48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 330, 338.]

A Htv. 1. § (2) és (3) bekezdése a fővárosban sem érinti az önkormányzati adóztatás, az egyes helyi adók tartalmát, nem vont el önkormányzati alapjogot, az alapjog tartalmát érintő korlátozást nem tartalmaz, hanem az egyes helyi adóknak a fővárosban történő bevezetésére jogosultak körét állapította meg a korábbiaktól eltérően. Korábban az az elv érvényesült, hogy a fővárosban az egyes helyi adók bevezetésére jogosultak körét a fővárosi közgyűlés döntötte el, a kerületi önkormányzatok a fővárosi döntés tekintetében különböző jogosultságokkal rendelkeztek, addig az új szabályozás arra az elvre épül, hogy maga a törvény, a Htv. határozza meg: melyik helyi adó bevezetésére jogosult a fővárosi önkormányzat (helyi iparüzési adó) és mely helyi adók (az építményadó, a telekadó, a magánszemélyek kommunális adója, a vállalkozók kommunális adója, az idegenforgalmi adó) bevezetésére jogosultak a fővárosi kerületi önkormányzatok.

A helyi adómegállapítás alkotmányos alapjogának az érvényesülését a főváros tekintetében a következők határozzák meg. Az Alkotmány 42. §-a alapján a főváros és kerületei választópolgárainak a közösséget együttesen illeti meg a helyi önkormányzás joga. A főváros egy település, de kétszintű az önkormányzati rendszere, amelyet a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok alkotnak.

Az önkormányzati jogok teljessége együtt illeti meg a fővárosi és a kerületi önkormányzatokat. A helyi adó megállapításának alkotmányos alapjoga a fővárosban nem értelmezhető úgy, hogy az adókiivetés joga teljeskörűen megilleti a fővárosi önkormányzatot is és a kerületi önkormányzatokat is. Mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzat a saját feladat- és hatáskörében jár el önállóan. A két önkormányzati szint között a törvényalkotó feladata a munkamegosztás kialakítása, a feladatok és a hatáskörök elhatárolása. A két önkormányzati szint közötti munkamegosztás elveit az Ötv. 63. §-a a következőként állapítja meg:

„(1) A főváros és a fővárosi kerület törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzat. A fővárosi kerületi önkormányzat – törvény keretei között – önállóan gyakorolja a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket. A kerületi önkormányzat működési területén köteles gondoskodni az óvodai nevelésről, az általános iskolai nevelésről és oktatásról, egészségügyi és a szociális alapellátásról, valamint feladatkörében az egészséges ivóvízellátásról, a helyi közutak fenntartásáról, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről.

(2) A fővárosi önkormányzat ellátja azokat a kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, e körben rendeletalkotási jog illeti meg. Az önkormányzati feladat- és hatáskört megállapító törvény – az (1) bekezdésnek megfelelően – meghatározza, hogy az a fővárosban a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzat feladata, hatásköre.”

A Htv. ennek az elvnek szerez érvényt, amikor meghatározza, hogy az egyes helyi adók bevezetésének és működtetésének a hatáskörét mely adó tekintetében gyakorolja a fővárosi önkormányzat és melyek tekintetében a kerületi önkormányzat. A helyi adók megállapításában a Htv. a korábbiakhoz képest szűkítette a fővárosi önkormányzat hatáskörét és bővítette a kerületi önkormányzatok hatáskörét. Ez azonban nem a helyi adómegállapítás alkotmányos alapjogának a szűkítése, hanem a főváros sajátos helyzetéből, a kétszintű önkormányzati rendszeréből következő hatáskör telepítés. A két önkormányzati szint között a hatáskör megosztása, annak megváltoztatása a törvényalkotó hatásköre, a helyi adók tekintetében a Htv.-re tartozó szabályozási feladat. Amikor az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d)* pontja úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület törvény keretei között állapítja meg a helyi adók fajtáit és mértékét, a fővárosban az is a törvényi keretek közé tartozik, hogy melyik helyi adó bevezetése, működtetése tartozik a fővárosi önkormányzat, illetőleg a kerületi önkormányzatok hatáskörébe.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Htv. 1. § (2) és (3) bekezdésének rendelkezései hatáskört megállapító szabályok, nem sértenek önkormányzati alapjogot, nem ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d)* pontjával. A Htv. egyszerű többséggel elfogadható tör-

vény, következésképpen a Htv. tárgyalt módosítása nem sértette az Alkotmány 44/C. §-ának a rendelkezését sem, mert az az önkormányzati alapjog törvényi korlátozásához írja elő a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatát.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványokat ezekben a részeiben elutasította.

2. Az indítványok a jogbiztonság, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét állították amiatt, mert a Htv. és a Htv.m. 3. §-a több fővárosi döntéshez a kerületi képviselő-testületek többségének az egyetértését írja elő:

– a kerületi önkormányzat által bevezethető helyi adót a kerületi önkormányzat helyett a fővárosi önkormányzat akkor jogosult rendeletével bevezetni, ha a fővárosi rendelettel a kerületi képviselő-testületek többsége egyetért [Htv. 1. § (3) bekezdés],

– a fővárosi közgyűlés az általa a Htv. 1. § (3) bekezdése alapján bevezetett adót a kerületi képviselő-testületek többségi véleményének beszerzéséig nem működtetheti (Htv. 7. § d) pont).

Az Alkotmánybíróság számos határozatában megfogalmazta a normatartalommal, a normavilágossággal kapcsolatosan a jogbiztonság követelményéből fakadó alkotmányossági elvárásokat. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy „[a] világos, érthető, és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – mely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.) Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 935/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1690, 1693.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Htv. indítványozók által vitatott rendelkezései világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak. A fővárosi önkormányzat a Htv. 1. § (2) bekezdésében felsorolt azon helyi adókat, azok valamelyikét a kerületi önkormányzatok helyett akkor vezetheti be, működtetheti, ha azzal a kerületi képviselő-testületek többsége egyetért, a kerületi képviselő-testületek többségének egyetértése hiányában pedig a fővárosi önkormányzat ezt nem teheti meg. Ezt a rendelkezést az egyik indítványozó a joggal való visszaélésnak gondolta, ami azonban nem megalapozott, mivel a Htv. lehetőséget ad a kerületi képviselő-testületek többsége egyetértésének a beszerzésére. A támadott rendelkezések

nem sértik a jogbiztonság követelményét, nem ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat ezen részeikben is elutasította. Az indítványozók a Htv.m. egészének a megsemmisítését is kérték, de a támadott rendelkezések egyikének az alkotmányellenessége sem volt megállapítható.

3. Az indítványozók a jogbiztonság sérelmére hivatkozva állították a Htv.m. 3. §-ának alkotmányellenességét is, mivel az úgy rendelkezett, hogy a Htv. 1. § (3) bekezdés hatálya alá tartozó, de a fővárosi közgyűlés által korábban bevezetett adó is csak akkor működtethető, ha a fővárosi közgyűlés – a 7. § d) pontjára tekintettel – a Htv.m. kihirdetésétől, annak hatálybalépéséig beszerzi a kerületi képviselő-testületek többségének egyetértését.

A Htv.m.-et 2000. október 11. napján hirdették ki és 2001. január 1. napján lépett hatályba. A Htv.m. 3. § támadott rendelkezése átmeneti szabály volt, 2000. december 31. napjáig volt hatályban. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszünteti az eljárást, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgyatlaná vált. A Htv.m. 3. §-a már nincsen hatályban, ezért az Alkotmánybíróság a Htv.m. 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. április 7.

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

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

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

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

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

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

763/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 31. § (2) és (4) bekezdése, illetve 33. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 31. § (2) és (4) bekezdése, illetve 33. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 31. § (2) és (4) bekezdése, továbbá 33. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet. Indítványa alapjaként hivatkozott az Alkotmány 70/B. §-ának (1), (2) és (3) bekezdésében foglalt követelményekre. Az előadottak szerint az ügyvédi törvény „parancsolóan kötelezővé teszi” az ügyvédnek a kirendelés ellátását, s ez sérti a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának lehetőségét. Az indítványozó meglátása szerint a kirendelt ügyvédi tevékenység kötelezővé tétele kényszermunkának minősíthető. Emellett a kirendelt ügyvédnek kötelessége helyettesítéséről gondoskodni, mert csak a törvényben megjelölt esetekben kérheti felmentését, ezt is azonban jogosult a kirendelő hatóság mérlegelni. Ezért a kirendelés visszautasítása nincs megfelelőképpen biztosítva. Emellett nem biztosított a választási lehetőség sem, ez pedig az ügyvédre nézve megalázó, és nem egyeztethető össze az igazságszolgáltatás méltóságával.

Az indítványozó kifogásolta, hogy a bíró és az ügyész egyenlő munkáért viszonylag egyenlő bérben részesül, ezzel szemben az ügyvédet túlzottan alacsony díj illeti csak meg. A kirendelt ügyvédek a bírókhoz és az ügyészekhez képest hátrányos megkülönböztetés éri a díjazás tekintetében.

Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések összeegyeztethetetlenek az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményvel (a továbbiakban: Római Egyezmény), és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlattal.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„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 Ütv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„31. § (2) A kirendelt ügyvéd köteles az ügyben eljárni, a hatóság idézésének eleget tenni, továbbá a terhelttel, illetve ha az ügy természete lehetővé teszi, a képviselt személlyel a kapcsolatot felvenni.

(...)

(4) A kirendelt ügyvéd a külön jogszabályban meghatározott díjazásra és költségtérítésre tarthat igényt.”

„33. § (1) A kirendelt ügyvéd a helyettesítéséről úgy köteles gondoskodni, hogy az az eljárást ne akadályozza, és ne sértse a terhelt, illetve a képviselt személy érdekét.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó elsődlegesen azt állította, hogy az Ütv. 31. §-ának (2) bekezdésében szereplő előírás, mely szerint a kirendelt ügyvéd köteles az ügyben eljárni, a hatóság intézkedésének eleget tenni, ellentétes az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében foglalt munkához való jogba mindenfajta foglalkozás, hivatás, „munka” megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. A munka, foglalkozás, vállalkozás alanyi alapjogként nem különbözik egymástól. A munkához való jog tartalmán az egyének azt az alanyi jogát kell érteni, hogy az anyagi létét munkával biztosítsa. A munkához való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága ugyanakkor más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; 276/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1159, 1162.]

Az 500/B/1994. AB határozatban az Alkotmánybíróság – a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás munkaviszonyra való hatásának vizsgálata körében – a munkához való jog negatív oldalával foglalkozott. Ebben kimondta: „A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjog pedig magába foglalja annak negatív oldalát is: alapjogot arra, hogy senki nem kényszeríthető olyan munkáltatóval munkaviszonyba, akivel munkaszerződést nem kötött és nem is kíván kötni, akinél munkát végezni egyáltalában nem akar. Az alapvető jogok negatív oldalával az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában foglalkozott. Az 1282/B/1993. AB határozatában (ABK 1994, június, 321.) például kimondta, hogy egy

pozitív alkotmányos alapjog magába foglalja az arra vonatkozó alapjogot is, hogy a személy ezzel a joggal egyáltalában ne éljen.

Az alkotmányos szabadságjogoknak általában van negatív oldala: az alapjog az Alkotmány által garantált szabadságjogot jelent arra is, hogy az állam lehetővé teszi és biztosítja a joggyakorlástól való tartózkodást, azaz senkit se kényszeríthet arra, hogy alapjogával éljen is.” (ABH 1995, 699, 701.)

Az indítványozó által kifogásolt rendelkezés az ügyvédi hivatás szabad megválasztását nem korlátozza, kizárólag annak gyakorlását érinti. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a támadott szabály arra kötelezi az ügyvédet, hogy azt a tevékenységet végezze, mint egyébként, ez a kötelezettség azonban nem megbízási jogviszonyból és szabad ügyfélválasztásból [Ütv. 24. § (1) bekezdés], hanem hatósági határozat (egyoldalú) rendelkezéséből ered. A támadott szabály tehát az ügyvédek általános megillető ügyfélválasztás szabadságát, a megbízás elvállalása és tartalma (pl. a díjazás) meghatározása tekintetében fennálló szabadságot korlátozza.

Az Alkotmánybíróság többször foglalkozott az ügyvédi foglalkozás sajátosságaival. A 22/1994. (IV. 16.) AB határozatban kifejtette, „hogy az ügyvédi foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. Az igazságszolgáltatásban védőként, vagy jogi képviselőként való közreműködése alkotmányos követelmény és az eljárási törvények kötelező előírása. Az ügyvéd (a jogi képviselő) eljárásjogi státusát és helyzetét törvény szabályozza, eljárásbeli jogait és kötelességeit ugyancsak törvény írja elő. [...] A foglalkozás sajátossága tehát az igazságszolgáltatás és jogalkalmazás rendszeréből folyik azon túl, hogy az igazságszolgáltatáshoz és jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Az ügyvédi foglalkozásgyakorlás szabályai közjogi tartalmú, illetve vonatkozású normák. Az ügyvédi foglalkozás megválasztásánál nem lehet más feladatot és tevékenységet választani, mint amit az eljárásjogok intézményesen meghatároznak. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy míg számos más foglalkozás feladat- és tevékenységköre a társadalmi munkamegosztás révén jogi szabályozás nélkül is adott és a jogi szabályozás legfeljebb a tevékenység kereteit és feltételrendszerét fogja át, addig az ügyvédi foglalkozás gyakorlásának tevékenységformái normatívan előírtak és formalizáltak.

[...]

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az ügyvédi foglalkozás gyakorlásának szabályai, a foglalkozás gyakorlásának körében az ügyvédre háruló kötelességek és feladatok törvényben szabályozott normatív előírások. Ezek olyan szabályok tehát, amelyek az ügyvédi foglalkozás kereteit határozzák meg és tartalmát érintik. Az ügyvédi foglalkozás megválasztása ezeknek a szabályoknak az elfogadását jelenti. Ha tehát valaki az ügyvédi pályát választja, aláveti magát ezeknek az előírásoknak.” (ABH 1994, 127, 103–131.)

A 428/B/1998. AB határozatban, illetve a 942/B/2001. AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a jogi képviselő és a büntető védelem ellátása folytán az ügyvéd hivatása minden egyéb hivatástól eltér abban a tekintetben, hogy az Alkotmány XII. Fejezetében felsorolt valamennyi alkotmányos joggal – azok érvényesítésének garanciális jellegű eszközeként – szoros kapcsolatban áll, a védelemhez való joggal pedig közvetlenül az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés fűzi össze. (428/B/1998. AB határozat, ABH 2004, 1236, 1242.; 942/B/2001. AB határozat, ABH 2004, 1561, 1574.)

Emellett az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magán-tevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magán-tevékenységként különül el a közhatalomtól. [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 131.]

Az ügyvédi hivatás tehát különleges foglalkozás: garanciális okokból magán-tevékenységként folytatják, ám mivel elválaszthatatlanul kapcsolódik az igazságszolgáltatáshoz, a jogalkalmazáshoz, tartalma és feltételei törvény által részletesen meghatározottak. Szellemi szabadfoglalkozásuként az ügyvéd általában szabadon döntheti el, elvállalja-e a megbízást, kívánja-e képviselni a felet. Közreműködésére azonban azokban az esetekben is szükség van, amikor a fél nem tud (esetleg bizonyos esetekben büntetőeljárásban: nem akar) megbízás (meghatalmazás) útján gondoskodni, de a jogi képviselő az eljárás jellegére, tárgyára vagy egyéb körülményekre tekintettel nélkülözhetetlen. Az állam – az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdéséből fakadó, a jogegyenlőség megvalósítására vonatkozó kötelezettségének is eleget téve – az ügyvédi közreműködést, s ezzel a fent említett alkotmányos jogok érvényesülését a kirendelés révén biztosítja. Az ügyvédi hivatásnak – az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó jellege révén – részét képezi az, hogy az ügyvéd jogszabályban meghatározott esetekben kirendelés alapján, kötelező jelleggel eljárjon. Egyúttal az Ütv. rögzíti azokat az eseteket, amikor az ügyvéd felmentését kérheti (Ütv. 34. §). Ezen okok fennállása esetén a kirendelő hatóság köteles felmenteni az ügyvédet, mérlegelésre nincs lehetősége. Kirendelés esetén az ügyvédek munkájukért a külön jogszabályokban meghatározott díjazásban részesülnek, illetve jogosultak költségeik megtérítésére. Nem ellentételezés nélkül kötelezi tehát a jogszabály az ügyvédeket a közreműködésre.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ütv. 31. § (2) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében megfogalmazott munkához való joggal, ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2. Az indítványozó szerint sérti a munkához való jogot az is, hogy az Ütv. 33. § (1) bekezdése alapján a kirendelt ügyvédnek kötelessége a helyettesítéséről gondoskodnia. Így ha betegség vagy megbízási jogviszonnyal összefüggő

képviselői feladatai miatt nem tudná teljesíteni a kirendelésből eredő kötelezettségeit, akkor nem kérheti felmentését, hanem a helyettesítését magának kell megszerveznie.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügyvédnek a helyettesítéséről való gondoskodása a fent már hivatkozott alkotmányos célt, az igazságszolgáltatás megfelelő működését szolgálja. Az ügyvéd a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenységét hivatásszerűen folytatja, ezért elvárható tőle, hogy hivatása gyakorlását oly módon szervezze meg, hogy személyes akadályoztatása az igazságszolgáltatás működését ne zavarja. Az ügyvédi tevékenység sajátosságaiból fakad, hogy feladat-ütközések több megbízás elvállalásából is létrejöhetnek, illetve egyéb akadályok (pl. betegség) a megbízás alapján fennálló kötelezettségei teljesítésében is akadályozhatják az ügyvédet. Az Ütv. 23. § (5) bekezdése maga is számol ezzel az eshetőséggel, és kifejezetten jogként fogalmazza meg, hogy a megbízás ellátásához alkalmazott ügyvédje, ügyvédjelöltje, a nála működő külföldi jogi tanácsadó, továbbá más ügyvéd, illetve európai közösségi jogász, alkalmazott európai közösségi jogász közreműködését is igénybe veheti, kivéve, ha ezt a megbízó a megbízás létrejöttkor írásban kizárta. A helyettesítésről való gondoskodás tehát az ügyvédi tevékenység szükségképpen velejáró része, függetlenül attól, hogy az eljárási kötelezettség megbízási jogviszonyon vagy kirendelésen alapul. Az ügyvéd ilyenkor – figyelemmel a megbízási szerződések tartalmára – szabadon szervezheti meg, hol jár el személyesen, s hol veszi igénybe közreműködőt.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ütv. 33. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3. Az indítványozó szerint alkotmányellenes az Ütv. 31. § (4) bekezdése is. A támadott rendelkezés szerint a kirendelt ügyvéd a külön jogszabályban meghatározott díjazásra és költségtérítésre tarthat igényt. Az indítványozó szerint a kirendelt ügyvéd munkadíját a bírói és az ügyészi munka díjazásához kellene viszonyítani és arányosítani. Mivel ez nem valósul meg, ezért sérül az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése, melynek értelmében az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése – helyes értelme szerint – az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 459.).

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egymással összehasonlítható helyzetben lévők között alkalmazott olyan különbségtétellel szemben nyújt védelmet, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka. A megkülönböztetés alkotmányosságának megítélésében a mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggéséből kell kiindulni, s az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemeire tekintettel

kell fennállnia. A megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, kivéve, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–79.]

Az indítványozó által támadott rendelkezés csupán azt tartalmazza, hogy a kirendelés alapján az ügyvéd díjazásra és költségtérítésre jogosult. A díj mértéke vonatkozásában azonban semmit nem határoz meg, ennek rendezését más jogszabályra bízza. Az Ütv. 131. § (2) bekezdése értelmében a kirendelt ügyvéd óradíját a központi költségvetésről szóló törvényben az Országgyűlés állapítja meg úgy, hogy annak összege az előző évi összegnél nem lehet alacsonyabb. A részletszabályokat – az Ütv. 131. § (1) bekezdés a) pontja alapján – a pártfogó ügyvéd és a kirendelt védő részére megállapítható díjról és költségekről szóló 7/2002. (III. 30.) IM rendelet tartalmazza. Önmagában tehát az Ütv. 31. § (4) bekezdése nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével.

Mindezekre tekintettel az Ütv. 31. § (4) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

4. Az indítványozó az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésének sérelmét is állította. Ezzel kapcsolatban kifejtette: „a kirendelt ügyvédi munkánál lényegesen magasabb rendű a bírói és az ügyészi munka, mert a díjazásnál úgy van értékelve annak ellenére, hogy a végzett munka mennyisége és minősége a törvény szerint egyenlő”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ütv. 31. § (4) bekezdése és az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése között érdemi alkotmányos összefüggés nem áll fenn. Az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése a munkával szerzhető megfelelő jövedelemhez való jogot rögzíti. (913/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 616, 617.) Ez az alkotmányos szabály azonban csak az összemérhető minőségű munkák tekintetében tűzi követelményként, hogy a jövedelemnek a végzett munka mennyiségéhez és minőségéhez kell igazodnia. (422/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 656, 657.) A támadott rendelkezés a kirendelt ügyvéd díja mértékének megállapítását külön jogszabályra bízza, így önmagában nem alkalmas arra, hogy ez alapján a kirendelt ügyvéd díjazását a bírói és ügyészi illetményekkel össze lehessen mérni. Emellett az ügyvédi, valamint a bírói és ügyészi tevékenység egymással össze nem mérhető munkáknak minősülnek, ezért az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése az indítványozó által felvetett összefüggésben nem alkalmazható. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

5. Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezések ellentétben állnak a Római Egyezmény, illetve a hozzá kapcsolódó joggyakorlat szellemével. Az Alkotmánybíró-ságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (3) bekezdése értelmében jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát csak az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztár-

sasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész indítványozhatja. Tekintettel arra, hogy az indítványozó nem tartozik a fenti körbe, az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § c) pontja alapján visszautasította.

Megjegyezi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a Római Egyezmény 4. cikke alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Van der Musselle contra Belgium* ügyben (1983. november 23-i ítélet) már vizsgálta az ügyvédeknek (ügyvédjelöltek) kirendelés alapján történő eljárási kötelezettségét, illetve azt, hogy az eljárás ilyen esetben díjazás és költségtérítés nélkül történik. Az ügy összes körülményének, így különösen annak figyelembevétele alapján, hogy az eljárást kezdeményező ügyvéd önként, a feltételek ismeretében választotta az ügyvédi hivatást, s előre számolhatott az általa sérelmezett helyzettel, illetve, hogy más forrásból ugyanúgy szerezhette volna a jövedelmet, mint más ügyvéd, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ilyen esetben kényszer munkáról nem lehet beszélni.

Budapest, 2008. április 22.

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

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

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

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

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

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

783/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Holló András, és dr. Kukorelli István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a stabil vérvérvizsgálattól HCV vírussal megfertőződött veleszületett vérzékenységekben szenvedő állampolgárok egységes állami kártalanításáról szóló 1093/2000. (XI. 24.) Korm. határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Indokolás

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a stabil vérvérvizsgálattól HCV vírussal megfertőződött veleszületett vérzékenységekben szenvedő állampolgárok egységes állami kártalanításáról szóló 1093/2000. (XI. 24.) Korm. határozat (a továbbiakban: Khat.) alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. Mindkét indítványozó kórházi vértranszfúzió során kapott Hepatitis C vírus (HCV) fertőzést, de nem stabil (hanem un. labilis) vérvérvizsgálattól, és egyikük sem szenvedett veleszületett vérzékenységekben. A támadott Khat. viszont csak a stabil vérvérvizsgálattól HCV vírussal megfertőződött veleszületett vérzékenységekben szenvedő állampolgárok egységes állami kártalanításáról rendelkezik. Emiatt mindkét indítványozó hivatkozott az egészségre, valamint a diszkrimináció mentességhez való jogának [Alkotmány 70/A. § (1)–(2) bekezdés és 70/D. §] a sérelmére. Utaltak arra, hogy a Khat. különbséget tesz a szerint, hogy a HCV vírussal fertőzöttek stabil vagy labilis vérvérvizsgálattól betegedtek meg, illetve a „veleszületett vérzékenységekben szenvedő és a különböző beavatkozások során más úton megfertőződött állampolgárok között” is. Emellett az egyik indítványozó „mulasztás megállapítását” is kérte, melynek indokaként szintén a Khat. diszkriminatív voltát jelölte meg. Az első indítványozó kérelmében utalt a BH. 2000. 100. sz. bírósági határozatra, ami vérvérvizsgálattal felhasználásával okozott egészségkárosodás miatt a Magyar Államot nem vagyoni kártérítés fizetésére kötelezte. Az egyik indítványozó továbbá felsorolásszerűen megjelölte, hogy az emberi méltósághoz, a jog- és esélyegyenlőséghez, valamint a szociális biztonsághoz való joga [Alkotmány 54. § (1) bekezdés; 70/A. § (3) bekezdés és 70/E. §] is sérelmet szenvedett, azonban erre vonatkozóan a fentiekben túl más indokot nem jelölt meg.

2. Mivel az indítványok tárgya egymással összefügg, ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a folyamatban levő ügyeket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Khat.-ot az 1035/2002. (IV. 12.) Korm. határozat – annak lényegi tartalmának változatlanul hagyása mellett – módosította, ezért az indítványozók által támadott állami irányítás egyéb jogi eszközével lényegében azonos tartalmú a Khat. jelenleg hatályos szövege. Az Alkotmánybíróság jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatánál a határozat meghozatalakor hatályos szöveg tekintetében végzi el az ellenőrzést, ha a hatályos szabályok azonos tartalmúak a támadott, de már hatályban nem lévő rendelkezésekkel (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.). Ezért az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollt a Khat. jelenleg hatályos szövege tekintetében végezte el.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az egészségügyi miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszerzésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

„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 Khat.-nak a támadott – az indítványok elbírálása-
kor hatályos – szövege:

„A Kormány a stabil vérkészítménytől HCV vírussal megfertőződött veleszületett vérzékenységben szenvedő állampolgárok azonos elveken nyugvó, igazságos és gyors állami kártalanítása érdekében a következőket rendeli el:

1. Felhívja a pénzügyminisztert, hogy a Ptk. 28. §-ában foglalt képviselői jogkörében eljárva a 2. pontban foglaltak szerint tegyen ajánlatot a stabil vérkészítménytől HCV vírussal megfertőződött veleszületett vérzékenységben szenvedő állampolgárokat az 1972. évi II. törvény 58. §-ának (3) bekezdése alapján megillető kártalanítás megegyezésével történő rendezésére.

2. Az 1. pont szerint felajánlandó kártalanítás összege azok esetében, akiknél nem áll fenn HCV vírus okozta aktív májkárosodás, azaz a HCV kóroki szerepére csupán HCV antitestek utalnak, egyszeri 500 000 Ft, továbbá a kártalanításról szóló külön megállapodás aláírását követő hónaptól havi 8000 Ft járadék a májkímélő életmód esetleges többletköltségeire. Azon fertőzöttek esetében, akiknél kimutatható aktív HCV okozta májkárosodás áll fenn, a kártalanítás összege egyszeri 2 millió Ft és a kártalanításról szóló külön megállapodás aláírását követő hónaptól havi 12 000 Ft járadék a májkímélő életmód esetleges többletköltségeire. A havi járadék összege minden év április 1-jén (legelőször 2002. április 1-jén) a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján, a hivatalos infláció mértéke szerint növekszik. Azon fertőzöttek, akik az egyszeri 2 millió Ft összegű kártalanításról szóló külön megállapodást, 2002. január 1-je előtt írták alá, a havi járadékra 2002. január 1-jei időpontra visszamenőlegesen jogosultak.

3. Az 1. pont szerinti megegyezést írásba kell foglalni, és ebben kell rögzíteni azt, hogy az állam az érintettek esetében méltányosságból nem vitatja a veleszületett vérzékenység kezelésére szolgáló stabil vérkészítmények alkalmazása és az egyébként más úton is terjedő HCV fertőzés közötti ok-okozati összefüggést. A 2. pont szerint havi járadékban részesülő személy vállalja a májkímélő életmód rendszabályainak megtartását, továbbá hozzájárul ahhoz, hogy a HCV fertőzés aktivitását évente orvosi vizsgálattal ellenőrizzék.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Mindkét indítványozó azt jelölte meg a kérelme indokaként, hogy a támadott Khat. indokolatlanul tesz különbséget a HCV vírussal vérkészítménytől megbetegedettek között. Emellett az első indítványozó – mellőzése miatt – mulasztás megállapítását is kérte. Ezt a kérelmet azonban nem lehetett önálló mulasztás megállapítása iránti kérelemként értékelni, mivel az – tartalma szerint – arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg,

hogy a Khat. hátrányos megkülönböztetést alkalmaz. A második indítványozó az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelmét is állította arra hivatkozással, hogy az emberi méltósághoz való joga azért sérült, mert vele szemben a Khat. hátrányos megkülönböztetést alkalmaz. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének, valamint a 70/A. §-ának vélt sérelmét együttesen vizsgálta meg.

2. A Khat. vizsgálatára irányuló indítványokat az alábbiak szerint bírálta el:

2.1. Az Alkotmánybíróság először áttekintette a HCV vírussal fertőzött vércsizményekkel kapcsolatos szabályozás alakulását.

A nemzeti vércsizmével való gazdálkodás szabályairól szóló 114/2000. (VI. 29.) Korm. rendelet 1. § a) pontja szerint e rendelet alkalmazásában vércsizmény: valamennyi emberi vérből származó, kivizsgált és gyógyítás céljára alkalmasnak ítélt termék, így a teljes vér, a vér összetevőit (vérplazma, alakos elemek) tartalmazó készítmény (a továbbiakban: labilis vércsizmény), valamint a vérplazma származékai (a továbbiakban: stabil vércsizmény). A labilis vércsizmény lényegében a véradások során levett vérből származó, ellenőrzött és transzfúzióánál alkalmazott vér(készítmény), míg a stabil vércsizmény egy – szintén emberi vérből előállított – többszörös ellenőrzésen átesett származékos vércsizmény.

A veleszületett vérzékenyek rendszeres kezelésük során kizárólag stabil vércsizményt (valójában faktorkészítményt) kapnak, pl. injekció formájában. E betegcsoport állandó ellátást igényel.

A '80-as évek elején a vírus-inaktiválás – sem hazánkban, sem más országban – még nem volt ismert és alkalmazott eljárás, ezért ebben az időszakban a veleszületett vérzékenyek túlnyomó többsége stabil vércsizménytől fertőződött meg HCV vírussal. A HCV vírus kimutatására alkalmas tesztek csak 1991-ben váltak elérhetővé, azt megelőzően a vércsizményeket HCV vírusra nem szűrték, így a veleszületett vérzékenyek körében nagyobb volt annak a valószínűsége, hogy HCV fertőzést kapjanak. Írországban, Kanadában és Angliában is problémát okozott a HCV vírusra való szűrés hiánya. Az ilyen módon megfertőződött személyek által tömegesen indított perek miatt az államok többsége is a Khat. által alkalmazott megoldást választotta. A veleszületett vérzékenyek fokozott érintettségére tekintettel került sor a Khat. megalkotására.

Napjainkban a stabil vércsizmények többszörös ellenőrzésen és vírus-inaktiválási eljárásokon mennek keresztül, ami nagy valószínűséggel szűri ki a HCV vírust a vércsizményekből. Ennek ellenére a stabil vércsizmények esetében is elképzelhető a HCV fertőzés, amennyiben az ellenőrzés az „ablakperiódusban” történik, azaz a fertőzés már jelen van a vérben, csak az nem mutatható ki.

A veleszületett vérzékenyek éppen azért mivel rendszeresen kapnak vércsizményt, jobban ki voltak téve a HCV vírussal való megfertőződés veszélyének, mint azon sze-

mélyek, akik például baleset vagy műtéti beavatkozás során egyszeri (vagy kevés) alkalommal kapnak vért.

A jogalkotó a Khat.-ban alkalmazott egyszerűsített igényérvényesítés lehetőségének bevezetésekor nyilvánvalóan azt vette figyelembe, hogy elvben szinte teljes bizonyossággal kizárható a fertőzés lehetősége. Amennyiben azonban a veleszületett vérzékenységben szenvedő beteg mégis HCV fertőzést kap, az a vélelem áll fenn, hogy azt kezelése során, stabil vércsizménytől kapta, azt bizonyítania nem kell. Ezért biztosítja az állam a Khat. szerinti megállapodás megkötésének lehetőségét e betegcsoport számára.

2.2. Az indítványozók a Khat. egésze tekintetében hivatkoznak az Alkotmány 70/A. §-ának, valamint – ugyanazon indokkal – az 54. § (1) bekezdésének a sérelmére.

A kifogásolt Khat. a korábbi, az egészségügyről szóló 1972. évi II. tv. 58. § (3) bekezdése alapján hatalmazza fel a pénzügyminisztert, hogy a Magyar Állam képviselőjében a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 28. §-a alapján peren kívüli egyezségi ajánlatot tegyen a fenti jogosulti körön belül egy pontosan körülhatárolható betegcsoport (a veleszületett vérzékenységben szenvedők) egyes károsultjainak, ha azok stabil vércsizménytől HCV fertőzést szenvedtek és kártalanítási igényt érvényesítenek. Mivel ebben a betegcsoportban gyakrabban előfordult és könnyebben bizonyítható volt a fertőződés, a Khat. az ilyen károsultak azonos elveken nyugvó, igazságos és gyors kártalanítása érdekében, tehát méltányosságból tette lehetővé a peren kívüli megegyezést. Az állami irányítás egyéb jogi eszköze egyúttal egységesen meghatározta a felajánlandó kártalanítás összegét is, egyösszegű kártalanítás, valamint ezen felül havi járadék formájában. Ha az ajánlatot a károsult elfogadja, a megegyezést írásba kell foglalni, ebben rögzítve azt is, hogy az állam méltányosságból nem vitatja a stabil vércsizmények alkalmazása és az egyébként más úton is terjedő HCV fertőzés közötti ok-okozati összefüggést, valamint, hogy a havi járadékban részesülő személy vállalja a májkímélő életmód rendszabályainak megtartását és hozzájárul ahhoz, hogy a HCV fertőzés aktivitását évente orvosi vizsgálattal ellenőrizzék.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben mindenképp előtérbe állítja, hogy – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. § (1) bekezdése értelmében – kormányhatározattal a Kormány az általa irányított szervek feladatait szabályozza. Jelen Khat. esetében ez azt jelenti, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) által biztosított alanyi jog (kártalanításhoz való jog) érvényesítésének módját, a Khat. egy jól körülhatárolható csoport (a veleszületett vérzékenyek) tekintetében egyszerűsíti, illetve rövidíti le. Az egyedi döntéseket a miniszter hozza meg, ennek tartalmára vonatkozó feltételeket azonban a Khat. szabja meg. A kormányhatározat a fentiek értelmében alapjogot nem érinthet, alapjogra vonatkozó rendelkezést nem tartalmazhat.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a Khat. az indítványozók állítása szerint érint-e alap-

vető jogot és azáltal felmerülhet-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmának sérelme.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.].

Az Alkotmánybíróság megállapítja: homogén csoportot a bármilyen (stabil vagy labilis) vérvérvényesítés felhasználása következtében megbetegedett személyek alkotnak (akik akár veleszületett vérzékenységben szenvednek, akár más ok miatt kaptak vérvérvényesítést). Ezt támasztja alá a Khat. háttérjogszabálya, az Eütv. 227. § (4) bekezdése is. E szerint amennyiben a vérvérvényesítés szakmai szabályok szerinti felhasználásával összefüggésben a beteg kárt szenved vagy meghal, őt, illetve az általa eltartott hozzátartozóját az állam kártalanítja. Az Eütv. tehát az állam legtágabb értelemben vett vagyoni helytállási kötelezettségét állapítja meg bármely vérvérvényesítéssel okozott kár esetére, bármely beteggel (hozzátartozójával) szemben.

2.3. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában az, hogy a veleszületett vérzékenységben szenvedők, akik stabil vérvérvényesítéstől HCV vírussal fertőzöttek meg, az irányadó szabályok szerint könnyített igényérvényesítésre jogosultak, alkotmányossági szempontból nem kifogásolható.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott rendelkezések nem értelmezhetők úgy, hogy hátrányosabb helyzetet eredményeznek a veleszületett vérzékenyek körén kívül esők vonatkozásában, hiszen igényeik peres úton történő érvényesítésének lehetősége számukra is nyitva áll. A Khat. figyelembe veszi a veleszületett vérzékenyek sajátos helyzetét és az általános szabályokon belül speciális rendelkezéseket fogalmaz meg. A Khat. szerint tett ajánlatot az igényjogosult sem köteles elfogadni. Ha neki kedvezőbb, nagyobb mértékű (akár egyösszegű, akár járadék formájában fizetett) kártalanítást akar, igényét szintén bírói úton, polgári perben kell érvényesítenie. Ugyanez vonatkozik a Khat. által meghatározott alanyi körön kívül eső minden más HCV fertőzöttre is, ha az állammal szemben kártalanítási (vagy kártérítési) igényt kíván érvényesíteni. A Khat. tehát senkit nem foszt meg sem alanyi jogától, sem annak megsértése esetén igényének érvényesítési

lehetőségétől, csupán a jogalap, a mérték, és esetleges más követelések vitatásának jogát tartja fenn az állam mint alperes javára.

2.4. A Khat.-ban alkalmazott megoldással azonban a jogalkotó a homogén csoporton belül a veleszületett vérzékenységben szenvedő betegcsoport azon sajátos helyzetét értékeli, hogy ők rendszeresen stabil vérvérvényesítést kapnak, és hogy a stabil (többszörösen ellenőrzött és vírus-inaktivált) vérvérvényesítéstől betegedtek meg HCV vírussal. A kezelés ismétlődő és rendszeres volta az a tényező, amely miatt a veleszületett vérzékenységben szenvedők a HCV fertőzés nagyobb veszélyének vannak kitéve annak ellenére, hogy stabil, többszörösen ellenőrzött és megfelelően kezelt, de mégis emberi vérből előállított vérvérvényesítést kapnak.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Khat., amikor egy jól körülhatárolt betegcsoport esetében az igényérvényesítés lehetőségét elsősorban a megfertőződés fokozott veszélye miatt – másodsorban pergazdaságossági okból, idő és költségkímélés céljából – megkönnyíti, nem érinti az Alkotmány 70/A. §-át, ezért az indítványokat ebben a vonatkozásban elutasította. Mivel az Alkotmány 54. § (1) bekezdése sérelmének megállapítására irányuló indítvány – annak tartalma szerint – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére irányult, ezért az osztotta a hátrányos megkülönböztetés tilalmának vizsgálatára vonatkozó indítvány jogi sorsát, így az Alkotmánybíróság azt szintén elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §-ával összefüggésben az alábbiakra mutat rá. Az alkotmánybírósági joggyakorlat az Alkotmány 70/D. §-ának értelmezésében is töretlen. Eszerint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. E feltételeket konkretizálja egyebek között az Alkotmány 70/D. §-ának (2) bekezdésében írt rendelkezés, amely az állam kötelezettségévé teszi az egészségügyi intézmények létesítését és az orvosi ellátás megszervezését. Az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. A szélső esetben túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ának nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. [56/1995. (IX. 15.) AB hatá-

rozat, ABH 1995, 260, 270.] Azzal, hogy a kártalanítási igényérvényesítés lehetősége a fent kifejtettek szerint az Eütv. alapján minden érintett számára adott, az állam a Khat. megalkotásával nem teremtett olyan szélsőséges helyzetet, melyben az Alkotmány 70/D. §-a sérelmet szenvedne. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §-ának sérelmét nem állapította meg és így az indítványokat e tekintetben is elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben pedig az alábbiakat emeli ki. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatában a szociális biztonsághoz való jog tartalmát állami kötelezettségként értelmezte. A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat rendelkező részében kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza (...). Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. (ABH 2000, 329.) Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezései során rámutatott, hogy az állam az e §-ban megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalmpolitikai céljait. [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 191–192.]

Az Alkotmány 70/E. §-a általános jelleggel nevesíti az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, a szociális gondoskodás, az ellátás jogintézményeit és mértékét az Alkotmány nem határozza meg. Az alkotmányi előírások megvalósítása – számos feltételtől függően – változó és folyamatos törvényhozási, jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi feladat. (1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510, 511.) Az egyes ellátások feltételeit és mértékét külön jogszabályok határozzák meg és nem az Alkotmány. A feltételek mindaddig alkotmányosak, amíg más alkotmányi rendelkezéseket (pl. a diszkriminációt tiltó 70/A. §-t) nem sértenek. (1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 561, 563.)

A jogalkotó természetesen nem elzárva attól, hogy a mindenkor költségvetési lehetőségek függvényében és a joggyakorlat tapasztalatainak birtokában a méltányos eljárásra jogosultak alanyi körét tovább bővítsse, mint ahogy attól sem, hogy az esetleges negatív tapasztalatok vagy pénzügyi korlátok miatt szűkítse azt.

Az indítványokkal kapcsolatban az sem mellékes szempont, hogy a Khat. megsemmisítése a jelenleg érintett betegcsoport számára jelentené a peren kívüli megegyezés

lehetőségének az elvesztését, anélkül, hogy más igényjogosultak számára megnyitná azt.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványozók által felhívott egyetlen alkotmányos rendelkezés sérelmét sem látta megállapíthatónak, ezért a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. Egyetértek a határozat rendelkező részében foglalt elutasítással. Indokolásom azonban más érveken alapszik, mint a határozatban található. Szerintem az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiánya miatt kellett volna a stabil vérkészítménytől HCV vírussal megfertőződött veleszületett vérzékenységgel szenvedő állampolgárok egységes kártalanításáról szóló 1093/2000. (XI. 24.) Korm. határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítania.

2. A Kormány határozata a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény értelmében állami irányítás egyéb jogi eszköze; alkotmányos alapja az Alkotmány 35. § (2) bekezdése, amely szerint „[a] Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz”.

A Kormány határozatai – ahogyan az állami irányítás egyéb jogi eszközei általában – nem tartalmazhatnak az állampolgárokra jogokat és kötelezettségeket, így nem is mindenkire kötelező normák. A Kormány határozataiban az általa irányított szervek feladatait, valamint saját működését szabályozza. A Khat. is ilyen szabály, hiszen címzettje nem az állampolgárok egy csoportja – a fentiekből következően nem is lehet –, hanem a pénzügyminiszter. E határozatában a Kormány az irányítása alá tartozó Pénz ügyminisztérium élén álló minisztert – aki az Alkotmány 37. § (2) bekezdésében foglaltak szerint, a többi miniszterhez hasonlóan, a jogszabályok rendelkezéseinek és

a Kormány határozatainak megfelelően vezeti az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágait, és irányítja az alárendelt szerveket – kötelezi arra, hogy tegyen ajánlatot a stabil vérvérvizsgáló HCV vírussal megfertőzött veleszületett vérzékenységekben szenvedő állampolgárokat megillető kártalanítás perenkívüli rendezésére. Következésképpen a kormányhatározat az érintett (kártalanítandó) személyeket semmire nem kötelezi, sem nem jogosítja, csupán az Eütv.-ben rögzített állami kártalanítási kötelezettség teljesítésének egyik módját határozza meg egy jól körülhatárolt csoport valamennyi tagja tekintetében. A Kormány határozata jogi kötelezettséget az állampolgárokról nézve nem keletkeztet, ezért az alapjogaikat fogalmilag sem korlátozhatja.

3. Megjegyzem továbbá, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában már rögzítette, hogy „[v]alamely 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” (ABH, 1991, 258, 260. – azóta az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata). Ennek alapján, ha az indítvánnyal érintett határozat alapjogra vonatkozó szabályozást tartalmazna, eleve alkotmányellenes lenne.

Budapest, 2008. április 29.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2008. április 29.

Dr. Bihari Mihály s. k., *Dr. Holló András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

290/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. tör-

vény 27. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány egyes rendelkezési közötti ellentét megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a jogalkotásra vonatkozó indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 27. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában folytatott eljárást – az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés és a 70/E. § (1) bekezdés tekintetében – megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Ft.) a munkanélküli járadék folyósításának időtartamát meghatározó 27. § (1)–(8) bekezdései alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó szerint ezek a rendelkezések ellentétesek az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmáról szóló 70/A. § (1) bekezdésével, mert az állam nem biztosítja minden munkaképes állampolgár részére a munkát és az ennek megfelelő magasabb jövedelmet. Úgy véli, hogy az általa támadott szabályozás sérti az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz való jogot is, mert az állam csak rövid ideig gondoskodik az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyekről. Kérte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki a jogosulti idő korlátozhatatlanságát, továbbá azt is, hogy a munkához való jog mindenkit megillet. Azt is kifejtette, hogy azért sérül az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése, mert az állam nem biztosít munkát minden dolgozni akaró ember számára.

Az indítvány megérkezését követően az Alkotmánybíróság főtítkára két körülményre hívta fel az indítványozó figyelmét. Elsőként tájékoztatást nyújtott a *res iudicata* mibenlétéről, majd konkrétan arról, hogy az indítványozó által vizsgálni kért jogi szabályozást az Alkotmánybíróság számos ügyben korábban érdemben vizsgálta, és ezekről már – a leveléhez csatoltan megküldött – több döntést is hozott. Másodikként arról tájékoztatta az indítványozót, hogy az Országgyűlés időközben módosította az Ft. 27. §-át olyképpen, hogy a szakasz egy új (7) bekezdéssel kiegészült, s ennek megfelelően a korábbi (7)–(8) bekezdés sorszámozása (8)–(9)-re változott.

Az indítványozó a tájékoztatás nyomán nyilatkozott, hogy korábbi beadványát változatlanul fenntartja, illetőleg azt kiegészíti. Kiegészítésében egyrészt kifejtette az általa felhívott alkotmányi rendelkezések közötti ellentmondásokat, és kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az ellentét fennállását, másrészt utalt arra, hogy a munkától való megfosztás az állampolgári jogok tekintetében hátrányos megkülönböztetéshez vezetett. Ezen túlmenően indítványt tett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására azért, mert az Országgyűlés nem gondoskodott az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésének végrehajtásáról (a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénnyel összefüggésben a diszkrimináció tilalmát megsértő magatartások kriminalizálásának hiánya).

2. Az Alkotmánybíróság – tekintettel egy hasonló tartalmú, korábban érkezett indítványra – a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványi részt elkülönítette, illetőleg a másik ügghöz egyesítette, amelyben azóta az Alkotmánybíróság döntést hozott [ld. 41/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABK 2007. június, 556.].

3. Az indítványozó által támadott – az utólagos normakontroll körébe eső – rendelkezéseket az indítvány benyújtását követően a jogalkotó több alkalommal módosította, így pl. a munkanélküli járadék elnevezés helyébe az álláskeresési járadék kifejezés lépett. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az indítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálendő. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eredetileg kifogásolt szabályozás [Flt. 27. § (1)–(8) bekezdés] – az indítvánnyal való összefüggésben – tartalmilag megegyezik a hatályos rendelkezésekkel. A tartalmi azonosságra tekintettel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Flt. 27. §-át vizsgálta.

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.”

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

„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. Az Flt. vizsgált rendelkezése:

„Álláskeresési járadék folyósításának időtartama

27. § (1) Az álláskeresési járadék folyósításának időtartamát (a továbbiakban: folyósítási idő) – a 25. § (4) bekezdésében foglaltak figyelembevételével – annak az időtartamnak az alapulvételével kell megállapítani, amennyit az álláskereső az álláskeresővé válást megelőző négy év alatt munkaviszonyban töltött. A munkaviszony időtartamába nem számítható be a munkaviszonynak az az időtartama, amely alatt az álláskereső álláskeresési járadékban részesült. Az előbbieken meghatározott négyéves időtartam meghosszabbodik a következő időtartamokkal, vagy azok egy részével, ha ezen időtartamok alatt munkaviszony nem állt fenn:

- a) a sor-, valamint tartalékos katonai szolgálat, továbbá a polgári szolgálat,
- b) a keresőképtelenséggel járó betegség,
- c) a beteg gyermek ápolására igénybe vett táppénzes ápolmány,
- d) a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozási segély folyósítása,
- e) a rehabilitációs járadék, a rokkantsági és a baleseti rokkantsági nyugdíj, a rendszeres szociális járadék, az átmeneti járadék, továbbá a bányászok egészségkárosodási járadéka folyósításának,
- f) az előzetes letartóztatás, valamint a szabadságvesztés, és az elzárás büntetés,
- g) az ápolási díj és a gyermeknevelési támogatás folyósítása,
- h) a nappali tagozaton történő tanulmányok folytatásának időtartamával.

(2) Az álláskeresési járadék folyósítási idejét az (1) bekezdés szerinti munkaviszony időtartamának alapulvételével kell kiszámítani oly módon, hogy öt nap munkaviszony egy nap járadékfolyósítási időnek felel meg. Ha a kiszámítás során töredéknapp keletkezik, a kerekítés szabályait kell alkalmazni.

(3) Az álláskeresési járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap.

(4) Az álláskeresési járadék folyósításának kezdő napja az álláskeresőnek az állami foglalkoztatási szervnél történő jelentkezésének napja.

(5) Ha a munkaviszonyt az álláskeresővé válást megelőző 90 napon belül a munkavállaló rendes felmondással, továbbá a munkaadó rendkívüli felmondással szüntette meg, az álláskereső részére álláskeresési járadék az előbbieken meghatározott módon megszüntetett munkaviszony megszűnését követő 90 nap elteltével folyósítható, tekintet

nélkül arra, hogy az álláskeresési járadék folyósításához szükséges feltételekkel rendelkezik.

(6) A folyósítási idő számítása szempontjából a munkaviszonyban töltött bármely időtartam csak egyszer vehető figyelembe. Ha az álláskereső az álláskeresési járadék folyósításának számára meghatározott időtartamát teljes mértékben nem vette igénybe, az ismételt folyósításnál a járadékfolyósítás időtartamának alapját képező munkaviszonyban töltött időt a tényleges járadékfolyósítási időtartamnak megfelelően csökkenteni kell.

(7) Az álláskeresőnek az állami foglalkoztatási szervnél történő jelentkezése és az álláskeresési járadék folyósításának az (5) bekezdésben foglaltak szerint megállapított kezdő napja közötti időtartam az álláskeresési járadék folyósításának idejébe nem számít be.

(8) Ha az álláskeresési járadékban részesülő személy a járadék folyósítási idejének kimerítését megelőzően határozatlan időtartamú, teljes vagy legalább napi négy óra munkaidejű, részmunkaidős munkaviszonyt létesít, kérelmére, a folyósítási időből még fennmaradó időtartamra járó juttatás összegének felét egy összegben ki kell fizetni. A kifizetés további feltétele, hogy az álláskeresési járadékban részesült személy a járadék megszüntetésétől a kifizetés előzőekben meghatározott napjáig folyamatosan munkaviszonyban álljon. A munkaviszony fennállását a munkaadó igazolja. A kérelmet az álláskeresési járadék folyósítási idejének lejártát követő 30 napon belül kell benyújtani, és a juttatást a kérelem benyújtásától számított 60 napon belül kell kifizetni.

(9) Ha az álláskereső részére az állami foglalkoztatási szerv (illetőleg annak kirendeltsége) a (8) bekezdésben meghatározott összeget kifizette, úgy kell tekinteni, hogy az álláskereső az álláskeresési járadék folyósítási idejét kimerítette.”

3. Az Flt. vizsgált rendelkezésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„A munkanélküli járadék folyósításának időtartama

27. § (1) A munkanélküli járadék folyósításának időtartamát (a továbbiakban: folyósítási idő) – a 25. § (6) bekezdésében foglaltak figyelembevételével – annak az időtartamnak az alapulvételével kell megállapítani, amennyit a munkanélküli a munkanélkülivé válást megelőző négy év alatt munkaviszonyban töltött. A munkaviszony időtartamába nem számítható be a munkaviszonynak az az időtartama, amely alatt a munkanélküli munkanélküli járadékban részesült. Az előbbiekben meghatározott négyéves időtartam meghosszabbodik a következő időtartamokkal, vagy azok egy részével, ha ezen időtartamok alatt munkaviszony nem állt fenn:

a) a sor-, valamint tartalékos katonai szolgálat, továbbá a polgári szolgálat,

b) a keresőképtelenséggel járó betegség,

c) a beteg gyermek ápolására táppénzes állomány,

d) a terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a gyermekgondozási segély folyósítása,

e) a rokkantsági és a baleseti rokkantsági nyugdíj, a rendszeres szociális járadék, az átmeneti járadék, továbbá a bányászok egészségkárosodási járadéka folyósításának,

f) az előzetes letartóztatás, a szabadságvesztés, a javító-nevelő munka, a szigorított javító-nevelő munka és az elzárás büntetés,

g) az ápolási díj és a gyermeknevelési támogatás folyósítása időtartamával, valamint

h) a munkanélküli-járadék folyósításának a munkaadótól kapott végkielégítés miatt történő elhalasztása időtartamával, feltéve, hogy az 58. § (5) bekezdésének d) pontja szerinti munkanélküli állapot ezen időtartam alatt is fennállt.

(2) A munkanélküli járadék folyósítási idejét az (1) bekezdés szerinti munkaviszony időtartamának alapulvételével kell kiszámítani oly módon, hogy öt nap munkaviszony egy nap járadékfolyósítási időnek felel meg. Ha a kiszámítás során töredéknapp keletkezik, a kerekítés szabályait kell alkalmazni.

(3) A munkanélküli járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap.

(4) A munkanélküli járadék folyósításának kezdő napja a munkanélkülinek a munkaügyi központnál (illetőleg annak kirendeltségénél) történő jelentkezését követő nap-tári nap.

(5) Ha a munkaviszonyt a munkanélkülivé válást megelőző 90 napon belül a munkavállaló rendes felmondással, továbbá a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg, a munkanélküli részére munkanélküli járadék az előbbiekben meghatározott módon megszüntetett munkaviszony megszűnését követő 90 nap elteltével folyósítható, tekintet nélkül arra, hogy a munkanélküli járadék folyósításához szükséges feltételekkel rendelkezik.

(6) Annak részére, aki a munkaügyi központ által támogatott képzést a munkanélküli járadék folyósításának ideje alatt, annak kezdő időpontjától számított 180 napon belül kezdi meg, és a képzés időtartama alatt a munkanélküli járadék folyósítási idejét kimeríti, a munkanélküli járadékot a képzés hátralévő időtartamára – legfeljebb azonban a képzés megkezdésétől számított 365 napig – tovább kell folyósítani. A 14. § (8) bekezdésében foglaltakat ebben az esetben is alkalmazni kell.

(7) A folyósítási idő számítása szempontjából a munkaviszonyban töltött bármely időtartam csak egyszer vehető figyelembe. Ha a munkanélküli a munkanélküli járadék folyósításának számára meghatározott időtartamát teljes mértékben nem vette igénybe, az ismételt folyósításnál a járadékfolyósítás időtartamának alapját képező munkaviszonyban töltött időt a tényleges járadékfolyósítási időtartamnak megfelelően csökkenteni kell.

(8) A munkanélkülinek a munkaügyi központnál (illetőleg annak kirendeltségénél) történő jelentkezése és a munkanélküli járadék folyósításának az (5) bekezdésben

foglaltak szerint megállapított kezdő napja közötti időtartam a munkanélküli járadék folyósításának idejébe nem számít be.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt abban foglalt állást, hogy egyes indítványi elemek megfelelnek-e a törvényi feltételeknek.

1.1. Az indítványozó eredeti indítványában kérte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki a munkanélküli járadékra (jelenleg: álláskeresési járadék) való jogosultság idejének korlátozhatatlanságát, továbbá azt is, hogy a munkához való jog mindenkit megillet. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.), valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító egyéb törvényi rendelkezések értelmében az Alkotmánybíróságnak nincs jogalkotási hatásköre. Ugyancsak nincs hatásköre arra sem, hogy a jogalkotót valamely jogszabály módosítására kötelezze. Ezért az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotására, illetőleg módosítására irányuló indítványt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 29. §-ának *b*) pontjára is figyelemmel – visszautasította.

1.2. Az indítványozó indítvány-kiegészítésében kérte annak megállapítását, hogy az Alkotmány két rendelkezése [70/B. § (1) bekezdés és a 70/E. § (1) bekezdés] ellentétben áll egymással. Az Alkotmány alkotmányossági vizsgálata fogalmilag kizárt, ebből következően az Alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Az Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdése és az Abtv. 1. § *b*) és *c*) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül, és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. [ld. 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375, 376.; 293/B/1994. AB végzés, 862.] Az Alkotmánybíróság mindezzel tekintettel az alkotmányi rendelkezések közötti ellentmondás megállapítására irányuló indítványt – az Ügyrend) 29. §-ának *b*) pontjára is figyelemmel – visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság abban is állást foglalt előzetesen, hogy – tekintettel a korábbi hasonló tárgyú határozatokra – a jelen ügyben előterjesztett, érdemben egyébként elbírálható indítványi elemek ítélt dolognak számítanak-e.

Az Ügyrend 31. § *c*) pontja határozza meg a *res iudicata* fogalmát az alkotmánybírósági eljárásban. E szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha „az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”)”.

A jelen ügyben az indítványozó azt állította, hogy az Ft. 27. §-a azért sérti a szociális biztonsághoz való jogot deklaráló alkotmányi rendelkezést [70/E. § (1) bekezdés], mert az állam csak rövid ideig gondoskodik az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyekről. Az Alkotmány 70/B. §-ával összefüggésben pedig azt kifogásolta, hogy az állam nem biztosít munkát minden dolgozni akaró ember számára. A vizsgált rendelkezés ugyanakkor az álláskeresési járadék folyósításának időtartamáról szóló rendelkezéseket tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság a 45/B/1997. AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta azt az indítványt, amely szerint a munkanélküli járadék folyósításának időtartama sérti az Alkotmány 70/E. §-ában rögzített szociális biztonsághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság megállapította: „[a]z Alkotmány rendelkezéseiből nem következik, hogy minden (önhibáján kívül) munkanélkülinek e tényél fogva alanyi joga lenne a munkanélküli járadékhoz, az csupán a szociális intézményrendszer keretében biztosított egyik ellátási forma, amely nem azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő önhibán kívül bekövetkező munkanélküliség esetére szóló, a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal.” (ABH 2001, 896, 899.)

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Ft. 27. §-ában kifogásolt rendelkezések nem hordoznak olyan elemet, amely a munkához való jog, illetve a foglalkozás szabad megválasztáshoz fűződő jog terén alkotmányossági szempontból vizsgálható összefüggést jelentenének. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványnak e részére vonatkozóan sem állapított meg alkotmányellenességet. (ABH 2001, 896, 901.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által az Ft. 27. §-ának az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésébe ütközésével összefüggésben felvetett alkotmányossági probléma megegyezik azzal, amit az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már elbírált. Ugyanerre az álláspontra jutott az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésével kapcsolatos indítványi elemet illetően is. A támadott rendelkezésre vonatkozóan így *res iudicata* esete áll fenn, ezért az indítvány e része tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást – az érdemi vizsgálatot mellőzve – az Ügyrend 31. § *c*) pontja alapján megszüntette.

3. Az indítványozó az Ft. 27. §-áról azt is állította, hogy ellentétes az Alkotmánynak a diszkrimináció tilal-

máról szóló 70/A. § (1) bekezdésével. Indítványát tartalmilag ugyanarra alapította, mint az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésével összefüggésben, nevezetesen: az állam nem biztosítja minden munkaképes állampolgár részére a munkát és az ennek megfelelő magasabb jövedelmet. Indítvány-kiegészítésében utalt arra, hogy a munkanélküliség az állampolgári jogok terén hátrányos megkülönböztetéshez vezetett.

Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmára alapított indítvánnyal kapcsolatban megállapította, hogy a támadott rendelkezés normatartalma (álláskeresői járadék időtartama) az indítvány alapján nem hozható összefüggésbe a felhívott alkotmányi rendelkezéssel. Ezért az Alkotmánybíróság az Flt. 27. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés tekintetében – elutasította.

Budapest, 2008. április 7.

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

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

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

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

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

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

567/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 8. § (2) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány érkezett a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 8. § (2) bekezdésének *a*) pontjával kapcsolatban.

Az indítványozó álláspontja szerint a fent említett rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert szerinte a Ksztv. 8. § (2) bekezdésének *a*) pontja ellentmond a helyi önkormányzati képviselők jogállásáról szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Ökjt.) 5. § *h*) pontjának. Az indítványozó indítványában előadja, hogy ha az önkormányzat alapít közhasznú társaságot, akkor a Ksztv. 8. § (2) bekezdés *a*) pontjában szabályozott összeférhetlenségi esetkört kell alkalmazni. Az Ökjt. 5. § *h*) pontja azonban azt mondja ki, hogy önkormányzati képviselő nem lehet az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság vezető tisztségviselője. A két törvényhely között az indítványozó ellentmondást lát, mert megítélése szerint a két törvény ugyanazt a kérdést (a helyi képviselő összeférhetlensége önkormányzati részvétellel működő közhasznú társaságban) eltérő tartalommal szabályozza, hiszen az Ökjt. nem tiltja, hogy a helyi önkormányzati képviselő közhasznú társaság felügyelő bizottságának tagja legyen, míg a Ksztv. igen. Mindez szerinte sérti az Alkotmányban garantált jogállamiságot és az ebből következő jogbiztonság követelményét.

II.

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

A Ksztv. vizsgált rendelkezése:

„8. § (2) Nem lehet a felügyelő szerv elnöke vagy tagja, illetve könyvvizsgálója az a személy, aki

a) a vezető szerv elnöke vagy tagja,”

Az Ökjt. érintett szabálya:

„5. § Az önkormányzati képviselő nem lehet: (...)

h) az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság vezető tisztségviselője, igazgatótanácsának, igazgatóságának vagy vezető testületének, valamint a társasággal munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban álló vezetője (vezérigazgatója),”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában megállapította: „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá

arra, hogy meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy Alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magában véve még nem elegendő feltétele az Alkotmányellenesség megállapításának.” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), ABH 1991, 175, 176.] Az indítványozó érvelése szerint a két törvényi rendelkezés között ellentmondás áll fenn, ezáltal sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogállamiság, és ez a helyzet alkotmányellenességet eredményez. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt is megállapította, hogy „A törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni.” (Abh., ABH 1991, 175, 176.)

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta vajon a két jogszabály között fennáll-e az ellentmondás. A Ksztv. 2. §-a felsorolja a közhasznú szervezetek típusait, és a *d)* pontban meg is jelöli a közhasznú társaságot, mint a közhasznú szervezetek egyik típusát. A 8. § (2) bekezdésének *a)* pontjában szabályozott, mint a közhasznú szervezetekre vonatkozó összeférhetlenségi szabályt a közhasznú szervezetté nyilvánított közhasznú társaság esetében is alkalmazni kell. A Ksztv. hatálya ugyanis csak a közhasznú szervezetté nyilvánított szervezetekre terjed ki. A Ksztv. preambuluma szerint az Országgyűlés e törvényt „a nem kormányzati és nem haszonelvű szervezetek hazai hagyományainak megőrzése, társadalmi szerepük növelése, közhasznú működésük és gazdálkodásuk áttekinthetőbbé tétele, a közszolgáltatások terén végzett tevékenységük elősegítése, valamint az államháztartással való kapcsolatuk rendezése céljából” alkotta meg. Ennek érdekében a Ksztv. „meghatározza a közhasznú szervezetek típusait, a közhasznú jogállás megszerzésének és megszűnésének feltételeit, a közhasznú szervezetek működésének és gazdálkodásának rendjét, a nyilvántartás és beszámolás szabályait, valamint a működés és a vagyonfelhasználás törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályokat.” (Ksztv. 1. §) A törvény 3. §-a értelmében a közhasznú szervezetté minősíthető szervezet a közhasznú jogállását a közhasznúsági nyilvántartásba vétellel szerzi meg. A Ksztv. támadott 8. § (2) bekezdés *a)* pontja

az ilyen – közhasznúsági nyilvántartásba vétellel rendelkező – közhasznú társaságokra terjed csak ki, más közhasznú szervezetekre nem. A Ksztv. 26. § *f)* pontja szerint a törvény alkalmazása során legfőbb szerv alatt a közhasznú társaság és a nonprofit korlátozott felelősségű társaság taggyűlését, a nonprofit részvénytársaság közgyűlését, egyszemélyes nonprofit gazdasági társaság esetén pedig az egyedüli tagot vagy részvényest is érteni kell. Ennek alapján a Legfelsőbb Bíróság eseti döntésében rögzítette, hogy: „[a]z önkormányzat képviselője nem lehet a közhasznú társaság felügyelő-bizottságának tagja, ha a közhasznú társaság egyedüli tagja az önkormányzat.” (BH 2003. 382) Egy másik – adott esetben nem egyszemélyes, hanem két tagból álló közhasznú társaság ügyében született – eseti döntésében a Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy „[n]incs jogi akadálya annak, hogy a közhasznú társaság felügyelő bizottsági tagja legyen annak a települési önkormányzatnak a képviselője, amely önkormányzat a közhasznú társaság tagja.” (BH 2005. 224.) A Legfelsőbb Bíróság szerint „a fenti [összeférhetlenségi] jogszabályi rendelkezések kiterjesztő értelmezésére lehetőség nincs.” Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ksztv. 8. § (2) bekezdés *a)* pontja nem az indítványozó által megfogalmazott kiterjesztő tartalommal érvényesül a bírói gyakorlatban.

3. Az Ökt. 5. § *h)* pontjában szabályozott összeférhetlenségi szabály a Ksztv.-től eltérően kifejezetten a gazdasági társaságokra vonatkozik. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a két törvényhely között nem fedezhető fel ellentmondás, az indítványozó szerinti kollízió. Az, hogy a helyi önkormányzati képviselők összeférhetlenségi eseteit meghatározó Ökt. szerint a gazdasági társaságok esetén a felügyelő bizottsági tagság önmagában nem kizárt, míg a Ksztv. szerint a közhasznú szervezetként nyilvántartásba vett, egyszemélyes közhasznú társaság esetén igen, nem tekinthető ellentmondásnak. A Ksztv. és az Ökt. rendelkezései különböző helyzeteket szabályoznak, közöttük nem ellentmondás, hanem kiegészítő (kisegítő) viszony áll fenn, másként megfogalmazva: a két szabály *lex generalis* (Ökt.) – *lex specialis* (Ksztv.) viszonyban áll egymással. Az Alkotmánybíróság emellett tekintettel volt az Abh.-ban megfogalmazottakra is: „[a]lkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabályértelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet.” (ABH 1991, 175, 176.)

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Ksztv. 8. § (2) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

157/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 35. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ktvr.) 23. § (3) bekezdésének utólagos alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Álláspontja szerint a támadott szabályozás ellentétes az Alkotmány 13. §-ában elismert tulajdonhoz való joggal, különösen a 13. § (2) bekezdésében megfogalmazott kisajátítási feltételekkel.

Az alkotmányellenességet az indítványozó szerint egyrészt az okozza, hogy a Ktvr. 23. § (3) bekezdése nem biztosítja, hogy a kisajátításra valóban közérdekből és csak a

közérdek által indokolt mértékben kerüljön sor. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében előírt közérdekűség nem azonosítható a Ktvr.-ben felsorolt közérdekű célokra való hivatkozással.

Az indítványozó másrészt azért tartotta alkotmányellenesnek a szabályozást, mert az nem biztosítja megfelelően, hogy a közérdekű cél meghiúsulása esetén a tulajdonos visszakaphassa a kisajátított tulajdont. A kifogásolt rendelkezés csupán elővásárlási jogot biztosít a tulajdonosnak, míg az indítványozó más államok szabályozásához hasonlóan az eredeti állapot helyreállításának kezdeményezését, illetve vételi jog előírását tartotta indokoltnak.

Mindezek alapján az indítványozó kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Ktvr. 23. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét. Az alkotmányellenesség jogkövetkezményeinek tekintetében az indítványozó vagylagos kérelmet terjesztett elő: az Alkotmánybíróság vagy pro futuro semmisítse meg a támadott rendelkezést és kötelezze a jogalkotót az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására, vagy a Ktvr. egészét semmisítse meg.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Ksjtv.) 42. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján a Ktvr. 2008. január 1-jén hatályát veszítette.

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 szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az indítvány nem válik tárgytalanná, ha hasonló tartalmú szabályozás lép a támadott norma helyébe. Ilyen esetben az indítványban megjelölt szempontok alapján az elbíráláskor hatályos rendelkezés vizsgálandó. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 823.]

A Ktvr. 23. § (3) bekezdése alapján a korábbi tulajdonost elővásárlási jog illette meg. A Ktvr. helyébe lépett Ksjtv. 35. § (3) bekezdése visszavásárlási jogot biztosít a korábbi tulajdonosnak. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az új szabályozás tartalmilag hasonló rendelkezést tartalmaz, és csak az indítványban felvetett alkotmányossági probléma érdemi megvizsgálásával dönthető el, hogy a hatályos szabályozás ellentétes-e az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével. Ezért az Alkotmánybíróság a Ksjtv. 35. § (3) bekezdésének utólagos alkotmányossági vizsgálatát végezte el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

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

2. A Ktvr. támadott rendelkezése:

23. § „(3) Amennyiben a kisajátítás célja nem valósul meg az ingatlan korábbi tulajdonosát elővásárlási jog illeti meg.”

A Ksjtv. vizsgált rendelkezése:

35. § „(3) Amennyiben a kisajátítás célja a (2) bekezdésben meghatározott időtartamon belül nem valósul meg, az ingatlan korábbi tulajdonosát visszavásárlási jog illeti meg. Az ingatlan korábbi tulajdonosának jogutód nélküli megszűnése esetén, vagy ha a korábbi tulajdonos (vagy annak jogutódja) a visszavásárlási jogról lemond, a visszavásárlási jog az állam, illetve az ingatlan fekvése szerinti önkormányzat tulajdonosi jogainak gyakorlóját illeti meg.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy ellentétes-e az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével, hogy a támadott rendelkezés nem határozza meg a közérdekű célokat. Az indítványozó szerint így a jogszabály nem biztosítja, hogy a kisajátításra valóban közérdekből és csak a közérdek által indokolt mértékben kerüljön sor.

Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint a kisajátítás egyik feltétele, hogy arra közérdekből kerüljön sor. A Ksjtv. 2. §-a a tulajdonjog védelmében tételesen felsorolja azokat a közérdekű célokat, amelyek érdekében a kisajátítás megtörténhet. A 3. § alapján a közérdekű célok érvényre juttatásához elsősorban a kisajátításnál enyhébb tulajdonkorlátozó eszközöket kell igénybe venni. A 4. § meghatározza továbbá a kisajátításnak a közérdekű célokhoz kapcsolódó további konkrét feltételeit.

A 35. § (1) bekezdése kimondja: „A kisajátított ingatlan csak a kérelemben megjelölt célra használható fel.” A kérelemben megjelölt célnak értelemszerűen a Ksjtv. 2–4. §-ában körülírt közérdekű célok közé kell tartoznia. Ezért nem a támadott rendelkezéstől függ, hogy valóban közérdekből és csak a közérdek által indokolt mértékben kerül-e sor a kisajátításra. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdésből következő közérdekűségi követelménnyel nem a támadott rendelkezés, hanem a Ksjtv. 2–4. §-ai vehetők össze. A jogalkalmazó hatóságok kötelessége mérlegelni, hogy az egyes kisajátítási ügyekben fennállnak-e a Ksjtv. közérdekűsége vonatkozó feltételei.

2. Az indítványozó azért is kifogásolta a szabályozást, mert – álláspontja szerint – az nem biztosítja kellően, hogy a cél megghiúsulása esetén a korábbi tulajdonos visszakapja a kisajátított tulajdont. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint a kisajátítás feltétele, hogy arra kivételesen, közér-

dekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerüljön sor. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint ezek a követelmények irányadóak az egyedi hatósági határozattal és a törvénnyel történő tulajdonelvonásra is. [először: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 72.] Az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének alkalmazása során az Alkotmánybíróság a feltétlen és azonnali kártalanítást jelentő értékgarancia érvényesülésére helyezi a hangsúlyt [először: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 381.]. Ugyanakkor a testület a többi alkotmányos feltétellel egyenértékűnek tekintti a kivételesség előírását [479/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 667.] és a közérdekűség követelményét is [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520.].

Jelen ügyben a kérdés az, hogy az Alkotmányból következő tulajdoni igény fennmaradhat-e a formális értelemben már lezajlott kisajátítás és az értékgarancia érvényesülése után. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 13. § (2) bekezdése olyan feltételeket támaszt a kisajátítással szemben, amelyek közül bármelyik hiánya a tulajdonelvonás akadályát képezi. Ezért a közérdekűség követelményéből az is következik, hogy mindaddig nem szűnik meg a tulajdonos pozíciójának alkotmányjogi védelme, amíg a tulajdonelvonást igazoló közérdekű cél nem valósul meg. Mivel a kisajátítást kérő nem használhatja más célra a kisajátított ingatlant, a cél megghiúsulása esetén a korábbi tulajdonos rendelkezési joga alapján dönthet arról, hogy vissza kívánja-e venni tulajdonát.

A Ksjtv. 35. § (2) bekezdése kimondja: „A kisajátítást kérőnek az ingatlant a kisajátítási határozatban meghatározott határidőn belül a kisajátítás céljára fel kell használnia és a kisajátítási cél szerinti használatot a kisajátítási határozatban előírt időtartamig biztosítania kell.” Amennyiben a kisajátítás célja a kisajátítási határozatban megjelölt időtartamon belül nem valósul meg, a Ksjtv. 35. § (3) bekezdése visszavásárlási jogot biztosít az ingatlan korábbi tulajdonosának.

A visszavásárlási jogról a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 374. §-a rendelkezik. Az (1) bekezdés szerint a visszavásárlás az eladónak a vevőhöz intézett nyilatkozatával jön létre. A (3) bekezdés kimondja: „A visszavásárlási ár egyenlő az eredeti vételárral; az eredeti vevő azonban a visszavásárlási áron felül követelheti azt az összeget, amellyel a dolog értéke hasznos ráfordításai folytán a visszavásárlás időpontjáig gyarapodott, a visszavásárló pedig levonhatja a dolog időközi romlásából eredő értékcsökkenést.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ksjtv. 35. §-a és a Ptk. 374. §-a megteremtí a jogi lehetőséget arra, hogy az ingatlan korábbi tulajdonosa – saját döntése alapján – visszavásárolja kisajátított tulajdonát a közérdekű cél megghiúsulása esetén. A visszavásárlási jog szerinti vételár alapja a tulajdon kisajátításakor fizetett összeg. Így a szabályozás biztosítja a korábbi tulajdonos elsőbbségi jogát az ingatlan megszerzésére, és az ellenértéket nem a piaci viszonyok, hanem a kisajátításkori állapot határozza meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Ksjtv. 35. § (3) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével, ezért a rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Mivel az indítványozó további, vagylagosan előterjesztett kérelme nem önálló indítvány, hanem a támadott rendelkezés megsemmisítéséhez kapcsolódó, járulékos kérelem, arról az Alkotmánybíróság külön nem rendelkezett.

Budapest, 2008. április 28.

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

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

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

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

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

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

415/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 az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 21. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó szerint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 21. § (5) bekezdése – amely a cserepótló vétellel kapcsolatban tartalmaz az általánostól eltérő szabályozást – ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és 70/A. § (1) és (2) bekezdéseivel.

Az indítvány szerint az Itv. támadott rendelkezése alapján „aki megtakarítását nem bankban, hanem ingatlanban tartja, azt dupla ingatlanszerzési illetékkel kell sújtani, mert ha két, vagy több ingatlan eladásából származó bevételeit egy ingatlan megvásárlására költi, az csak az időben utólag eladott ingatlan értékét vonhatja le az új ingatlan vételi árából”. Az ingatlantulajdonosok hátrányos megkülönböztetése megengedhetetlen, különös tekintettel arra, hogy az állampolgárok saját ingatlanhoz való jutásának elősegítése kiemelt társadalmi érdeknek tekinthető. Az indítványozó szerint a befektetők azonosan kezelendő csoportja között a jogszabály hátrányosan különbözteti meg azokat, akik anyagi javaikat más megtakarítási formákkal szemben ingatlanba fektetik. Ezáltal a kifogásolt rendelkezés nem áll összhangban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazottakkal sem.

II.

1. Az Alkotmány rendelkezései szerint:

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

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

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

2. Az Itv. 21. § (5) bekezdése szerint:

„Lakástulajdon vásárlása esetén, ha a magánszemély vevő a másik lakástulajdonát a vásárlást megelőző vagy azt követő egy éven belül eladja, az illeték alapja a vásárolt és az eladott lakástulajdon – terhekkal nem csökkentett – forgalmi értékének a különbözete. Ha a magánszemély vevő egy éven belül több lakástulajdonat vásárol, illetve értékesít, akkor az illeték alapját képező értékkülönbözlet megállapításánál minden egyes lakásvásárlással szemben a szerzést közvetlenül megelőző vagy követő – a fizetésre kötelezett számára kedvezőbb illetékalapot eredményező – egyetlen értékesítést lehet figyelembe venni. Amennyiben a magánszemély vevő a további lakásvásárlásaival szemben az előbbi feltételeknek megfelelő, további lakásértékesítést nem tud igazolni, e lakásvásárlások illetékkötelezettsége az általános szabályok [21. § (1)–(2) bek.] szerint alakul. E bekezdés alkalmazásában nem minősül tehernek a lakástulajdonhoz kapcsolódó haszonélvezet, használat joga.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már vizsgálta az Itv. 19. § (2) bekezdése, a 21. § (3)–(6) és a (8) bekezdése alkot-

mányellenességét. Az Alkotmánybíróság a 17/1999. (VI. 11.) AB határozatban elutasította azt az indítványt, amely szerint az Itv. említett szabályai alkotmányellenesek, az Alkotmány 13. §-ával védett, tulajdonhoz való jogot sértik és a kettős adózás elkerülését célzó nemzetközi normákkal is ütköznek, mert „e rendelkezések kétszer rónak ki illetéket ugyanazon tulajdon után azáltal, hogy az egyszer már illetékköteles megszerzett ingatlan eladása esetén, ha annak árából a tulajdonos egy kisebb értékű másik ingatlant vásárol, akkor a két ingatlan értékkülönbözete alapján ismét illetéket kell fizetnie.” A határozat megállapította, hogy „az Itv. 19. §-ában foglalt főszabályhoz képest az Itv. 21. §-ának rendelkezései kivételes, kizárólag a lakásokkal összefüggő ingatlanforgalom könnyítését célzó, lényegüket tekintve kedvezmény-szabályok. Ilyen különösen az Itv. 21. § (5) bekezdés szerinti, úgynevezett egy éven belüli lakástulajdon-váltást, a vásárlást preferáló rendelkezés is” (ABH 1999, 131, 134.). A határozat megállapította azt is, hogy „az indítványozó által kiemelt esetben – a korábbi lakás helyett egy éven belüli újabb lakás vásárlása esetében –, tehát az Alkotmány 13. § és 70/I. § sérelme nem áll fenn.”

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

A jelen esetben az Alkotmány más szabályai, az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 70/A. §-a sérelmére hivatkoznak, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány alapján érdemben vizsgálódott.

2. Az Itv. 1. §-a szerint visszterhes vagyonátruházás esetén vagyonszerzési illetéket kell fizetni. A vagyonszerzési illetéket a szerző fél köteles megfizetni [Itv. 27. § (1) bekezdés].

Az illetékfizetési kötelezettség ingatlanok esetében valamennyi vagyonszerzésre kiterjed. Az Itv. 18. § (1) bekezdése értelmében ingatlanok visszterhes mellett, továbbá öröklési vagy ajándékozási illeték alá nem eső, más módon történő megszerzése visszterhes vagyonátruházási illeték alá esik. A visszterhes vagyonátruházási illeték általános mértéke a megszerzett vagyon terhekkal nem csökkentett forgalmi értéke után 10% [Itv. 19. § (1) bekezdés].

Az Itv. a lakástulajdon öröklését és visszterhes szerzését lakáspolitikai célból minden más rendeltetésű vagyongyapadástól elkülöníti.

Lakástulajdon és a hozzá kapcsolódó jogok visszterhes vagyonátruházási illetéke mértékének meghatározása

körében az Itv. az általánostól eltérő, kedvezőbb szabályozást tartalmaz. A kedvezmény részben az illeték mértékére, részben az illeték alapjára vonatkozik.

Lakástulajdon szerzése esetén a visszterhes vagyonátruházási illeték alapja általában a lakástulajdon forgalmi értéke, mértéke – lakásonként – 4 millió forintig 2%, a forgalmi érték ezt meghaladó összege után 6%. [Itv. 21. § (1) bekezdés].

Az Itv. 21. § (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy az illeték alapját lakástulajdon vásárlása esetén, ha a magánszemély vevő a másik lakástulajdonát a vásárlást megelőző vagy azt követő egy éven belül eladja, a vásárolt és az eladott lakástulajdon forgalmi értékének a különbözetében állapítsák meg. Az Itv. számol azzal is, hogy a magánszemély vevő egy éven belül több lakástulajdonat vásárol, illetve értékesít. Ilyen esetben a támadott rendelkezések értelmében az illeték alapját képező értékkülönbözlet megállapításánál minden egyes lakásvásárlással szemben a szerzést közvetlenül megelőző vagy követő – a fizetésre kötelezett számára kedvezőbb illetékalapot eredményező – egyetlen értékesítést lehet csak figyelembe venni. Amennyiben a magánszemély vevő a további lakásvásárlásaival szemben az előbbi feltételeknek megfelelő, további lakásértékesítést nem tud igazolni, e lakásszerzések illetékkötelezettsége az általános szabályok [21. § (1)–(2) bekezdés] szerint alakul.

Az Itv. 21. § (5) bekezdése egyértelműen kedvezmény-szabály.

Amíg azonban a közteherviselés alkotmányos kötelezettség, kedvezményre senkinek nincs az Alkotmányból levezethető alanyi joga [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.].

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

Megállapította, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körütekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alkotmányértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb

módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.].

A megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.).

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

Annak, hogy a törvényhozó a lakástulajdon visszterhes szerzését minden más rendeltetésű vagyongyarapodástól eltérően kezeli, lakáspolitikai célja van. A lakáshoz jutás elősegítése – a lakástulajdon sajátos szerepe, a lakástulajdon tárgya, a lakás szociális funkciója miatt –, a lakáshoz jutás feltételei szabályozása, a lakáspolitikai meghatározása a jogalkotó kötelessége és hatásköre. Az Itv. 21. § (5) bekezdése nem a befektetők körének kíván kedvezményt adni. A feltételeknek megfelelő alanyi körön belül a kedvezmény szabály minden érintettre nézve azonosan érvényesül. Nem jelent hátrányos megkülönböztetést az Itv. 21. § (5) bekezdésének az az indítványban támadott rendelkezése, mely az egy éven belüli több lakástulajdon-értékesítés közül minden egyes lakásvásárlással szemben csak az azt közvetlenül megelőző vagy követő, kedvezőbb illetékalapot eredményező, egyetlen értékesítést enged figyelembe venni.

3. Az indítvány hivatkozik az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmére is. Az indítványozó nem fejtette ki és nem is indokolta, hogy az Itv. támadott szabálya milyen okból ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazottakkal, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben érdemi vizsgálatot nem folytatott le.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Itv. 21. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

431/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény 309. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzatának az építményadóról szóló 37/1999. (XII. 23.) rendelete módosításáról szóló 59/2002. (XII. 27.) rendelet 2. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 309. § (3) bekezdése és Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzatának az építményadóról szóló 37/1999. (XII. 23.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) módosításáról szóló 59/2002. (XII. 27.) rendelet (a továbbiakban: Örm.) 2. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és visszamenő hatállyal történő megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozó azt tartja alkotmányellenesnek, hogy a Mód.tv. hatályon kívül helyezte a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 50. §-át, amely az új építésű lakásokra korábban biztosított adómentességet fenntartotta, s a hatályon kívül helyezéssel ez a mentesség megszűnt 2003. január 1. napjával. A Mód.tv. nyomán az Örm. 2. § (1) bekezdése ugyancsak hatályon kívül helyezte az Ör. 5. § d) pontjában biztosított adómentességet.

Az indítványozó előadta, hogy öröklakására a 19/1974. (V. 18.) MT rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontja, a 14/1974. (V. 18.) PM rendelet 10. § (1) bekezdése alapján 35 évi, 1980. május 1. napjától 2015. április 30. napjáig adómentességet kapott. Az OTP-től vásárolt gépkocsitárolóra a 19/1974. (V. 18.) MT. rendelet 4. § (1) bekezdése, a 14/1974. (V. 18.) PM rendelet 9. § (3) bekezdése alapján 30 évi, 1980. március 1. napjától 2010. február 28. napjáig adómentességet kapott. A támadott jogszabályi rendelkezések ezeket az adómentességeket megszüntették. Az indítványozó álláspontja szerint ezek az adómentességek

jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok, amelyek védelemben részesülnek, nem vonhatóak el. Az indítványozó úgy vélte, hogy az adómentességek megszüntetése ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, a 8. § (1) bekezdésével, 26. §-ával, 57. § (5) bekezdésével, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (3) és (4) bekezdésével.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„26. § (1) A törvény kihirdetéséről, annak kézhezvételétől számított tizenöt napon – az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon – belül a köztársasági elnök gondoskodik. A kihirdetésre megküldött törvényt aláírja. A törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

(2) Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek.

(3) Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni.

(4) A köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.

(5) Ha az Alkotmánybíróság – soron kívüli eljárásban – az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként köteles a törvényt aláírni és öt napon belül kihirdetni.”

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

2. A Htv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) E törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót) vezethet be.”

„4. § Az adókötelezettség az önkormányzat illetékességi területén a következőkre terjed ki:

- a) az ingatlantulajdonra, ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogra,
- b) munkaerő foglalkoztatására,
- c) nem állandó lakosként való tartózkodásra és
- d) az e törvényben meghatározott gazdasági tevékenység gyakorlására (a továbbiakban együtt: adótárgy).”

„5. § Az önkormányzat rendeletével:

- a) vagyoni típusú adók,
- b) kommunális jellegű adók, továbbá
- c) helyi iparüzési adó bevezetésére jogosult.

6. § Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

a) az 5. §-ban meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,

b) az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza,

c) az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 29. §-ának (1) bekezdésében, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa,

d) az e törvény második részében meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel kibővítsé,

e) e törvény és az adózás rendjéről szóló törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait meghatározza.”

„50. § Az e törvény alapján bevezetésre kerülő adókkal egyidejűleg hatályukat veszített rendeletek alapján korábban jogerős határozattal engedélyezett adó, díj és hozzájárulás fizetésének kötelezettsége alóli mentességek, illetőleg kedvezmények, a kötelezettségekkel együtt veszítik hatályukat az új adók hatálybalépése napján.”

3. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) indítvánnyal érintett rendelkezései:

„12. § (1) A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját. A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani.

(2) A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem alapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

(3) A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

(4) A jogszabályt és végrehajtási jogszabályát egy időben kell hatályba léptetni.”

4. A Mód.tv. érintett rendelkezése:

„309. § (3) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg a Htv. 13. §-ának *f*) pontjában „a közszolgáltató szervezet, valamint” szövegrész, 43. §-ának (2) bekezdésében az „az adóbevallás időpontjára” szövegrész, továbbá a Htv. 50. §-ának utolsó mondata és 52. §-ának 17. pontja hatályát veszti.”

5. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„5. § Mentés az építményadó alól:

(...)

d) a korábban engedélyezett házadó mentességgel rendelkező ingatlan a mentesség lejártáig,”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a házadó, illetőleg a nem lakás céljára (köztük a gépkocsi tárolására) szolgáló építmények adómentességére, adókedvezményére vonatkozó szabályok az indítványban megjelölt időszakban többször és eltérő módon változtak a jogszabálymódosítások következtében.

1.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a gépkocsitároló adóztatására, adómentességére vonatkozó központi szabályozást tekintette át. Az indítványozó a szerzett jogok sérelmét, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével való ellentétet állította a gépkocsi tárolójára korábban megállapított adómentesség megszüntetése miatt. Az indítványozó beadványa szerint a gépkocsi tárolójára a 19/1974. (V. 18.) MT rendelet 4. § (1) bekezdése, a 14/1974. (V. 18.) PM rendelet 9. § (3) bekezdése alapján kapott adómentességet. Ezeket a jogszabályokat még a Htv. hatálybalépése előtt helyezték hatályon kívül. A gépkocsi tárolók adózásáról a nem lakás céljára szolgáló építmények adójáról szóló 1985. évi 23. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.1.) rendelkezett. A Tvr.1. 2. §-a alapján mentes volt az adó alól a gépjármű tárolására szolgáló épület (épületrész) alapterületéből 16 m², üdülővel egybeépült, vagy az üdülő telkén létesített gépjárműtároló (garázs) alapterületéből 12,5 m². A 9. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy az olyan adóköteles építmény után, amelyre 1986. január hó 1. napját megelőzően jogerős határozattal, határozott időre szóló házadómentességet engedélyeztek, a házadómentesség időtartamának lejártáig nem kell adót fizetni. A Htv. 48. §-a hatályon kívül helyezte a nem lakás céljára szolgáló építmények adójáról szóló jogszabályokat [a Függelék 5. pont szerint a nem lakás céljára szolgáló építmények adójáról szóló, az 1986. évi 25. törvényerejű rendelettel és

az 1988. évi XV. törvényel módosított 1985. évi 23. törvényerejű rendelet és a végrehajtására kiadott, a 35/1986. (X. 2.) PM és az 51/1988. (XII. 22.) PM rendelettel módosított 62/1985. (XII. 30.) PM rendelet].

A Htv. 2002. december 31-ig hatályos 50. §-a úgy rendelkezett, hogy „[a]z e törvény alapján bevezetésre kerülő adókkal egyidejűleg hatályukat veszített rendeletek alapján korábban jogerős határozattal engedélyezett adó, díj és hozzájárulás fizetésének kötelezettsége alóli mentességek, illetőleg kedvezmények a kötelezettségekkel együtt veszítik hatályukat az új adók hatálybalépésének napján. Azonban az új építésű lakásokra, lakásbővítésekre jogerős határozattal engedélyezett házadómentesség annak lejártáig mentességet biztosít a lakásokra megállapított építményadó alól.”

A gépkocsitárolókra korábban jogerős határozattal megállapított adómentességek, adókedvezmények tehát az új helyi adó bevezetésével veszítették hatályukat és nem a Mód.tv., illetőleg az Örm. támadott rendelkezése következtében.

A Mód.tv. a Htv. 50. §-ának nem az egészét, hanem a második mondatát helyezte hatályon kívül, amely az ott írt feltételek esetén törvényi mentességet adott az építményadó alól. Az Örm. ugyancsak az Ör. 5. § *d*) pontjában biztosított házadómentességet helyezte hatályon kívül. Következésképpen az indítványozó által támadott rendelkezések egyike sincs összefüggésben a gépjárműtároló adómentességének sérelmezett megszüntetésével, ezért az indítvány ezen részével érdemben nem foglalkozott az Alkotmánybíróság.

1.2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a házadómentesség jogszabályi változásait tekintette át. Az indítványozó a házadómentességet a 19/1974. (V. 18.) MT rendelet 4. § (1) bekezdés *a*) pontja és a 14/1974. (V. 18.) PM rendelet 10. § (1) bekezdése alapján kapta – az indítvány szerint – 1980. május 1. napjától 2015. április 30. napjáig terjedő 35 év időtartamra.

A házadóról szóló 1986. évi 25. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.2.) hatályon kívül helyezte a 19/1974. (V. 18.) MT rendeletet, és 1987. január 1. napját követően a Tvr.2. 3. § (1) bekezdése alapján az adómentesség már csak tíz évre szólt. A Tvr.2. 11. § (3) bekezdése szerint azonban a hatályon kívül helyezett, a felsorolt rendeletek alapján határozott időre, jogerős határozattal engedélyezett házadómentességet élvező lakás az adómentesség eredeti időtartamának lejártáig mentesült a házadó alól.

A Tvr.2. végrehajtásáról szóló 35/1986. (X. 2.) PM rendelet – hatályon kívül helyezve a 14/1974. (V. 18.) PM rendeletet – 20. § (1) bekezdése szerint az 1987. január 1. napját megelőzően kiadott használatbavételi, illetőleg végleges fennmaradási engedély alapján használatba vett lakásra a házadómentességet a korábbi szabályok alapján kellett megállapítani azzal (a Tvr.2.-ből következő) eltéréssel, hogy az egy-és kétlakásos épületben lévő 200 m²-t meghaladó, a több lakásos épületben lévő 180 m²-t meg-

haladó lakás után adómentesség már nem volt megállapítható.

A Htv. 1991. január 1. napján lépett hatályba. A Htv. 49. §-a szerint: „Ha az önkormányzat:

a) a lakástulajdonra bevezeti az építményadót vagy a kommunális adót, egyidejűleg hatályát veszti a házadó, az út- és közműfejlesztési hozzájárulás,

b) az egyéb nem lakás céljára szolgáló építményre bevezeti az építményadót vagy a kommunális adót, vagy az idegenforgalmi adót, egyidejűleg hatályát veszti a nem lakás céljára szolgáló építmények adója, az út- és közműfejlesztési hozzájárulás és a gyógy- és üdülöhelyi díj,”

A Htv. 50. §-a a hatálybalépésekor úgy rendelkezett, hogy „[a]z e törvény alapján bevezetésre kerülő adókkal egyidejűleg hatályukat veszített rendeletek alapján korábban jogerős határozattal engedélyezett adó, díj és hozzájárulás fizetésének kötelezettsége alóli mentességek, illetőleg kedvezmények, a kötelezettségekkel együtt veszítik hatályukat az új adók hatálybalépése napján, kivéve az új építésű lakásokra megállapított házadómentesség, annak lejáratáig.”

A Htv. idézett rendelkezései alapján tehát a korábban új építésű lakásra jogerős határozattal megállapított házadómentesség annak lejártáig megmaradt.

Ugyanakkor a Htv. 13. § c) pontja alapján mentes volt a házadó alól valamennyi lakás esetében az állandóan bejelentett családtagok – egyenesági hozzátartozók – után személynként 25 m². Ezt a törvényi szintű mentességet hatályon kívül helyezte a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a gépjárműadóról szóló 1991. évi módosításáról szóló 1995. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Htv.m.) 10. § (1) bekezdése 1995. december 31. napjával.

A Htv. 50. §-át is módosították a hatálybalépését követően. A Mód.tv. hatálybalépését megelőzően, 2002. december 31-én, a Htv. 50. §-a a következő rendelkezést tartalmazta: „Az e törvény alapján bevezetésre kerülő adókkal egyidejűleg hatályukat veszített rendeletek alapján korábban jogerős határozattal engedélyezett adó, díj és hozzájárulás fizetésének kötelezettsége alóli mentességek, illetőleg kedvezmények, a kötelezettségekkel együtt veszítik hatályukat az új adók hatálybalépése napján. Azonban az új építésű lakásokra, lakásbővítésekre jogerős határozattal engedélyezett házadómentesség annak lejártáig mentességet biztosít a lakásokra megállapított építményadó alól.”

A Mód.tv. ezt, az új építésű lakásokra, lakásbővítésekre biztosított házadómentességet szüntette meg a Htv. 50. § második mondatának a hatályon kívül helyezésével. Az Örm. ugyancsak az Ör. 5. § d) pontjában biztosított házadómentességet szüntette meg. A házadómentesség törvényi, illetőleg önkormányzati rendeleti megszüntetését tekintette az indítványozó alkotmányellenesnek, s ezért kérte a támadott rendelkezések visszamenő hatállyal történő megsemmisítését.

2. Az Alkotmánybíróság az adókedvezményekkel és azok megállapításával, megszüntetésével kapcsolatos elvi álláspontját a 9/1994. (II. 25.) AB határozatában (ABH

1994, 74.) fejtette ki. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság összefoglalta a kiemelten az adókedvezményekkel foglalkozó 137/B/1991. AB határozat (ABH 1992, 456.), 182/B/1992. AB határozat (ABH 1992, 588.), valamint más, a kedvezményekkel érintőlegesen foglalkozó határozataiban található, az elvi álláspont kialakításához szükséges következtetéseit.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozataiban megállapította, hogy az adókedvezményekre senkinek nincsen az Alkotmányon alapuló alanyi joga; az adókedvezmények megadása, illetőleg visszavonása a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik, önmagában alkotmányossági problémát nem képez. Az adókedvezményre vonatkozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak a megállapítása tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogkörében megállapított kedvezményekkel nem sért-e alkotmányos rendelkezést (1393/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 629.).

A szerzett jogok védelme vonatkozásában – a szociális biztonsághoz való jog, a szociális rendszerek biztonsága szempontjából – az Alkotmánybíróság elvi álláspontja a következő. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 188.) az Alkotmánybíróság korábbi határozatával [pl. 62/1993. (IX. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364.] összhangban kimondta, hogy „a jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása”. Az Alkotmánybíróság egyidejűleg rámutatott arra is, hogy a szerzett jogok védelme nem változtathatatlan (abszolút) érvényű, ám a kivételek – a kivételes jogalkotói beavatkozások – alkotmányosságának elbírálása csak esetről esetre lehetséges.

A 16/1996. (V. 3.) AB határozat különösen a következőket hangsúlyozta:

„7.2. Különbséget téve a rövid és a hosszabb időtartamra szóló adókedvezmények között, az Alkotmánybíróság úgy véli, hogy a kedvezmények megvonásának (csökkentésének, illetve megszüntetésének) tilalma olyan általános alkotmányossági követelmény, amely különösen a rövid időtartamra szóló kedvezmények megvonásának alkotmányos akadálya.

Hosszabb időtartamra szóló adókedvezmények fenntartása esetén – az időtartam hosszabbodásával egyenes arányban – kivételesen lehetőséget kell a jogalkotónak biztosítani arra, hogy a kedvezmények biztosításakor fennálló helyzetben beállott jelentős, alapvető változások esetén – még az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére is figyelemmel és annak keretei között maradván – a kedvezményeket csökkentse, adott esetben meg is vonja. Ez a helyzet különösen akkor, ha a változások a kedvezmények fenntartását az állam számára a kedvezmények megadásakor fennálló körülményekhez képest (amelyek fennállásában viszont a jogalkotó bízott) aránytalanul terhessé, vagy kifejezetten lehetetlenné teszik. Hosszú időtartamra biztosított kedvezmények ilyen körülmények miatt történő megvonásának, az adórendszer adóalanyokra nézve terheesebb módosításának a jogbiztonság követelménye önmagában véve, elvi jelleggel nem állja útját.

7.3. A jogbiztonság követelménye e tekintetben sem abszolútizálható olyan értelmezésben, amely ténylegesen a jogrendszer kivételt nem tűrő feltétlen (abszolút) változatlanságának igényét emelné alkotmányos követelménnyé. A jogbiztonság követelménye nem ezt, hanem a viszonylagos állandóság, a kiszámíthatóság követelményét fogalmazza meg. (...)

7.4. A jogalkotó mozgástere értelemszerűen a kedvezmények igénybevételi lehetőségével egyenes arányban áll: minél hosszabb időtartamra adták azokat, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy időközben az alapul vett körülmények jelentősen megváltoznak. A nagyobb valószínűséggel együtt arányosan csökken az az elvárhatósági mérce, amelynek alapulvételével az államtól a kedvezmények fenntartása még elvárható. Ez a jogbiztonság oldaláról azt a megfontolást juttatja kifejezésre, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelménye az egyszer megadott kedvezmények igénybevétele lehetőségének időtartamával együtt: ennek hosszabbodásával együtt válik egyre viszonylagosabbá. Minél hosszabb az időtartam, a jogbiztonság követelménye annál viszonylagosabb – csökkenő mértékű – állandóság iránti követelményt foglal magában.” (ABH 1996, 68–69.)

Az indítványozó házaadómentességének megállapítását követően alapvető változások következtek be a házaadómentesség törvényi szabályozása tekintetében is. Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy már 1987. január 1. napját követően a Tvr.2. 3. § (1) bekezdése alapján a házaadómentesség csak tíz évre volt adható. 1990-ben pedig a helyi önkormányzatok megalakulásával összhangban a törvényalkotó megosztotta az adóztatási jogot az Országgyűlés és az önkormányzatok között, ezzel együtt is több, korábban megállapított adókedvezményt törvényi szinten még fenntartott. A tárgyalt házaadómentességet, az alapvető változások ellenére is, még tizenhárom évig fenntartotta a törvényalkotó, annak ellenére, hogy az 1987. évben megállapított mentességek már megszűntek.

Az Alkotmánybíróság a 7/B/1996. AB határozatában (ABH 2001, 845.) foglalkozott az építményadó alóli mentesség egyes kérdéseivel. E határozatában elutasította a Htv. 10. § (1) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. A Htv. támadott rendelkezése hatályon kívül helyezte a Htv. 13. § c) pontját, amely szerint a törvény mentességet biztosított az építményadó fizetési kötelezettség alól a családtagonként 25 m²-t meg nem haladó lakás-alapterület vonatkozásában. A határozat a következőkre mutatott rá. Az Alkotmány 70/I. §-ával összefüggésben kimondta, hogy „amíg a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra, de ezen túl-

menően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]

„Mindebből következik az is, hogy a korábban nyújtott adómentesség fenntartására nincs alkotmányosan levezethető kötelezettsége a jogalkotónak. Az Országgyűlés jogosult adómentességeket megállapítani, de jogában áll a mentességek körének szűkítése is. A Htv. esetében ennek más törvényektől eltérő hatása van, mivel az nem vonja automatikusan maga után a mentességek tényleges megszűnését, azt jelenti, hogy az Országgyűlés az önkormányzatra bízta a kérdés szabályozását. Garanciális szabályt tartalmaz a Htv. 6. §-ának c) pontja, amely szerint az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan kell megállapítani, valamint e § d) pontja, amely szerint az önkormányzat adómegállapítási joga kiterjed arra, hogy a Htv. második részében meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg a kedvezményeket további kedvezményekkel bővítse ki.” (7/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 845, 847.)

Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a helyi önkormányzatok egyik alkotmányos alapjoga [Alkotmány 43. § (1) bekezdés] a törvény keretei között érvényesülő adóztatási jog. Ennek az alkotmányos alapjognak az érvényesülése érdekében a törvényalkotó 1990-ben átalakította az adóztatási rendszert, megszüntetett korábbi adóneveket és megteremtette a helyi önkormányzati adóztatás törvényi kereteit a Htv. megalkotásával, ami azt is jelenti, hogy egyes adónevek tekintetében megszűnt a központi szabályozás. A Htv. 48. §-a ezért helyezte hatályon kívül az adózásra vonatkozó, ott megjelölt jogszabályokat. Ez a hatályon kívül helyezés főszabályként a kapcsolatos adómentességek, adókedvezmények szükségképpen megszüntetésével járt.

A Htv.-ben megjelölt adók megállapítása a helyi önkormányzatok hatáskörébe került. A Htv. 6. §-a alapján a helyi önkormányzat széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozásánál. A helyi önkormányzat képviselő-testülete önállóan dönt arról, hogy egyáltalán bevezet-e helyi adót. A képviselő-testület dönthet arról is, hogy a Htv.-ben meghatározottak közül melyik adót vezeti be, és a Htv. keretei között önállóan dönt a bevezetett helyi adóval kapcsolatos adómentességekről, adókedvezményekről, mivel a helyi adók körében az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga – főszabályként – a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának egyik részjogosítványa. Ennek során a kép-

viselő-testületet széles körű mérlegelési jog illeti meg, mérlegelheti a helyi adópolitika elveit, a lakosság teherviselő képességét, az önkormányzat költségvetésének feltételeit, a helyi adó ugyanis az önkormányzati bevételek jelentős részét adja.

A törvényalkotó a helyi adóztatás önállósága mellett törvényi kereteket állapított meg a helyi adók megállapításához. Egyrészt a Htv. második része a helyi adók tekintetében maga is mentességeket és kedvezményeket határoz meg, amelyek kötik az önkormányzatot, a Htv. 6. § d) pontja szerint az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az e törvény második részében meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg a kedvezményeket további kedvezményekkel bővítse. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati adórendszer kialakítása során is a törvényalkotó mérlegelési jogkörébe tartozott annak meghatározása, hogy a helyi önkormányzati adóztatásra figyelemmel mely adómentességek, adókedvezmények fenntartását biztosítja törvényi szinten.

Az építményadó körében a Htv. az indítvány elbírálásakor is adómentességet biztosít a szükséglakás, a gyógy- vagy üdülőhelynek nem minősülő kistelephelyen fekvő komfort nélküli lakásból 100 m², a szociális, egészségügyi és gyermekvédelmi, illetőleg nevelési-oktatási intézmények céljára szolgáló helyiség, a költségvetési szerv, az egyház tulajdonában álló építmény, a lakás és az üdülő épülethez tartozó kiegészítő helyiségek, meghatározott feltételekkel az ingatlannyilvántartási állapot szerint állattartásra vagy növénytermesztésre szolgáló és kapcsolódó épületek tekintetében. (Htv. 13. §)

A jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik az adómentességek, adókedvezmények megállapítása, s ez a jogkör magában foglalja egyes adómentességek, kedvezmények megszüntetésének a jogát is. A helyi adók rendszerében valamely adómentesség, adókedvezmény törvényi szintű fenntartásának a megszüntetése azt jelenti, hogy arról a továbbiakban a helyi önkormányzat dönthet. Az önkormányzat is mérlegelheti a mentesség, a kedvezmény fenntartását vagy megszüntetését, a döntésénél különösen a helyi adópolitika elveit, a lakosság teherviselő képességét, gazdasági feltételeit, a helyben kialakított adórendszer összefüggéseit is mérlegelheti, mindaddig, amíg nem sért alkotmányos elvet, alkotmányi rendelkezést.

Az indítványozó arra is hivatkozik, hogy az adómentességét jogerős közigazgatási határozat állapította meg, ezért az adómentesség törvényi megszüntetése szerinte elmentés a jogerős közigazgatási határozattal. A törvényben, önkormányzati rendeletben általános jelleggel biztosított adómentességről a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóságok egyedi közigazgatási határozatokat hozhatnak. [A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 12. § (3) bekezdése b) pontja alapján – e törvény alkalmazásában – közigazgatási hatóság a helyi ön-

kormányzat képviselő-testülete, a 19. § (2) bekezdése szerint átruházott hatáskörben annak szervei.] Ezek a jogerős közigazgatási határozatok általában nem képezik alkotmányos akadályát annak, hogy a jogalkotó megszüntessen adómentességet. E közigazgatási határozatokra nézve is irányadó az Alkotmánybíróságnak az az álláspontja, miszerint „amíg a közterhekhez való hozzájárulás – így az adózás is – az Alkotmány 70/I. §-ából eredő alapvető kötelezettség, addig e kötelezettség alól mentességre vagy bizonyos mértékű kedvezményekre senkinek sincs Alkotmányon alapuló alapvető joga. Azt tehát a törvényhozó dönti el – pénzügyi, gazdasági stb. szempontok alapján –, hogy mely adóalanyokra, illetve adótárgyra nézve nyújt adókedvezményt vagy mentességet.” [12/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994, 402, 403.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványban támadott jogszabályi rendelkezések a fentiek alapján nem sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, az alkotmányosság nem állapítható meg sem a Mód.tv., sem az Örm. tekintetében. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

3. Az indítványozó az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének, a 26. §-ának, 57. § (5) bekezdésének, valamint a Jat. 12. § (3)–(4) bekezdéseinek a sérelmére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. 309. § (3) bekezdése, illetőleg az Örm. 2. § (1) bekezdése és az Alkotmány 8. § (1) bekezdése, 26. §-a, 57. § (5) bekezdése, a Jat. 12. § (3)–(4) bekezdései között nincs alkotmányjogilag értékelhető tartalmi összefüggés. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 928/B/2000. AB határozat, ABK 2006, 948, 950.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ezekben a részeiben is elutasította.

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

864/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Munkavállalói Résztulajdonosi Programról szóló 1992. évi XLIV. törvény 7. § (5) és (6) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 13. § (1) bekezdésére alapított –, valamint a 9. § (2) és (3) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 13. § (1) bekezdésére alapított – indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Munkavállalói Résztulajdonosi Programról szóló 1992. évi XLIV. törvény 7. § (5) és (6) bekezdései, valamint 9. § (2) és (3) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított – indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a Munkavállalói Résztulajdonosi Programról szóló 1992. évi XLIV. törvénynek (a továbbiakban: Mrpt.) a 2003. évi CXIX. törvénnyel megállapított, 2004. január 21-én hatályba lépett egyes rendelkezései [a 7. § (5) és (6), valamint a 9. § (2) és (3) bekezdései] tárgyában.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe ütközik, hogy a törvénymódosítás eredményeképpen az MRP szervezet közgyűlésén minden résztvevő egy szavazattal rendelkezik, ez ugyanis azt jelenti, hogy „a privatizációs döntés megszületésekor tipikusan 5–15%-os jegyzett tőkével rendelkező dolgozók egy csoportja (...) képes megakadályozni a tulajdonba adás folyamatát és szavazási helyzetével visszaélve (...) átveheti a társaság felett az irányítást”.

Az indítványozó szintén a tulajdonhoz való jog sérelmét látja abban, hogy az Mrpt. 9. § (2) és (3) bekezdései korlátozzák az egyes MRP résztvevők által megszerezhető vagyonrészt. Indokolása szerint a tulajdon felosztásának az MRP szervezetek alapszabályaiban rögzített szabályaival olyan dologi váromány keletkezett, amely a tulajdonhoz hasonlóan alkotmányos védelmet élvez, az Mrpt. módosítása pedig ezen váromány kártalanítás nélkül történő elvonását eredményezi. Az indítványozó nézete szerint ezért az Mrpt. 9. § (2) és (3) bekezdései a jogállamiságnak az Al-

kotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt elvével is ellentétesek.

Az indítványozó a támadott rendelkezésekkel kapcsolatban az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét is állította, ezzel kapcsolatban azonban érdemi indokolást nem terjesztett elő.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. A Mrpt. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„7. § (5) A közgyűlés határozatait egyszerű szótöbbséggel hozza. A határozathozatal során – a (6) bekezdésben foglalt kivétellel – minden résztvevő egy szavazattal rendelkezik és szavazati jogát csak személyesen, vagy olyan résztvevő által képviselve gyakorolhatja, aki rajta kívül legfeljebb további egy résztvevőt vagy vele együtt a szervezet összes résztvevője legfeljebb 3 százalékának megfelelő számú résztvevőt képvisel. Az alapszabály módosításához – az adatváltozás miatti módosítás kivételével – a résztvevők legalább 25 százalékának személyes jelenlétében megtartott közgyűlés kétharmados szótöbbséggel hozott határozata szükséges.

(6) A tulajdonosi jogok gyakorlásával kapcsolatos ügyekben a résztvevőt a 18. § (1) bekezdése szerinti számláin nyilvántartott vagyonrésze arányában, legfeljebb azonban a szervezet által az MRP keretében vásárolt vagyonrészek 5 százalékos mértékéig, nyilvántartott vagyonrészek hiányában pedig a szervezet alapszabályában meghatározott mértékben illeti meg a szavazati jog. Ez a rendelkezés a résztvevő által a szervezet képviselőjében gyakorolt szavazati jogra nem vonatkozik. A tulajdonosi jogok gyakorlásával kapcsolatos ügyek körét az alapszabály megállapíthatja.”

„9. § (2) Az (1) bekezdés f) pontja szerinti elvek alapján olyan elosztási arányokat kell megállapítani, amelyeknél – a saját erőből megvásárolt vagyonrészeket figyelmen kívül hagyva – érvényesül az a követelmény, hogy az egyes résztvevők által – azonos időtartamra vonatkozóan – megszerezhető vagyonrész

a) mennyisége nem lehet nagyobb arányú, mint amilyen arányt a résztvevők által a társaságtól – azonos idő-

szakra vonatkozóan – összesen felvett rendszeres munkabér összegében a résztvevő munkabére – annak legfeljebb 25 százalékaival megnövelve – képvisel,

b) a szervezet általi tulajdonszerzés időpontjában egy résztvevőre átlagosan eső és a résztvevő által ténylegesen megszerezhető vagyonrész legnagyobb mértéke között tizenöt-szörösnél nagyobb különbség nem keletkezik.

(3) A rendszeres havi munkabér (2) bekezdés szerinti megállapítása során a távolléti díj kiszámítása esetén figyelembe veendő jövedelmek együttes nettó összegét kell irányadónak tekinteni. Ha a munkaviszonyban álló résztvevő az elszámolási időszakban vagy ezek egy részében havi munkabérben nem részesült, úgy az említett időtartamra vagy annak megfelelő részére, a vele azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott, és a munkáltatónál azonos vagy hasonló időtartamban fennálló munkaviszonnyal rendelkező munkavállaló előbbieket szerint számított havi munkabérét kell figyelembe venni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Bár e rendelkezés nem az alaptörvénynek az alapjogokat nevesítő XII. fejezetében található, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog alapjogi védelemben részesül, és vonatkozik rá az alapjogi korlátozásnak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében lefektetett tilalma [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 25.; 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 765.].

Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben mindenekelőtt abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Munkavállalói Résztulajdonosi Programban (a továbbiakban: MRP) való részvétel kapcsolatba hozható-e a tulajdonhoz való joggal, eredményez-e tulajdonosi jogállást.

Az Mrpt. preambuluma szerint a törvény célja a privatizáció gyorsítása és annak előmozdítása, hogy a munkavállalók elhatározásuktól függően, az őket foglalkoztató gazdasági társaságban szervezett formában és kedvezményes módon tulajdonosi részesedést szerezhessenek. Az MRP szervezet a munkavállalók által, az őket foglalkoztató részvénytársaságban vagy korlátolt felelősségű társaságban tulajdoni részesedés szerzése és a tulajdonosi jogok együttes gyakorlása céljából önkéntesen létrehozott, önkormányzattal és nyilvántartott résztvevőkkel rendelkező jogi személy [vö. 40/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 284.]. A szervezet által megszerzett részvények, illetve üzletrészek (a továbbiakban együtt: vagyonrész) a szervezet tulajdonába kerülnek, amely ezeket az Mrpt.-ben és az MRP szervezet alapszabályában foglalt feltételeknek megfelelően a résztvevők tulajdonába adja [4. § (1)–(2) bekezdés]. A résztvevők számára az ügyintéző

szerv elszámolási számlát, valamint részvény-, illetve üzletrész-számlát (a továbbiakban együtt: részvénytársasági számlát) nyit; a részvénytársaságnál a résztvevő tulajdonába kerülő vagyonrész névértékét, az elszámolási számlán pedig azt az értéket kell feltüntetni, amelyre vonatkozóan a résztvevő már jogosultságot szerzett. A vagyonrész akkor kerülhet a résztvevő tulajdonába, és vezethető át a részvénytársaságra, ha az elszámolási számlán szereplő összeg eléri a részvény névértékét, illetve üzletrész esetén megfelel az üzletrészre jutó törzsbetét mértékére vonatkozóan a gazdasági társaságokról szóló törvénynek a korlátolt felelősségű társaság tagjainak törzsbetétjei mértékére irányadó előírásoknak [18. § (1), (3) bekezdései].

A 935/B/1997. AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, „a társaság, ha nem a külső, harmadik személyekkel létrejövő jogviszonyai, hanem (...) a tagok belső jogviszonyai szempontjából közelítjük meg, egy többalanyú kötelelemnek minősül. Kötelmi viszonyok állnak fenn mind a tagok között, mind pedig a tagok és az általuk létrehozott társaság között. A társaság egyes tagjainak helyzete ezen belül leginkább egy, a tag vagyonaiba illeszkedő szervezeti- együttműködési, illetve kötelmi jogosultságok és kötelezettségek együtteséből összetevődő jogviszonyösszeségként fogható fel, amely semmiképp sem felel meg a tulajdonjog, mint kizárólagosságot biztosító dologi jog kritériumainak. A társasági tagságnak mindössze egyetlen olyan aspektusa van, amely polgári jogi értelemben a tulajdonjoghoz közelít, ez pedig a tagok dologi várománya a megszűnő társaság vagyonából őket illető likvidációs hányadra.

Magánjogi szempontból tehát sem a hatályos – és még kevésbé az éppen újrakodifikált – magyar, sem pedig az egymástól is elütő külföldi jogrendszerek társasági jogai – hasonlóan az azokat kísérő tudományos eredményekhez – nem támasztják alá a társasági tagsági jogok tulajdonjoggal való jellemezhetőségét.” (ABH 1998, 765, 768.)

Az Alkotmánybíróság azonban – alapjogi bíraskodása során kialakított gyakorlata értelmében – az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonjogot eltérően értelmezi annak szakjogi fogalmától, és a tulajdon polgári jogi kategóriáján kívül eső jogokat is bevon az alkotmányos tulajdonvédelem körébe. A 17/1992. (III. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi értelemben mutatott rá arra, hogy „az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik. (...) A jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy több külföldi alkotmánybíróság gyakorlata a vagyoni jogosultságokat az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonja. Az Alkotmánybíróság ezzel is összhangban az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekintti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak” [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992,

104, 108.; és hasonlóan: 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 69.]. A 33/1993. (V. 28.) AB határozatban megállapításra került, hogy a kisebbségvédelem a társasági jog olyan alapintézménye, amely az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz és egyéb vagyoni jogokhoz való jognak egyik társasági jogi konkretizálása (ABH 1993, 247, 254.). Az 1524/B/1992. AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az üzlet rész által megtestesített jogosultságok sérelme esetén közvetve mindig a tulajdonhoz való jog sérelme is bekövetkezik (ABH 1998, 765, 770.).

Az MRP szervezet alapításának az az alapvető célja, hogy a munkavállalók tulajdoni részesedést szerezhessenek az érintett gazdasági társaságban. A vagyonrészek először a szervezet, majd – az Mrpt.-ben és az alapszabályban meghatározott módon és elosztási elvek szerint – az MRP résztvevők tulajdonába kerülnek. Az MRP résztvevők által már megszerzett, a részvénytársaságokra átvett vagyonrész valódi részvényesi (tagsági) jogokat keletkeztet, amelyek az alkotmányos tulajdonvédelem alatt állnak. Ehhez hasonlóan az MRP szervezetben való részvétel az MRP szervezet vonatkozásában keletkeztet olyan jogállást, amelyre a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme kiterjed. Ennek megfelelően az MRP szervezetben való részvételből eredő jogosultságok szabályozása a tulajdonhoz való jog sérelme szempontjából vizsgálható.

2. Mindezek után az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy tulajdonvédelmi szempontból alkotmányos-e az Mrpt. 7. §-ának a jelen indítvánnyal támadott (5) és (6) bekezdései által meghatározott szavazási rend.

Az Mrpt. a MRP szervezet közgyűlésének szavazási rendjét általánosságban olyan módon határozza meg, hogy minden résztvevőnek azonos mértékű szavazatot biztosítva az „egy résztvevő egy szavazat elvet” teszi főszabállyá. Kivételt éppen a tulajdonosi jogok gyakorlásával kapcsolatos ügyek jelentenek, amelyeknek körét az MRP szervezet alapszabálya állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a (gazdálkodó) szervezetek működésével kapcsolatban általános alapelvnek csak az tekinthető, hogy a szervezet legfőbb döntéshozó szervének tevékenységében minden tag (részvényes stb.) jogosult részt venni. A legfőbb szerv határozatainak meghozatalában történő részvétel szabályai azonban – a vonatkozó jogszabályok, illetve a létesítő okirat rendelkezéseinek alapján, az adott szervezet jellegétől, céljától függően – eltérhetnek. A tagokat az általuk szolgáltatott vagyoni hozzájárulás mértékére tekintet nélkül azonos jogok is megilletik, ez az „egy tag-egy szavazat elve” (mint például a szövetkezetekben), szavazati joguk azonban az általuk birtokolt vagyonrészrel is arányos lehet (mint a gazdasági társaságokban általában).

Az MRP-ben résztvevőknek joguk van a szervezet működésének irányítására, a döntéshozatalban való részvé-

telre, illetve a törvénysértőnek tartott határozatok bíróság előtti megtámadására. Mindez levezethető az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből. Az MRP célja ugyanis, hogy az MRP szervezet által megvásárolt vagyonrészeket – az Mrpt.-ben és az alapszabályban meghatározottak szerint – a résztvevők tulajdonába adja, az MRP szervezet döntései ezért közvetlenül a résztvevők vagyoni érdekeit szolgálják.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a tulajdon védelmére vonatkozó alkotmányos szabályokból az MRP szervezet közgyűlésének konkrét szavazási rendjére vonatkozó közvetlen alkotmányos követelmény vagy mérték nem származik. Azok a rendelkezések, amelyek szerint általában, szervezeti-működési kérdésekben a közgyűlésben minden résztvevőnek egy szavazata van (Mrpt. 7. § (5) bekezdés), a résztvevők tulajdonhoz való jogát nem sértik. Még inkább vonatkozik ez az Mrpt. 7. § (6) bekezdésére, amelynek értelmében a tulajdonosi jogok gyakorlása esetén a szavazati jog alapvetően „vagyonarányos”.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Mrpt. 7. § (5) és (6) bekezdéseinek az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe való ütközését.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az Mrpt. 9. § (2) –, illetve az azzal összefüggő (3) – bekezdése, amelyek korlátozzák az MRP szervezet által vásárolt vagyonrészekből az egyes résztvevők által azonos időtartam alatt megszerezhető részt, sérti-e a tulajdonhoz való jogot, illetve az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogbiztonság elvét.

Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy lényeges különbség van az MRP tagot pusztán az MRP tagságból eredően megillető jogok, illetve a számláin nyilvántartott vagyonrészekkel kapcsolatban megillető jogok között.

3.1. Az MRP tagságból önmagából csupán az következik, hogy a tag tulajdoni részesedést szerezhethet az érintett gazdasági társaságban (részvénytársaságban vagy korlátozott felelősségű társaságban). A váromány, illetve a tényleges részesedés megszerzésére az Mrpt.-ben és az alapszabályban foglaltak szerint kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdonjog alkotmányos védelme nem biztosít szerzési garanciát, a tulajdonszerzés joga nem alapjog. [Pl. 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417, 418.] Az Alkotmány 13. §-a a már megszerzett tulajdont alapjogi védelemben részesíti, az államnak azonban nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse (936/D/1997. AB határozat, ABH 1999, 615, 619.).

Mindezekből következően az, hogy az Mrpt. módosított 9. §-a, amely – generálisan – meghatározza az MRP keretében tagsági jogon megszerezhető váromány, illetve vagyonrész feltételeit és mértékét, az MRP szervezetben résztvevők tulajdonhoz való jogát nem sérti.

3.2. Ettől eltérően az MRP résztvevők elszámolási és részvénytábláin a korlátozó rendelkezés hatálybalépésekor már nyilvántartott vagyonrészei a tulajdonjog alkotmányos védelme alá tartoznak.

Az említett számlákon nyilvántartott vagyonrészeket érintő szabályozás a tulajdonhoz való jogon kívül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvével is összefüggésbe hozható. Az Alkotmánybíróság ugyanis korábban már elvi jelentőséggel állapította meg, hogy az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamisághoz hozzá tartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása [62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.]. Az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában kifejtette azt is, hogy az alkotmányos védelmet élvező szerzett jogok a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi igények és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsolatos össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást. (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805.)

Az Alkotmánybíróság rámutat azonban arra, hogy az Mrpt.-t módosító 2003. évi CXIX. törvény 16. § (3) bekezdésében foglalt kifejezett rendelkezés értelmében az Mrpt. 9. § (2) bekezdése szerinti rendelkezések a módosító törvény hatálybalépésekor már tulajdonba adott, illetve a résztvevő által megszerzett – elszámolási és részvénytáblán nyilvántartott – vagyonrészekre vonatkozó jogokat nem érintik.

Az Mrpt. módosítása ezért nem érinti az MRP tagok tulajdonába került vagyonrészt, illetve a tulajdonjog alapjogi védelmében részesülő várományt, és így nem sérti sem az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot, sem pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

4. Az indítványozó az Mrpt. 7. § (5) és (6) valamint a 9. § (2) és (3) bekezdései folytán sérülni vélte az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakat, azonban indítványában konkrét alkotmányossági problémát nem jelölt meg.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.)

Mivel az indítványi kérelem előbbieken ismertetett része a fenti feltételeknek nem tett eleget, ezért az Alkotmánybíróság azt, gyakorlatának megfelelően (Pl.: 298/B/2001. AB végzés, ABH 2004, 2079.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113.) – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Alkotmánybíróság ideiglenes

ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. április 7.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

417/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 23. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése vonatkozásában elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 9. § (2) bekezdése, 41. § (1) bekezdése, 42. § (4) bekezdése, valamint – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 8. §-ával, 57. § (1) bekezdésével és 77. §-ával összefüggésben – 23. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 41. § (1) bekezdésével és 42. §

(4) bekezdésével összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Magyar Ügyvédi Kamarának az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 8/1999. (III. 22.) MÜK Szabályzata 6/1., 9. és 15. pontja, valamint a Magyar Ügyvédi Kamara Fegyelmi Eljárási Szabályzatáról szóló, 1/2002. (II. 25.) szabályzattal módosított 3/1998. (VI. 27.) MÜK Szabályzat 1. § e) pontja, 14. § (4) bekezdése és 15. § (1) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, továbbá az ezen rendelkezésekkel összefüggően előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 9. § (2) bekezdése, 23. § (5) bekezdése, 41. § (1) bekezdése és 42. § (4) bekezdése, valamint a Magyar Ügyvédi Kamarának az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 8/1999. (III. 22.) MÜK Szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat1.) 6/1., 9. és 15. pontja, továbbá a Magyar Ügyvédi Kamara Fegyelmi Eljárási Szabályzatáról szóló, 1/2002. (II. 25.) szabályzattal módosított 3/1998. (VI. 27.) MÜK Szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat2.) 1. § e) pontja, 14. § (4) bekezdése és 15. § (1) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál, mert álláspontja szerint a fenti rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 8. §-át, 57. § (1) bekezdését, 70/A. §-át, valamint 77. §-át.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik az Ütv. 23. § (5) bekezdése, mivel diszkriminálja azon állampolgárokat, akik vagyoni körülményeik miatt nem engedhetik meg maguknak, hogy ügyvédet fogadjanak, és akik számára ezért a bíróság pártfogó ügyvédet rendel ki. Az alkotmányellenességet abban látta megvalósulni, hogy míg az Ütv. támadott szabálya értelmében az ügyfél a megbízás létrejöttékor írásban kizárhatja annak lehetőségét, hogy tárgyalás esetén az ügyvéd ügyvédjelöltje közreműködését vehesse igénybe, addig az ügyvédjelölt eljárásának kizárása nem áll nyitva azon ügyféli kör számára, akiknek részére a hatóság rendel ki pártfogó ügyvédet.

Álláspontja szerint az Ütv. 23. § (5) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 8. §-át, 57. § (1) bekezdését és 77. §-át is sérti, ám erre vonatkozóan hiánypótlásra történő felhívást követően sem terjesztett elő indokolást.

Az indítványozó alkotmányellenesnek tekintette a Szabályzat1. 15. pontjában foglalt rendelkezést is, mivel az nem etikai, hanem szakmai és technikai követelményeket rögzít, amely által lehetetlenné válik az ügyvédek etikátlan magatartás miatt történő felelősségre vonása. Kifogásolta, hogy a Szabályzat1. 6/1. pontja bár említi a pártfogó ügyvédek intézményét, azt mégsem rögzíti, hogy milyen etikai normáknak kellene megfelelniük a kirendelés alkalmával. Ez szintén azokkal szemben jelent diszkriminációt, akik anyagi körülményeik miatt nem tudnak megbízás révén ügyvédhez fordulni. Ehhez kapcsolódóan az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésére, melynek értelmében az (1) bekezdésben foglalt bárminemű hátrányos megkülönböztetést a törvény szigorúan bünteti. Az indítványozó szerint jogrendünkben hiányzik „az a törvény”, amelyről az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdése szól, mert az Ütv. csak annyit tartalmaz, hogy a fegyelmi vétséget elkövető ügyvédek ellen az Ügyvédi Kamarának kell eljárnia, amely azonban a maga alkotta szabályzatok hiányossága miatt ezt a feladatát nem tudja megfelelően megvalósítani és ellátni.

Az indítványozó indokolásában sérelmezte azt is, hogy a Szabályzat1. az ügyvédi megbízási díjjal sem foglalkozik, amely szintén alkotmányellenes, hiszen etikai szabályok hiányában ez az összeg bármilyen magas lehet. Ehhez jogszabályi alapot az Ütv. 9. § (2) bekezdése ad, mely szerint a díj a felek között létrejött szabad megállapodás eredménye. Álláspontja szerint, mivel a Szabályzat1. „hiányosságai és rendeltetésének ellentmondásos volta” sérti az Alkotmány több, fentiekben említett rendelkezését, kérte a Szabályzat1. 6/1., 9. és 15. pontjainak megsemmisítését, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, valamint intézkedést a jogszabályi garanciák pótlása érdekében. A fentiekkel összefüggésben alkotmányellenesnek tekintette az Ütv. 9. § (2) bekezdését is, és kérte annak megsemmisítését.

Az indítványozó szerint alkotmányellenes a Szabályzat2. 14. §-ának azon rendelkezése, amely a kamara elnökének diszkrecionális jogkört biztosít arra nézve, hogy a beérkezett írásbeli jelentések, valamint a tudomására jutott tények alapján elrendeli-e az előzetes vizsgálat vagy a fegyelmi eljárás lefolytatását vagy sem. Hiányolta továbbá azokat a rendelkezéseket, melyek azt határozzák meg, hogy az Ügyvédi Kamara elnökével, elnökhelyettesével, főtitkárával, titkárával szemben megindítandó fegyelmi eljárást kinél és hogyan lehet kezdeményezni, vagy az eljárást tulajdonképpen ki folytatja le, hiszen álláspontja szerint ez sem az Ütv. 42. § (4) bekezdéséből, sem pedig a Szabályzat2. 1. § e) pontjából nem tűnik ki. A fentieknek megfelelően tehát az indítványozó alkotmányellenesnek tartotta a Szabályzat2. 1. § e) pontját, 14. § (4) bekezdését, 15. § (1) bekezdés a) pontját, és ezáltal az Ütv. 41. § (1) bekezdését és 42. § (4) bekezdését is, hiszen azok sértik az Alkotmány említett rendelkezéseit, és kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az alkotmányos alapjogok érvényesülését akadályozó mulasztást állapítsa meg, valamint a jogszabályi garanciák pótlása iránt tegye meg a szükséges intézkedéseket.

II.

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

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sért-
 hetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszte-
 letben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

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

(3)

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

„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.”

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

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

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósu-
 lását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intéz-
 kedésekkel is segíti.”

„77. § (1) Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptör-
 vénye.

(2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok min-
 denkire egyaránt kötelezőek.”

2. Az Ütv. támadott rendelkezései:

„9. § (2) Az ügyvédi megbízási díj szabad megállapodás
 tárgya.”

„23. § (5) Az ügyvéd a megbízás ellátásához alkalma-
 zott ügyvédje, ügyvédjelöltje, a nála működő külföldi jogi
 tanácsadó, továbbá más ügyvéd, illetve európai közösségi
 jogász, alkalmazott európai közösségi jogász közreműkö-
 dését is igénybe veheti, kivéve, ha ezt a megbízó a megbí-
 zás létrejöttkor írásban kizárta.”

„41. § (1) Nem indítható fegyelmi eljárás, ha azt a
 kamara elnöke a fegyelmi vétségnek a tudomására jutásától
 számított 6 hónap alatt nem kezdeményezte, vagy a
 cselekmény befejezése óta 3 év eltelt.”

„42. § (4) A kamara elnökének, elnökhelyettesének, fő-
 titkárának, titkárának, fegyelmi megbízottjának, elnökségi
 tagjának fegyelmi ügyében – ideértve az előzetes vizsgálat
 elrendelését is – a Magyar Ügyvédi Kamara elnöksége
 által kijelölt kamara jár el.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Ütv. 23. §
 (5) bekezdése megvalósítja-e az Alkotmány 70/A. §-ában
 megfogalmazott diszkrimináció-tilalom sérelmét.

Az Ütv. támadott rendelkezése értelmében az ügyvéd a
 megbízás ellátásához alkalmazott ügyvédje, ügyvédjelölt-
 je, a nála működő külföldi jogi tanácsadó, továbbá más
 ügyvéd, illetve európai közösségi jogász, alkalmazott
 európai közösségi jogász közreműködését is igénybe
 veheti, kivéve, ha ezt a megbízó a megbízás létrejöttkor
 írásban kizárta. Az indítványozó szerint ez azért ellentétes
 a 70/A. § (1) bekezdésével, mert azok számára, akik
 vagyoni helyzetük miatt nem engedhetik meg maguknak,
 hogy ügyvédet bízzanak meg, nincs lehetőség az Ütv. 23. §
 (5) bekezdésében meghatározott közreműködés (helyette-
 sítés) kizárására. Akik tehát megbízást adnak az ügyvéd-
 nek, azok kizárhatják, hogy az ügyvéd helyett annak ügy-
 védjelöltje járjon el, míg akiknek a bíróság pártfogó ügy-
 védet jelölt ki, ilyen joggal nem élhetnek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy 2008. január
 1-jétől a támadott rendelkezés jogszabályi környezete meg-
 változott. A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX.
 törvényt (a továbbiakban: Jst.), valamint a jogi segítség-
 nyújtással összefüggő egyéb törvényeket, így az Ütv.-t és a
 polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt, a jogi
 segítségnyújtással kapcsolatos egyes törvények módosítá-
 sáról szóló 2007. évi CLI. törvény módosította.

A Jst. módosított 11. §-a értelmében az állam a jogi
 segítségnyújtás keretében a törvényben meghatározott
 polgári peres és nemperes eljárásokban a felperes, az alpe-
 res, a beavatkozó (perbehívott), a kérelmező, valamint a
 kérelmezett fél részére a pártfogó ügyvédi képviseletet
 biztosítja, annak költségét a fél helyett megelőlegezi vagy
 viseli. A Jst. 61. § (1) bekezdése szerint a fél – a támogatást
 engedélyező jogerős határozat jogi segítőnek történő
 átadása mellett – a határozatban megjelölt perben a képvi-
 seletre a határozat kézhezvételétől számított 60 napon be-
 lül meghatalmazást adhat jogi segítőnek. Az Ütv.
 31. §-ának módosított (5) bekezdése szerint pártfogó ügy-
 védi képviseletet ügyvéd meghatalmazás útján is elláthat,
 ha a külön jogszabály szerinti jogi segítőként működik.
 Ha azonban a fél képviseletét ügyvédként jogi segítő nem
 vállalja, és ez – a határidőkre tekintettel – a jogainak sérel-
 mével járhat, a 61. § (2) bekezdése szerint a fél az eljárási
 határidő elmulasztása esetén erre hivatkozással a perben

igazolási kérelmet terjeszthet elő, a jogi segítségnyújtó szolgálat pedig részére – kérelmére – pártfogó ügyvédként jogi segítőt vagy kivételesen ügyvédet vagy ügyvédi irodát rendel ki.

Az Alkotmánybíróság a fent említett módosításokra figyelemmel, a Jst. által szabályozott pártfogó ügyvédi képviselő vonatkozásában vizsgálta meg az Ütv. indítványozó által támadott 23. § (5) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt tilalom alkotmányos tartalmát. Gyakorlatát a 44/2007. (VI. 27.) AB határozatban a következőképpen foglalta össze:

„Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egymással összehasonlítható helyzetben lévők között alkalmazott olyan különbségtétellel szemben nyújt védelmet, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka. Ebből következően nem minden különbségtétel alkotmányellenes, hanem arra tekintettel fogalmazza meg a diszkrimináció tilalmát, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49.] A megkülönböztetés alkotmányosságának megítélésében a mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggéséből kell kiindulni, s az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemeire tekintettel kell fennállnia. A megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, kivéve, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–79.]

»Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs ésszerű indoka, tehát önkényes [16/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]. A bemutatottak alapján töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy amikor az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme a kérdés – és a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozik –, egyrészt azt vizsgálja, hogy a jogalkotó összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tett-e megkülönböztetést, másrészt azt, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtételnek van-e tárgyilagos megítélés szerint ésszerű indoka.« [21/2007. (III. 29.) AB határozat, ABK 2007. március, 253, 254–255.]” (ABK 2007. június, 568, 571.)

Az indítványozó lényegében a közreműködés kizárására vonatkozó joggal kapcsolatosan állít alkotmányellenes diszkriminációt azok között, akik megbízást adnak az ügyvédek számára, illetve akiknek a bíróság rendel ki pártfogó ügyvédet.

Az Alkotmánybíróság többször hangsúlyozta, hogy az ügyvédi hivatás szorosan kapcsolódik az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz. (428/B/1998. AB határozat, ABH 2004, 1236, 1242.; 942/B/2001. AB határozat, ABH

2004, 1561, 1569–1570.) Az igazságszolgáltatáshoz fűződő nélkülözhetetlen feladatai révén az ügyvéd eljárása egyes alapjogok [például az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljáráshoz való jog, vagy az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében megfogalmazott védelemhez való jog] biztosítása érdekében elkerülhetetlené válik. Ilyenkor kerülhet sor arra, hogy – megbízási jogviszony hiányában – az ügyvéd hatósági határozat, azaz ki-rendelés alapján járjon el. (428/B/1998. AB határozat, ABH 2004, 1236, 1242.)

Az Ütv. 22. §-a értelmében az ügyvéd általában a megbízó megbízása alapján jár el. Megbízás esetén a megbízó szabadon választhat ügyvédet (Ütv. 4. §), az ügyvéd a megbízás elfogadására nem köteles [Ütv. 24. § (1) bekezdés]. A megbízó az ügy ellátásával akár több ügyvédet is megbízhat [Ütv. 23. § (3)–(4) bekezdés]. Az ügyvéd az elfogadott megbízást bármikor, indokolás nélkül – 15 napos felmondási idővel – felmondhatja, a megbízó bármikor azonnali hatályú felmondással élhet [Ütv. 24. § (1)–(2) bekezdés]. A megbízási szerződés tartalmát a felek kölcsönösen egybehangzó akaratuknak megfelelően alakítják ki. A megbízó és az ügyvéd között így a díj is szabad megállapodás tárgya [Ütv. 9. § (2) bekezdés]. A megbízás alapján eljárni köteles ügyvéd képviselői joga pedig a megbízó által adott meghatalmazáson alapul.

Ha a fél számára pártfogó ügyvédi képviselőt biztosít az állam, akkor a fél és az ügyvéd kapcsolata sajátos: közöttük nem áll fenn szerződéses (megbízási) kapcsolat. Az ügyvéd jogi segítőként az állammal (jogi segítségnyújtó szolgálattal) köt szolgáltatási szerződést, melyben vállalja, hogy a Jst. alapján hozzá forduló felek részére ingyenes jogi szolgáltatást nyújt. A támogatásban részesült fél a jogi segítők közül általa kiválasztott ügyvédnek adhat meghatalmazást, mely azonban nem hoz létre közöttük megbízási jogviszonyt. A jogi segítőként eljáró ügyvéd csak a Jst.-ben meghatározott okokból tagadhatja meg az eljárását. (Jst. 67. és 70. §) Ha a pártfogó ügyvédi képviselőt jogi segítő nem vállalja, akkor a jogi segítségnyújtó szolgálat kirendelése pótolja a meghatalmazást. Ilyenkor nem a fél választja ki, hanem a hatóság jelöli ki az ügyvédet, aki az ügyben köteles eljárni [Ütv. 31. § (2) bekezdés]. Az ügyvéd a felmentését csak a törvényben meghatározott kivételes esetekben kérheti (Ütv. 34. §), a képviselt személy is csak alapos okkal kérheti a kirendelt ügyvéd felmentését [Ütv. 34. § (3) bekezdés c) pontja]. A pártfogó ügyvéd díjazását, annak mértékét az említett okokra tekintettel az állam nem hagyja a képviselt személy és az ügyvéd szabad megállapodására, hanem azt a jogszabályi keretek között az eljáró hatóság (bíróság) állapítja meg. A díjat az állam előlegezi, és bizonyos esetekben viseli.

A szabályozásból látható, hogy az ügyvéd és a fél jogi kapcsolata több szempontból is különbözik megbízás és pártfogó ügyvédi képviselő esetén. Ebből következően azon felek, akik képviselőként megbízás alapján ügyvéd jár el, illetve azon felek, akiket pártfogó ügyvéd képvisel

az ügyvéd-képviselt fél közötti kapcsolat tekintetében nem tartoznak homogén csoportba, ezért az eltérő szabályozás nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az állam kirendelés esetén nem köteles arra, hogy a jogosultaknak a megbízással azonos feltételekkel, azzal megegyező képviseleti formát biztosítson. Ennek következtében a támadott szabály nem valósít meg diszkriminációt, és alkotmányellenes mulasztás sem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy annak a félnek az érdekei, aki számára a hatóság pártfogó ügyvédet rendelt ki, a helyettesítés tekintetében megfelelően érvényesülnek. Az Ütv. 33. §-a értelmében ugyanis a kirendelt ügyvéd a helyettesítéséről úgy köteles gondoskodni, hogy az az eljárást ne akadályozza, és ne sértse a képviselt személy érdekét. A kirendelt ügyvéd a helyettesítésével olyan ügyvédet nem bízhat meg, aki az Ütv. 34. § alapján a kirendelés alól felmentését kérheti.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2. Az indítványozó szerint az Ütv. 23. § (5) bekezdése ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 8. §-ával, 57. § (1) bekezdésével és 77. §-ával is, de hiánypótlásra történő felhívást követően sem fejtette ki, hogy az említett alkotmányos szakaszokat álláspontja szerint miben és mennyiben sérti a kifogásolt szabály.

Az Alkotmánybíróság 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 rendelkezésébe ütközőnek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.). Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában kifejtette, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.; 1125/D/2004. AB határozat, ABK 2007. június, 624, 630.)

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

3. Az indítványozó támadta az Ütv. 9. § (2) bekezdését az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 8. §-a, 57. § (1) bekezdése, 70/A. § (2) és (3) bekezdése, valamint 77. §-a, illetve az Ütv. 41. § (1) bekezdését és 42. § (4) bekezdését is az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 8. §-a, 57. § (1) bekezdése, valamint 77. §-a alapján. Az Ütv. 9. § (2) bekezdésére vonatkozóan csupán annyit adott elő, hogy azt a Szabályzat1. támadott szabályai kapcsán előadottakkal összefüggésben tartja alkotmányellenesnek. Az Ütv. 41. § (1) bekezdésé-

vel kapcsolatosan alkotmányjogilag értékelhető indokokot szintén nem hozott fel, a 42. § (4) bekezdését pedig hiányosnak találta, de nem fejtette ki, mennyiben és milyen okból sérülnek az általa megjelölt alkotmányos §-ok. Az Ütv. 41. § (1) bekezdése és 42. § (4) bekezdése vonatkozásában is utalt arra, hogy azokat a Szabályzat2. általa kifogásolt rendelkezései alkotmányellenességével összefüggésben tartja alkotmányellenesnek. Ám a Szabályzat2. támadott előírásai alkotmányellenességére vonatkozóan sem fejtette ki, hogy azok az Alkotmány érintett rendelkezéseit mennyiben és milyen okból sértik. Az indítványozó e hiányosságokat hiánypótlásra történő felhívást követően sem pótolta, ezért az Alkotmánybíróság az Ütv. 9. § (2) bekezdése, 41. § (1) bekezdése és 42. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

4. Az indítványozó a Szabályzat1. 6/1., 9. és 15. pontja, valamint a Szabályzat2. 1. § e) pontja, 14. § (4) bekezdése, továbbá 15. § (1) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítése iránti kérelmet is előterjesztett. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe az Abtv. 1. § b) pontja szerint a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Az Alkotmány rendelkezései alapján a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény határozza meg, mi minősül jogszabálynak, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközének. A Magyar Ügyvédi Kamara szabályzatai nem tartoznak ebbe a körbe, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

5. Az indítványozó a Szabályzat1. és a Szabályzat2. támadott rendelkezései megsemmisítésére irányuló kérelmével összefüggésben kérte az Alkotmánybíróságot, hogy „az alkotmányos alapjogok érvényesülését akadályozó mulasztást szíveskedjenek megállapítani”, továbbá „a jogszabályi garanciák pótlása ügyében” indítványozta az Alkotmánybíróság intézkedését. Hiánypótlásra történő felhívást követően sem tisztázta azonban, hogy álláspontja szerint a jogalkotó milyen jogalkotási feladatát mulasztotta el, s ez a mulasztás mennyiben és milyen okból valószínűsíthető az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek sérelmére. Mivel a kamarai szabályzatokkal összefüggően az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására (Abtv. 49. §), valamint nincs hatásköre arra sem, hogy a jogszabályi garanciák pótlása iránt intézkedjen, az indítványt ebben a tekintetben az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Az Ütv. 41. § (1) bekezdése és 42. § (4) bekezdése kapcsán – ezek alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványa mellett – kérte mulasztás megállapítását is. Itt sem hozott fel azonban alkot-

mányjogilag értékelhető indokokat, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. április 7.

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

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

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

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

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

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

617/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, mely szerint a jogalkotó a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 47. §-ában nem határozta meg az üzemben tartó és az ideiglenes üzemben tartó fogalmát.

2. Az Alkotmánybíróság az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet 7/A. § (1)–(4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 48. § (5) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztás megállapítására irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Két jogi személy indítványozó mulasztás megállapítására és jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló kérelmet terjesztett elő. Álláspontjuk szerint a mulasztás abban áll, hogy a jogalkotó a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 47. §-ában nem határozta meg az üzemben tartó és – a bérleti vagy más szerződéssel ideiglenes üzemeltetésre átengedett gépjárművek üzemeltetőit magába foglaló – ideiglenes üzemben tartó fogalmát. Az indítványozók úgy vélik, hogy az üzemeltetők ezen két csoportját eltérő jogok illetik és kötelezettségek terhelik, ezért véleményük szerint a mulasztás jogbizonytalanságot eredményez, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozók emellett a Kkt. 48. § (5) bekezdésével kapcsolatban azt sérelmezik, hogy az adók módjára behajtandó díj, pótdíj és bírság alóli kivételek csoportjából „nyilvánvalóan kimaradt” a Kkt. 15. § (3) bekezdésében foglalt várakozási díj és pótdíj, ami az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével ellentétes. Az indítványozók emellett az autópályák használati díjáról szóló 26/2004. (III. 11.) GKM rendelet (a továbbiakban: R1.) 5. § (4) bekezdése utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérték. Álláspontjuk szerint az a támadott rendelkezés, mely az autópálya használati díj és pótdíj utólagos megfizetésének kötelezettségét a gépjármű vezetőjéről a hatósági nyilvántartásban szereplő tulajdonosra, illetve üzemben tartóra telepíti, sérti „a gépjármű ideiglenes használatba adásával foglalkozók jogbiztonságát” és ellentétes az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdéseivel. A hatályos szabályozás véleményük szerint azt eredményezi, hogy az autókölcsönzők és a csereautót biztosító segélyszolgálatok olyan jogviszony alapján felelősek, amelynek nem részesei, amelyre nincs ráhatásuk. Kérték továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az R1. 5. § (5) és (6) bekezdéseiben szereplő táblázatok 2. és 3. sorainak alkotmányellenességét, valamint kérték azok megsemmisítését is, mivel álláspontjuk szerint a késedelmes fizetés többlet „pótdíjjal” való szankcionálására nincs törvényi felhatalmazás, ezért az az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdéseibe ütközik. Véleményük szerint a késedelmes fizetés jogkövetkezményét a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 301. és 301/A. §-ai, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 165. §-a részletesen szabályozzák.

2. Egy másik indítványozó az autópályák használati díjáról szóló 110/2005. (XII. 23.) GKM rendelet (a továbbiakban: R2.) 5. § (7) és (8) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott jogszabály, amely a jogosulatlan úthasználatért fizetendő pótdíj kötelezettjét úgy határozza meg, hogy különbséget tesz a jármű vezetője és tulajdonosa, üzembentartója között, sérti az Alkotmány

2. §-ából levezetett jogbiztonság követelményét és az Alkotmány 70/A. §-át. Az indítványozó rámutatott arra, hogy a támadott rendelkezés alkotmányellenesen különbözteti meg a jogosulatlan autópálya használók homogén csoportján belül azokat, akiket vizuálisan ellenőriznek, azoktól, akik elektronikus ellenőrzésen esnek át. Előbbi esetben ugyanis az autó vezetője köteles a helyszíni pótdíj megfizetésére, az utóbbi esetben viszont az üzemben tartóra terheli a jogalkotó azt. Az indítványozó arra is rámutat, hogy bár az autópálya használat egyfajta szerződéses jogviszony, a jogalkotó az általános felelősségi viszonyoktól eltérő szabályozást, szinte objektív felelősséget terhel az üzemben tartóra, amely ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal (Ptk.). Az indítványozó szerint alkotmányellenes a szabályozás azért is, mert a Kkt. 48. § (3) bekezdésében szabályozott felhatalmazáson túlmutat, mivel a felhatalmazó rendelkezés nem utal arra, hogy a pótdíj megfizetésére kötelezettek körét a GKM rendelet megállapíthatja.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R1., valamint az R2. már nincs hatályban, de azokkal lényegében azonos tartalmú a jelenleg hatályos, az autópályák, autópályák és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (a továbbiakban: R3.). A támadott rendelkezést – az R3. módosításáról szóló 108/2007. (XII. 23.) GKM rendelet folytán – az R3. új, 7/A. §-a tartalmazza. Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatánál a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályok tekintetében végzi el az ellenőrzést, ha a hatályos jogszabályok azonos tartalmúak a támadott, de már hatályban nem lévő rendelkezésekkel (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.). Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az R3. jelenleg hatályos szövege tekintetében végezte el.

4. Mivel az indítványok tárgya egymással összefügg, ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján a folyamatban levő ügyeket egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a gazdasági és közlekedési miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványokkal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

(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 Kkt.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos támadott rendelkezései:

„47. § A törvény alkalmazásában:

(...)

t) Belföldi üzemben tartó: az az üzemben tartó akinek (amelynek) lakó-, szokásos tartózkodási, illetve székhelye a Magyar Köztársaság területén van.”

„48. § (3) Felhatalmazást kap

g) a miniszter, hogy a pénzügyminiszterrel egyetértésben a díjfizetéssel érintett autópályákat – ideértve erre irányuló koncessziós szerződés alapján működtetett országos közutat is – vagy azok egyes szakaszait, a díj, valamint megfizetésének elmaradása esetén a pótdíj mértékét, a fizetés módját és feltételeit, valamint a beszedett díj és pótdíj kedvezményezettjét – a Kormány által jóváhagyott elvek alapján rendeletben állapítsa meg.

(5) Az e törvényben meghatározott díjat, pótdíjat és bírságot – a 9/C. § (1) bekezdésében és a 33. § (2) bekezdésében meghatározott díj kivételével – a fizetés elmulasztása esetén adók módjára kell behajtani.”

3. A Kkt.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos támadott rendelkezései:

„47. § A törvény alkalmazásában:

(...)

t) Belföldi üzemben tartó: az az üzemben tartó akinek (amelynek) lakó-, szokásos tartózkodási, illetve székhelye a Magyar Köztársaság területén van.”

„48. § (3) Felhatalmazást kap

g) a miniszter, hogy az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben a díjfizetéssel érintett országos közutakat – ideértve az erre irányuló koncessziós szerződés alapján működtetett országos közutat is – vagy azok egyes szakaszait, a díj, valamint megfizetésének elmaradása esetén a pótdíj mértékét, a fizetés módját és feltételeit, valamint a

beszedett díj és pótdíj kedvezményezettjét – a Kormány által jóváhagyott elvek alapján rendeletben állapítsa meg.

(5) Az e törvényben meghatározott díjat, pótdíjat és bírságot – a 9/C. § (1) bekezdésében, 15. § (3) bekezdésében és a 33. § (2) bekezdésében meghatározott díj kivételével – a fizetés elmulasztása esetén adók módjára kell behajtani.”

4. Az R1.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos támadott rendelkezései:

„5. § (4) Ha a gépjármű az ellenőrzéskor nem rendelkezik érvényes matricával és ellenőrző szelvényvel – vagy érvényes matricával és a vásárlás tényét igazoló bizonylattal –, illetve a D4 díjkategóriánál alacsonyabb díjkategóriába sorolt gépjármű a D4 díjkategóriához tartozó 1 napos matricát használja, akkor a helyszínen a gépjármű vezetője a jogosulatlan úthasználat miatt köteles a jármű kategóriájának megfelelő pótdíjat fizetni. Ha a gépjármű az ellenőrzéskor a gépjárműre egyébként irányadó díjkategóriához képest alacsonyabb díjosztályba tartozó érvényes matricával rendelkezik, úgy a gépjármű vezetője az alacsonyabb és az egyébként irányadó díjkategóriához rendelt pótdíjak különbözetét köteles megfizetni. A pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű tulajdonosa (üzemben tartója) köteles.

(5) A pótdíj mértéke helyszíni ellenőrzés esetében:

D1 kategória	D2 kategória	D3 kategória	D4 kategória	Fizetési határidő
11 500 Ft	31 500 Ft	49 000 Ft	62 500 Ft	3 munkanapon belül
23 000 Ft	63 000 Ft	98 000 Ft	125 000 Ft	15 napon belül
46 000 Ft	126 000 Ft	196 000 Ft	250 000 Ft	30 napon belül

A gépjármű vezetője a pótdíj fizetésén felül a helyszínen köteles megvásárolni a jármű kategóriájának megfelelő legrövidebb érvényességi időtartamú matricát is, ennek elmulasztása esetében a pótdíj összege a (6) bekezdésben megjelölt összeggel azonos.

(6) A pótdíj mértéke elektronikus ellenőrzés esetében:

D1 kategória	D2 kategória	D3 kategória	D4 kategória	Fizetési határidő
13 800 Ft	37 800 Ft	58 800 Ft	75 000 Ft	3 munkanapon belül
25 300 Ft	69 300 Ft	107 800 Ft	137 500 Ft	15 napon belül
48 300 Ft	132 300 Ft	205 800 Ft	262 500 Ft	30 napon belül

Elektronikus ellenőrzés esetében a pótdíjat a gépjármű tulajdonosának (üzemben tartójának) kézbesített fizetési felszólítás kézhezvételét követően a táblázat szerinti díjkategória és fizetési határidő függvényében kell megfizetni.”

5. Az R2.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos támadott rendelkezései:

„5. § (7) A (4) és (5) bekezdések szerinti jogosulatlan úthasználat esetében, megállításon, vizuális ellenőrzéskor a

helyszínen a gépjármű vezetője köteles a megfelelő pótdíjat, illetve pótdíj-különbözetet fizetni. Ennek elmulasztása esetén a pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű tulajdonosa (üzemben tartója) köteles.

(8) Elektronikus ellenőrzés esetében, a (4) és (5) bekezdés szerinti esetében a pótdíjat, illetve pótdíj-különbözetet a gépjármű tulajdonosának (üzemben tartójának) kézbesített fizetési felszólítás kézhezvételét követően a (6) bekezdés táblázata szerinti díjkategóriának és fizetési határidőnek megfelelően kell megfizetni.”

6. Az R3.-nak az indítványok elbírálásakor hatályos támadott rendelkezései:

„7/A. § (1) Ha a gépjármű az ellenőrzéskor nem rendelkezik érvényes jogosultsággal, jogosulatlan úthasználat miatt a gépjármű díjkategóriájának megfelelő pótdíjat kell fizetni.

(2) Ha a gépjármű az ellenőrzéskor a gépjárműre egyébként irányadó díjkategóriához képest alacsonyabb díjkategóriába tartozó, érvényes jogosultsággal rendelkezik, úgy az alacsonyabb és az egyébként irányadó díjkategóriához rendelt pótdíjak különbözetét kell megfizetni.

(3) A pótdíj mértéke:

D1 díjkategória	D2 díjkategória	D3 díjkategória	D4 díjkategória	Fizetési határidő
15 300 Ft	39 600 Ft	61 200 Ft	79 200 Ft	15 napon belül
63 750 Ft	165 000 Ft	255 000 Ft	330 000 Ft	15 napon túl

(4) Az (1)–(2) bekezdés szerinti jogosulatlan úthasználat esetében megállításon, vizuális ellenőrzéskor a helyszínen a gépjármű vezetője köteles a megfelelő pótdíjat, vagy a pótdíjkülönbözetet megfizetni. Ennek elmulasztása esetén a pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű – a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának nyilvántartása szerinti – tulajdonosa (üzembentartója) köteles.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság először a Kkt. 47. §-ával összefüggésben előterjesztett mulasztás megállapítása iránti kérelemmel foglalkozott.

1.1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy jogbizonytalanságot okoz-e és ezáltal alkotmányellenes-e, hogy a Kkt. 47. §-a az „üzemben tartó” fogalmát nem határozza meg.

A Kkt. 47. § *t)* pontja kizárólag a „belföldi üzemben tartó” fogalmát tartalmazza: az az üzemben tartó, akinek (amelynek) lakó-, szokásos tartózkodási, illetve székhelye a Magyar Köztársaság területén van. E jogszabály nyilvánvalóan a „belföldi” kifejezést értelmezi. Emellett a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi

LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Knytv.) 2. § 9. pontja a következőképpen határozza meg az üzemben tartó fogalmát: „a jármű tulajdonosa, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a járműnyilvántartásba bejegyezték”. Az üzemben tartó fogalma számos jogszabályban, az absztrakció különböző fokán fordul elő. Az általános, a különös és a konkrét normák összefüggő joglogikai rendszert alkotnak, az „üzemben tartó” *terminus technicus*a is e rendszerben értelmezendő és alkalmazandó. Önmagában az, hogy a Kkt. egy közismert jogi fogalmat használ és – anélkül, hogy maga is definiálná – annak tartalmát adottnak tekinti, nem teszi a szabályozást alkalmazhatatlanná és alkotmányossági szempontból hiányossá. Ezért a Kkt.-val összefüggésben mulasztás nem állapítható meg.

1.2. Az üzemben tartó fenti fogalmától eltérően az „ideiglenes üzemben tartó” konkrét fogalmát egyetlen jogszabály sem tartalmazza, ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy ennek hiánya mulasztást valósít-e meg, és ennek folytán alkotmányellenes helyzetet idéz-e elő. A 4/1999. (III. 31.) AB határozatában az Alkotmánybíróság összefoglalta a mulasztással kapcsolatban kialakult és azóta is töretlen gyakorlatát. E szerint „[a]z Alkotmánybíróságnak e kérdés eldöntésére vonatkozó hatáskörét az (...) 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.” (ABH 1999, 52, 56–57.) Emellett a 22/1990. (X. 16.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[ö]nmagában valamely jogi szabályozást igénylő kérdés szabályozásának elmulasztása azonban nem minősül mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek” (ABH 1990, 83, 86.).

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy alkotmányellenes törvényhozói mulasztás nem állapítható meg, mivel az üzemben tartó általános fogalmából az „ideiglenes” üzemben tartó fogalma levezethető, vagyis a szabályozás jogbizonytalanságot nem teremt, így nem állapítható meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme sem. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint „nem hagyható (...) figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálatnál a jogszabálynak az az értelmezése, amelyet a joggyakorlat egységesen követ, vagyis a jogszabálynak az élő jogban megnyilvánuló normatartalma. (...) Az Alkotmánybíróság elkerüli (...) a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 267.] Önmagában az a tény, hogy az ideiglenes üzemben tartó fogalmának meghatározásáról egy törvény nem rendelkezett, (ezért az indítványozók álláspontja szerint az nem alkalmazható egyértelműen), a jogrendszer egésze szempontjából nem tekinthető mulasztásnak és nem ütközik a jogállamiság alkotmányos követelményébe sem. Az esetleges sérelmes

minősítéssel (téves jogalkalmazói döntéssel) szemben a jogalanyok a bírói utat (Ptk. 7. §), vagy más jogorvoslatot vehetnek igénybe. Az üzemben tartó fogalmának a Ptk. alapján kialakult egységes joggyakorlatára, és a Knytv. jármű üzemben tartó fogalmára figyelemmel az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztást és ennek folytán az alkotmányellenességet nem állapította meg, így az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az R3. 7/A. § (4) bekezdését – amely szerint a pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű tulajdonosa (üzemben tartója) köteles – vizsgálta meg abból a szempontból, hogy sérül-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, a 9. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 70/A. §-a.

2.1. Az indítványozó szerint az R3. támadott rendelkezése a jogállamiság követelményébe ütközik, mert az általános felelősségi viszonyoktól eltérő szabályozás magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, továbbá túlmutat a Kkt. 48. § (3) bekezdésében szabályozott felhatalmazáson. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság – az indítvány tartalma alapján – megállapítja, hogy az indítványozó nyilvánvalóan az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének sérelmét állította, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére tévesen hivatkozott. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmány 37. § (3) bekezdése tekintetében végezte el.

Ezzel összefüggésben azt kellett megvizsgálni, hogy a pótdíj fizetési kötelezettségnek végső soron a gépjármű tulajdonosára (mint tipikus, leggyakoribb üzemben tartójára) telepítése ellentétes-e magasabb rendű jogszabállyal. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen esetben a jogalkotó a mögöttes felelősség egy speciális formájáról rendelkezett, ami a Ptk. általános szabályából levezethető, és amely konkrétan az autópálya használati jogosultság ellenőrzésére kialakított rendszer sajátosságából fakad. Az Alkotmánybíróság utal továbbá arra is, hogy a tulajdonos (üzemben tartó) nincs elzárva attól, hogy szerződésben előre kikösse a gépjárművet használó tevékenysége vagy mulasztása miatt utólag felmerülő költségek megfizetésének kötelezettségét, erre biztosítékot (kauciót) kérjen a gépjárművet ténylegesen használótól, illetve az eljárás során a tényleges használót megnevezve saját mögöttes felelősségét utólag vitassa (pl. perbehívással), és ennek során a felelősség alól magát kimentse, vagy éppenséggel ezen esetek előfordulását (pl. éves jogosultság megvásárlásával, és a bérleti díjba való beépítésével) megelőzze. Önmagában ezen jogalkotói megoldás tehát nem ellentétes az indítványozó által is hivatkozott magasabb rendű jogszabállyal, a Ptk.-val. A kár- (kockázat-) telepítés adott módja összhangban van a tulajdonosi teherviselés (*casus nocet domino*) és az „akié a haszon, azé a kockázat” nemzetközileg elfogadott jogelveivel is.

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az R3.-at abból a szempontból vizsgálta, hogy az a tartalmi kérdések tekintetében nem lépi-e túl a felhatalmazó törvényi rendelkezés kereteit, nem sérül-e az Alkotmány 37. § (3) beke-

dése. Az indítványozó szerint azért alkotmányellenes a szabályozás, mert a felhatalmazó rendelkezés nem utal arra, hogy a pótdíj megfizetésére kötelezettek körét a GKM rendelet megállapíthatja.

A törvényi felhatalmazás, azaz a Kkt. 48. § (3) bekezdésének g) pontja az országos közutak, illetve azok egyes szakaszaira vonatkozó díjak mértékének, ezek megfizetésének elmaradása esetén a pótdíj mértékének, a fizetés módjának és feltételeinek, valamint a beszedett díj és pótdíj kedvezményezettjének meghatározására ad felhatalmazást.

A Kkt. 33/A. § (1) és (2) bekezdései értelmében a külön jogszabály szerinti díjköteles gyorsforgalmi utak meghatározott időtartam alatt – 3500 kg megengedett össztömeget meg nem haladó és azt meghaladó gépjárművel – történő használatáért díjat (használati díj), ennek elmulasztása esetén pótdíjat kell fizetni. A Kkt. 15. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 33/A. § szerinti használati díj, valamint pótdíj megfizetéséről a gépjármű tulajdonosa (üzemben tartója) gondoskodik. Maga a Kkt. tehát az a jogszabály, mely meghatározza a használati díj, valamint a pótdíj megfizetésére köteles személyt, az R3. pusztán a törvényben nevesített jogalany kötelezettségének mértékét határozza meg. A jogszabálynak az élő jogban megnyilvánuló normatartalma, azaz az üzemben tartó fogalma magában foglalja a gépkocsi mindenkor vezetőjét is az esetleges tulajdonosi minőségétől függetlenül. Azzal, hogy vizuális ellenőrzéskor a helyszínen a gépjármű vezetője köteles a pótdíjat megfizetni, az R3. nem lépi túl a felhatalmazó jogszabályi rendelkezés kereteit, mivel új jogalanyt nem épít be a normába. Ebben az esetben – összhangban az indoklás III. 1.1. pontjában kifejtettekkel – a gépjárművet éppen vezető személy minősül „aktuálisan”, ideiglenesen üzemben tartónak, ő az, aki jogellenes magatartása (ellenérték megfizetésének elmulasztása) miatt felelősséggel (a pótdíj megfizetésének kötelezettségével) tartozik. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó nem lépte túl a felhatalmazó jogszabály által meghatározott kereteket, az R3. 7/A. § (4) bekezdése nem ütközik az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe, ezért az indítványt ebből az okból is elutasította.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság az R3. 7/A. § (4) bekezdésének az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdésébe, valamint a 70/A. §-ába való vélt ütközése vonatkozásában az alábbiakat állapította meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincs érdemi és közvetlen alkotmányos összefüggés az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés – a pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű tulajdonosa (üzemben tartója) köteles – és az Alkotmány hivatkozott rendelkezései – a piacgazdaság, a vállalkozás joga és a gazdasági verseny szabadsága, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma – között, különös tekintettel az e határozat indoklásának fenti III. 2.1. pontjában foglaltakra. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991,

716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság ezután azt vizsgálta, hogy a késedelmes fizetés többlet „pótdíjjal” való szankcionálására [R3. 7/A. § (1), (2) és (3) bekezdései] van-e a jogalkotónak törvényi felhatalmazása.

A Kkt. 48. § (3) bekezdésének g) pontja felhatalmazást ad arra, hogy a miniszter, az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben a díjfizetéssel érintett országos közutakat – ideértve az erre irányuló koncessziós szerződés alapján működtetett országos közutat is – vagy azok egyes szakaszait, a díj, valamint megfizetésének elmaradása esetén a pótdíj mértékét, a fizetés módját és feltételeit, valamint a beszedett díj és pótdíj kedvezményezettjét – a Kormány által jóváhagyott elvek alapján – rendeletben állapítsa meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a pótdíj mértékének meghatározására adott felhatalmazás magában foglalja azt is, hogy a rendelet a pótdíj mértékét a fizetési késedelem időtartamának függvényében eltérő összegekben határozza meg. A törvényi felhatalmazás meglétére tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság végül a Kkt. 48. § (5) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítványt vizsgálta meg és az indítványozó által vélt mulasztás vonatkozásában az alábbiakat állapította meg. A támadott rendelkezést a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról szóló 2006. évi IX. törvény 17. §-a az indítványozó kérelmének megfelelően módosította, a kivételek közé beiktatta a Kkt. 15. § (3) bekezdését. Tekintettel arra, hogy a Kkt. támadott rendelkezésének módosítása következtében az indítvány okafogyottá vált, az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben az eljárást – az Ügyrend 31. § e) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2008. április 15.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

716/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 64. § (1)–(2) bekezdése, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 66/B. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 61. § (5) bekezdése megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 64. § (1) bekezdése, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tny.vhr.) 66/B. § (2) bekezdése, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 61. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az indítványozó baleseti járadékban részesült. Öregségi nyugdíja megállapításakor az 1998. január 1-jéig hatályos, a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: T.) 38. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – amely szerint a jogosultat csak egy nyugellátás illeti meg – utóbbit választotta. A Tny. már nem tartalmazott a különböző címen járó nyugellátások vonatkozásában kizáró szabályt, az indítványozó azonban csak 2004. évben igényelte baleseti járadékának 1998. január 1-jétől történő újbóli folyósítását. Kérelmének a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a Tny.vhr. 66/B. § (2) bekezdése és az ennek folytán alkalmazandó Tny. 64. § (1) bekezdése alapján csak hat hónapra visszamenőleg adott helyt. A határozat felülvizsgálata tárgyában indított per jelenleg szünetel.

Az indítványozó szerint a Tny. és a Tny.vhr. kifogásolt rendelkezései az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköznek, mert a járadék újbóli folyósításának kérelemhez kötése, illetőleg a visszamenőleges folyósítás hat hónapi

időtartamban történő meghatározása „hátrányos megkülönböztetésben részesíti az idős korosztályt, azokat, akik már nincsenek abban a helyzetben, hogy a jogszabályváltozásokról tájékozódjanak.” Egyben sérül az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jog is azáltal, hogy „a baleseti járadék folyósításának szüneteltetése okot adó jogszabály hatályon kívül helyezését követően (...) megfelelő tájékoztatás és a jogszabályi változásra figyelmeztetés hiányában (...) a jogosultak nem kapják a baleseti járadékot.”

A Tny. 64. § (1) bekezdése kapcsán az indítványozó azt is kifejtette, hogy az ellentétben áll az Ebtv. 61. § (5) bekezdésével, amely azt tartalmazza, hogy a jogerősen elbírált ügyben benyújtott ismételt igénybejelentést – ha az korábban fel nem hozott és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tényeket vagy bizonyítékokat nem tartalmaz – érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Álláspontja szerint a járadék újbóli folyósítására vonatkozó kérelem ez utóbbi rendelkezés hatálya alá esik, ezért e két szabály a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdésébe ütközik, amelyre tekintettel kérte azok megsemmisítését.

2. A Tny. 64. §-a helyébe a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 92. §-a új rendelkezést léptetett, míg a Tny.vhr. 66/B. § (2) bekezdését a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról rendelkező 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 219/2005. (X. 13.) Korm. rendelet módosította.

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.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.] Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a Tny. jelenleg hatályos 64. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakkal, illetőleg a Tny.vhr. kifogásolt 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:

„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 rendelkezésének szabálya:

a) Az indítvány benyújtásakor hatályos szöveg:

„64. § (1) A nyugellátást írásban, meghatározott formában kell igényelni. Az igényt visszamenőleg legfeljebb hat hónapra lehet érvényesíteni. Az ellátást legkorábban az igénybejelentés napját megelőző hatodik hónap első napjától lehet megállapítani.”

b) Az indítvány elbírálásakor hatályos szöveg:

„64. § (1) A nyugellátást írásban, kizárólag az e célra rendszeresített nyomtatványon (a továbbiakban: igénybejelentő lap) kell igényelni.

(2) Az igényt visszamenőleg legfeljebb hat hónapra lehet érvényesíteni, az ellátást a jogosultsági feltételek fennállása esetén legkorábban az igénybejelentés időpontját megelőző hatodik hónap első napjától lehet megállapítani. Az igényt az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni.”

3. A Tny.vhr. rendelkezése:

a) Az indítvány benyújtásakor hatályos szöveg:

„66/B. § (2) A jogosultsági feltételek fennállása esetén a szüneteltetett nyugellátás, baleseti járadék újbóli folyósítására – a Tny. 64. § (1) bekezdésének alkalmazásával – a jogosult kérelmére kerülhet sor.”

b) Az indítvány. elbírálásakor hatályos szövege:

„66/B. § (2) A jogosultsági feltételek fennállása esetén a szüneteltetett nyugellátás, baleseti járadék újbóli folyósítására – a Tny. 64. § (2) bekezdésének alkalmazásával – a jogosult kérelmére kerülhet sor.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 132. § (2) és (3) bekezdése 1998. január 1-jével léptette hatályba a Tny.-t és az Ebtv.-t, ezzel egyidejűleg vesztette hatályát a T.

A Tny. vizsgált rendelkezése az „Igényérvényesítés és eljárási szabályok” című fejezetben szerepel, amely a társadalombiztosítási nyugellátás iránti igények érvényesítéséről, az igényelbíráló szervek határozathozatali kötelezettségéről rendelkezik. A baleseti járadék – mint egészségbiztosítási ellátás – kikerült a Tny. szabályozási köré-

ből, és az az egészségbiztosítás rendszerében, az Ebtv. 51. § (2) bekezdése alapján, az Egészségbiztosítási Alap által finanszírozottan jár. Az Ebtv. 61. § (1) és (2) bekezdése azonban az új igények érvényesítéséről rendelkezik, a szüneteltetett baleseti ellátás újbóli folyósításának szabályait a Tny. tartalmazza.

2. Az indítványozó az igényérvényesítés kérelemhez kötöttségét és a visszamenőleges folyósítás időbeli korlátozását tartotta a diszkrimináció tilalmába ütközőnek.

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 első sorban 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 mind egyikük 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.]

Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.)

A Tny. vizsgált rendelkezése a járadék újbóli folyósítást kérelemhez köti, és a folyósítást nem a hatálybalépésétől, hanem hat hónapra visszamenőleg teszi lehetővé, a Tny.vhr. utaló szabálya szerint pedig e rendelkezés alkalmazandó az újból jogosulttá vált személyi kör tekintetében is. A Tny. szabályozási koncepciója szempont-

jából nem alkotnak elkülönült, önálló csoportot azok a jogosultak, akiknek az ellátása szünetelt, feléledt, vagy akik más társadalombiztosítási pénzbeli ellátási igényt érvényesítenek; valamennyi nyugellátási, vagy egészségbiztosítási pénzbeli ellátás igénylése tekintetében azonos feltételeket szab. A rendelkezések tehát a jogérvényesítés módja tekintetében nem teremtenek egyenlőtlenséget az igénylők között.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. 64. § (1)–(2) bekezdése és a Tny.vhr. 66/B. § (2) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, és e tekintetben az indítványt elutasította.

3. Az indítványozó az Alkotmány 70/E. §-ába ütközőnek tartotta, hogy a rendelkezések a járulék folyósítását kérelemhez, a jogosult döntéséhez kötötték.

Az Alkotmánybíróság a 32/1996. (VI. 15.) AB határozat rendelkező részében alkotmányos követelményként határozta meg: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.” (ABH 1998, 251.) A szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 162, 163.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.]

A kifogásolt szabályok nem e jogok biztosítását tartalmazzák, hanem az arra vonatkozó igény érvényesítésének mikéntjét, ezért a támadott rendelkezés és az Alkotmány 70/E. §-a között ebben a vonatkozásban alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 716, 717.]

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

IV.

Az indítványozó a Tny. 64. § (1) bekezdése és az Ebtv. 61. § (5) bekezdése megsemmisítését azért is kérte, mert a két rendelkezés ellentétben áll egymással.

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, hogy a két szabály – vélt – ellentéte mely alkotmányi rendelkezést sérti.

E tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban érdemben nem volt elbírálni, ezért azt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § d) pontja alapján Alkotmánybíróság visszautasította.

Budapest, 2008. április 7.

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

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

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

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

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

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

808/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 103. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványá-

ban a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 103. §-ának az Alkotmány „magántulajdon védelmét biztosító” 9. §-ába, valamint a tulajdonhoz való jogot védő 13. §-ába ütközését állította. A támadott rendelkezés szerint a gépjárművek lefoglalásakor a végrehajtó köteles a forgalmi engedélyt és a gépjármű törzskönyvét is lefoglalni [Vht. 103. § (1) bekezdés]. E rendelkezés tehát kizárja, hogy az adós a lefoglalt gépjárművet használja, azaz a Vht. szerinti lefoglalás a használat jogát akadályozza. Az indítványozó szerint azonban „ezt a megoldást a végrehajtó mérlegelési jogkörébe kellene adni” azzal, hogy a forgalmi engedélyt csak akkor lehessen lefoglalni, ha valószínű, hogy az adós a lefoglalt ingóságot nem fogja megőrizni. Mindezekre tekintettel a Vht. 103. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. A Vht.-nak az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„103. § (1) Gépjármű lefoglalása esetén a végrehajtó köteles a forgalmi engedélyt és a gépjármű törzskönyvét is lefoglalni. Ha ez bármilyen okból nem lehetséges, a forgalmi engedély, illetve a törzskönyv lefoglalásának megíiusulását és ennek okát a foglalási jegyzőkönyvben fel kell tüntetni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kizárólag a Vht. 103. § (1) bekezdésének az Alkotmány köztulajdon és magántulajdon egyenlő védelmét biztosító 9. § (1) bekezdésébe, valamint a tulajdonhoz való jogot védő 13. § (1) bekezdésébe ütközését állította. Erre tekintettel az alkotmányossági vizsgálatot is kizárólag a Vht. 103. § (1) bekezdésére folytatta le.

2. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelmének az elve fogalmazódik meg. Azonban az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelmet nem az Alkotmány 9. § (1) bekezdéséből, hanem az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott tulajdonhoz való jogból vezette le. A 21/1990. (X. 4.) AB határozat értelmében az Alkotmány 9. § (1) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése

jogegyenlőségi tételének, valamint a 9. § (2) bekezdésbe foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatott kifejtése. Erre tekintettel az indítványozó által támadott Vht. 103. § (1) bekezdése és az Alkotmány 9. § (1) bekezdése között az indítványozó által hivatkozott azon okból, hogy a lefoglalás a használat jogát akadályozza, érdemi, tényleges és közvetlen alkotmányos összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 9. § (1) bekezdése tekintetében elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság a jövedéki termékek lefoglalásával és elkobzásával kapcsolatban hozott 33/2002. (VII. 4.) AB határozatában megállapította, hogy „[a] lefoglalás és az elkobzás kétségkívül a tulajdont érintő intézkedés, függetlenül attól, hogy melyik jogág szabályozása teszi annak alkalmazását lehetővé”. (ABH 2002, 173, 178–179.) A Vht.-nak az „Egyes dolgok lefoglalásának eltérő szabályai” címszó alatt szereplő gépjármű lefoglalása nyilvánvalóan korlátozza a tulajdonjog tartalmát adó részjogosítványok közül a használat és a rendelkezés jogát is, hiszen az adós a lefoglalt gépjárművet – forgalmi engedély és törzskönyv hiányában – nem használhatja és nem is rendelkezhet vele.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a]z 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. (...) Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanazon szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 379–380.)

Maga a Vht. javaslatához fűzött miniszteri indokolás fogalmaz úgy, hogy „a jog érvényesülését általában az önkéntes követés jellemzi, végső soron azonban az állam kényszerítő ereje juttatja érvényre a jogot. Ilyen kényszerítő jellegű eljárás a bírósági végrehajtás is, amely nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait érvényre juttassák, e határozatokon,

továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket az adósoktól behajtsák. Ezért a bírósági végrehajtás fontos szerepet tölt be az igazságszolgáltatás feladatainak megoldásában, a jogrendszer gyakorlati megvalósításában.” A végrehajtási eljárás megindításának oka az, hogy az adós a kötelezettségét bírósági vagy közigazgatási határozat alapján önként nem teljesítette, és magának a végrehajtást kérőnek az érdeke indokolja, hogy az állam kényszerrel bírja rá a teljesítésre. Ebből következően a végrehajtási eljárásban foganatosított, és jelen esetben az indítványozó által támasztott gépjármű lefoglalásának oka a végrehajtást kérő vagyoni követelésének biztosítása, vagyoni érdekeinek érvényre juttatása. E tekintetben a tulajdonjog részjogosítványainak a lefoglalás eszközével történő korlátozása a végrehajtást kérő tulajdonhoz való jogának biztosítására szolgál, azaz a tulajdonjog ilyen értelemben vett korlátozása nemhogy nem sérti a tulajdonhoz való jogot, hanem épenséggel annak a végrehajtást kérő számára történő teljesebb érvényre juttatását biztosítja. Különösen erőteljesen érvényesül ez a gépjárművek lefoglalása esetén, hiszen ha az adós a gépjárművét a lefoglalás ellenére minden esetben továbbra is korlátozás nélkül használhatná (adott esetben elhasználhatná, értéktelenné tehetné), a végrehajtást kérő alapvető vagyoni érdekei sérülnének. Az Alkotmánybíróság rámutat azonban arra, hogy a Vht. 103. § (5) bekezdése kivételes esetben lehetőséget biztosít, hogy a természetes személy adós foglalkozásának gyakorlásához nélkülözhetetlen gépjármű lefoglalásakor – a zár alá vétel alkalmazásának kivételével – csak a törzskönyvet foglalja le a végrehajtó. Az adós ebben az esetben a gépjárművet annak értékességéig használhatja.

A fentiekre tekintettel tehát a lefoglalással – mivel az az adós „nemteljesítése” (jogellenes magatartása) okán, a végrehajtást kérő tulajdonhoz való joga biztosítása céljából, azaz kényszerítő okból történt – nem valósul meg a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozása, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2008. április 14.

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

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

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

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

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

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

775/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 36. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó utólagos normakontroll kérelmet terjesztett elő a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Idtv.1.) 18. § (9) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére. A vizsgálni kért szabály értelmében a belügyminiszter (2007. január 1-jét követően az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter) a letelepedést kivételes méltányosságból engedélyezheti akkor is, ha a kérelmező egyes törvényi feltételeknek nem felel meg, ilyenkor azonban a miniszter határozata ellen jogorvoslatnak nincs helye. Az indítványozó álláspontja szerint a jogorvoslat kizárása sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jogot. Kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság korábbi döntései értelmében a jogorvoslathoz való jog az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti, amely követelménynek az Idtv.1. 18. § (9) bekezdése nem felel meg. Utalt az indítványozó a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 4. § (3) bekezdésével való ellentétre is. Az indítványozó szerint a Ket. e szabálya az Idtv.1. jelölt rendelkezésének alkalmazását tekintve is a jogorvoslat biztosításának kötelezettségéről szól, így a két törvény között ellentmondás is fennáll. Az indítványozó a fentiek alapján határozott kérelmet fogalmazott meg az Idtv.1. 18. § (9) bekezdésének megsemmisítésére.

Az indítvány benyújtását követően az Idtv.1.-et teljes egészében hatályon kívül helyezte a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Idtv.2.) 109. § (6) bekezdés a) pontja 2007. július 1-jével. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a letelepedést méltányosságból engedélyező miniszteri döntés jogintézményét, és az e döntés elleni jogorvoslatot kizáró szabályt az Idtv.2. is tartalmazza. Az Idtv.2. 36. § (3) bekezdése tartalmában megegyezik az indítványozó által jelölt Idtv.1.

18. § (9) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányossági vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival alkotmányjogi szempontból azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398, 406.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az Idtv.2. 36. § (3) bekezdése tekintetében folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány irányadó tételei alapján:

„50. § (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

(...)

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

2. Az Idtv.1. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései szerint:

„18. § (1) Letelepedés céljából engedélyt az a külföldi kaphat,

a) aki beutazásától számítva legalább három éven át megszakítás nélkül jogszerűen és életvitelszerűen Magyarországon tartózkodott, kivéve, ha a jogszerű tartózkodás célja tanulmányok folytatása volt;

b) akinek magyarországi lakhatása és megélhetése biztosított;

c) akivel szemben az e törvényben meghatározott kizáró ok nem áll fenn; illetőleg

d) akinek a letelepedését a belügyminiszter kivételes méltányosságból engedélyezte.”

(...)

„(8) Ha a kérelmező az (1) bekezdés a)–b) pontjában meghatározott feltételek hiányában kéri a belügyminisztertől a letelepedés kivételes méltányosságból történő engedélyezését, a kérelem csak akkor teljesíthető, ha a külföldi letelepedése közérdeket nem sért.

(9) A belügyminiszter határozata ellen jogorvoslatnak nincs helye.”

3. Az Idtv.2. rendelkezései szerint:

„33. § (1) Az a harmadik országbeli állampolgár kaphat ideiglenes letelepedési engedélyt, nemzeti letelepedési engedélyt vagy EK letelepedési engedélyt,

a) akinek a Magyar Köztársaság területén lakhatása és megélhetése biztosított,

b) aki az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja, és

c) akivel szemben az e törvényben meghatározott kizáró ok nem áll fenn.”

(...)

„35. § (1) A Magyar Köztársaságban történő letelepedés céljából nemzeti letelepedési engedélyt – a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki tartózkodási engedéllyel vagy ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkezik, és

a) a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább három éven át jogszerűen és megszakítás nélkül a Magyar Köztársaság területén tartózkodott;

b) a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább egy éve – a házastárs kivételével – családtagként vagy eltartott felmenőként családi életközösségben él bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgárral;

c) bevándorolt, letelepedett, illetve menekültként elismert harmadik országbeli állampolgár házastársa, feltéve, hogy a házasságot már a kérelem benyújtását megelőzően legalább két éve megkötötték;

d) magyar állampolgár volt, de állampolgársága megszűnt, illetve akinek felmenője magyar állampolgár vagy magyar állampolgár volt.”

(...)

„36. § (1) Különös méltánylást érdemlő körülmény esetén a harmadik országbeli állampolgár az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter döntése alapján a 33. § (1) bekezdésben és a 35. § (1) bekezdésben foglalt feltételek hiányában is kaphat nemzeti letelepedési engedélyt.

(2) Az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter az (1) bekezdés szerinti eljárása során a kérelmező egyéni körülményeit, családi kapcsolatait és egészségügyi állapotát értékeli különös méltánylást érdemlő körülményként, valamint figyelembe veszi a Magyar Köztársaság közérdekét.

(3) Az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter határozata ellen jogorvoslatnak nincs helye.”

(...)

„109. § (6) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti

a) a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény;”

4. A Ket. vonatkozó szabálya értelmében:

„4. § (3) A törvényben meghatározott kivétellel az ügyfél fellebbezést, újrafelvételi kérelmet, méltányossági kérelmet, jogszabálysértés esetén a bírósághoz keresetet nyújthat be.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az idegenrendészettel kapcsolatos eljárások sajátos helyet foglalnak el a különböző eljárások között. A hazai

jogalkotónak ezen eljárások szabályozásakor a nemzeti érdekek figyelembevétele mellett tekintettel kell lennie az Európai Unió migrációs tárgyú jogalkotására, át kell ültetnie a hazai jogba a közösségi jog vonatkozó szabályait. Ugyanakkor a megalkotott belső jogszabálynak az Alkotmány rendelkezéseivel is összhangban kell állnia. Az indítvány a letelepedéssel kapcsolatos kérdéseket érinti. Az Idtv.2. a letelepedett státusz három jogcímét ismeri: az ideiglenes letelepedési engedélyt, a nemzeti letelepedési engedélyt és az EK letelepedési engedélyt. Az Idtv.2. a nemzeti letelepedési engedély szabályai között tartalmazza a miniszter méltányossági döntése elleni jogorvoslatot kizáró rendelkezést. Az Alkotmánybíróság a vizsgálatot – az indítvány szerint – az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szempontjából folytatta le.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a jogorvoslati jogot rögzíti. Az ehhez tartozó alkotmánybíróági értelmezés hangsúlyozta: „a jogorvoslati jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezetten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége” [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.].

A testület többször rámutatott arra, hogy elégséges az egyfokú jogorvoslat, és az Alkotmány a jogalkotóra bízta annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszert hoz létre [1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 110.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslati jog tényleges érvényesüléséhez is szükséges a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 156.; 286/B/1995. AB határozat, ABH 2001, 795, 797.]

A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát – azon belül a mérlegelés alapján meghozott döntéseket – illetően (az Alkotmány 50. §-át is figyelembe véve) az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: „A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése (...) alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. (...) Azok a jogszabályok amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.] Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslati jog a jogalkotóval szemben azt a követelményt támasztja, hogy jogszabály biztosítsa mindazok számára, akiknek jogát, jogos érdekét a bíróság, közigazgatási szerv vagy más hatóság határo-

zata sérti a magasabb szintű fórumhoz, illetőleg más szervhez fordulás lehetőségét a döntés felülvizsgálata érdekében. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási döntések kapcsán a 498/D/2000. AB határozatban rámutatott arra, hogy az „Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből nem következik kényszerítően a jogalkotónak az a kötelezettsége, hogy valamely közigazgatási hatáskör gyakorlása során mérlegelési jogkört adjon a jogalkalmazónak, s nem vezethető le a jogorvoslati jogból a méltányosság gyakorlására való jogszabályi felhatalmazás kötelezettsége sem.” (ABH 2003, 1202, 1206.)

2. Az Idtv.2. 33. §-a a harmadik országbeli állampolgárok mindhárom letelepedett státuszát érintő általános feltételeket tartalmazza, míg a 35. § részletesen meghatározza, hogy milyen feltételeknek kell megfelelnie a harmadik országbeli állampolgárnak ahhoz, hogy nemzeti letelepedési engedélyt kaphasson. A nemzeti letelepedési engedélyt az itt szabályozott feltételek megléte esetén és az itt szabályozott eljárásban lehet megszerezni. Ezen eljárás során a jogorvoslati biztosított, a letelepedési engedély elutasítása esetén bírósághoz lehet fordulni. Az indítványozó a nemzeti letelepedési engedély megszerzésének nem e szabályait támadja, hanem az ez alóli kivételt: a méltányosságból történő engedélyeztetést. Az Idtv.2. 36. §-a – amely a méltányossági eljárás feltételeit fogalmazza meg – az (1) bekezdésében kifejezetten ki is emeli, hogy méltányossági eljárásra akkor kerülhet sor, ha a 33. § (1) bekezdésben és a 35. § (1) bekezdésben foglalt feltételek nem állnak fenn. Figyelembe véve az Alkotmánybíróság fentebb idézett 498/D/2000. AB határozatát az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ha a törvényhozás a méltányosság alapján történő ezen eljárást egyáltalán nem szabályozta volna, akkor sem került volna szembe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. Az általában megkövetelt feltételek hiányában történő nemzeti letelepedési engedély méltányosságból való kiadása (azaz a 36. §-ban foglalt eljárás) tehát magához az alapeljáráshoz képest (akár az abban rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerítését követően is) egy újabb eljárásnak tekinthető. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésből, de az 50. §-ából sem vezethető le, hogy ebben az esetben a döntés ellen még bírói utat is biztosítani kell. Az Idtv.2. 36. § (2) bekezdése szabályozza a miniszteri döntés során figyelembe veendő szempontokat, úgymint a kérelmező egyéni körülményei, családi kapcsolata, egészségügyi állapota, valamint a Magyar Köztársaság közérdeke az, ami figyelembe veendő a döntésnél. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem ellentétes az Alkotmánnyal, hogy a törvényi feltételeknek egyébként meg nem felelő kérelmező esetén – a törvényben előírt mérlegelési szempontokat figyelembe véve – az Idtv.2. az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter határozata ellen nem biztosít jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a miniszternek biztosított ezen méltányosságból hozott döntése kizárólag kedvezményt biztosító döntés, amit a fentebb bemutatott speciális eljárásban hoz. Minderre tekintettel az

Alkotmánybíróság az Idtv.2. 36. § (3) bekezdésének az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközésének megállapítását kezdeményező indítványt elutasította.

3. Az indítványozó hivatkozott továbbá arra, hogy a jogorvoslatot kizáró törvényi szabály ellentétes a Ket. 4. § (3) bekezdésével is. Az Alkotmány erre vonatkozó gyakorlata szerint „...a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. (...) Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.].

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság – tartalmában – az Idtv.2. 36. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. április 21.

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

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

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

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

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

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

309/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó jogszabályok alkotmányellenességének

megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény 76. § (4) bekezdésének 1998. január 1. napja és 2004. április 30. között hatályos „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítása irántuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény 114. § (4) bekezdésének „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű jövedéki bírság fizetésére köteles. A jövedéki bírság legkisebb összege 100 ezer forint” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítása iránt folyamatban lévő eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó bíró az előtte 9.K.20.296/2006. sz. alatt folyamatban lévő közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezte a benyújtás időpontjában már hatályon kívül helyezett 1997. évi CIII. törvény (továbbiakban: Jöt1.) 76. § (4) bekezdése „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és a konkrét perbeni alkalmazhatósága kizárásának kimondását.

Az indítványozó álláspontja szerint az, hogy a Jöt1. 76. § (4) bekezdése a jogszabályban meghatározott – jogsértő – tevékenység folytatásakor, kereskedelmi mennyiség esetén a bírságalap tízszeresének megfelelő mértékű jövedéki bírság megfizetését írja elő, sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt, tisztességes eljáráshoz való jogot, és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét azzal, hogy „a jogalkalmazó szervek minden egyéb körülménytől függetlenül kötve voltak (vannak) egy olyan rendelkezéshez, amely járulékos joghátrányként az alapszankció összegének tízszeresét rendeli alkalmazni.” Rögzíti továbbá, hogy álláspontja szerint a normaszövegből „egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkalmazó szervek méltányosságot nem gyakorolhatnak, a jövedéki törvénysértés elkövetésének körülményeitől, a cselekmény súlyától függetlenül a rendelkezést alkalmazni kell; a bírság megfizetésének teljes, vagy részleges mellőzését nem lehet elrendelni.”

2. Ugyanezen bíró egy másik, előtte 9.K.20.882/2006. sz. alatt folyamatban lévő ügyben az eljárás felfüggesztése

mellett kezdeményezte a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény (továbbiakban: Jöt2.) 114. § (4) bekezdése „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű jövedéki bírság fizetésére köteles. A jövedéki bírság legkisebb összege 100.000,-forint” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását, és indítványozta a rendelkezés megsemmisítését is, továbbá kérte a támadott jogszabályhely konkrét perben való alkalmazási tilalmának kimondását. Ezt az indítványát is hasonlóan indokolja, mint az előzőt, ugyanúgy az Alkotmány 2. § (1) és 57. § (1) bekezdéseinek sérelmét állítja, mint az elsőként ismertetett ügyben.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat tartalmi azonosságukra tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

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

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

2. A Jöt1. 1998. január 1. napja és 2004. április 30. napja között hatályban volt, az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„76. §(...)

(4) A jövedéki termékkel gazdasági tevékenységet folytató egyéni vállalkozó és más gazdálkodó szervezet (a Polgári Törvénykönyvről szóló, többször módosított 1959. évi IV. törvény 685. § c) pont], amennyiben az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott tevékenységet folytat, a (3) bekezdés szerinti bírságalap ötszörösének, kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű jövedéki bírság fizetésére köteles.”

A Jöt2. indítvánnyal érintett, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„114. § (...)

(4) A jövedéki termékkel gazdasági tevékenységet folytató egyéni vállalkozó és más gazdálkodó szervezet [a Polgári Törvénykönyvről szóló, többször módosított 1959. évi IV. törvény 685. § c) pont], amennyiben az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott tevékenységet folytat, a (3) bekezdés szerinti bírságalap ötszörösének, kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű jövedéki bírság fizetésére köteles. A jövedéki bírság legkisebb összege 100 ezer forint.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. A Jöt1.-et 2004. május 1. napjával hatályon kívül helyezte a Jöt2. A Jöt2. 114. § (4) bekezdésének a bírói kezdeményezéssel támadott „[a] jövedéki bírság legkisebb összege 100 ezer forint” szövegrészét a 2007. évi CXXVI. törvény 97. § (2) bekezdése módosította, így 2008. január 1. napjától a hatályos szöveg szerint 100 ezer forint helyett a minimális bírságösszeg 150 ezer forint.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint hatálytalan jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Mivel az indítvány bírói kezdeményezés, az Alkotmánybíróság a már hatályon kívül helyezett Jöt1. és a Jöt2. vonatkozó szakaszának módosítás előtti szövege tekintetében folytatta le az eljárást.

2. Az indítványozó álláspontja szerint azért alkotmány-sértő a Jöt1. és a Jöt2. érintett szövegrésze, mert a jövedéki bírság kiszabásával kapcsolatban a jogalkalmazó szerveknek nincsen lehetőségük méltányosság gyakorlására, a szankció mellőzésére vagy mérséklésére nincsen mód. Az indítványozó szerint ez a szabályozás sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét.

2.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezések benyújtását követően, 2008. január 1-i hatállyal a 2007. évi CXXVI. törvény 99. §-ával a Jöt2.-be beiktatásra került a 116/A. §, amelynek (1) bekezdése szerint a „jövedéki bírság összege kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén hivatalból vagy kérelemre mérsékelhető, illetve kiszabása mellőzhető, ha a körülményekből megállapítható, hogy a jogsértő személy az adott helyzetben a tőle elvárható körülményekkel járt el. A jövedéki bírság mérséklésénél az eset összes körülményét mérlegelni kell, különösen az adózás alól elvont termék, a hamis, hamisított vagy jogtalanul megszerzett adójegy, zárjegy és hivatalos zár mennyiségét, az adóhiány nagyságát, keletkezésének körülményeit, a jogsértő személy jogellenes magatartásának súlyát.” A 116/A. §-t a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell [2007. évi CXXVI. törvény 375. § (6) bek.]. A Jöt2. alapján folyamatban lévő ügyekben, így a bírói kezdeményezés által érintett konkrét perben tehát a beiktatott 116/A. § (1) bekezdése szerint lehetőség van a jövedéki bírság esetében a mérlegelésre, illetve méltányosság gyakorlására. Tekintettel arra, hogy az indítványozó által ismertetett alkotmányos probléma a Jöt2. érintett rendelkezése vonatkozásában a fentiek szerint már nem áll fenn, így az indítvány okafogyottá vált. Mindennek megfelelően az Alkotmánybíróság a Jöt2. „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő

mértékű jövedéki bírság fizetésére köteles. A jövedéki bírság legkisebb összege 100.000,-forint” szövegrészét támadó, az Alkotmány 2. § (1) és 57. § (1) bekezdéseinek sérelmét állító bírói kezdeményezés alapján folyamatban lévő eljárást az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

3. Tekintettel arra, hogy a Jöt1.-re és az annak alapján folyamatban lévő ügyekre a Jöt2. új 116/A. §-a nem alkalmazható, és mivel az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés esetén vizsgálja a hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányosságát, az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Jöt1. 76. § (4) bekezdésének támadott fordulatát az indítványozó által felvetett szempontok szerint.

3.1. Az Alkotmánybíróság 498/D/2000. AB határozatában rögzítette a közigazgatási jogi szankciókra vonatkozó szabályozással kapcsolatos alapvető alkotmányos elvárásokat. Az építésügyi bírság kapcsán fejtette ki, hogy a bírság „közigazgatási jogi szankció, a jogsértő magatartás, az engedély nélküli, illetőleg az engedélytől eltérő építkezés szankciója, a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja. Az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankciókra vonatkozóan. A jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot (pl.: az alkalmazott szabályozás nem sértheti alkotmányellenes módon az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség elvét, az emberi méltósághoz való jogot, a személyes szabadságot, a jogállamiság követelményeit stb.)” (ABH 2003, 1202, 1206.) A közigazgatási jogi szankció mértékének, és egyéb szabályainak kialakításakor tehát a jogalkotót alapvetően csak az Alkotmányban biztosított alapvető jogok és elvek korlátozzák: viszont ezeket sértő módon nem szabályozhatók a közigazgatás által alkalmazandó joghátrányok.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közigazgatási jogi szankciók (is) csak abban az esetben illeszkednek az alkotmányos rendszerbe, ha azok – egyebek között – az arányosság követelményének megfelelnek, máskülönben sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve.

3.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Jöt1. 76. § (4) bekezdésének „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű jövedéki bírság” fordulata a jogállamiság sérelmét okozó szintet elérő mértékben aránytalan szankciónak minősül-e. A „jövedéki jogsértések megelőzése, visszaszorítása kétségkívül alkotmányos cél, amelyhez közérdek fűződik” [33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 173, 181.]. A szabályozás azt célozza, hogy jövedéki terméket semmiképpen ne vonjanak el az adózás alól. A fontos érdek megalapozza a szigorú jogkövetkezményeket, mindazonáltal nem mentesíti a jogalkotót az arányosság követelményének betartása alól. Legyen a védendő érdek bármilyen fontos, a szankciónak arányban kell állnia a jogsértéssel, ellenkező esetben a jogállamiság követelménye sérül.

A társadalombiztosítási és a nyugdíjjárulék mértékének alkotmányosságát vizsgáló határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a járulék „mértéke alkotmányellenessé válik, ha a járulék mértéke akár diszkriminatíve nyer meghatározást, akár pedig olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává, mértéktelessé válik.” (772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519, 521.). Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálja a jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának, igazságosságának a kérdéseit [772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 521.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 203.]. A jogszabályban meghatározott fizetési kötelezettség mértékével az Alkotmánybíróság csak akkor foglalkozik, ha az kirívóan, ésszerű határokon túlmutatóan magas. Az Alkotmánybíróság rögzíti, azzal, hogy a bírság mértékét a bírságalap mértékéhez kötötte a törvény, jogalkotói hatáskörben bizonyos szintű mérlegelésre, arányosításra sor került. Az elérni kívánt célhoz – a jövedéki jogsértések visszaszorításához – képest a bírság mértéke (a bírságalap tízszerese) nem szélsőségesen nagy. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kérdéses fordulat nem eredményez kirívóan magas összegű bírságot. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján elutasította azt a bírói kezdeményezést, amely a Jöt1. 76. § (4) bekezdése „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű jövedéki bírság” fordulatának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközését állította.

3.3. A kezdeményező bíró álláspontja szerint a Jöt1. 76. § (4) bekezdésének „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű jövedéki bírság” fordulata sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásból való jogot is, mivel „a jogalkalmazó szervek minden egyéb körülménytől függetlenül kötve voltak (vannak) egy olyan rendelkezéshez, amely járulékos joghátrányként az alapszankció összegének tízszeresét rendeli alkalmazni.”

„A tisztességes eljárásból való jog mint korlátozhatatlan alkotmányos alapjog, komplex védelmet nyújt” az eljárásban résztvevő fél számára [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABK 2004. május, 363, 371.]. A 6/1998. (III. 11.) AB határozatban „kialakított elvi álláspont szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek megállapítására van lehetőség. (ABH 1998, 91, 95.)” [17/2005. (IV. 28) AB határozat, ABH 2005, 175, 185.] Az, hogy a bíróságnak a Jöt1. alapján nem volt lehetősége mérlegelésre a jövedéki bírságot kiszabó közigazgatási határozat felülvizsgálata során, nem érinti a tisztességes eljárásból való jogot, és így nem jelentheti annak sérelmét. A határozat ellen közigazgatási per keretében bírósághoz fordulhat a határozat címzettje, és a bíróság a jogszabályok adta kereteken belül, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásból való jogot tiszteletben tart-

va, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény közigazgatási perekről szóló XX. fejezetének garanciális szabályai szerint vizsgálja felül a határozatot. A támadott szakasz alapján a jövedéki bírságot a Jöt1. alapján kiszabó hatóság eljárását és döntését a bíróság jogosult az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljárásban felülbírálni, a támadott jogszabályhelyben foglaltak a fellebbviteli fórumot ebben nem akadályozzák meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, a fentieket figyelembe véve nincsen alkotmányosan értékelhető összefüggés a támadott rendelkezés sérelmezett eleme – a bírósághoz telepített mérlegelési jog hiánya – és a tisztességes eljáráshoz való jog között.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság a Jöt1. 76. § (4) bekezdésének „kereskedelmi mennyiség esetében tízszeresének megfelelő mértékű jövedéki bírság” fordulatának az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelmét állító részében a bírói kezdeményezést elutasította, és mellőzte a konkrét ügyben való alkalmazás tilalmának megállapítását.

Budapest, 2008. április 7.

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

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

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

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

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

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

603/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 65. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó szerint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 65. § (1) bekezdése, amely a kamatjövedelemnek minősülő bevételeket határozza meg, az Alkotmány köztelhervisélsére vonatkozó 70/I. §-át sérti.

Kétszer kiegészített indítványának lényeges tartalma szerint az Alkotmány 70/I. §-ának a jövedelmi viszonyokra utaló része alatt a tényleges jövedelmet kell érteni.

A törvényben viszont az indítványozó szerint nem valós jövedelmet is kamatjövedelemnek minősítenek, holott csak az infláció mértékének levonása utáni, „reáljövedelmet” lehetne megadóztatni; a kamatból, ha adóztatják, „le kellene vonni a fogyasztói árindex növekedést, akkor kapjuk meg a jövedelmet”, például ha „a fogyasztói árszínvonal emelkedése meghaladja a kamat%-os mértékét, tehát a tőke nem hogy jövedelmet nem termel, de még értéke is csökken”, akkor ilyen esetben az állam nem adóztathatná alkotmányosan a kamatból származó bevétel egészét.

2. Az indítvány benyújtását követően egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 20. §-a 2008. január 1-jétől módosította az Szja tv. 65. § (1) bekezdése *b*) pontját, illetve az Szja tv. 65. § (1) bekezdését *f*) ponttal egészítette ki.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy a vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival, alkotmányjogi szempontból azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.). A jelen esetben azt lehet megállapítani, hogy az eredetileg támadott szabályok bizonyos mértékű módosulásával és kiegészülésével az indítványban eredetileg felvetett alkotmányossági probléma az új szabályban azonos maradt. Ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az Szja tv. 2008. január 1-jétől hatályos 65. § (1) bekezdése tekintetében folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott szabálya szerint:
„70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. Az Szja tv. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései szerint:

„Kamatjövedelem

65. § (1) Kamatjövedelemnek minősülnek – figyelemmel az (5) bekezdés rendelkezéseire is – a következők:

a) bármely hitelintézeti betét (takarékbetét), folyószámla, bankszámla követelés-egyenlege esetében a ma-

gánszemély és a hitelintézet között fennálló nyilvánosan meghirdetett feltételekkel kötött szerződés (ideértve az üzletszabályzatot, kamatfeltételeket is) alapján jóváírt és/vagy tőkésített kamat;

b) a nyilvánosan forgalomba hozott és forgalmazott, a tőkepiacról szóló törvényben ilyenként meghatározott hitelviszonyt megtestesítő értékpapír, befektetési jegy esetében – figyelemmel az (5) bekezdés rendelkezéseire is -

ba) a magánszemély tulajdonosnak kamat és/vagy hozam címén fizetett – a *bb)* pontban nem említett – bevétel,

bb) a beváltáskor, a visszaváltáskor, az átruházáskor elért bevételből az árfolyamnyereségre irányadó rendelkezések szerint megállapított rész;

c) az *a)–b)* pont rendelkezéseitől eltérően, ha az *a)–b)* pont szerint megállapított kamatjövdelem olyan vagyoni érték (pl. a nyeresémbetétre kisorsolt tárgynyeresemény, az értékpapír), amelyből az adó levonása nem lehetséges, az az összeg, amelyből a (2) bekezdés szerinti adó levonása utáni rész a vagyoni érték szokásos piaci értékével (a nyeresémalappal) egyezik meg;

d) a biztosítási szerződéshez fűződő maradékjogból, a tíz évnél rövidebb lejáratú életbiztosítás egyösszegű lejáratú szolgáltatása címen vagy a három évnél rövidebb lejáratú nyugdíjbiztosítás egyösszegű lejáratú szolgáltatása címen keletkező bevételből az a rész minősül kamatjövdelemnek, amely meghaladja a magánszemély vagy javára más magánszemély által fizetett biztosítási díj összegét (kivéve, ha azt a magánszemély, vagy a más magánszemély költségként elszámolta) vagy az adóköteles biztosítási díj összegét, azzal, hogy nem tekinthető az említett bevételrész kamatnak, ha a biztosításra befizetett díj(ak) akár csak egy része e törvény szerint adómentesnek minősült;

e) a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény alapján átalakult szövetkezet, illetőleg az ilyen szövetkezet csoportos kiválása útján létrejött szövetkezet, valamint az 1993. december 31-éig az 1992. évi I. törvény hatálya alatt megalakult szövetkezet, továbbá az előzőekben felsorolt szövetkezetek közül a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 106. §-a alapján az alapszabálya módosításával tovább működő szövetkezet tagja által a szövetkezetének nyújtott tagi kölcsön kamatának (ideértve a szövetkezeti célrészjegy után a szövetkezet által fizetett kamatot is) azon része, amely a felszámítás időszakában érvényes jegybanki alapkamatot annak legfeljebb 5 százalékkal haladja meg, feltéve, hogy a szövetkezet tagjainak a jogszabályban előírt célokra kívül és mértékeket meghaladóan hitelt nem nyújt, a tagjainak hitelfelvételéhez pénzügyintézetnél fedezetet nem képez, kezességet nem vállal, pénzt elszámolásra – a szokásos üzletvitelhez (pl. anyagbeszerzés, üzemanyag-elszámolás) szükséges mértéken felül – nem ad,

azzal, hogy az *e)* pontban említett esetben az ott meghatározott kamatmértéket meghaladóan, vagy az ott előírt feltételektől eltérően juttatott, kamatként megszerzett bevétel a magánszemély egyéb jövedelme; egyebekben az *a)–d)* pontban nem említett, vagy az abban foglalt feltéte-

lektől eltérően kamatként megszerzett bevétel adókötelezettségének jogcímét e törvény megfelelő szabályainak alkalmazásával kell megállapítani, és az adókötelezettséget (ideértve a jövedelem megállapítását is) ennek megfelelően kell teljesíteni.”

3. Az Szja tv. elbíráláskor hatályos rendelkezései szerint:

„Kamatjövdelem

65. § (1) Kamatjövdelemnek minősülnek – figyelemmel az (5) bekezdés rendelkezéseire is – a következők:

a) bármely hitelintézeti betét (takarékbetét), folyószámla, bankszámla követelés-egyenlege esetében a magánszemély és a hitelintézet között fennálló nyilvánosan meghirdetett feltételekkel kötött szerződés (ideértve az üzletszabályzatot, kamatfeltételeket is) alapján jóváírt és/vagy tőkésített kamat;

b) a nyilvánosan forgalomba hozott és forgalmazott, a tőkepiacról szóló törvényben ilyenként meghatározott hitelviszonyt megtestesítő értékpapír, kollektív befektetési értékpapír esetében – figyelemmel a (6) bekezdés rendelkezéseire is -

ba) a kamatra és/vagy hozamra való jogosultság megszerzése szempontjából meghatározott időpontban történő tulajdonban tartás alapján a magánszemélynek kamat és/vagy hozam címén kifizetett (jóváírt) bevétel,

bb) a beváltáskor, a visszaváltáskor, valamint az átruházáskor [ide nem értve a kollektív befektetési értékpapírnak a tőkepiacról szóló törvény szerinti tőzsdén, valamint bármely EGT-államban, továbbá a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamában működő tőzsdén történő átruházását] a magánszemélyt megillető bevételből – függetlenül attól, hogy az miként oszlik meg nettó árfolyamérték és felhalmozott kamat vagy hozam címén elszámolt tételekre – az árfolyamnyereségre irányadó rendelkezések szerint megállapított rész;

c) az *a)–b)* pont rendelkezéseitől eltérően, ha az *a)–b)* pont szerint megállapított kamatjövdelem olyan vagyoni érték (pl. a nyeresémbetétre kisorsolt tárgynyeresemény, az értékpapír), amelyből az adó levonása nem lehetséges, az az összeg, amelyből a (2) bekezdés szerinti adó levonása utáni rész a vagyoni érték szokásos piaci értékével (a nyeresémalappal) egyezik meg;

d) a biztosítási szerződéshez fűződő maradékjogból, a tíz évnél rövidebb lejáratú életbiztosítás egyösszegű lejáratú szolgáltatása címen vagy a három évnél rövidebb lejáratú nyugdíjbiztosítás egyösszegű lejáratú szolgáltatása címen keletkező bevételből az a rész minősül kamatjövdelemnek, amely meghaladja a magánszemély vagy javára más magánszemély által fizetett biztosítási díj összegét (kivéve, ha azt a magánszemély, vagy a más magánszemély költségként elszámolta) vagy az adóköteles biztosítási díj összegét, azzal, hogy nem tekinthető az említett bevételrész kamatnak, ha a biztosításra befizetett díj(ak) akár csak egy része e törvény szerint adómentesnek minősült;

e) a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi

II. törvény alapján átalakult szövetkezet, illetőleg az ilyen szövetkezet csoportos kiválása útján létrejött szövetkezet, valamint az 1993. december 31-éig az 1992. évi I. törvény hatálya alatt megalakult szövetkezet, továbbá az előzőekben felsorolt szövetkezetek közül a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 106. §-a alapján az alapszabálya módosításával tovább működő szövetkezet tagja által a szövetkezetének nyújtott tagi kölcsön kamatának (ideértve a szövetkezeti célrészjegy után a szövetkezet által fizetett kamatot is) azon része, amely a felszámítás időszakában érvényes jegybanki alapkamatot annak legfeljebb 5 százalékkal haladja meg, feltéve, hogy a szövetkezet tagjainak a jogszabályban előírt célokra kívül és mértékeket meghaladóan hitelt nem nyújt, a tagjainak hitelfelvételéhez pénzügyintézménynél fedezetet nem képez, kezességet nem vállal, pénzt elszámolásra – a szokásos üzletvitelhez (pl. anyagbeszerzés, üzemanyag-elszámolás) szükséges mértéken felül – nem ad;

f) a foglalkoztatói nyugdíjnyújtó intézmény tagját (kedvezményezettjét, örökösét) a tag munkaviszonyának a feltételes jogszerezési időtartam lejártá előtti megszűnése miatt megillető összegből a tag által befizetett hozzájárulás-kiegészítés összegét meghaladó rész,

azzal, hogy az e) pontban említett esetben az ott meghatározott kamatmértéket meghaladóan, vagy az ott előírt feltételektől eltérően juttatott, kamatként megszerzett bevétel a magánszemély egyéb jövedelme; egyebekben az a)–d) és f) pontban nem említett, vagy az abban foglalt feltételektől eltérően kamatként megszerzett bevétel adókötelezettségének jogcímét a felek (a magánszemély és a kamattámogatást juttató személy, valamint az említett személyek és más személy) között egyébként fennálló jogviszony és a szerzés körülményei figyelembevételével kell megállapítani, és ennek megfelelően kell a kifizetőt, illetőleg a magánszemélyt terhelő adókötelezettségeket (ideértve különösen a jövedelem, az adó, az adóelőleg megállapítását, megfizetését, bevallását, az adatszolgáltatást) teljesíteni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 14. §-ával módosított 65. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a 698/B/2006. AB határozatban már vizsgálta és elutasította. A határozat megállapította, hogy „az 1988. január 1-jétől általánossá tett személyi jövedelemadó kezdettől fogva jövedelemnek tekintette a takarékbetétből és az értékpapírból származó bevételek között a kamatot, és 1994. december 31-ig tartalmazott szabályozást takarékbetét adóköteles kamatával kapcsolatban. Az Szja tv.-nek a kifogásolt módosítás előtt hatályban volt 65. § (4) beke-

dése ugyanakkor azt mondta ki, hogy a kamatból származó bevétel egésze jövedelem, amely után az adó mértéke 0 százalék; a 11. § (3) bekezdés e) pontja értelmében a kamatból származó jövedelmet a magánszemély nem volt köteles bevallani. E szabályozás következtében az Szja tv. 65. §-a szerinti kamat 1995. január 1-jétől köztehermentes jövedelem volt. (...) A kamat tőkejövedelem, jövedelem adóztatása az Alkotmány 70/I. §-ával összhangban van” (ABK 2007. január, 54, 56–58.).

Az 579/B/1990. AB határozatban (ABH 1991, 503.) az Alkotmánybíróság a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény 22. és 26. §-ai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát végezte el. Az elbírált indítványok az Alkotmány 70/I. §-ába ütközőnek tartották az 1989. évi XLV. törvény azon rendelkezését, amely szerint mind a takarékbetétek utáni kamatokból, mind pedig az ingatlanok 10 éven belüli értékesítéséből származó jövedelem egésze után kell az állampolgárnak jövedelemadót fizetnie, mert a törvény támadott rendelkezései álláspontjuk szerint nem veszik figyelembe azt a köztudott ténytet, hogy e jövedelmek egy része az inflációt hivatott el-lensúlyozni. Érveltek azzal is, hogy a tényleges jövedel-met csak az inflációs ráta feletti rész képezheti, ellenkező esetben az adóalanyok nem a jövedelmük szerint adóznak, vagyis a sérelmezett rendelkezés az Alkotmányban előírt arányos közteherviselési mértéken túli, s így alkotmány-ellenes. Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasít-totta.

A fenti határozatokra figyelemmel az Alkotmánybíró-ságnak elsőként arról kellett döntenie, hogy az indítvány „ítélt dolognak” minősül-e. Az Alkotmánybíróság ideigle-nes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. hatá-rozat 31. § c) pontja értelmében (ABH 2003, 2065.) az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha „az indít-vány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az alkot-mánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüg-gésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani (»ítélt dolog«)”.

Mindebből azonban az is következik, hogy amennyiben az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással vagy tartalmilag más rendelkezés megjelölésével terjesz-tik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. Az elbírálásnál értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi dönté-sénél irányadók voltak. Megállapítható, hogy az Alkot-mánybíróság az Szja tv. 65. § (1) bekezdését még nem vizsgálta abból, az indítványban felvetett szempontból, hogy a tényleges jövedelmet az Alkotmány 70/I. §-ából következően csak az inflációs ráta feletti rész képezheti-e.

Az Szja tv. 65. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítvány azonban tartalmilag az idé-

zett döntésekben elbírált alkotmányossági kérdéseket veti fel. Ezért az Alkotmánybíróság az ott kifejtettekre utalva az indítványt elutasította.

Budapest, 2008. április 21.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

679/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban levő ügyekben alkalmazandó jogegységi határozat alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés, valamint alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a mögöttes felelősségről szóló 1/2007. Polgári jogegységi határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést és alkotmányjogi panaszokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett, melyek a mögöttes felelősségről szóló 1/2007. Polgári jogegységi határozat (a továbbiakban: 1/2007. PJE. határozat) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak.

Az 1/2007. PJE. határozat szerint mivel a mögöttesen felelős ugyanazon kötelezettség teljesítéséért felel, mint a főkötelezett, ezért a követelés elévülése mind a főkötele-

zettel, mind a mögöttesen felelőssel szemben ugyanabban az időpontban – a követelés esedékessé válásának időpontjában – kezdődik. Az elévülést a főkötelezettel szemben megszakító jogselekmények nem szakítják meg az elévülést a mögöttesen felelős személlyel szemben. A mögöttesen felelős személlyel szembeni követelés elévülése ugyanis a főkötelezettől való behajthatatlanság igazolt megállapíthatóságáig nyugszik, az elévülés nyugvása pedig fogalmilag kizárja az elévülés megszakadását. A főkötelezettel szemben el nem évült követelés az elévülés nyugvásának megszüntetétől (a főkötelezettől való behajthatatlanság igazolt megállapíthatóságától) számított egy éven belül érvényesíthető a mögöttesen felelős személlyel szemben.

2. A Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiumának eljáró bírója – az előtte folyamatban levő 2.G.40.653/2005. számú eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel élt az 1/2007. PJE. határozat ellen, kérve a konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárását is. Álláspontja szerint az 1/2007. PJE. határozat a kezesi jogviszonyban az elévülési kifogás érvényesíthetőségének kiterjesztésével nem a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) normatartalmát feltárva adott egységes iránymutatást, hanem a meglévő szabályozást új, normatív tartalommal egészítette ki.

Álláspontja szerint a jogegységi határozat azzal, hogy „a kezes a főkötelezettel megillető ellenjogokat meghaladóan saját személyéhez kapcsolódó, de az alapjogviszonyból eredő igényt megszüntető kifogással élhet a jogosulttal szemben”, illetve az ezekkel szembeni „védekezés körében a jogosultra további kötelezettségeket hárít”, túllépett a jogértelmezés keretein és valójában kiegészítette a jogszabályt. Meglátása szerint ez ellentétes a Legfelsőbb Bíróság Alkotmányban meghatározott irányítási jogosítványával [Alkotmány 47. § (2) bekezdése].

Az indítványozó emellett azt is állította, hogy az 1/2007. PJE. határozat a sortartási kifogás nyugvást kiváltó jogi tényként történő értékelésével új elemet épített be a jogi norma meglévő tárgyi elemei közé, amely az igényérvényesítés időtartamát a mögöttesen felelős személlyel szemben öt évről egy évre rövidíti, amely a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményébe ütközik [Alkotmány 2. § (1) bekezdése].

Az indítványozó szerint továbbá a jogegységi határozat rendelkező részének 4. pontjában foglalt azon kitétel, mely szerint az elévülés nyugvása fogalmilag kizárja az elévülés megszakadását, kategorikus, eltérést nem engedő megállapítás. Véleménye szerint kiszámíthatatlan, hogy a bíróságok a határozat rendelkező részét önmagában hordozott jelentése szerint, vagy azt tovább értelmezve tekintik irányadónak, ez pedig a jogbiztonság követelményébe ütközik [Alkotmány 2. § (1) bekezdése].

Végül előadta, hogy a jogegységi határozat a jogosultat megillető alanyi jog érvényesítésének időtartamát – és ez-

által magát az alanyi jog érvényesítését – korlátozza [Alkotmány 8. § (2) bekezdés], míg a kezés oldalán növeli a teljesítés végleges megtagadásának lehetőségeit, ez pedig sérti a bírósághoz fordulás jogát [Alkotmány 57. § (1) bekezdése].

3. Egy másik indítványozó – két azonos tartalmú indítványában – az 1/2007. PJE. határozat ellen terjesztett elő alkotmányjogi panaszt.

Véleménye szerint a Legfelsőbb Bíróság jogot alkotott azzal, hogy kimondta, a követelés a főkötelezettel, illetve a mögöttesen felelős személlyel szemben külön-külön évül el, mely ellenétes a Ptk. 324. § (1) bekezdésével. A jogegységi határozat szerint, ha az elévülés a mögöttes felelőssel szemben nyugszik, úgy azt vele szemben nem lehet megszakítani. Ezzel ellentétben az indítványozó álláspontja az, hogy nem a nyugvás zárja ki az elévülés megszakítását, hanem a megszakítás zárja ki a nyugvást. Utalt arra is, hogy az 1/2007. PJE. határozat alapján a jogosultnak a mögöttes felelőssel szemben nem egy ötéves elévülési, hanem csupán egy egyéves jogvesztő határidő áll rendelkezésére az igényérvényesítéshez. Hivatkozott arra, hogy „az 1988. évi Gt. és az 1997. évi Gt. 54. § (1) bekezdése, valamint a [nyilvánvalóan a gazdasági társaságokról szóló, jelenleg hatályos 2006. évi IV. törvény] Gt. 68. § (1) bekezdése is egyértelmű rendelkezést tartalmaz, amelyet a jogegységi határozat lényegében hatályon kívül helyez” [a gazdasági társaság jogutód nélküli megszűnése esetén a megszűnő társaságot terhelő kötelezettség alapján fennmaradt követelés a társaság megszűnésétől számított ötéves jogvesztő határidő alatt érvényesíthető a gazdasági társaság volt tagjával (részvényesével) szemben]. Ezen indokok alapján az indítványozó sérülni vélte az Alkotmány 47. § (2) bekezdését, utalva arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság ebben az esetben is a hatáskörét túllépve járt el.

Állítása szerint sérül a jogállami jogbiztonság követelménye is, mert a jogvesztő határidő kezdő időpontját a követelés behajthatatlanságának igazolt megállapíthatóságához kapcsolja a határozat, ennek ismerveit azonban az 1/2007. PJE. határozat nem tartalmazza.

Végül hivatkozott arra, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése is sérelmet szenved, mivel a mögöttes felelőssel szembeni igény bíróság előtti érvényesítésére egyéves jogvesztő idő áll rendelkezésre, a főkötelezettel szemben fennálló ötéves elévülési idővel ellentétben, mely a jogosultat korlátozza a követelés bírói úton való érvényesítésében, azaz a bírósághoz fordulás jogában. Mindezekre tekintettel az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság az 1/2007. PJE. határozatot semmisítse meg, valamint állapítsa meg, hogy az a Fővárosi Ítéltábla 13.Gf.40.506/2006/5. számú, valamint a Fővárosi Ítéltábla 13.Gf.40.290/2007/6. számú jogerős ítéleteiben nem alkalmazható.

4. Mivel az indítványok tárgya egymással összefügg, az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.)

28. § (1) bekezdése alapján a folyamatban levő ügyeket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványok által érintett rendelkezései:

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

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

„47. § (2) A Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek.”

„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. Az 1/2007. PJE. határozat rendelkező része:

„1. A mögöttes felelősség olyan járulékos jellegű, másodlagos, közvetett helytállási kötelezettség, amely alapulhat szerződésen (pl. szerződéses egyszerű kezesség) vagy törvény rendelkezésén (törvényi kezesség, valamint a mögöttes felelősség egyéb törvényi esetei).

2. A mögöttesen felelős ugyanazon kötelezettség teljesítéséért felel, mint a főkötelezett. Ebből következően a követelés elévülése mind a főkötelezettel, mind a mögöttesen felelőssel szemben ugyanabban az időpontban – a követelés Ptk. 326. § (1) bekezdés szerinti esedékessé válásának időpontjában – kezdődik.

3. Az elévülést a főkötelezettel szemben megszakító jogcselekmények nem szakítják meg az elévülést a mögöttesen felelős személlyel szemben.

4. A mögöttesen felelős személlyel szembeni követelés elévülése a főkötelezettől való behajthatatlanság igazolt megállapíthatóságáig nyugszik. Az elévülés nyugvása fogalmilag kizárja az elévülés megszakadását. A főkötelezettel szemben el nem évült követelés az elévülés nyugvásának megszüntétől (vagyis a főkötelezettől való behajthatatlanság igazolt megállapíthatóságától) számított egy éven belül érvényesíthető a mögöttesen felelős személlyel szemben.”

3. A Ptk.-nak az indítványokkal érintett rendelkezései:

„324. § (1) A követelések öt év alatt elévülnek, ha jogszabály másként nem rendelkezik.

(2) A főkövetelés elévülésével az attól függő mellékkövetelések is elévülnek. A főköveteléstől független mellékkövetelések elévülése a főkövetelést nem érinti.”

„326. § (1) Az elévülés akkor kezdődik, amikor a követelés esedékessé vált.

(2) Ha a követelést a jogosult menthető okból nem tudja érvényesíteni, az akadály megszűnésétől számított egy éven belül – egyéves vagy ennél rövidebb elévülési idő esetében pedig három hónapon belül – a követelés akkor is érvényesíthető, ha az elévülési idő már eltelt, vagy abból egy évnél, illetőleg három hónapnál kevesebb van hátra. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni akkor is, ha a jogosult a lejárát után a teljesítésre halasztást adott.”

„327. § (1) A követelés teljesítésére irányuló írásbeli felszólítás, a követelés bírósági úton való érvényesítése, továbbá megegyezéssel való módosítása – ideértve az egyezséget is –, végül a tartozásnak a kötelezett részéről való elismerése megszakítja az elévülést.(2) Az elévülés megszakadása, illetőleg az elévülést megszakító eljárás jogerős befejezése után az elévülés újból megkezdődik.

(3) Ha az elévülést megszakító eljárás során végrehajtható határozatot hoztak, az elévülést csak a végrehajtási cselekmények szakítják meg.”

III.

A bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdéséből vezette le, hogy utólagos normakontroll hatáskörében vizsgálat tárgyává teheti a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatát. Az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) leszögezte: az Alkotmánybíróságnak – alkotmányos jogállásából eredő – azon gyakorlatából, hogy utólagos normakontroll hatáskörébe tartozik valamennyi norma alkotmányossági vizsgálata, az következik, hogy hatáskörébe tartozik a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálata is. Amennyiben a jogegységi határozat e vizsgálat alapján – a törvény egyéb lehetséges értelmezési tartományától eltérően – alkotmányosértő, akkor az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik ennek megállapítása is (ABH 2005, 504, 514.).

Jelen ügyben azonban az indítványozók az 1/2007. PJE. határozat alkotmányossági vizsgálatát bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panaszok keretében kérték. Az Alkotmánybíróság a 70/2006. (XI. 23.) AB határozatában már állást foglalt abban, hogy vizsgálhatja-e a jogegységi határozat alkotmányosságát alkotmányjogi panasz alapján. Megállapította, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára az Abtv. 1. § b) és d) pontjában meghatározott normakontroll esetében (utólagos absztrakt normakontroll, illetve a konkrét normakontroll mindkét formája: a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz alapján is) lehetősége van.

Minderre tekintettel jelen ügyben az Alkotmánybíróság az 1/2007. PJE. határozat alkotmányossági vizsgálatát a bírói kezdeményezés, valamint az alkotmányjogi panaszok alapján egyaránt lefolytatta.

2. A Legfelsőbb Bíróságnak az Alkotmány 47. § (2) bekezdéséből eredő feladata az, hogy az eltérő törvényi értelmezéseket egységesítse és a bírói jogalkalmazásban kötelező értelmezési tartalmat meghatározza. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott arra: „Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése értelmében a jogegységi határozat a bíróságokra kötelező. (...) Az adott jogszabály (jogszabályi rendelkezés) élő tartalma: a jogegységi határozat. (...) Az Alkotmánybíróság tényként kezeli, hogy a jogszabály tartalma az, amit a jogegységi határozat annak tulajdonít. A jogegységi határozatban megfogalmazottak tekintetében az Alkotmánybíróság nem ad konkuráló értelmezést (pl. alkotmányos követelmény formájában); ez sértené a bírói függetlenséget. Az Alkotmánybíróság jelen hatáskör-értelmező döntése (a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálhatósága) ugyanakkor a bírói függetlenséget szélesíti, mivel az eljáró bíró az Abtv. 38. § alapján nemcsak az alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérheti, hanem a számára kötelező valamennyi norma felülvizsgálatát.” (ABH 2005, 504, 513–515.)

A 40/2007. (VI. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) továbbá kimondta, hogy „[a] joggyakorlat továbbfejlesztése, mint ok révén a Legfelsőbb Bíróságnak lehetősége nyílik [jogegységi határozat meghozatalával] valamely jogszabály-értelmezési gyakorlat (tehát a normához „tapadt” ítélkezés) alapján dönteni az ítélkezési gyakorlat új irányáról.” Ennek eszköze lehet a jogegységi eljárás is. „Az elvi kérdések jogegységi határozattal való eldöntése pedig (...) a norma alkalmazása során felmerült különböző (általános érvennyel megfogalmazott) értelmezések egységesítésének eszköze.” (ABK 2007. június, 539, 544.)

3. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság – követve a fenti határozatokban foglaltakat – az 1/2007. PJE. határozatot kizárólag alkotmányossági szempontból ítélte meg, a „törvényértelmezés dogmatikai helyességét nem vitatja”. (ABH 2005, 504, 523.) Azt vizsgálta tehát, hogy a Ptk.-nak a jogegységi határozatban szereplő rendelkezésekkel együttes értelmezése – annyiban, amennyiben azt az indítványozók támadják, és olyan indokokkal, amelyeket az indítványozók megjelölnek – összhangban van-e az Alkotmánynak az indítványokban megjelölt rendelkezéseivel.

3.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az indítványok azon elemeit vizsgálta meg, melyek az 1/2007. PJE. határozatnak az Alkotmány 47. § (2) bekezdésébe ütközését állították. E tekintetben az indítványozók az alkotmányellenességet abban látták, hogy a jogegységi határozat a meglévő szabályozást új, normatív tartalommal egészítette ki, tehát önálló jogszabályi tartalommal eloldódott az értelmezett jogszabálytól, azaz a Ptk.-nak a kezességre és az elévülésre vonatkozó rendelkezéseitől.

Az Alkotmánybíróság a bírósági jogértelmezés és a bírói függetlenség kapcsolatával összefüggésben megállapította,

hogy „[a] »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg. (...) A csak a törvényeknek való alávetettség nemcsak a másik két hatalmi ág befolyását zárja ki tehát az ítélkezésre, hanem – az Alkotmány határai és követelményei között maradó – független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén is biztosítja a bírói függetlenséget.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262.] A 42/2004. (XI. 9.) AB határozat szerint „[a] jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében többféle alkotmányos megoldás lehetséges az igazságszolgáltatás rendszerén belül. Önmagában azzal a ténnyel nem sérül a jogalkotói hatalom, benne a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad.” (ABH 2004, 551, 571.) Az Abh2.-ben pedig az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy elismerte: „a jogalkalmazói jogértelmezés önálló rendszerként tapadhat a normához; e rendszeren belül pedig a jogalkalmazói gyakorlat egységességét a Legfelsőbb Bíróságnak nemcsak lehetősége, hanem alkotmányos kötelezettsége is biztosítani.” (ABK 2007. június, 539, 544.)

Az Abh. szerint továbbá „az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében nevesített jogegységi határozat – a Legfelsőbb Bíróság önálló jogszabály-értelmezése folytán (amelyre a joggyakorlat egységesítése érdekében alkotmányos felhatalmazása van) – adott esetben az alapul fekvő jogszabály tartalmát bővítheti, szűkítheti, vagy éppen az értelmezéssel joghézagot tölthet ki.” (ABH 2005, 504, 514.)

Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott: magának a jogegységi határozatnak a funkciójából ered, hogy a jogegységi határozattal az ítélkezési gyakorlat megváltoztatható. Ebből következik a jogegységi határozat joggyakorlatot alakító, befolyásoló volta. „Ahogy egy új jogi szabályozás is megváltoztatja a korábbi jogi helyzetet, úgy a bíróságokra kötelező jogegységi határozat kihirdetése is nyilvánvalóan hat a bíróságok ítélkezésére (hiszen a célja is ez).” (ABK 2007. június, 539, 547.)

A fent ismertetett gyakorlatra tekintettel tehát a Legfelsőbb Bíróság jogalkalmazói jogértelmezése során alkotott jogegységi határozat – joggyakorlatot alakító természete és a bíróságokra kötelező volta miatt – maga is normának minősül. Erre tekintettel nem megalapozott az indítványozóknak azon hivatkozása, hogy a jogegységi határozat azért sérti az Alkotmány 47. § (2) bekezdését mert „a meglévő szabályozást új, normatív tartalommal egészítette ki”. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a részében elutasította.

3.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az 1/2007. PJE. határozatnak az indítványozók által támadott azon rendelkezéseit vizsgálta meg, melyeket az indítványozók a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményébe ütközönek véltek.

3.2.1. Az egyik indítványozó úgy vélte, hogy az 1/2007. PJE. határozat a sortartási kifogás nyugvást kiváltó jogi tényként történő értékelésével új elemet épített be a jogi

norma meglévő tárgyi elemei közé, illetve az elévülés nyugvása mivel fogalmilag kizárja az elévülés megszakadását, kategorikus, eltérést nem engedő megállapítás, amely a jogbiztonság követelményébe ütközik.

A jogállamiság alkotmányos követelményét az Alkotmánybíróság legelőször a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban értelmezte. E szerint „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” (ABH 1992, 59, 65.) Az Alkotmánybíróság 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.)

Az Alkotmánybíróság az indítványozó fenti indokaival összefüggésben megállapítja: Az, hogy a Legfelsőbb Bíróság a sortartási kifogást menthető okként, az elévülés nyugvását kiváltó jogi tényként értékelte, valamint az a tény, hogy az elévülés nyugvása fogalmilag kizárja az elévülés megszakadását, nem sérti, sőt ellenkezőleg, erősíti a jogbiztonság követelményét. Pontosan ezáltal válik világossá és egyértelművé, működését tekintve a norma címzettjei számára kiszámíthatóvá és előreláthatóvá a támadott rendelkezés. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3.2.2. Emellett a másik indítványozó szerint a jogvesztő határidő kezdő időpontját a követelés behajthatatlanságának igazolt megállapíthatóságához kapcsolja a határozat, anélkül, hogy ennek ismérveit meghatározná, amely szintén sérti a jogbiztonságot.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményével összefüggésben fent kifejtett gyakorlatát irányadónak tekintve rámutat: a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.] A 42/1997. (VII. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a]lkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható.” (ABH 1997, 299, 301.)

Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott rendelkezés tartalma nem utal a szabály értel-

mezhetetlenségére, eltérő értelmezésére, kiszámíthatatlanságára, vagy túlzottan általános megfogalmazására, így nem eredményez jogbizonytalanságot sem. Azzal, hogy a jogegységi határozat taxatív nem sorolja fel a behajthatatlanság igazolt megállapíthatóságának eseteit – mely akár felszámolási, akár végrehajtási eljárás során bekövetkezhet – nem okoz jogbizonytalanságot. Mindig egyedileg, az adott ügy körülményei alapján kell megítélni azt, hogy mikor nincs már meg a reális lehetősége annak, hogy a követelés a főkötelezettől behajtható, azaz mikor válik bizonyossá, hogy a főadós vagyona a követelést nem fedezi. Önmagában az, hogy e tekintetben – pontosan a felszámolási, illetve végrehajtási eljárások sajátossága miatt – egyfajta mérlegelési lehetőség áll fenn a jogalkalmazó számára, nem eredményez jogbizonytalanságot. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3.3. Végül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy sérül-e az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, valamint az 57. § (1) bekezdése az indítványozó azon érvelése miatt, hogy a mögöttes felelőssel szembeni igény bíróság előtti érvényesítésére egyéves jogvesztő idő áll rendelkezésre, a főkötelezettel szemben fennálló ötéves elévülési idővel ellentétben, mely a jogosultat korlátozza a követelés bírói úton való érvényesítésében, azaz a bírósághoz fordulás jogában.

A Ptk.-nak az elévülési határidő nyugvásáról rendelkező szabályából egyenesen az következik, hogy az igényérvényesítési határidő a kezessel szemben – az indítványozók állításával ellentétben – nemhogy egy évre csökken, hanem öt éven túlra nyúlhat. Amennyiben az elévülési idő (akár többszöri megszakítás ellenére is) már eltelt, vagy abból egy évnél kevesebb volna hátra, az akadály – azaz a sortartási kifogás – megszűnésétől számított egy év alatt az igény még érvényesíthető. Amennyiben a főkötelezettől való behajthatatlanság igazolt megállapíthatósága és a főkötelezettel szemben fennálló öt éves elévülési határidő letele között egy évnél hosszabb idő van hátra, akkor a kezessel szemben az elévülés nyugvása jogilag nem releváns, tekintettel arra, hogy az elévülési időből még több mint egy év hátravan, mely idő alatt a követelés a mögöttesen felelős személlyel szemben érvényesíthető. Erre tekintettel az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás jogának a sérelme fel sem merülhet. Mindebből az is következik, hogy nem sérül az alapvető jog (bírósághoz fordulás joga) lényeges tartalmának korlátozhatatlanságát védő alkotmányi rendelkezés [Alkotmány 8. § (2) bekezdés] sem. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a tekintetben is elutasította.

4. Mivel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést és az alkotmányjogi panaszokat elutasította, ezért nem rendelkezett az 1/2007. PJE. határozatnak a Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma előtt folyamatban levő 2.G.40.653/2005. számú ügyében, valamint a Fővárosi Íté-

lőtábla 13.Gf.40.506/2006/5. számú, illetve a Fővárosi Ítéltábla 13.Gf.40.290/2007/6. számú jogerős ítéleteiben történő alkalmazási tilalmának kimondásáról.

Budapest, 2008. április 21.

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

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

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

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

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

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

792/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 kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/D. § (1) bekezdésének „de legfeljebb havonta a mindenkori minimálbér kétszeresének 70 százaléka” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 42/D. § (1) bekezdésének „de legfeljebb havonta a mindenkori minimálbér kétszeresének 70 százaléka” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az Ebtv. 42/D. § (1) bekezdése szerint a gyermekgondozási díj a naptári napi átlagkereset 70 százaléka, de legfeljebb havonta a mindenkori minimálbér kétszeresének 70 százaléka. Az indítványozó a gyermekgondozási díjnak a minimálbér kétszerese 70 százalékaiban történő maximálását sérelmezte. Véleménye szerint e rendelkezés miatt „az jár a legjobban,” akinek a korábbi havi bruttó átlagkeresete nem haladja meg a 155–160 ezer forintot. „Mindazok, akiknek keresete ezt a mértéket meghaladja, méltánytalanul hátrányos helyzetbe kerülnek, hiszen az állam a teljes bruttó jövedelmük után igényt tart egészségbiztosítási járulékkukra, úgy, hogy nem az ennek megfelelően arányos és igazságos mértékű ellátást biztosítja.” Álláspontja szerint a támadott rendelkezés megvalósítja a magasabb jövedelemmel rendelkezők hátrányos megkülönböztetését, sértve ezzel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakat, és az Alkotmány 15. §-ában megállapított, a család védelmére vonatkozó rendelkezést is. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy általában azok, akiket ez a rendelkezés érint, jövedelmük jelentős részét lakáshitel törlesztésére fordítják, így annak jelentős visszaesése miatt a családjuk eltartása komoly veszélybe kerülhet. Álláspontja szerint sérül az Alkotmánynak a szociális biztonságra vonatkozó 70/E. § (1) bekezdése, valamint a gyermekek védelmére vonatkozó 67. § (1) bekezdése is. Az indítványozó elfogadhatónak tartja a törvény indokolásának azt a gondolatát, hogy a költségvetés egyensúlyának biztosítása érdekében bizonyos korlátozások szükségesek, de álláspontja szerint ez már megvalósul a gyermekgondozási díj mértékének az átlagkereset 70 százalékaiban történő megállapításával. Igazságtalannak tartja, hogy a gyermekgondozási díjat nem a táppénz mértékére vonatkozó szabályok szerint állapítják meg. Véleménye szerint nem érthető, és nem indokolható az, hogy miért van hátrányosabb helyzetben a gyermekgondozási díjat kapó anya a keresőképtelenség miatt táppénzen lévő munkavállalónál, miért nem kaphatja meg azt az összeget, amit ha táppénzen lenne, felső korlát nélkül megkapna. Véleménye szerint a gyermekgondozási díj törvényi maximálása alkotmányellenes, ezért kérte, hogy azt az Alkotmánybíróság nyilvánítsa alkotmányellenesnek és semmisítse meg.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„15. § A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.”

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

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, ne-

vezetesen 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. Az Ebtv. érintett rendelkezése:

„42/D. § (1) A gyermekgondozási díj a naptári napi átlagkereset 70 százaléka, de legfeljebb havonta a mindenkori minimálbér kétszeresének 70 százaléka.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Ebtv. 42/D. § (1) bekezdésében a gyermekgondozási díj mértékének a kifogásolt szövegrész szerinti maximálása sérti-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmánynak e rendelkezése a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelmény. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy az állam részéről minden megkülönböztetés tilos lenne. Ez a tilalom kifejezetten arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni. A hátrányos megkülönböztetés tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésre terjed ki. Ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget a jogalanyok között. Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényegi eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket. [9/1990. (IV. 25.) 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.; 881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477.; 191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.]

A gyermekgondozási díj a gyermek gondozását elősegítő, járulékfizetés fejében járó jövedelempótló ellátás, amely legkorábban a terhességi-gyermekágyi segély, illetőleg az annak megfelelő időtartam lejártát követő naptól a gyermek 2. életévének betöltéséig jár. A gyermekgondozási díj a társadalombiztosítás, ezen belül az egészségbiztosítás pénzügyi ellátásai körébe tartozik, járulék fejében járó szolgáltatás. A jogosultak az őket megillető gyermekgondozási díjat a biztosítási elvnek megfelelően – a felső korlát eléréseig – a járulékalapot képező jövedelmük arányában kapják.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már rámutatott arra, hogy „a társadalombiztosítás rendszere csak részben működik a »vásárolt jog« elve alapján, másrészt azonban azt szociális szempontok működtetik. A társadalombiztosítás (...) olyan vegyes rendszerű biztosítás, amelynek tartalma nem kizárólag az ellenszolgáltatásért szerzett jogosultság, amely tehát nem kizárólag piaci mechanizmusok alapján működő újraelosztást valósít meg, hanem amelyen belül különféle szociális szempontok is érvényesülnek.” [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198.] Az Alkotmánybíróság a nyugdíjak emelésének nominális korlátozása alkotmányellenességének vizsgálata során a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatában megállapította, hogy „a nyugdíjak nominális maximálása a vegyes rendszerű társadalombiztosításon belül alapvetően a szociális vonatkozás kifejeződése. (...) A magasabb összegű nyugdíjak emelésének nominális maximálása (...) olyan technikai kérdés, amely csak szélső esetben vethet fel alkotmányossági problémát, nevezetesen akkor, ha a magasabb nyugdíjak tekintetében a jogalkotó a biztosítási elemet – önkényesen- teljesen figyelmen kívül hagyná, vagy csak aránytalanul venné figyelembe.” (ABH 1993, 196, 202.) Az Alkotmánybíróság e megállapítást a gyermekgondozási díj maximálását illetően is irányadónak tekinti.

Az Ebtv. 42/D. § (1) bekezdése mindenkire nézve egy ségesen határozza meg azt, hogy a gyermekgondozási díj mértéke a naptári napi átlagkereset 70 százaléka, de ez nem lehet több havonta a mindenkori minimálbér kétszeresének 70 százaléknál. A szabályozás e tekintetben megkülönböztetést nem tartalmaz. Ebből a minden jogosultra vonatkozó általános előírásból azonban az következik, hogy a kisebb keresetűek a naptári napi átlagkeresetük figyelembevételével nem érik el a felső korlátot, ezért őket a teljes keresetük arányában illeti meg a gyermekgondozási díj. A magasabb jövedelemmel rendelkezők napi átlagkeresetének 70 százaléka e felső korlátot eléri, és ezért ők az ezt meghaladó jövedelmük után már magasabb összegű gyermekgondozási díjat – a díj mértékének törvényi maximálása miatt – nem kaphatnak.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a gyermekgondozási díj mértékének maximálása nem vezet a maga-

sabb jövedelműek hátrányos megkülönböztetéséhez azáltal, hogy emiatt náluk a gyermekgondozási díj megállapítása nem a teljes jövedelmük egészének figyelembevételével történik, míg az alacsonyabb jövedelműeknél e korlát eléréseig ez teljes egészében megtörténik. Ez az eltérés alkotmányosan indokolható a gyermekgondozási díjnak azzal a szerepével, hogy az állam hozzájárulásával elősegítse a gyermekek otthoni gondozását az első két évben. Ezért a jogalkotó az egyéb feltételek szempontjából homogén csoportnak minősülő személyek között a gyermekgondozási díj törvényi maximálásával hátrányos megkülönböztetést nem idézett elő.

Nem állapítható meg a magasabb jövedelmű gyermekgondozási díjra jogosultak hátrányos megkülönböztetése abban a vonatkozásban sem, hogy a táppénz összegének megállapításánál ilyen maximálást a hatályos rendelkezések nem alkalmaznak. A gyermekgondozási díjat igénybevevők, valamint – az egészségügyi pénzügyi ellátás egy másik formájára – a táppénzre jogosultak nincsenek azonos jogi helyzetben, nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozóknak. A két ellátásnak nem ugyanaz a rendeltetése, célja, mások a jogosultsági feltételek és a folyósítás időtartama. Mivel a jogalkotó nem azonos szabályozási körön belül alkalmazott eltérő megoldást a pénzügyi szolgáltatás mértékének a megállapításánál, ezért diszkrimináció nem állapítható meg. Annak megítélése pedig, hogy igazságos-e a kifogásolt rendelkezés, nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság korábban már több határozatában is kimondta, hogy önmagában nem vizsgálja a jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának és igazságosságának kérdéseit. (722/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.; 677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 592.; 282/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1355, 1363.)

Mindezeket figyelembe véve az Ebtv. 42/D. § (1) bekezdésének kifogásolt szövegrésze az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének rendelkezését nem sérti, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e részében elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a sérelmezett rendelkezés ütközik-e az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében megállapított szociális biztonsághoz való joggal.

Az Alkotmánybíróság 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában megállapította, hogy az államnak a polgárai szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltak általános jelleggel nevesítik. Az államnak az Alkotmányból levezethető kötelezettsége az intézményi háttér biztosítása, a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése és működtetése. „A szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonal a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne.” (ABH 1991, 146, 163.) Azt is megállapította az

Alkotmánybíróság, hogy az ellátás igénybevételi feltételeinek meghatározásánál a jogalkotó széles körben mérlegelheti a társadalom gazdasági és szociális helyzetét. A gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbírására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely Alkotmányban rögzített elv nem sérül. (292/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 874, 876–877.) A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog „a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.” (ABH 1998, 251.) A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat arra is rámutatott, hogy a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. (ABH 2000, 329, 334.) Az Alkotmánybíróság több határozatában azt is kimondta, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem kizárólag a társadalombiztosítás útján valósítható meg. (Pl. 514/B/2000. AB határozat, ABH 2005, 907, 911.)

Az Alkotmánybíróság a gyermekgondozási díj mértékének a kifogásolt rendelkezés szerinti maximálását nem tartja ellentétesnek az Alkotmány szociális biztonsághoz való jogot meghatározó 70/E. § (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből nem következik az államnak kötelezettsége a korábbi jövedelem teljeskörű helyettesítésére és a gyermekgondozási díj mértékének az egész átlagkereset arányában történő megállapítására. Az Ebtv. 42/D. § (1) bekezdésének a „de legfeljebb havonta a mindenkori minimálbér kétszeresének 70 százaléka” szövegrészének az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésével való ellentéte nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e részében is elutasította.

3. Az indítványozó szerint a sérelmezett rendelkezés ellentétben áll az Alkotmány 15. §-ában megfogalmazott a család védelmére, valamint a 67. §-ban megállapított gyermekek védelmére vonatkozó rendelkezéssel is.

Az Alkotmány 15. §-a az államnak a házasság és a család védelmére vonatkozó kötelezettségét fogalmazza meg, „azt az államcél, hogy a törvényhozó jogszabályok megalkotása útján részesítse védelemben a házasság és a család intézményét.” [7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 207.] Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család, az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit megszabva. Ezekből az alkotmányos védelmi kötelezettségekből szintén nem vonható le olyan következtetés, hogy az állam köteles lenne a gyermekgondozási díjat felső korlát nélkül megállapítani. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ebtv. 42/D. § (1) bekezdésének „de legfeljebb havonta a mindenkori minimálbér kétszere-

sének 70 százaléka” szövegrészének az Alkotmány 15. §-ára és 67. § (1) bekezdésére alapított sérelme nem áll fenn, ezért az indítványt e részében is elutasította.

Budapest, 2008. április 14.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

322/E/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság elutasítja azt indítványt, mely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, mert az Országgyűlés nem szabályozta az országos népszavazás kezdeményezésére és az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív tartalmát és formáját.

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 kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 385/2007. (IX. 27.) OVB határozata és 386/2007. (IX. 27.) OVB határozata ellen, amelyben az indítványozók az OVB határozatainak megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérték.

A kifogás benyújtói kezdeményezték azt is, hogy az Alkotmánybíróság az 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet amiatt, hogy az Országgyűlés – figyelemmel az Alkotmány 28/B. § (2) bekezdésére – nem határozta meg törvényben az országos népszavazás kezdeményezésére és az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintájának tartalmát és formáját. Az OVB határozatok ellen benyújtott kifogást az Alkotmánybíróság 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. § (2) bekezdése alapján elkülönítette és külön eljárásban bírálta el.

Ezen eljárás tárgya a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány elbírálása.

II.

Az aláírásgyűjtő ívre, illetőleg annak hitelesítésére vonatkozó szabályokat az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.), valamint a Ve. szabályozza.

1) Az Nsztv. vonatkozó szabályai:

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

d) 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 Ve. vonatkozó szabályai:

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

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

„118. § (1) A 130. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő napon, jogorvoslat esetén az Alkotmánybíróság hitelesítő határozatot helybenhagyó döntésének a Magyar Közlönyben való közzété-

tele napján az Országos Választási Iroda vezetője hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni.

(2) Az aláírásgyűjtésre a 46. § (2) és (4) bekezdése, a 48. §, az 50. § (1) bekezdésének c) pontja és (2) bekezdése, valamint az 54. §, az 59. § és a 60. § rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni kell.

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

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

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

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, 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 a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 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.].

Az Abtv. hivatkozott szabálya és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a jogi szabályozás hiányosságai miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának csak akkor van helye, ha a

jogi szabályozás hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezett, a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.]

Az országos népszavazás kezdeményezésére, valamint az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív tartalmi és formai követelményeivel kapcsolatosan az indítványozók által állított jogalkotói mulasztás nem állapítható meg. Az aláírásgyűjtő ívvel kapcsolatos tartalmi és formai követelményeket a Ve. 118. §-a szabályozza. A Ve. ezen rendelkezése pontosan meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia az országos népszavazás kezdeményezésére szolgáló aláírásgyűjtő ívnek. Kimondja, hogy az aláírásgyűjtő ívet a megtárgyalásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az aláírásgyűjtő íveken szerepelnie kell a kezdeményezést támogató választópolgár saját kezű aláírásának és – az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából – fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját. E szabályok meghatározzák azt is, hogy minden egyes aláírásgyűjtő íven szerepelnie kell az aláírásokat gyűjtő személy aláírásának is.

Az indítványozók által hivatkozott alkotmányi felhatalmazásból nem következik az a követelmény, hogy a törvényhozó az aláírásgyűjtő ív mintáját is köteles megalkotni.

A Ve. 153. § e) pontja felhatalmazást ad a választások és népszavazások lebonyolításáért felelős miniszternek arra, hogy rendeletben állapítsa meg az aláírásgyűjtő ív mintáját. A miniszter e felhatalmazás alapján alkotta meg a 11/2008. (III. 1.) ÖTM rendeletet a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazási kezdeményezésen és az országos népi kezdeményezésen

történő végrehajtásáról. E rendelet melléklete a Ve. 118. §-ában szabályozott tartalmi és formai előírásoknak megfelelően tartalmazza az országos népszavazás kezdeményezésére, valamint az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintáját. Az aláírásgyűjtő ív mintájának rendeletben történő közzététele technikai segítséget nyújt az aláírásgyűjtés kezdeményezőinek, a választópolgárok népszavazáshoz, illetőleg népi kezdeményezéshez való jogát nem érinti, ezért törvényi szintű szabályozást nem igényel.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. április 21.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

430/B/2000. 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 zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelet 1. § (1) bekezdése, 4. §-a, 9. §-a valamint 1. számú melléklete alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a zaj- és rezgésvédelemlről szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése továbbá 34. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a zaj- és rezgésvédelemlről szóló 12/1983. (V.12.) MT rendelet 9. § (3) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság az MSZ–13–111–85. számú szabvány 2.1.2 pontja alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó beadványában a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V.12.) MT rendelet (a továbbiakban: MTr.) 9. § (3) bekezdése, 12. §-a, továbbá a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 4/1984. (I. 23.) EüM. rendelet (a továbbiakban: EüMr.) 1. §-a, 3. §-a, és 1. számú melléklete 1. és 2. pontjaiban rögzítettek alkotmányellenességének megállapítását, és a hivatkozott rendelkezések megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Beadványában előadta, hogy szomszédja 16 zajos gépet üzemeltet, ami zavarja az ő nyugalma, ezért szerinte kétséges, hogy az MTr. 12. §-ában, a környezetvédelmi hatóság számára zajkibocsátás esetén a zajvédelmi határérték megállapítására adott hatáskör az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. § (2) bekezdésében foglaltakkal összeegyeztethető-e. Úgy véli, a hivatkozott rendelkezés azért sérti az egészséges környezethez való jogot, mert a hatóságnak adott felhatalmazás túl széles: csak ipari és mezőgazdasági területen lehetne zaj terhelési határértéket megállapítani, családi házas és üdülő övezetben, továbbá „egyéb védett területen” nem.

Az indítványozó szerint ezen általa felvetett problémával kapcsolatban szükséges az EüMr. 1. §-ának valamint 1. számú mellékletének alkotmányossági vizsgálata is, mivel ezen rendelkezések lehetővé teszik nem ipari területen is bizonyos zajterhelés megengedését, ami sérti az ott élők egészséges környezethez való jogát. Sérelmesnek tartja továbbá az EüMr. 3. §-át is, amelynek értelmében a határértékek mérésének módszereit állami szabvány állapítja meg.

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kéri az MTr. 9. § (3) bekezdésére hivatkozással, mert a „környezetvédelmi- és területfejlesztési miniszter nem határozta meg az MTr. hatálybalépése után a zajkibocsátási határérték megállapításának módját és vizsgálati módszereit”.

Végül az indítványozó kéri az MSZ–13–111–85. számú szabvány 2.1.2 pontja megsemmisítését, amely értelmében a mérőfelületet az MSZ 18150/1–83 számú szabvány figyelembevételével kell meghatározni, mivel a figyelembe veendő szabvány az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe ütközik.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszerzésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

2. A zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelet indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) Az üzemi telephelytől, berendezéstől, technológiától, valamint kulturális, szórakoztató, vendéglátó, sport-, reklámcélú, közösségi, továbbá minden hangosítást igénylő rendezvénytől és egyéb helyhez kötött külső zajforrástól (a továbbiakban együtt: üzemi létesítmény) származó zaj terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken az 1. számú melléklet tartalmazza.”

„4. § (1) Az 1., a 2. és a 3. számú mellékletekben a zajtól védendő területeken meghatározott zajterhelési határértékeknek

a) az épületek (épületrészek) külső környezeti zajtól védendő azon homlokzata előtt, melyen legfeljebb 45 dB beltéri zajterhelési határértékű helyiség (4. számú melléklet) nyílászárója van, az egyes épületszintek padlószintje felett 1,5 m magasságban a nyílászárótól általában 2 m-re,

aa) ha a nyílászáró és a zajforrás távolsága 6 m-nél kisebb, akkor e távolság zajforrástól számított 2/3 részén, de a nyílászáró előtt legalább 1 m-re,

ab) ha a nyílászáró környezetében 4 m-en belül hangvisszaverő felület van, akkor a nyílászáró és e felület közötti távolság felezőpontjában, de a nyílászárótól legalább 1 m-re,

ac) ha a zajforrás a vizsgált homlokzaton van, akkor a nyílászáró felületén,

b) emberi pihenésre, üdülésre, kegyeleti megemlékezés céljára (pl. temető) külön jogszabály szerint kijelölt területen

kell teljesülniük.

(2) Az épületek (épületrészek) azon homlokzata előtt, melyen 45 dB-nél nagyobb beltéri zajterhelési határértékű helyiség (4. számú melléklet) nyílászárója van, az (1) bekezdés a) pontja szerinti helyeken a zajterhelés nem haladhatja meg jelentős mértékben az 1., a 2. és a 3. számú mellékletek szerinti határértéket.”

„9. § (1) Amennyiben a vonatkozó határértékek ellenőrzését a mellékletekben hivatkozott, irányadó referenciaszabványok szerint végzik el, úgy azt úgy kell tekinteni, hogy az megfelel az e rendelet szerinti zajvizsgálatokkal szemben támasztott követelményeknek.

(2) Amennyiben a vonatkozó határértékek ellenőrzését nem a mellékletekben hivatkozott szabványok szerint végzik, úgy a vizsgálatot végzőnek bizonyítania kell, hogy az alkalmazott eljárások műszakilag egyenértékűek az irányadó referenciaszabványokat alkalmazó eljárásokkal és a választott módszer azokkal azonos eredményt ad. Ható-

sági ügyekben az így választott módszer csak az illetékes környezetvédelmi felügyelőség előzetes hozzájárulásával alkalmazható.”

1. számú melléklet a 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelethez

Üzemi létesítményektől származó zaj terhelési határértékei zajtól védendő területeken

Sor-szám	Zajtól védendő terület	Határérték (L_{TH}) az L_{AM} megítélési szintre (dB)	
		nappal 6–22 óra	éjjel 22–6 óra
1.	Üdülőtérület, gyógyhely, egészségügyi terület, védett természeti terület kijelölt részem	45	35
2.	Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, telepszerű beépítésű)	50	40
3.	Lakóterület (nagyvárosias beépítésű), vegyes terület	55	45
4.	Gazdasági terület és különleges terület	60	50

3. A zaj- és rezgésvédelemről szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet indítvánnyal érintett rendelkezései:

„10. § (1) Környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni.”

„34. § (1) Ez a rendelet 2008. január 1-jén lép hatályba, rendelkezéseit a hatálybalépést követően indult eljárásokban kell alkalmazni.

(2) Az e rendelet hatálybalépésekor működő,

a) üzemi vagy szabadidős zajforrások esetében, amelyeknek az 5. § (3) bekezdés szerinti hatásterületén olyan zajtól védendő épület vagy terület van, amelyre a környezetvédelmi hatóság korábban nem állapított meg határértéket,

b) zajkibocsátási határértékkel rendelkező üzemi és szabadidős zajforrások esetében, ahol a határértéket megállapító határozatban megadott védendő objektumok üdülőtérületen, különleges területen helyezkednek el, a 10. § (1) bekezdésben foglalt zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet a rendelet hatálybalépésétől számított 1 éven belül kell benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság vizsgálata megkezdésekor a következőket állapította meg.

1.1. Az indítvány benyújtása és elbírálása között eltelt időben a kifogásolt jogi szabályozás megváltozott. Az Mtr.-t az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések

hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 1. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte. 2008. január 1. napjától helyébe a zaj- és rezgésvédelemről szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) lépett. Az EüMr.-t pedig 2002. április 21-től a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelet (a továbbiakban: KöM–EüMr.) váltotta fel.

1.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Mtr.-t 2008. január 1. napjától felváltó Kr. az Mtr. 9. § (3) bekezdésében foglaltakkal azonos tartalmú rendelkezést nem tartalmaz, ezért az Alkotmánybíróság az Mtr. 9. § (3) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárását 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.

1.3. Az Alkotmánybíróság a további indítványi kérelmek érdemi elbírálásához a következőket vette figyelembe.

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 alkotmányellenességet állító érvelése részben az új jogszabályok alapján is felhozható, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálatát a KöM–EüMr. 1. § (1) bekezdése, 4. §-a, 9. §-a valamint 1. számú melléklete valamint a Kr. 34. § (1)–(2) bekezdései és az ezzel szoros összefüggésben álló 10. § (1) bekezdése tekintetében folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság ezen kérdések tisztázását követően azt vizsgálta, hogy a KöM–EüMr. 1. § (1) bekezdése, valamint 1. számú melléklete által is rögzített megengedett zaj terhelési határérték megállapítása ellentétes-e az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ában foglalt egészséges környezethez, valamint „legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez” való joggal, mivel az indítványozó szerint a zajkibocsátás csak ipari területen engedhető meg. Ugyanezen érvek alapján támadja a Kr. 34. § (1)–(2) bekezdésében foglaltakat és az azzal szoros tartalmi összefüggésben lévő 10. § (1) bekezdést is. Az indítványozó szerint az, hogy „a környezetvédelmi hatóság a meglévő üzemi létesítményekre zajkibocsátási határértéket állapíthat meg”, túl széles, ezen hatáskör szűkítése indokolt, mivel ez ugyancsak sérti az Alkotmány fentebb hivatkozott rendelkezéseit.

2.1. Az Alkotmány általános rendelkezései között szereplő, az egészséges környezethez való jogot deklaráló 18. §-ban foglaltakhoz részben hasonló szabályt tartalmaz az Alkotmány alapjogi fejezetében található 70/D. §, amely egyrészt kimondja az épített és természetes környezet védelméhez való jogot, másrészt rögzíti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot.

A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, mint alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. E feltételeket konkretizálja az Alkotmány 70/D. §-ának (2) bekezdése, amely az állam kötelezettségévé teszi többek között az épített és természetes környezet védelmét, amely a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog elérésének egyik eszköze. A szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ának nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát alkotmányos alanyi jogként értelmezhetetlen, tartalma az államnak az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettsége arra, hogy intézményeket tartson fenn, és szabályokat alkosson, valamint a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. [Isd. pl.: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186, 198.; 261/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 689, 692.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 18. §-ából és 70/D. §-ából eredő követelmények mind általában véve a környezetvédelemre [Isd. pl.: 14/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 126, 130.; 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 205.], mind pedig azon belül az épített környezetre is értendők. Az épített környezet kapcsán a 27/1995. (V. 15.) AB határozat kimondta: „Az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Az érvényesítés egyik eszköze az épített környezet védelme. Az épített környezet védelméhez hozzátartozik a települési környezet védelme. A települési környezet védelme kiterjed a lakóterületekre.” (ABH 1995, 129, 133.)

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ét.) 62. § (1) bekezdés g) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a Kormány megalkotta az országos területrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: OTÉK). Az OTÉK 7. § (1) bekezdése értelmében „a területfelhasználási egységek területeit közterületekre és egyéb (közterületnek nem minősülő) területekre, továbbá azokat beépítésre szánt területek esetén építési övezet(ek)be, beépítésre nem szánt területek esetén övezet(ek)be kell sorolni”. Az építési övezetek esetén e rendelet értelmében mindenképpen meghatározandók a megengedett igénybevételi, kibocsátási, szennyezettségi határértékek, vagyis a környezetterhelési határér-

tékek [OTÉK 7. § (3) bekezdés 7. pont]. Környezetterhelési határérték alatt, amint az a rendelet 1. számú mellékletének 39. pontjából kitűnik, a terület rendeltetésszerű használhatósága érdekében jogszabályban meghatározott levegő- (por, füst, szag), víz- és talajszennyezettség, továbbá zaj-, rezgés-, és sugárterhelés megengedett felső határértékét kell érteni.

A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kövtv.) 89. § (3) bekezdése a környezetvédelemért felelős minisztert az érdekelt miniszterekkel együttesen hatalmazza fel a kibocsátási és igénybevételi határértékek – értve ezalatt a zaj terhelési határértéket is – rendeletben történő megállapítására. A KöM–EüMr. megalkotásával a jogalkotó ennek a felhatalmazásnak tett eleget. A rendelet a határértékek előírásával, mind a meglévő, mind pedig az újonnan létesítendő üzemi létesítmények esetében éppen azon megengedett zajkibocsátási értékeket határozza meg, amelyek a tudomány jelenlegi állása szerint, hazai és nemzetközi tapasztalatok által alátámasztottnak az adott helytől és körülményektől függően még nem ártalmasak az egészségre. A Kövtv. 48. § (1) bekezdése lehetőséget ad a települési önkormányzatok képviselő-testületének, hogy a helyi viszonyokat figyelembe véve illetékességi területükön „a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat” határozzanak meg.

Az OTÉK előírásai értelmében tehát nem létezik olyan terület-felhasználási egység – értve ezalatt a lakóövezetet is – ahol a jogszabályban megállapított környezetterhelési határértékek betartása mellett teljes mértékben ki lenne zárva a zajkibocsátással is járó létesítmények elhelyezése (pl.: klíma, ventilátor stb.).

Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a zaj- és rezgésterhelés kapcsán előírt határértékek nem tekinthetők alkotmányellenesnek, mivel azok éppen az egészséges környezethez való jog garanciájaként foghatók fel.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Kr. 34. § (1)–(2) bekezdésében foglaltak és az azzal szoros tartalmi összefüggésben lévő 10. § (1) bekezdése alkotmányellenességét vizsgálta. Az Alkotmánybíróság 513/B/1997. AB határozatában az Mtr. 12. § (1) bekezdéséről már megállapította, ami jelen esetben a Kr. 34. § (1)–(2) és 10. § (1) bekezdésére is irányadó, hogy nem tekinthető túlzott jogkörbiztosításnak, hogy a rendelet feljogosítja a környezetvédelmi hatóságot meglévő üzemi létesítményekkel kapcsolatban zajkibocsátási határértékek megállapítására (ABH 2000, 850, 852.). A jogalkotó ugyanis a létesítmény-elhelyezők közötti diszkriminatív elbánást elkerülendő a hatóságot feljogosítja mind a meglévő, mind az újonnan létesítendő üzemi létesítmények esetében a zajkibocsátási határérték megállapítására, biztosítva ezáltal a jelen határozat 2.1 pontjában kifejtettek szerint az Alkotmány 18. §-ában rögzített egészséges környezethez való jogot és a 70/D. §-ában foglalt „legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot”.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó azon érvelését, amely szerint a hatóság jogkörének szűkítése a zajterhelési határérték megállapításánál azért indokolt, mert szerinte zajkibocsátás csak ipari területen engedhető meg, a 2.1. pontban kifejtett indokok alapján a Kr. hivatkozott rendelkezései tekintetében sem találta helytállóknak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azon indítványi kérelmet vizsgálta, amely szerint alkotmányellenes, hogy a zajkibocsátási határérték megállapításának módját és vizsgálati módszereit szabványok rendezik, mivel ez sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglaltakat.

3.1. A megváltozott szabályozás miatt az indítványban foglalt alkotmányjogi problémából csak annyi maradt, hogy a KöM–EüMr. 9. § (1)–(2) bekezdései a terhelési határértékek ellenőrzésének referenciaszabványok szerinti elvégzését úgy tekintik, hogy az megfelel a rendelet szerinti zajvizsgálatokkal szemben támasztott követelményeknek. Ha nem a referenciaszabványoknak megfelelően választják ki az alkalmazott eljárást, akkor a vizsgálatot végzőnek bizonyítania kell, hogy az alkalmazott eljárások műszakilag egyenértékűek az irányadó referenciaszabványokat alkalmazó eljárásokkal és a választott módszer azokkal azonos eredményt ad. A korábbi szabályozással ellentétben a KöM–EüMr. a mérés módja tekintetében nem utal szabványra, hanem 4. §-a részletesen tartalmazza azt.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése államcélakat fogalmaz meg, mint amilyenek a piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadságának tételei. Az Alkotmánybíróság pusztán ezen rendelkezésre csak akkor alapítja döntését, ha a kifogásolt szabályozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal. A zajkibocsátási határérték megállapításának módja és vizsgálati módszerei szabványban történő megállapítása – amely az indítványozó szerint az Alkotmány 9. §-ába ütközik – az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével értékelhető alkotmányjogi összefüggésben nem áll, ezért Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3.2. Az indítványozó kéri továbbá az MSZ-13-111-85. számú szabvány 2.1.2 pontja megsemmisítését, amely értelmében a mérőfelületet az MSZ 18150/1-83 számú szabvány figyelembevételével kell meghatározni, mivel a figyelembe veendő szabvány az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe ütközik, mivel „hátrányos megkülönböztetést tartalmaz a köztulajdon javára, a magántulajdon rovására”.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Ezek alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenessége tárgyában dönt. Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság hatásköre a szabvány tartalmának alkotmányossági szempontú vizsgálatára – nem lévén sem jogszabály, sem állami irányítás egyéb jogi esz-

köze – nem terjed ki. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a fent nevezett szabvány vonatkozásában előterjesztett indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontjára figyelemmel visszautasította.

Budapest, 2008. április 1.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1015/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló indítványt, amely szerint Érd Megyei Jogú Város Önkormányzata azzal, hogy a Duna u. – Sárd u. – Balatoni út – Érd-alsó vasút által határolt területre nem alkotott szabályozási tervet alkotmányellenességet idézett elő, elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Érd Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 33/2006. (V. 27.) ÖK. számú rendelet alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz Érd Város Önkormányzata 11/1997. (IV. 22.) Ök. számú rendeletét (Ör1.), valamint az annak helyébe lépő 24/2003. (VII. 7.) Ök. számú rendeletet (Ör2.) érintően. Az indítványozók állítása szerint az önkormányzat a Duna u. – Sárd u. – Balatoni út – Érd-alsó vasút által határolt területen természetvédelmi terület feltöltésével ipari területet hozott létre, természetvédelmi és zöldövezeti ingatlanjaikat kertvárosias Lke.–2 jelű övezetbe sorolta, s lehetővé tette a területen festéküzem működését, ami sérti az ott lakók tulajdonhoz (Alkotmány 13. §) és egészséges környezethez való jogát

(Alkotmány 18. §). Az indítványozók az őket ért sérelem részletezéseként előadták, hogy a festéküzem megépítése miatt a festendő felületek előkészítése során keletkezett zaj-, és szaghatásokat az ott élő ingatlantulajdonosok kénytelenek elviselni.

Indítványukban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérték, arra hivatkozással, hogy az önkormányzat elmulasztotta a részletes rendezési terv megalkotását, s így a festőüzem létesítésével sérült az egészséges környezethez és tulajdonhoz való joguk; hivatkoznak még a területen lévő ingatlanok értékcsökkenésére is.

Az ügyben az Alkotmánybíróság megkereste az érdi önkormányzatot, hogy nyilatkozzon arról, hogy az indítvánnyal érintett terület természetvédelmi oltalom alatt áll-e. Az önkormányzat az Alkotmánybíróság megkeresésére előadta, hogy az érintett terület sem országos, sem helyi védettség alatt nem áll.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. Érd Város Helyi építési Szabályzatáról szóló 33/2006. (V. 27.) ÖK. számú rendelete vonatkozó rendelkezései:

„Az Lke–2 jelű lakóövezetek
(oldalhatáros beépítésű kertvárosias lakóterületek)

15. §

Lke–2 jelű lakóövezetek							
Beépítési mód	Az építési telek		A beépítésnél alkalmazható				
	területe (m ²)	zöldfelületi arány (%)	legkisebb		legnagyobb		
beépítettség (%)			építménymagasság (m)	beépítettség (%)	építménymagasság (m)	szintterületi mutató	
Oldalhatáron álló	600*	50	–	–	30	4,5 (6,5)**	0,45

(1) Az övezetben az egyes telkek kialakíthatóságának és beépíthetőségének paramétereit a fenti táblázat tartalmazza. *A Budai út- Hivatalnok u. közötti tömbben – csak övezethatár módosítás miatt – kisebb méretű, de legalább 400 m² területű telkek is kialakíthatók.

(2) A kialakítható telkek minimális szélessége 16 m, mélysége 24 m.

(3) Az övezetben oldalhatáros beépítést kell alkalmazni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság vizsgálata megkezdésekor megállapította, hogy az indítvány benyújtása és elbírálása között eltelt időben a kifogásolt jogi szabályozás megváltozott. Az indítványozók által megjelölt Ör.1-et, az Ör.2., az Ör.2.-t pedig Érd Város Önkormányzat képviselő-testülete Érd Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 33/2006. (VI. 27.) Ök. számú rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) helyezte hatályon kívül. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványi kérelmek elbírálásánál a következőket vette figyelembe.

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.). Az új szabályozás tartalmát tekintve a korábbiakkal nagyrészt megegyező, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálatát az új jogszabály alapján folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal kapcsolatban a következő megállapításokat tette. Az indítványozók az általuk felvetett alkotmányossági problémákat csak érintőlegesen fogalmazzák meg a HÉSZ rendelkezéseivel kapcsolatban. Problémájuk az, hogy a HÉSZ lehetővé tette az indítványban megjelölt övezetben egy festőüzem megépítésének és működésének engedélyezését. A HÉSZ Érd egész területe – többek között a Duna u. – Sárd u. – Balatoni út – Érd-alsó vasút által határolt terület – beépítésének általános szabályairól rendelkezik, és ezekből az általános szabályokból nem következik a festőüzem létesítésének kötelezettsége. Annak megítélése, hogy a HÉSZ által meghatározott jogszabályi keretek között az egyes építési telkeken milyen épületek, milyen konkrét feltételek mellett helyezhetők el, a jogalkalmazó hatáskörébe tartozik. Így az építési és használatba vételi engedélyezési eljárás során az építési hatóságnak kell elbírálnia azt, hogy a tervezett építkezés megfelel-e a jogszabályi rendelkezéseknek, az épületben végezni kívánt tevékenység nem jár-e a szomszédok tulajdonosi jogainak sérelmével, illetőleg környezetszennyezéssel.

A kiadott hatósági engedélyek (építési, használatba vételi, fennmaradási stb.) mint egyedi közigazgatási aktusok alkotmányosságának vizsgálatára az Abtv. 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Az egyedi közigazgatási határozatok esetében az érintett számára a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás

általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) jogorvoslatra vonatkozó rendelkezései értelmében nyitva áll a felettes szervhez (az illetékes közigazgatási hivatalhoz) való fellebbezés – mint a közigazgatás rendszerén belüli rendes jogorvoslat –, valamint a másodfokú döntés bíróság előtti megtámadásának lehetősége.

Azt, hogy adott esetben az övezeti besorolás jogszerű megváltoztatása is érintheti a tulajdonhoz való alkotmányos jogot maga az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) is elismeri. Az Étv. 30. § (1) bekezdése éppen ezért a tulajdonos(ok) kártalanításáról rendelkezik, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása), vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonos(ok)nak, haszonélvező(k)nek kára származik. Ennek elbírálása azonban a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján ebben a tekintetben visszautasította.

3. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, megállapítható-e az önkormányzat alkotmányos jogokat sértő mulasztása a részletes rendezési terv megalkotásának elmulasztása okán.

3.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság akkor állapít meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. 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 alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani.

3.2. A részletes rendezési terv fogalmát – az Étv. által 1998. január 1. napjától hatályon kívül helyezett – az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény (a továbbiakban: Éptv.) használta. Az Éptv. az egyes településeknek az ország településhálózatában betöltött szerepére, jövőendő fejlődésére figyelemmel tartalmazott előírásokat az általános, illetve a részletes rendezési terv készítésére vonatkozóan.

Az általános rendezési terv meghatározta a település területe rendeltetés szerinti felhasználását, a közlekedési és a közműhálózat, a település általános építészeti kialakítását, a főbb létesítmények elhelyezését, továbbá a rendezés megvalósításának rendszerét és sorrendjét, s ennek ke-

retében az elavult városrészek átépítésének, felújításának módját és ütemét. A részletes rendezési terv – az általános rendezési tervre figyelemmel – a település egy-egy összefüggő terület részének építészeti és műszaki kialakítását, a közintézmények és más építmények elhelyezését, a közlekedési és a közműhálózat részleteit, továbbá a rendezés megvalósításának részletes rendszerét és sorrendjét tartalmazta. A rendezési tervek elkészítésének határidejét az Éptv. nem jelölte meg, azok kidolgozására a mindenkori szükséglettől függően, folyamatosan került sor.

A hatályos Étv. azonban nem ismeri a részletes rendezési terv kategóriáját. Az Étv. 61. § (1) bekezdés b) pontja szerint, ahol jogszabály „alaptervet, részletes rendezési tervet említ, azon helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet” kell érteni.

Az Étv. 13. § (1) bekezdése a helyi építési szabályzatra vonatkozó alapvető jelentőségű előírást tartalmaz, amikor kimondja, hogy „[a]z építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania”. Erd Város Önkormányzat képviselő-testülete ezen kötelezettségének a HÉSZ megalkotásával eleget tett.

A szabályozási tervek készítésére vonatkozóan az Étv. 12. §-a tartalmaz rendelkezéseket. Eszerint szabályozási terv-készítési kötelezettség csak az újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő (pl. rehabilitációs) területekre; a természeti adottság, a településszerkezet, az építés, az építészeti örökség vagy a rendeltetés szempontjából különös figyelmet igénylő védett területek (pl. kiemelt üdülőtérlet, gyógyhely, műemléki jelentőségű terület) egészére, valamint minden más olyan esetben, amikor azt az építés helyi rendjének biztosítása egyébként szükségessé teszi, terheli a helyi önkormányzatokat. [Étv. 12. § (2) bekezdés a) – c) pont].

Az indítványozók arra hivatkoznak, hogy a terület természetvédelmi oltalom alatt áll, ezért az Alkotmánybíróság e kérdésben is megkereste a helyi önkormányzatot. Az önkormányzat válasza egyértelművé teszi, hogy az indítványban megjelölt terület – amely valóban mocsaras vízgyűjtő terület volt, és amelynek nagy részét feltöltötték és beépítették, de egy részén még megmaradt a tó – nem állt és jelenleg sem áll sem helyi, sem országos természetvédelmi oltalom alatt. A HÉSZ 4. számú függeléke – a HÉSZ szóhasználatával élve – javaslatot tesz az indítványozók által megjelölt területen lévő, mély fekvésű víz-állásos terület helyi védelem alá helyezéséről szóló rendelet megalkotására.

Mivel az indítványozók által megjelölt terület esetében a szabályozási terv kötelező megalkotásához előírt feltételek nem állnak fenn, az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozók beadványukban kitérnek arra is, hogy az indítvánnyal érintett önkormányzati rendeletet a képviselő-testület az „érintett lakók teljes kizárásával fogadta el”.

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.).

Az indítványozó nem jelölte meg, hogy az Alkotmány mely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tartja az önkormányzat rendeletalkotását, ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt a részét, mint határozott kérelmet nem tartalmazót az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján visszautasította.

Itt jegyzi meg az Alkotmánybíróság, hogy 30/1999. (X. 13.) AB határozatában már megállapította, hogy „az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti” (ABH 1999, 411.).

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hivatal vezetője a jelen esetben nem élt az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja által számára a törvényességi ellenőrzés során számára biztosított hatáskörrel, így a rendeletalkotási eljárás törvényellenességének megállapítására irányuló kérelmet a jelen esetben az indítványozási jog hiánya miatt az Alkotmánybíróság egyébként sem vizsgálhatta volna.

Budapest, 2008. április 1.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

504/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság Vértessomló Kisebbségi Települési Önkormányzat Képviselő-testületének Vértessomló Község törvényességi észrevétel miatt módosított

építési szabályzatáról szóló 5/2002. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelete 12. §-a és 13. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Vértessomló Község Önkormányzat Képviselő-testületének Homokdűlői Tó és környéke helyi építési szabályzatáról szóló 8/2000. (VI. 21.) számú önkormányzati rendelete törvényellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság Vértessomló Község Önkormányzat Képviselő-testületének Helyi Építési Szabályzatáról szóló 17/2000. (XII. 14.) számú önkormányzati rendelete törvényellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz Vértessomló Község Önkormányzat Képviselő-testületének Homokdűlői Tó és környéke helyi építési szabályzatáról szóló 8/2000. (VI. 21.) számú önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör1.), valamint Vértessomló Község Önkormányzata Képviselő-testületének Helyi Építési Szabályzatáról szóló 17/2000. (XII. 14.) számú önkormányzati rendeletét (a továbbiakban Ör2.) érintően. Az indítványozók állítása szerint az önkormányzat a fent hivatkozott rendeletek megalkotása során jogsértően járt el, mivel nem tartotta be az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Étv.) kötelezően előírt véleményeztetési eljárás szabályait, valamint megsértette a tulajdonosok jogait, mivel őket semmilyen formában nem tájékoztatták a rendelet tervezetéről, illetve közmeghallgatást sem tartottak, ami sérti az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 3. §-ában foglaltakat.

Hivatkoznak továbbá az indítványozók arra is, hogy a rendelettel a tulajdonukat képező telket „ún. gazdasági fejlesztési tevékenység céljából átcsoportosították” a szomszédságukban lévő tulajdonos telkeihez, ami sérti az Alkotmány 13. §-ában rögzített tulajdonhoz való jogot.

Indítványozók vitatják ugyanakkor az önkormányzat által alkotott helyi építési szabályzat, valamint szabályozási terv közérdekűségét is.

2. Az Alkotmánybíróság vizsgálata lefolytatásának megkezdésekor megállapította, hogy az indítvány benyújtása és elbírálása között eltelt időben a kifogásolt jogi szabályozás megváltozott. Az indítványozók által megjelölt Ör.1-et és Ör.2-t hatályon kívül helyezte Vértessomló Kisebbségi Települési Önkormányzat Képviselőtestületének Vértessomló Község

somló Község törvényességi észrevétel miatt módosított építési szabályzatáról szóló 5/2002. (VI. 27.) számú (a továbbiakban: Örmód1.) önkormányzati rendelete, valamint Vértessomló Kisebbségi Települési Önkormányzat Képviselőtestületének Vértessomló Község törvényességi észrevétel miatt módosított Homokdűlői Tó és környéke helyi építési szabályzatáról szóló 4/2002. (VI. 27.) számú (a továbbiakban: Örmód2.) önkormányzati rendelete.

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.). Az indítványban megjelölt kifogások részben az Ör1. és Ör2. megalkotásával kapcsolatos eljárási kérdéseket érintenek, részben pedig az indítványozó ingatlanának övezeti besorolását kifogásolják, továbbá a helyi önkormányzat által megalkotott helyi építési szabályzat és szabályozási terv közérdekűségét vitatják.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ingatlanának övezeti besorolását az Örmód1. tartalmazza [12. §, 13. § (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a jogszabályváltozások miatt felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arról, továbbra is feltartja-e indítványát, illetve kívánja-e azt kiegészíteni. Az indítványozó az Alkotmánybíróság felhívására nem válaszolt. Így az Alkotmánybíróság vizsgálatát az új szabályozás vonatkozó részei tekintetében folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

2. Vértessomló Kisebbségi Települési Önkormányzat Képviselőtestületének Vértessomló Község törvényességi észrevétel miatt módosított építési szabályzatáról szóló 5/2002. (VI. 27.) számú önkormányzati rendelete vonatkozó rendelkezései:

„Gazdasági terület

Kereskedelmi, szolgáltató terület

12. §

(1) A kereskedelmi szolgáltató gazdasági övezetben elsősorban

– A lakosság és az üdülönépesség alapellátását biztosító kereskedelmi, vendéglátó, szolgáltató funkciók létesítményei,

– közösségi, szórakoztató, kulturális épületek,
– mindenfajta, környezetet nem szennyező, nem zavaró hatású gazdasági tevékenységi célú épület,
– a gazdasági tevékenységi célú épületen belül a tulajdonos, a használó és a személyzet számára szolgáló lakások (legfeljebb 2db) hozhatók létre.

A fenti funkciók elhelyezésének feltétele

– a vonatkozó (külön jogszabályi) előírások betartása,
– a szakhatóság hozzájárulása,
– az OTÉK szerint szükséges parkoló helyek telken belüli biztosítása.

(2) A telken belül elhelyezhető épületek száma legfeljebb 2 db lehet.

(3) A meglévő beépíthető telkek legkisebb mérete 16,0m, a kialakítható telkek legkisebb mérete legalább 30,0 m legyen.

(4) Az épületek elő-, oldal-, és hátsó kertjeinek minimális méreteit a terven ábrázoltak szerint kell betartani. Építési helyen kívül épület nem helyezhető el.

(5) 100 m²-nél nagyobb, összefüggő, burkolt felületnél minden 100 m²-hez tartozóan 2db lombos fa ültetendő.

(6) Az épületek tervezésénél figyelembe veendő építészeti-karakter jellemzői az alábbiak

a) Az épületek formálása belterületi környezetben csak magas tetővel történhet, külterületi környezetben vegyes-tető (lapos és magastető együtt) alkalmazása is megengedhető. A tető hajlásszöge magastető esetén 15–30° közötti lehet. Általános esetben az épület hossz tengelyével párhuzamos gerincű tetőforma alakítandó ki. A telken lévő épületek és építmények anyaghasználat, tetőfedő anyaga azonos legyen. A tetőfedésre nem alkalmazható natúr alumínium lemez, élénk színű felülkezelte fémlemez, azbesztcement és műanyag hullámlemez, nádfedés.

b) Az épületek csak hagyományos építőanyag (kő, tégl, látszó és/vagy vakolt felület) felhasználásával készülhetnek, nem lehet faház jellegű, fémburkolatú, látszó betonfelületű.

c) A kerítés kialakításánál, a lakóterületnél meghatározott elvek a mértékadóak.

(7) Építési engedély a KG2, KG3 és KG6 jelű építési övezetben részletes geodéziai- és talajmechanikai szakvélemény megállapításait figyelembe véve adható meg.

(8) A KG2 jelű építési övezetben elvi építési engedély készítenendő. „Önkormányzati Szakmai Tervtanács” egyetértő véleménye esetén engedélyezhető a telepítendő funkció és telken belüli építészeti kialakítás.”

„Kereskedelmi szolgáltató övezetek

13. §

(...)

(4) KG3

jelű építési övezetben szabadon állóan, legfeljebb 40%-os megengedett beépítettségig, legfeljebb 0,4-es szintterületi mutatóval, 5,0m-es legnagyobb építménymagassággal, legalább 900 m²-es telken a meglévő épületek bővíthetők, új épület a régi helyén, vagy a terven ábrázolt helyeken és esetekben létesíthető. A telken belül kialakítandó zöldfelület aránya legalább 30% legyen, amelynek 1/3-án háromszintű zöldfelület telepítendő.”

3. Az Étv. hivatkozott rendelkezése:

„3. § (1) Az épített környezet alakítását és védelmét:

a) a jogszabályokkal összhangban álló településrendezési és építészeti-műszaki tervek alapján,

b) a jogszabályokban előírt építészeti, műszaki, biztonsági, egészségügyi, rendeltetési és használati, továbbá környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban,

c) a humánus környezetre és az esztétikus kialakításra tekintettel, valamint

d) a résztvevők – építetők, tervezők és kivitelezők – együttműködésével

kell megvalósítani.

(2) Az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvános-ságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Gondoskodni kell az érdekelt állampolgárok, szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslattevésre.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Elsőként az Alkotmánybíróság azon indítványozó állítást vizsgálta, amely szerint ingatlanának Örmöd1. általi kereskedelmi szolgáltató övezeti besorolása sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jogot, továbbá azt, hogy helytálló-e ezzel kapcsolatosan a közérdek sérelmére történő indítványozói hivatkozás.

A helyi önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése, valamint az Ötv. 16. § (1) bekezdésében foglaltak alapján megilleti a jogforrási hierarchiában magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétes, helyi társadalmi viszonyokat szabályozó rendeletek alkotásának a joga. Ennek alapján fogadja el a helyi önkormányzat képviselő-testülete az Étv. 7. § (3) bekezdés c) pontjában meghatározott településrendezési eszközként a szabályozási tervet és a helyi építési szabályzatot.

Az Étv. 13. § (1) bekezdése értelmében „az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania”.

Az Étv. 13. § (2) bekezdése meghatározza, melyek azok a kérdések, amelyeket a helyi építési szabályzatnak mindenképpen rendeznie kell. Ezen minimális szabályozási tárgykörök közé tartozik a beépítésre szánt területek, valamint az azokon belüli egyes területrészek (építési övezetek) lehatárolása, azok felhasználásának, beépítésének fel-

tételei és szabályai meghatározása; a beépítésre nem szánt területek tagozódásának, az egyes övezetek lehatárolásának, felhasználásuk és az azokon történő építés feltételeinek, szabályainak a megállapítása [Étv. 13. § (2) bekezdés b) és c) pont].

Vagyis a helyi önkormányzatok képviselő-testülete által megalkotott helyi építési szabályzat, a jelen esetben az Örmöd1., szükségképpen érinti a tulajdonhoz való jogot, mivel az adott területen területet felhasználni, építési telket kialakítani, épületet átalakítani, bővíteni, felújítani, helyreállítani, korszerűsíteni és lebontani, elmozdítani, rendeltetését megváltoztatni, azaz építési munkát végezni, valamint mindezekre hatósági engedélyt adni az Országos Területrendezési és Építési Követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) kormányrendelet és mellékletei (OTÉK), továbbá az egyéb általános érvényű törvényi, hatósági előírások megtartása mellett, a szabályozási tervben és az építési szabályzat rendelkezéseiben foglaltaknak megfelelően szabad.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben eddig is következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog alapvető jog, de nem korlátlan, a köz érdekében, a közérdekkel arányos módon korlátozható.

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában fejtette ki az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságaival kapcsolatos álláspontját, és határozta meg elvi éllel a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának vizsgálata során alkalmazandó szempontokat. E határozatában megállapította, hogy „[a]z alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 380.)

A tulajdonkorlátozás alkotmányosságának megítélésével kapcsolatosan pedig kimondta, hogy „[a]z alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a ‘közérdek’ kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb ‘szükségesség’ nem alkotmányos követelmény.” A korlátozás közérdekűségének vizsgálatával kapcsolatosan megfogalmazta azt is, hogy „[a] törvénnyel érvényesített ‘közérdek’ alkotmánybírósági vizsgálata (...) nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – (...) – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a ‘közérdekű’ megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát)” (ABH 1993, 373, 382.).

A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságával kapcsolatosan kifejezésre juttatta továbbá azt is, hogy „az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság a közérdek ‘szükségességének’ korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható (...). Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás. Az Alkotmány a 13. § (2) bekezdés szerinti kisajátításhoz azonnali, feltétlen és teljes kártalanítást követel meg. Az Alkotmánybíróság azonban megállapíthatja a tulajdonkorlátozás más eseteiben is, hogy az arányosság csak adott kártalanítás mellett áll fenn.” (ABH 1993, 373, 381–382.)

A fent idézett határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a közérdekből szükséges korlátozás esetén a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogsérelme közötti arányosság megkövetelheti a veszteség kiegyenlítését, vagy legalábbis mérséklését a tulajdon súlyos megterhelése esetén, illetőleg akkor, ha a törvény a tulajdonosoknak csak egy csoportját kényszeríti teherviselésre, összehasonlítható tulajdonosokat pedig nem (ABH 1993, 373, 381.).

Az Étv. 7. § (1) bekezdése értelmében „a településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése”. A településrendezés feladata: a település területének, telkeinek felhasználására és beépítésére vonatkozó helyi szabályok kialakításával meghatározni a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit; a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegíteni annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett; továbbá biztosítani a település megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti és természeti arculatának védelmét. A helyi önkormányzat képviselő-testülete ezen településrendezési feladatának az Étv. 6. § (3) bekezdés *a*) pontjában meghatározott módon, a helyi építési szabályzat, illetve szabályozási terv megalkotásával tett eleget, amelyben a jogszabályi előírások betartása mellett megváltoztatta az indítványozó tulajdonát képező ingatlan besorolását.

A településrendezési feladatok ellátása, ahogyan azt a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 2. § *c*) pontja kifejezetten rögzíti is, közérdekűnek tekintendő, amely elsősorban az építési övezetek, illetve az övezeti besorolás kialakítása, révén érinti a tulajdonhoz való jogot, ha a korábbi szabályozáshoz képest megváltoztatja, vagy korlá-

tozza az ingatlanok használati módját. A tulajdonhoz való jog korlátozása azonban nem lehet aránytalan. Azokra az esetekre nézve, amikor a megalkotott településrendezési tervek, helyi építési szabályzatok a tulajdonhoz való jog olyan súlyos korlátozását eredményezik, amelyekben a tulajdonkorlátozás csak kártalanítás mellett tekinthető arányosnak, az Étv. 30. §-a biztosítja a kártalanítás lehetőségét. Az Étv. 30. § (1) bekezdése ugyanis – a tulajdonjog védelmét tiszteletben tartandó – a tulajdonos(ok) kártalanításáról rendelkezik arra az esetre, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása), vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonos(ok)nak, haszonélvező(k)nek kára származik. Ennek elbírálása azonban nem az Alkotmánybíróság, hanem a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Örmód1. 12. §-ában és 13. § (4) bekezdésében foglalt közérdekből történnek, nem valósítanak meg aránytalan korlátozást, s így nem állnak ellentétben az Alkotmány 13. §-ában foglalt tulajdonhoz való joggal.

2. Az indítványozók hivatkoznak arra is, hogy az Ör1. és Ör2. megalkotása során az önkormányzat elmulasztotta a tulajdonosok tájékoztatását, illetve az ingatlanok tulajdonosai véleményük ismertetésére sem kaptak lehetőséget, ami sérti az Étv. 3. §-ában foglaltakat.

Az Étv. 3. §-a, ahogyan azt az Alkotmánybíróság már 773/B/2001. AB határozatában (ABK 2008. február, 220, 225.) is megállapította, az épített környezet alakítása során – a településrendezéstől a konkrét építésig – biztosítandó általános elveket fogalmazza meg. Az Étv. 3. §-ában megfogalmazott követelmények általános jellegű, a törvényhozó által kinyilvánított szabályozási elvek, amelyekre alanyi jogok vagy kötelezettségek nem alapíthatók. Ezen elvek konkretizálását a településrendezési eljárás során az Étv. 9. §-ában foglalt eljárási szabályok végzik el. Az Étv. 9. §-a speciális eljárási szabályokat és ezek között részletes, a településrendezési eljárás során is követendő véleményezési és egyeztetési kötelezettséget ír elő a jogalkotó számára. Ezzel az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít, amelyek garanciális szabályokként épülnek be az eljárásba. Az Alkotmánybíróság azonban 30/1999. (X. 13.) AB határozatában rögzítette, hogy „az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti” (ABH 1999, 411.).

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hivatal vezetője a jelen esetben nem élt az Ötv. 99. § (2) bekezdés *a*) pontja által számára a törvényességi ellenőrzés során biztosított hatáskörrel, mivel az Ör1. és az Ör2. kapcsán tett törvényességi észrevételeiben foglaltakat elfogadva a képviselő-

selő-testület megalkotta az Örmód1.-et és az Örmód2-t, így a rendeletalkotási eljárás törvényellenességének megállapítására irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság a jelen esetben az indítványozási jog hiánya miatt visszautasította.

Budapest, 2008. április 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

765/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet 3. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet 3. számú mellékletének az Alkotmány 70/A. §-a sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére, valamint a 2004. február 1-jét megelőzően hatályos szövegének visszaállítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendeletnek (a továbbiakban: R.) a homogén betegcsoportokhoz (a továbbiakban: HBCS) rendelt módosított ápolási időket és súlyszámokat, az ún. HBCS 5.0. verziót tartalmazó 3. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint az előző HBCS verzió visszaállítását kérte.

Indokolásában kifejtette, hogy mivel az R. szerint az intézmények az egyes HBCS-khez rendelt súlyszám alapján részesülnek díjazásban, így a támadott, HBCS 5.0. verziót tartalmazó rendelkezésben megjelölt értékei meghatározzák a finanszírozást. Az R. hatálybalépésekor az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Kr.) az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 293/2002. (XII. 27.) és 264/2003. (XII. 24.) Korm. rendelettel módosított 27. §-a értelmében alkalmazott teljesítményvolumen-korlát (a továbbiakban: TVK) folytán az aktív fekvőbeteg-szakellátás esetén az egészségügyi intézmények 2004. évi finanszírozásának alapja az előző évben súlyszámban elszámolt teljesítmény 98%-a volt, különböző korrekciókkal. Az indítványozó szerint a 2004. február 1-jétől hatályos 5.0. HBCS verzió annak ellenére, hogy összegszerűségében nem csökkent, fix elemeinek (a gyógyszerárak, a diagnosztikai szolgáltatások, a terápiás költségek, a bérköltség és a közüzemi díjak) emelkedése miatt még a TVK-nak megfelelő összegben sem adott lehetőséget a költségek megtérítésére. Mivel a jogalkotó a zárt kasszához igazítva folyamatosan csökkenti a HBCS súlyszámok pontértékét, a HBCS egyre kevesebbet ér, míg a korábbi, 4.3. HBCS verzióban alkalmazott pontértékek összességükben magasabb finanszírozást eredményeztek volna. Az 5.0. verzió veszélyezteti az egészségügyi ellátást, sérül a betegeknek az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében biztosított legmagasabb szintű testi- és lelki egészséghez való joga, ugyanakkor az intézményeket „súlyos adósság helyzetbe hajszolja.” Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe, 70/D. § (1) és (2) bekezdésébe, valamint 70/E. § (1) és (2) bekezdése is ütközik. Nézete szerint a HBCS-t a költségvetésben kellene meghatározni és infláció követővé kellene tenni.

2. A beadvány benyújtását követően az R. HBCS 5.0. verziót tartalmazó 3. számú melléklete számos alkalommal módosult. Jelenleg hatályos szövegét az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet és az egészségügyi ellátásban használt szakmai kódrendszerek és finanszírozási paraméterek karbantartásának jogi szabályozásáról szóló 6/1998. (III. 11.) NM rendelet módosításáról szóló 62/2007. (XII. 29.) EüM rendelet 2. § (5) bekezdése állapította meg.

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.; 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 a hatályos szabályozás tekintetében végezte el.

3. Az Alkotmánybíróság – álláspontjának megismerése végett – megkereste az egészségügyi minisztert.

II.

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

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

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

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

2. Az R. érintett szövege:

„3. számú melléklet a 9/1993. (IV. 2.) NM rendelethez
A homogén betegségcsoportokhoz (HBCs 5.0. verzió) rendelt ápolási idők és súlyszámok”

(Az R. 4. § (1) bekezdése szerint a homogén betegségcsoportokhoz rendelt aktív minősítésű fekvőbeteg-ellátási tevékenység súlyszámértékeit, normatív ápolási idejét és határnapjait e rendelet 3. számú melléklete tartalmazza. A 3. számú melléklet 25 betegség főcsoportba és egy főcsoport nélküli betegségcsoportba sorolja a betegségeket, a hozzátartozó súlyszámértékekkel, az ápolási időre vonatkozó alsó, felső és normatív napokkal.)

III.

Az Alkotmánybíróság az indítványt – az indokolásában felhozott érvekből kiindulva – úgy értelmezte, hogy az zárólag az R. 3. számú mellékletének alkotmányossági felülvizsgálatára irányul, amely a HBCS 5.0. verziót tartalmazza.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a fekvőbeteg-szakellátás finanszírozásának jelenlegi rendszerét.

1993. évet megelőzően a fekvőbeteg szakellátásban a finanszírozás bázisalapú volt, ezt váltotta fel a jelenleg is alkalmazott, HBCS alapú finanszírozási technika, amelyben a fekvőbeteg-intézetben történő aktív ellátások átalányfinanszírozásban részesülnek. (Aktív ellátásnak minősül az az ellátás, amelynek célja az egészség mielőbbi helyreállítása, és az ellátás befejezése többnyire tervezhető, pl. sebészet, szülészet.) Nem tartozik a HBCS alá a krónikus ellátás. (Ilyen ellátás, amelynek a befejezése általában nem tervezhető, pl. rehabilitációs, utókezelő osztály.)

A HBCS finanszírozás a teljesítményfinanszírozás egyik fajtája, ún. normatív finanszírozás, amelynek keretében a tevékenység-sor (kivizsgálás-műtét-utókezelés) elvárható átlagköltségét téríti meg a biztosító. Az egészségügyi szolgáltató így nem a tényleges ráfordításai ellenértékét, hanem az elvégzett szolgáltatás átlagköltségét kapja meg.

A HBCS az amerikai DRG (Diagnose Related Groups) rendszer változata: a kórházi ellátási eseteket az ellátások főbb jellemzői alapján homogén csoportokba sorolják, és ez a HBCS kerül finanszírozásra. Abból indul ki, hogy ha a beavatkozás szakmailag azonos, a ráfordítás is hasonló, ezért a csoportosítás alapja a szakmai hasonlóság és azonos kategóriájú költségigény. A HBCS csoportképző faktorai: a diagnózis (BNO kód), végzett főműtét (WHO kód), a beteg általános állapota, ápolási idő. Minden HBCS-hez alsó, felső és egy normatív napot rendelnek: az alsó határnap az a napszám, amennyi ideig mindenképpen el kell látni a beteget, és a HBCS értékét az intézmény teljes mértékben megkapja. A felső határnap az a nap, amely elteltéig az intézmény más jellegű, plusz finanszírozást nem kap a beteg ellátására akkor sem, ha pl. új röntgen, CT stb. vizsgálatot végez rajta. A normatív ápolási idő az adott HBCS alsó és felső határnapja közötti napban megállapított időtartam.

Az ápolási napok összefüggnek az ellátási esetek minősítésével: átlagos, rövid, hosszú és áthelyezett ellátási eseteket különböztet meg az R. attól függően, hogy hogyan viszonyul az ellátás időtartama az ápolási határnapokhoz.

1.1. Az ellátások után a szolgáltatóknak fizetendő összeget a súlyszám és az 1 HBCS forintértékének szorzata adja.

1.1.1. Minden HBCS-hez súlyszámot rendelnek, amely egy viszonyszám, ami megmutatja, hogy az adott csoportba tartozó átlagos beteg elismert költségigénye hányszorosa az egy meghatározott időszakban kezelt összes fekvő-

beteg átlagos költségigényének. A beteg tényleges költségigénye ettől akár a beteg, akár az intézmény specifikumai miatt eltérhet.

1.1.2. A HBCS forintértékét (alapidíjat), amely a tervezett fekvőbeteg kassza értékének az éves fekvőbeteg esetszám hányadosa, azaz ténylegesen a költségvetésből az átlag egy fekvőbetegre jutó összeg.

1.2. A HBCS-be sorolás módszertanát az R. 1. § (1) bekezdése értelmében az egészségügyi miniszter tájékoztatóban teszi közzé. A csoportokat úgy alakítják ki, hogy megbecsülik a várható kórházi esetszámot és a CMI (case-mix index = az esetek átlagos ráfordításigényét jelző szám) növekedést, majd visszanyomással biztosítják, hogy minden HBCS változat esetén az egy esetre jutó súlyszámérték országos átlaga 1.000 legyen. A ráfordítás meghatározásánál azonban nem veszik figyelembe a műszerek amortizációját, nem szerepel benne az épületek karbantartása – utóbbiak tulajdonosai, többnyire önkormányzatok, eltérő mértékben, vagy nem járulnak hozzá a költségekhez, – továbbá nem jelenik meg a súlyszámokban, hogy milyen eltérések vannak a felszereltségben, létszámban. A homogenitás meghatározását az is zavarhatja, ha egy csoportba nagyon kevés beteg tartozik, vagy egy betegség csak egy speciális intézettípusban jelentkezik. A súlyszám meghatározásánál jelentősége van annak is, hogy mi épül be a rezesi és közvetlen költségösszetevők közül.

1.3. A HBCS-eket rendszeresen karbantartják. Az egészségügyi ellátásban használt szakmai kódrendszerek és finanszírozási paraméterek karbantartásának jogi szabályozásáról szóló 6/1998. (III. 11.) NM rendelet tartalmazza a teljesítményelvű finanszírozásban részt vevő egészségügyi szolgáltatók elszámolásaiban használt kódrendszerek és finanszírozási paraméterek meghatározási, módosítási folyamatának (a továbbiakban: karbantartás) szabályait. Az 1. § (2) bekezdése szerint a karbantartás lehet rendszeres és soron kívüli, amelynek előkészítésében központi szerepe van az Egészségügyi Minisztérium Gyógyító Ellátás Információs Központjának (a továbbiakban: GYÓGY-INFOK), aki a számára kötelezően szolgáltatott adatokból készíti a költségkalkulációt, részt vesz a döntésben, tájékoztatásban.

2.1. 1998. óta évente módosultak a HBCS verziók (a homogén betegcsoportokhoz rendelt ápolási idők és súlyszámok). 1998. februárjától a HBCs 3.2., 1999. májusától a HBCs 4.0., 2000. júniusától a HBCS 4.1. volt hatályban. Ezt követte az indítványban említett HBCS 4.3. verzió, amelyet 2001. áprilistól vezetett be a 7/2001. (III. 2.) EüM. rendelet, majd 2004. februárjától az 5.0. verziót az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet módosításáról szóló 3/2004. (I. 15.) ESzCsM rendelet 2. számú melléklete léptette a 3. sz. melléklet helyébe. Azóta is e verzió van érvényben, számos változtatással. A 3.2. verzió kivételével mindegyik esetben visszanyomták az egyes betegcsoportok súlyszám értékét,

ugyanakkor a HBCS forintértékét – az alapidíjat – emelték annak érdekében, hogy az intézmények bevétele ne csökkenjen.

2.2. Az indítvánnyal támadott HBCS 5.0. verzióban változtak a súlyszámok és az ápolási idők.

Mivel az OEP-hez jelentett statisztikai adatok szerint megemelkedett a társult betegségekkel minősített (magas finanszírozású) csoportok, illetőleg relatíve alacsony költségigényű kórházi esetek esetszáma, ennek visszaszorítása érdekében szűnt meg több társult betegséggel minősített HBCS, illetőleg az alacsony költségigényű HBCS-k súlyszáma csökkent, valamint csökkent azon műtéti csoportok alapidíja, amelyeket ambuláns ellátásban is el lehet végezni. Ezzel egyidejűleg a járóbeteg szakellátásban végzett gyógyítás ösztönzése érdekében növekedett a műtétek ambuláns súlyszámértéke. Jelentős számú műtétes HBCS súlyszáma növekedett. A súlyszámokba beépítették a bérfejlesztési fedezetet, a gyógyszerárak áfa-tartalmát, a vérkészítmények díjváltozását. Változott az egyes HBCS-k közötti költségarány azáltal, hogy egyes csoportokhoz rendelt súlyszám növekedett, másoknál csökkent. A kiszámított súlyszámértéket visszanyomták.

Az 1 HBCS forintértékét többször módosították, minden alkalommal emelkedett. A 4.3. verzió alatt 1 HBCS 126.000 Ft volt, majd 132.000, 134.000, 136.000 Ft. Jelenleg az egészségügyi miniszternek és a pénzügyminiszternek a fekvő-és járóbeteg szakellátás teljesítményegységeinek forintértékéről szóló együttes közleménye (Egészségügyi közlöny 13/2007.) határozza meg az aktív fekvőbeteg szakellátás teljesítményegységének forintértékét 146. 000 Ft-ban, 2007. július hónaptól.

3.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában együttesen értelmezte az Alkotmány 70/D. § (1) és (2) bekezdését. A 77/1995. (XII. 21.) AB határozatban rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alapján az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. (ABH 1995, 390, 396.) Az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) kifejtette, hogy az állam – többek között – egészségügyi intézményrendszer működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét. Megállapította: „Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismervekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső esetekben túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ában meghatáro-

zott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.” (ABH 1996, 173, 186, 187.)

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben azt is hangsúlyozta, hogy a finanszírozott egészségügyi szolgáltatások köréről, illetve a finanszírozás mértékéről a társadalombiztosítás költségvetéséről szóló törvény rendelkezik, amely pénzügyi-fiskális arculatú, ezért csak szélső, kivételes esetben vet fel alkotmányossági összefüggéseket. Az alkotmányossági vizsgálat az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdése körében csak arra szorítkozhat, hogy az állam eleget tesz-e az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésére vonatkozó alkotmányos kötelezettségnek vagy sem. A szükséges ellátás megszervezésének módja, az intézményrendszerek működtetése, továbbá ezek finanszírozási technikái az Alkotmány rendelkezéseinek körén kívül esnek, a törvényhozó szabadságába és felelősségébe tartoznak, és csak szélső esetben vetnek fel alkotmányossági kérdéseket. (ABH 1996, 173, 188–190.)

3.2. A HBCS alapú finanszírozás egyes elemeit vizsgálva megállapítható, hogy a HBCS-k értékét több tényező befolyásolja:

Az aktuális súlyszám meghatározója, hogy az országos adatok szerint az adott csoportba tartozó összes fekvőbeteg ellátásának átlagos költsége a vizsgált időszakban hogyan alakult. Ezen összetevőnél van jelentősége, hogy mit tekintenek az ellátással szorosan összefüggő költségeknek, és mi az, amit az intézmények más jogcímen, pl. fix díjként kapnak meg, vagy éppen nem téríti az egészségbiztosító.

A HBCS másik összetevőjének, az alapidíjnak az összegszerűségére kihatással van, hogy az Egészségbiztosítási Alapban (a továbbiakban: E. Alap) milyen összeg áll – a jelen ügyben érintetten – a fekvőbeteg kassa rendelkezésre, amelyet jelenleg a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény „A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 2008. évi költségvetése” című részében a 71. § tartalmaz. A 72. § felhatalmazza a Kormányt, illetőleg az egészségügyi és pénzügyminisztert egyes előirányzatok átcsoportosítására.

Ezen belül az egyes intézmények által felhasználható összeget befolyásolja a kapacitásuk (a fekvőbeteg-ellátásban az aktív és krónikus ágyszám). Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 3. §-a szerint a Tv. 1. számú melléklete az országos feladatkörű speciális intézeteknek és súlyponti kórházaknak a körét, és az általuk az E. Alap terhére finanszírozható kapacitások mennyiségét, míg a 2. számú melléklete az egyes régiókban felosztandó aktív és krónikus fekvőbeteg-szakellátási kapacitások mennyiségét határozza meg. Utóbbi intézményeket illetően a kapacitás felosztására, a felosztás módosítására a Tv. 4. §-ban foglaltak és a 14. § (16) bekezdésében foglalt felhatalmazás

alapján az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény végrehajtásáról szóló 361/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet és a szakellátási kapacitások felosztásának szempontjairól és a szakellátási elérési szabályokról szóló 54/2006. (XII. 29.) EüM rendelet tartalmaz szabályokat. A Tv. általános indokolása az ellátórendszer szerkezetének és működésének átalakítását jelöli meg célként azzal, hogy garantálja, hogy az egészségbiztosító az egészségügyi szolgáltatásokat a szükséges mennyiségben, az általánosan garantálható és ellenőrzött szakmai színvonalon, elfogadható és finanszírozható, a korszerű és reális elvárásoknak megfelelő körülmények között nyújtva vásárolja.

A HBCS-n belül a súlyszám és alapidíj arányainak változása az összes térítés mértékét nem befolyásolja.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel megállapította, hogy a HBCS finanszírozási technika alkalmazása esetében az állam az egészségügyi ellátórendszert – az ország gazdasági lehetőségeihez mérten – működteti, biztosítja az ellátást, ezért az R.-nek az 5.0. verziót tartalmazó 3. melléklete nem sérti az Alkotmány 70/D. § (1) és (2) bekezdését.

4. Az indítványozó az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben állított alkotmánysértés kapcsán azzal érvelt, hogy ha a HBCS 5.0. verzió következtében egészségbiztosító által adható térítés folytán az intézetek nem tudják a beteg ellátását fedezni, úgy vagy adósságot halmoznak fel, vagy a megfelelő finanszírozás hiányában a beteget nem látják el.

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátáshoz való alkotmányos jogról kimondta, hogy az már valóságos alanyi jog, amelynek alkotmányos alapja azonban nem az Alkotmány 70/D. §-a, hanem az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt rendelkezés, illetőleg az alkotmányos tulajdonvédelem. (ABH 1996, 173, 187.) A finanszírozási szabályok kapcsán arra is rámutatott, hogy – miután a kötelező egészségbiztosítás körében az ellátásokra jogosultak körét, a biztosítottakat megillető ellátásokat, az ellátások igénybevételenek rendjét a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) szabályozza – a finanszírozás szabályai közvetlenül nem érintik az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultságot. (16/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 214, 228.)

A biztosítottak jogait az Ebtv., illetőleg a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) szabályozza. A Tbj. 6. §-a szerint a biztosítottak a társadalombiztosítás valamennyi ellátására, köztük – a 14. § (2) bekezdésében felsorolt – egészségbiztosítási ellátásokra jogosultságot szereznek. Az Ebtv. 19. § (1) bekezdése értelmében a biztosított az egészségügyi ellátás során a finanszírozási (valamint vizsgálati és terápiás) eljárási rend szerinti szolgáltatásokra jogosult, illetőleg a 20. § utal arra, hogy az

egyed-ellátások elvégzése – az ellátás természetére, tartós kapacitáshiányra tekintettel – várólista alapján is teljesíthető.

Az állami garanciavállalást több törvény is rögzíti. Általánosságban az Eütv. 142. § (1) bekezdése mondja ki, hogy az állam az éves költségvetési törvényben meghatározott módon a központi költségvetésben és az E. Alap költségvetésében biztosítja a megfelelő szintű és minőségű egészségügyi ellátások működésének fedezetét. Az Ebtv. 4. §-a azt is tartalmazza, hogy az állam az e törvényben meghatározott ellátások teljesítését akkor is biztosítja, ha az ahhoz szükséges kiadások az E. Alapból nem fedezhetők, míg a Tbj. 3. § (2) bekezdése szerint az állam a társadalombiztosítási ellátások fedezetét akkor is biztosítja, ha a társadalombiztosítás kiadásai a bevételeket meghaladják. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság mind az Abh1.-ben, mind a 16/2003. (IV. 18.) AB határozatban alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a jogosultakat a kötelező egészségbiztosítás keretében megillető alanyi jogosultságok érvényesüléséhez szükséges szolgáltatások teljesítését az államnak úgy kell biztosítania, hogy azokhoz a jogosultak akkor is hozzájussanak, ha a szükséges kiadások meghaladják az E. Alap keretei között finanszírozott szolgáltatásokat. (ABH 1996, 173.; ABH 2003, 214.)

A támadott rendelkezés, amely azt szabályozza, hogy adott betegcsoporthoz a megelőzően mért országos átlag szerint milyen költségigény tartozik, nem érinti az ellátásra való jogosultságot. Azt az alkotmányos jogot, amelynek alapján minden biztosítottnak a megfelelő szintű ellátást meg kell kapnia, az Ebtv. 30. § (1) bekezdésében előírt finanszírozási szerződések biztosítják.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. támadott, átlag-finanszírozási technikát tartalmazó 3. számú melléklete nem vezet az Alkotmány 70/E. § (1)–(2) bekezdésében foglalt, az ellátáshoz való jog sérelmére. Ezért az indítványt ebben a részében is elutasította.

IV.

1. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére is hivatkozott, annak alátámasztására azonban semmilyen indokot nem hozott fel.

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, hogy a két szabály – vélt – ellentéte mely alkotmányi rendelkezést sérti.

E tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban érdemben nem volt elbíráható, ezért azt az

Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak köz-zétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján az Alkotmánybíróság – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

2. Az indítvány az előző HBCS verzió – a 3. számú mellékletének 2004. február 1-jét megelőzően hatályos szövege – visszaállítására vonatkozó kérelmet is tartalmazott, amelyre az Alkotmánybíróságnak sem az Abtv., sem más jogszabály alapján nincs hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi részt az Ügyrend 29. § b) pontjára tekintettel visszautasította.

Budapest, 2008. április 29.

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

Dr. Trócsányi László, s. k.,
alkotmánybíró

973/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés *da)* és *dc)* pontja, valamint 4. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés *da)* és *dc)* pontja, valamint 4. § (1) és (2) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe ütközés miatti alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tekintetében az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet 7. § (5) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (1) bekezdés *da* és *dc*) pontja, 4. § (1) és (2) bekezdése, 7. § (5) bekezdése, valamint a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások emeléséről szóló 190/1999. (XII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nyr.) 7. § (4) és (5) bekezdése, továbbá a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló 173/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló 248/2002. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rmód.) 2. §-a alkotmányellenességének megállapítását és hatálybalépésük napjával történő megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint az R., az Nyr. és az Rmód. fenti szabályai ellentétben állnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 54. § (1) és (2) bekezdésével és 70/A. § (1) és (2) bekezdésével, az R.-nek a 2. § (1) bekezdés *da* és *dc*) pontjában foglalt szabálya pedig az Alkotmány 17. §-ával is.

Az indítványozó előadta, hogy házastársa 1956-os Emlékérem, ő maga pedig 1956-os Emlékklap kitüntetés alapján – rokkantsági nyugdíj, illetve öregségi nyugdíj mellett – az R. szerinti nemzeti helytállásért pótlékban részesülnek. A nyugellátásban részesülők közötti, a forradalom alatt és miatt hátrányos helyzetbe kerültek javára alkalmazandó „megérdemelt és szükséges” különbséget hiányolva sérelmezte, hogy az Nyr.-rel és Rmód.-dal módosított R. szerinti pótlék a jogintézmény céljával ellentétesen került korlátozásra azáltal, hogy „az arra elvileg jogosultak egy része nem kapja meg teljes összegében, csak annak egy részét”, illetve, hogy „a jogosultak bizonyos körének járó nyugdíj összege nem emelhető ugyanúgy, mint azoké, akik nem részesülnek (...) nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékban”. Az indítványozó méltánytalannak, az emberi méltóságot sértőnek tartja, hogy a támadott szabályozás az öregségi, rokkantsági nyugdíj összegétől függően állapítja meg a politikai okok miatt törvénytelenül meghurcolt, joghátránnyal sújtott, mára idős emberek részére juttatandó díj összegét. Meggyőződése szerint a demokratikus jogállamnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányos, valamint erkölcsi kötelezettsége is, hogy a haladó mozgalmak, népfelkelések, forradalmak vezetői, résztvevői számára korlátozás nélküli, kiemelt anyagi elismerést nyújtson. Az indítványozó – vitatva az R. különböző rendelkezései alkotmányossága tárgyában hozott 815/E/1997. AB határozatban foglalt megállapításokat – diszkriminatívnak ítéli, hogy a jogalkotó a pótlékot a nyugdíj mértékéhez igazodó juttatásként szabályozta, mivel ennek alapján a jogosultak egy része maradéktalanul, más része – annak ellenére, hogy jogosult lenne nyugdíjra és pótlékra is – nem, vagy nem teljes összegben juthat hozzá a pótlékhoz. Az indítványozó azzal is érvelt, hogy a pótlék folyósítására jogosultak homogén csoportján belüli ésszerűtlen, indokolatlan különbségtétel valósul meg azál-

tal, hogy a pótlék a nyugellátás összegéhez kötött, így pár száz vagy pár ezer forinton múlhat, hogy azt a jogosultak teljes, vagy csökkentett összegben kapják, illetve egyáltalán megkaphatják-e. Az indítványozó szerint a támadott szabályok hatályban léte és alkalmazhatósága – a fenti érvek alapján, a pótlékban és a nyugellátásnak méltánytalanul alacsony összegben való megállapíthatósága miatt – megvalósítja a megalázó bánásmódot is.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az R. 2. § (1) bekezdése *da* és *dc*) pontjait, valamint a 4. § (1) és (2) bekezdéseit többször, legutóbb a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások emeléséről szóló 351/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdés *a)–c*) pontjaiban és (4) bekezdésében módosította a jogalkotó, amelynek alapján a támadott rendelkezésekben szereplő összeghatárok 2008. január 1-jétől 135 800 Ft-ban, illetve 67 900 Ft-ban kerültek meghatározásra. Mivel ez a módosítás az indítványban felvetett problémákat nem érintette, az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.) – az elbíráláskor hatályos szabályok tekintetében folytatta le a vizsgálatot. Az Alkotmánybíróság észlelte továbbá, hogy az Nyr. és az Rmód. támadott rendelkezései már nem tekinthetők hatályban lévőknek. Az Nyr. 7. § (4) bekezdése – beépülve az R. támadott rendelkezéseibe – az R.-ben szereplő összeghatárokat módosította 2000. január 1-jei hatállyal, az Nyr. 7. § (5) bekezdése pedig a már megállapított pótlékok emelésének végrehajtásáról rendelkezett [a (4) bekezdésben írt összeghatárok alapulvételével rendelkezte el azzal, hogy az emelést a nyugellátások és a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások 2000. január 1-jétől megemelt összegeinek figyelembevételével kell elvégezni]. Az Rmód. 2. §-a, amely 2003. január 1-jétől módosította a korábbi összeghatárokat, szintén beépült az R. 4. § (1) és (2) bekezdésébe. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó az e rendelkezésekben foglalt összeghatárokat évente újraszabályozta (emelte), s alkalmazásukra már nem kerülhet sor, e rendelkezések, bár formális hatályon kívül helyezsükre a mai napig nem került sor, nem tekinthetők hatályban lévőknek. Az indítványból kitűnően az indítványozó e szabályokat az R.-ben szereplő szabályokban foglaltakkal azonos okok miatt, azokkal egyező tartalmukban tartja alkotmányosértőnek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az R. támadott rendelkezéseire folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

II.

Az indítvány elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”

„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.”

„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. Az R. rendelkezései:

„2. § (1) A pótlékra az a személy jogosult, aki

da) nyugellátása, illetve rendszeres szociális ellátása együtt a 135 800 Ft-ot nem éri el, vagy

dc) nyugellátásban nem részesül, és rendszeres szociális ellátása a 135 800 Ft-ot nem éri el.

4. § (1) A kitüntetésben részesült személy pótlékát határozatlan időtartamra kell megállapítani úgy, hogy havi nyugellátása, rendszeres szociális ellátása és a pótlék együttes összege a megállapításkor érje el a havi 135 800 Ft-ot, azonban a megállapított pótlék összege 500 Ft-nál kevesebb nem lehet. A 2. § (1) bekezdésének *db*) pontja szerinti esetben a pótlék összege 135 800 Ft.

(2) A 3. § (1) bekezdésében szabályozott esetben a pótlék az (1) bekezdés alapján kerül megállapításra azzal, hogy a pótlék összege a havi 67 900 Ft-ot nem haladhatja meg.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az R. 2. § (1) bekezdése a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékra való jogosultság ún. konjunktív feltételeit szabályozza. Ezek közül az indítványozó azokat támadta, amelyek a nyugellátás és a rendszeres szociális ellátás együttes összegétől [*da*] pont], nyugellátásban nem részesülők számára a rendszeres szociális ellátás összegétől [*dc*] pont] függően jogosítják a pótlékra az 1. §-ban felsorolt kitüntetésekben részesült személyeket. Az R. 4. § (1) és (2) bekezdése a havi nyugellátásban, rendszeres szociális ellátásban részesülők pótlékának összegét az ellátások összegének figyelembevételével rendeli meghatározni úgy, hogy az érintettek ellátása a pótlékkal való összeszá-

mítás után érje el az R.-ben meghatározott összeget. Az indítványozó a fenti rendelkezésekkel kapcsolatban egységesen a pótlék kiegészítő jellegét sérelmezte. Indítványát az Alkotmánybíróság 815/E/1997. AB határozatának (ABH, 2001, 920.; a továbbiakban: Abh.) ismeretében, részben az abban már elbírált problémával (az alkotmány-sértő megkülönböztetés tilalmába ütközés) összefüggésben, továbbá más alkotmányi rendelkezések sérelme miatt terjesztette elő, és kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a fenti határozatában tett megállapításait. Az Alkotmánybíróság azonban nem talált a jogosultság kifogásolt feltételeinek és összege számításának megítélésével kapcsolatos olyan új szempontot vagy körülményt, amely indokoltá tenné, hogy az Abh. meghozatala során tett megállapításaitól, az ott vizsgált kérdések tekintetében a szabályozás alkotmányosságát megállapító döntésétől eltérjen.

2. Az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban elbírált ügyben több indítványozó tartotta diszkriminatívnak az R. 2. § (1) bekezdés *da*) és *dc*) pontjait, valamint a 4. § (1) és (2) bekezdését amiatt, hogy a jogalkotó nem határozott összegű pótlékot állapított meg, hanem a nyugellátás és a rendszeres szociális ellátás együttes összegét rendelte meghatározott összegre kiegészíteni, amelynek alapján az azonos kitüntetésben részesülők pótléka különböző összegű lehet, illetve egyesek nem is válhatnak arra jogosulttá. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság nem ítélte az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdését sértőnek azt, hogy a jogalkotó a különböző jogcímen folyósított nyugellátások és a szociális ellátások „összevonásával” ezek együttes összegét egészíti ki egy évente változó, meghatározott összegre, amelynek alapján a kitüntetések valamelyikében részesült személyeket rászorultságuktól függően más-más összegű pótlék illetheti meg. „A szociális jellegű *ex gratia* ellátások jogosultsági feltételeinek meghatározásánál nem ütközik a diszkrimináció tilalmába az, ha a jogalkotó a rászorultsághoz – azaz meghatározott jövedelmi szinthez – köti az ellátást. Az Alkotmány sem a diszkrimináció tilalmára tekintettel, sem a szociális biztonsághoz való jog körében nem tartalmaz olyan követelményt, hogy az eltérő jövedelmi helyzetű személyeknek ugyanolyan mértékű ellátásokban kellene részesülniük.” (ABH 2001, 920, 932.)

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 31. § *c*) pontja értelmében „ítélt dolognak” minősül és az eljárás megszüntetését eredményezi, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos rendelkezés felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmány ugyanazon §-ára, illetőleg alkotmányos elvére, és ezen belül azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmány-sértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által az R. 2. § (1) bekezdés *da*) és *dc*) pontjainak, valamint a 4. § (1) és (2) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe ütközésével összefüggés-

ben felvetett alkotmányossági probléma részben megegyezik azzal, amit az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már elbírált, a támadott rendelkezés tekintetében így *res iudicata* esete áll fenn, ezért az indítvány e része tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást – az érdemi vizsgálatot mellőzve – megszüntette.

3. Az indítványozó a diszkriminációtilalom megsértését a nyugellátásban részesülők közötti, „a forradalom alatt és miatt hátrányos helyzetbe kerültek javára” szóló „megérdemelt és szükséges” különbségtétel, a kitüntetésük alapján pótlékra jogosult nyugdíjasok pozitív diszkriminációjának hiánya miatt is állította. E kifogásból kitűnően az indítványozó tartalmilag az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerinti intézkedés megtételére kéri kötelezni a jogalkotót. Mivel az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Alkotmány 70/A. §-ával kapcsolatos ezen alkotmányos összefüggésére nem folytatott vizsgálatot, e kérdésben az indítvány érdemi elbírálásának van helye.

A nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék jogi jellegét tekintve olyan juttatás, amelyet a jogalkotó az R. 1. §-ában felsorolt kitüntetésekkel rendelkező személyek számára lényegében rászorultsági alapon, évi rendszerességgel emelt fix összeg meghatározásával, havonkénti folyósítással biztosított úgy, hogy arra a nyugellátásokban, rendszeres szociális ellátásokban (a továbbiakban: nyugellátás) részesülőket kiegészítő jelleggel jogosította. E szabályozási mód következményeként a pótlékra való jogosultság egyéb feltételeivel rendelkező nyugdíjasok közül – a részükre folyósított nyugdíj mértéke függvényében – egyesek magasabb, mások alacsonyabb összegű pótlékban részesülnek, és vannak olyan nyugdíjasok is, akik a pótlékra nem jogosultak, mert nyugellátásuk eléri, vagy meghaladja az R.-ben meghatározott összeget. A fentiekből láthatóan a nyugellátások összegétől függő, a jogosultak számára egyenlőtlen elosztást eredményező szabályozási megoldással a jogalkotó végeredményében azt kívánta elérni, hogy az R. 2. § a)–d) pontjaiban meghatározott személyi kör egységesen azonos összegű havi ellátásban (nem pedig azonos összegű pótlékban) részesüljön. Az indítványozó olyan szabályozást tartana alkotmányosnak, amely szerint a pótlék R.-ben meghatározott összegére való jogosultság a nyugdíjellátásban részesülők számára a nyugellátás összegétől függetlenül kerülne megállapításra.

Az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti az alábbi határozataiban kifejtett álláspontját. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rögzítette: „Az indítvánnyal érintett pótlék *ex gratia* juttatás, amely egy meghatározott személyi kör számára megállapított, szociális jellegű ellátásként jelenik meg. Célja ugyanis az, hogy a kitüntetések valamelyikében részesült személyek számára elfogadható életkörülményeket biztosítson.” Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság – idézve az 1/1995. (II. 8.) AB határozatban (ABH 1995, 31.), valamint a 16/1991. (IV. 4.) AB határozatban (ABH 1991, 58.) foglaltakat is – megállapította: nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ha a „kárpótlás kizárólag az állam szuverén elhatározá-

sán múlik, akkor a törvényhozó szabadsága a részletekben való megkülönböztetésre igen nagy. (...) Ha a jogalkotó nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátozza a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek.”

„Az Alkotmánybíróság az ún. pozitív diszkriminációt megalapozó 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában (ABH 1990, 48–49.) csak a pozitív diszkrimináció alkotmányos lehetősége kérdésében foglalt állást. E lehetőségéből az alkalmazás alkotmányos kényszere nem következik. A tételiesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.” (1067/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 446, 448.) Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az esélyegyenlőség előmozdításának alkotmányjogi alapjait teremti meg azzal, hogy kimondja: „[a] Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”. Ezt az alkotmányi rendelkezést az Alkotmánybíróság az esélyegyenlőség előmozdítását szolgáló állami cselekvés alapjának tekinti. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően kimondta, hogy „[a]z Alkotmány a pozitív diszkriminációt, mint az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket, a 70/A. § (3) bekezdésében állami feladatként határozza meg. Ebből egyértelműen következik, hogy a pozitív diszkrimináció valamely meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés vagy igény nem alapítható.” [650/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 660, 661.] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az R. 2. § (1) bekezdés *da* és *dc* pontjainak, valamint 4. § (1) és (2) bekezdésének a nyugdíjasok közötti pozitív diszkrimináció alkalmazásának hiánya miatti alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a vizsgálni kért szabályok a nyugellátások mértékére, összegük emelésére vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmaznak, ezért az indítványozó által felvetett problémák e szabályok tartalmával összefüggésben nem vizsgálhatók.

4. Az indítványozó a támadott szabályokat ellentétesnek tartja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, az Alkotmány 54. § (1) és (2) bekezdésével, az R. 2. § (1) bekezdése *da* és *dc* pontjait pedig ezen túl az Alkotmány 17. §-ával is.

4.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmét arra hivatkozva állította, hogy a demokratikus jogállam számára alkotmányos és erkölcsi kötelesség, hogy a jogállamiságért, a függetlenségért, demokráciáért küzdők számára „ennek megfelelő”, megkülönböztetés nélküli erkölcsi, anyagi elismerést nyújtson. Az 1956-os Emlékérem és az 1956-os Emlékplak kitüntetések a Magyar Köztársaság Országgyűlése az 1956. évi októberi forradalom és sza-

badságharc idején a nemzet szolgálatában és a haza szabadságának védelmében szerzett érdemek elismerése érdekében alapította. A köztársasági elnök által adományozott kitüntetés a nemzet elismerését és megbecsülését fejezi ki az 1956-os forradalom résztvevőit, a megtorlást elszenvedettek számára. A nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetésére az e kitüntetések, valamint a Nemzeti Ellenállásért Emléklap, utóbb a Szabad Magyarorszáért Emléklap kitüntetések adományozása folytán elismerésben részesült személyek ellátása, illetve nyugellátásának kiegészítése érdekében került sor. Az R. a 2. § (1) bekezdés *db*) pontjában meghatározott személyi kör, a nyugellátásban, rendszeres szociális ellátásban nem részesülő, keresőtevékenységből származó jövedelemmel nem rendelkező személyek számára ellátást, a *da*) és *db*) pont hatálya alá tartozók számára kiegészítő ellátást biztosít, célja, hogy a kitüntetettek havi pénzbeli ellátása legalább az R.-ben meghatározott összegben biztosítva legyen. Az, hogy a jogalkotó nem azonos összegű pótlékre jogosító ellátási formát vezetett be, hanem egy, a kitüntetettek azonos összegű ellátásának biztosítását célzó jogintézményt hozott létre, nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az Alkotmány e rendelkezéséből, de az Alkotmány más rendelkezéseiből sem vezethető le az állam kötelezettsége arra, hogy az állami kitüntetések útján elismert érdemeket anyagi, pénzbeli juttatások nyújtása révén is elismerje. Az Alkotmánybíróóság által a 62/1993. (XI. 29.) AB határozatban – a kiemelt nyugdíjak, valamint meghatározott kitüntetésekhez és kitüntetett címekhez fűződő nyugdíj-kiegészítések megszüntetésének alkotmányossági vizsgálata során – tett megállapítás a jelen ügyben is irányadó: „önmagában nem lehet alkotmányossági kérdés, hogy a törvényhozó alapít-e egyébként a társadalom által tiszteltben tartott értékek védelmére, célok előmozdítására állami kitüntetéseket vagy sem. Ugyanígy önmagában az sem alkotmányossági kérdés, hogy az egyes állami kitüntetésekhez milyen kedvezményeket telepítenek.” (ABH 1993, 364, 366.) Erre tekintettel az Alkotmánybíróóság az indítványt e tekintetben is elutasította.

4.2. A támadott rendelkezések alkotmányellenessége nem állapítható meg az Alkotmány 54. § (1) és (2) bekezdésébe ütközés miatt sem. Az Alkotmánybíróóság – mint ezt több határozatában kifejtette – az emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. Az alkotmánybíróósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, általános cselekvési szabadságként, vagy a magánszférához való jogként. Az alkotmánybíróósági gyakorlat az általános személyiségi jogot szubszidiárius alapjogként értelmezi, amelyet mind az Alkotmánybíróóság, mind pedig a bíróságok minden olyan 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, 44–45.; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABK 2007. június, 514, 520.] A támadott szabályok és az Alkotmány 54. §-a kö-

zött azonban nincs szoros és alkotmányossági szempontból is közvetlenül értékelhető kapcsolat, így alapjogi sérelem sem állapítható meg. Nem állítható ugyanis, hogy az R. indítványozó által megjelölt rendelkezései sértenék az emberek emberi méltósághoz fűződő veleszületett jogát, illetve, hogy azok e veleszületett jogaiktól az embereket önkényesen megfosztanák. A kitüntetésben részesült személyek életkörülményeinek javítását szolgáló – egyesek számára kiegészítő – ellátási forma *ex gratia* juttatás, az erre vonatkozó differenciált szabályozás tartalma nem hozható közvetlen összefüggésbe valamely, az Alkotmányban rögzített alapjoggal. Márpedig „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis önkényes.” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] A pótlékra való jogosultság szabályozásában az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi aspektusa tehát a diszkriminációtilalom érvényesülése szempontjából vizsgálható, ezt a vizsgálatot pedig az Alkotmánybíróóság az Abh.-ban – a határozat indokolásának III. 2. pontjában foglaltak szerint – lefolytatta. Hasonlóan nincs összefüggés az R. támadott szabályai és az Alkotmánynak a megalázó bánásmód tilalmát előíró rendelkezése között. Az Alkotmánybíróóság az indítványozó ezzel összefüggő kifogásait tekintetben utal a korábbi határozataiban tett megállapításaira, miszerint az Alkotmánybíróóság a személyi sérelemokozásokért megállapított kárpótlás igazságosságát, helyességét nem vizsgálhatja. A juttatás döntően *ex gratia* jellegére tekintettel a jogosult kör meghatározásánál a törvényhozó alkotmányos mozgástere és szabadsága tágabb, mint a tulajdoni sérelemokozásokkal kapcsolatos kárpótlás szabályozása során; egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a kedvezményezetti kör ismerve ésszerűek legyenek, azaz ne legyenek önkényesek és a szabadon meghatározott, objektív ismerveknek megfelelő kritériumok minden érintett személyre bármely megkülönböztetés nélkül, egyaránt és egyformán vonatkozzanak. [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 52.; 46/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 353, 361.; 860/E/2003. AB határozat, ABK 2007. július-augusztus, 784, 785.]

4.3. Az Alkotmány 17. §-a alapján az állam a rászorultakról szociális intézkedésekkel gondoskodik. Az Alkotmánynak ezt a szabályát értelmezve az Alkotmánybíróóság a 652/G/1994. AB határozatában – az Alkotmánybíróóság állandó gyakorlatát összefoglalva – rámutatott arra, hogy a jogalkotó ennek a szociális gondoskodási feladatának különböző jogintézmények és intézkedések útján eleget tehet, de az Alkotmánynak ez a szabálya senki számára nem teremt közvetlenül jogot konkrét támogatási formák, meghatározott jogintézmények létrehozásának, szabályok tartalma meghatározásának követelésére. Csak olyan államcélról van szó, amelynek konkretizálását az Alkotmány

más szabályai végzik el. (ABH 1998, 574, 578.) A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az R. 2. § (1) bekezdése *da* és *dc*) pontjainak az Alkotmány 17. §-a sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

5. Az indítványozó az R. 7. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is előterjesztett. Az R. 7. §-a azonban nem tartalmaz bekezdéseket. „Nem létező jogszabály alkotmányosságának elbírálására (...) az Abtv. [ti. az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény] nem biztosít indítványozási jogot.” (1581/H/1992. AB határozat, ABH1994, 751, 753.) A nem létező jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványt ezért az Alkotmánybíróság visszautasította.

Budapest, 2008. április 1.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

613/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 40. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 40. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a támadott szabályok felhatalmazása alapján kiadott Útmutatónak „az Mt. 138. § (1) bekezdés szerinti

24 hét szüleségi szabadság kiszámítására felhozott” példái ellentétesek a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 12. § (3) bekezdésével, amely „jogalkotói megoldás nem felel meg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény” (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdésében, 2. § *c*) pontjában, 5. § *j*) pontjában és 7. §-ában írtaknak. Az Alkotmánybíróság főttkára az indítványozót hiánypótlásra hívta fel. Az indítványozó válaszában az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének és ennek alapján a Jat. 2. § *c*) pontja, 5. § *j*) pontja, 7. §-a, valamint 15. § (1) és (2) bekezdése sérelmére hivatkozva kérte az R. 40. § (1) és (2) bekezdése megsemmisítését, mivel azok jogszabályok végrehajtását „szubdelegálják oly módon, hogy még csak nem is jogszabályra bizzák e feladatot”.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az R. 40. § (1) és (2) bekezdését az indítvány benyújtását követően módosította a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 330/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet 17. § (8) bekezdés *ag*) és *ah*) pontja annyiban, hogy a foglalkoztatók eljárását és az ellenőrzés tárgyát Útmutató helyett az OEP által kiadott tájékoztatóra utalással határozta meg. Mivel e jogszabály-módosítás az indítványozó által felvetett problémát nem érintette, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az elbíráláskor hatályos szabályozás tekintetében folytatta le.

II.

Az indítványban megjelölt és az elbírálásnál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezése:

„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Jat. rendelkezései:

„2. § Az Országgyűlés törvényben állapítja meg
c) az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait.”

„5. § Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei körében törvényben kell szabályozni különösen

j) az egészségügyi ellátást és a társadalombiztosítást,”

„7. § A Kormány az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg törvényben vagy törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.”

„15. § (1) A végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.

(2) A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogok és köteleességek szabályozására nem lehet felhatalmazást adni.”

3. Az R. rendelkezései:

„40. § (1) A társadalombiztosítási kifizetőhellyel rendelkező foglalkoztató – ideértve az Igazgatóságot is – a terheségi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a táppénz, a baleseti táppénz megállapításánál, kifizetésénél (folyósításánál), elszámolásánál az ezzel kapcsolatos nyomtatványok és nyilvántartások vezetésénél az OEP által kiadott tájékoztató szerint kötelesek eljárni.

(2) A tájékoztatóban foglaltak betartását a MEP helyszíni vizsgálat során ellenőrzi.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány és a Jat. szabályozásának viszonyrendszerét az Alkotmánybíróság a 2/2002. (I. 25.) AB határozatban összegezte: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 7. § (2) bekezdését értelmezve több döntésében rámutatott, hogy [az] Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ez a rendelkezés azonban önmagában nem tette alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit (ABH 1991, 493, 496.). Így önmagában a Jat. szabályainak megsértése nem valósít meg alkotmányellenességet, csak akkor, ha egyben valamely alkotmányos elv vagy rendelkezés sérül. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság védelme érdekében, illetve más alkotmányos rendelkezések alapján (lásd pl. a jogforrási hierarchiára vonatkozó alkotmányi szabályokat) egyes jogalkotási (a Jat.-ban is szereplő) alapelveket alkotmányos védelemben részesít.” (ABH 2002, 41, 56.)

2. Az R. jelen ügyben támadott 40. § (1) bekezdése a társadalombiztosítási feladatokat ellátó szervekre, illetve foglalkoztatókra ró kötelezettséget: a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben (a továbbiakban: Ebtv.) és az Ebtv. végrehajtására megalkotott R.-ben szabályozott egyes – anyaság, betegség, illetve baleset esetén járó – pénzbeli ellátások megállapításánál, kifizetésénél (folyósításánál), elszámolásánál az ezzel kapcsolatos nyomtatványok és nyilvántartások vezetésére vonatkozóan írja elő az OEP által kiadott tájékoztatóban foglaltak betartását. Az R. 40. § (2) bekezdése a tájékoztatóban foglaltak betartásának ellenőrzését utalja a MEP hatáskörébe, valamint meghatározza annak formáját (helyszíni ellenőrzés) is.

Az indítványozó – figyelemmel a Jat. általa felhívott szabályaira – azt tekinti az Alkotmány 7. § (2) bekezdésébe ütközőnek, hogy a törvényi felhatalmazás alapján alkotott R. jogszabálynál alacsonyabb jogforrási szintre dele-

gálja a támadott rendelkezésekben foglalt kérdések szabályozását. Az Alkotmány 7. § (2) bekezdéséből, amely a jogalkotás rendjének minősített többségű törvény útján való szabályozását írja elő, a jogalkotás tartalmát illető konkrét követelmények nem vezethetők le. Ezen túlmenően az is megállapítható, hogy a támadott rendelkezések nem tartalmaznak felhatalmazást a felsorolt ellátásokra való jogosultság feltételeinek szabályozására, azok kizárólag nyomtatványok és nyilvántartások vezetésével kapcsolatosan utalnak az OEP által kiadott tájékoztatóban foglaltak betartására és annak ellenőrzésére. Mindezekre tekintettel a jogforrási hierarchia rendjének betartásával, a delegáló normák alkotmányosságával kapcsolatos követelmények érvényesülése az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján, de az R. támadott szabályai tartalmával összefüggésben sem vizsgálható. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 40. § (1) és (2) bekezdései az indítványozó által felhozottak alapján nem állnak alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 7. § (2) bekezdésével. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt – állandó gyakorlatának megfelelően [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 575/B/1992. AB határozat, ABH 1999, 456, 460.] – elutasította.

Budapest, 2008. április 1.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

997/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a magyar légtér légiközlekedés céljára történő kijelöléséről szóló 26/2007. (III. 1.) GKM–HM–KvVM együttes rendelet *2. melléklete* alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a magyar légtér légiközlekedés céljára történő kijelöléséről szóló 26/2007. (III. 1.) GKM–HM–KvVM együttes rendelet *3. mellékletével* összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó a magyar légtér légi közlekedés céljára történő kijelöléséről szóló 14/1998. (VI. 24.) KHVM–HM–KTM együttes rendelet módosításáról szóló 27/2005. (V. 5.) GKM–HM–KvVM együttes rendelet (a továbbiakban: Rm.) 7. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A kifogásolt rendelkezés a magyar légtér légi közlekedés céljára történő kijelöléséről szóló 14/1998. (VI. 24.) KHVM–HM–KTM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 2. és 3. mellékletét módosította akként, hogy az R. 1. melléklete helyébe az Rm. 2. melléklete, az R. 2. melléklete helyébe az Rm. 3. melléklete lépett. A mellékletek az ellenőrzött, nem ellenőrzött, továbbá a tiltott, korlátozott és veszélyes légterek felsorolását tartalmazták.

Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Kerepesi temető feletti légtér nem esik semmilyen korlátozás alá, így a felette elhaladó repülőgépek zaja zavarja a temető nyugalomát, és ezzel az elhunytak odalátogató hozzátartozóinak kegyeleti jogát. A sérelmes mellékletek kizárólag a paksi atomerőmű és a csillebérci kutató atomreaktor feletti légteret jelölik meg tiltottként, és a temető nem tartozik a tiltott légterek közé. Megítélése szerint a temető irányába a légi forgalom Budapest sűrűn lakott területei fölött zajlik, és ez magában hordozza egy tömegszerencsétlenség veszélyét is. Az indítványozó szerint tehát az Rm. 2. melléklete alkotmányellenes azért, mert tartalmazza a temető feletti légtér, míg az Rm. 3. melléklete azért alkotmányellenes, mert nem sorolja a tiltott légterek közé a temető feletti légtér, így a mellékletek sértik az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében megfogalmazott emberi méltósághoz való jogot, valamint az annak részét képező kegyeleti jogot, illetve ellentétesek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 85. § (3) bekezdésével is.

Az indítványozó utalt arra is, hogy a kifogásolt szabályozás alacsonyabb szintű jogszabály nem csak az Alkotmánynál, hanem a „kegyeleti jog garanciáját adó” Ptk.-nál és a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynél (a továbbiakban: Btk.) is. A jogforrási hierarchia megsértésével összefüggésben azonban alkotmányi rendelkezést nem jelölt meg és nem terjesztett elő megsemmisítésre vonatkozó kérelmet sem.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az R.-t a magyar légtér légiközlekedés céljára történő kijelöléséről szóló 26/2007. (III. 1.) GKM–HM–KvVM együttes rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 25. § (2) bekezdés a) pontja, az Rm.-et a 25. § (2) bekezdés e) pontja 2007. május 10-ével hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlata szerint – a támadott jogszabály hatályon kívül helyezése esetén az annak helyébe lépett új jogszabályt vizsgálja meg, amennyiben az tartalmazza a korábbi jogszabály indítványozó által táma-

dott rendelkezését. Mivel a hatályos szabályozás a kifogásolt mellékleteket nagyrészt változatlan tartalommal átvette, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a Rendelet 2. és 3. mellékletének az adott ügyben releváns, Budapest feletti légteret kijelölő részeire folytatta le.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványokat tartalmuk szerint bírálja el. Mivel az indítványozó a 3. melléklet tekintetében a „nem iktatja be” kifejezést használta, azaz a temető feletti légtér tiltott légterek közé sorolásának elmulasztását vélte az emberi méltósághoz való jogot sértőnek, így az indítvány vonatkozó részében az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítható-e.

II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. A Ptk. hivatkozott rendelkezése:

„85. § (3) Meghalt személy emlékének megsértése miatt bírósághoz fordulhat a hozzátartozó, továbbá az a személy, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített. Ha a meghalt személy (megszűnt jogi személy) jó hírnevét sértő magatartás közérdekbe ütközik, a személyhez fűződő jog érvényesítésére az ügyész is jogosult.”

3. Az Rm. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„7. § (1) Az 14/1998. (VI. 24.) KHVM–HM–KTM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 2. melléklete helyébe e rendelet 1. melléklete lép.

(2) Az R. 3. melléklete helyébe e rendelet 2. melléklete lép.”

4. A Rendelet vizsgált rendelkezései:

„25. § (1) Ez a rendelet 2007. május 10-én lép hatályba.”

„25. § (2) E rendelet hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti

a) a magyar légtér légiközlekedés céljára történő kijelöléséről szóló 14/1998. (VI. 24.) KHVM–HM–KTM együttes rendelet,

[...]

e) a magyar légtér légiközlekedés céljára történő kijelöléséről szóló 14/1998. (VI. 24.) KHVM–HM–KTM együttes rendelet módosításáról rendelkező 27/2005. (V. 5.) GKM–HM–KvVM együttes rendelet,”

„2. melléklet a 26/2007. (III. 1.) GKM–HM–KvVM együttes rendelethez

Ellenőrzött, nem ellenőrzött és az időszakosan korlátozott légterek

I. Ellenőrzött légterek

Ellenőrzött légterek		
Légtér azonosítója (6) oldalhatárai	Felső / alsó határa	Megjegyzés
Budapest CTA A Magyar Köztársaság Országhatára jelen rendelet 2. és 3. számú mellékleteiben meghatározott légterek kivül	FL 660 (20 100 m STD) / 9500' (2900 m) AMSL	(ICAO „C”)
Közelkörzet		
Légtér azonosítója / oldalhatárai	Felső / alsó határa	Megjegyzés
Budapest TMA 1	FL 195 (5950 m STD) / 7500' (2300 m) AMSL	(ICAO „C”)
474419N 0181530E		
473521N 0181527E		
471331N 0181507E		
470908N 0184432E		
473503N 0182754E		
474551N 0182754E		
Országhatár		
474419N 0181530E		
Budapest TMA 2	FL 195 (5950 m STD) / 6500' (2000 m) AMSL	(ICAO „C”)
474551N 0182754E		
473503N 0182754E		
470908N 0184432E		
470806N 0185112E		
472516N 0185346E		
473233N 0184156E		
474527N 0183705E		
Országhatár		
474551N 0182754E		
Budapest TMA 3	FL 195 (5950 m STD) / 3500' (1050 m) AMSL	(ICAO „C”)
474527N 0183705E		
473233N 0184156E		
472516N 0185346E		
470806N 0185112E		
470403N 0191630E		
470606N 0192729E		
472525N 0185940E		
473055N 0190118E		
473220N 0185858E		
473500N 0185300E		
473720N 0185425E		
474643N 0190652E		
474750N 0184351E		
Országhatár		
474527N 0183705E		
Budapest TMA 4	FL 195 (5950 m STD) / 2500' (750 m) AMSL	(ICAO „C”)
474643N 0190652E		
473720N 0185425E		
473500N 0185300E		
473220N 0185858E		
473055N 0190118E		
473054N 0190159E		
473612N 0190412E		

Ellenőrzött légterek		
Légtér azonosítója (6) oldalhatárai	Felső / alsó határa	Megjegyzés
474615N	0191631E	
474643N	0190652E	
Budapest TMA 5		FL 195 (5950 m STD) / 6500' (2000 m) AMSL
474750N	0184351E	(ICAO „C”)
474503N	0194053E	
475224N	0193441E	
480513N	0192330E	
Országhatár		
474750N	0184351E	
Budapest TMA 6		FL 195 (5950 m STD) / 2000' (600 m) AMSL
474615N	0191631E	
473612N	0190412E	
473054N	0190159E	
473055N	0190118E	
472525N	0185940E	
470606N	0192729E	
471203N	0195953E	
474503N	0194053E	
474615N	0191631E	
Budapest TMA 7		FL 195 (5950 m STD) / 5500' (1700 m) AMSL
474503N	0194053E	(ICAO „C”)
471203N	0195953E	
472351N	0201040E	
473529N	0200354E	
474503N	0194053E	
Budapest TMA 8		FL 195 (5950 m STD) / 9500' (2900 m) AMSL
480513N	0192330E	(ICAO „C”)
475224N	0193441E	
480944N	0195400E	
Országhatár		
480513N	0192330E	
Budapest TMA 9		FL 195 (5950 m STD) / 2000' (600 m) AMSL
471203N	0195953E	(ICAO „C”) Az állami célú repülések időszakiában a légtér meghatározott részében az ATS ellátásának átruházását a Budapest APP és Kecskemét közötti együttműködési megállapodás szabályozza.
470606N	0192729E	
470403N	0191630E	
470240N	0200428E	
471203N	0195953E	

[...]

„3. melléklet a 26/2007. (III. 1.) GKM–HM–KvVM együttes rendelethez

Tiltott, korlátozott és veszélyes légterek

Tiltott légterek			
Légtér azonosítója	Neve/oldalhatárai	Felső/alsó határa	Veszély
LHP1	Paks 3 km sugarú kör a 463443N 0185110E középpont körül	FL195 (5950 m STD) / GND	Atomerómű.
LHP2	Csillebérc 0,5 km sugarú kör a 472923N 0185708E középpont körül	3500'(1050 m) AMSL / GND	Kutató atomreaktor.

[...]

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a Rendelet 2. melléklete ellentétes-e az emberi méltósághoz való joggal, illetve azon keresztül a kegyeleti joggal. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az Alkotmánybíróság gyakorlata „az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44–45.].

Az emberi méltósághoz való jogból levezetett egyes részjogosítványok korlátozhatóságáról az ún. eutanázia-határozat a következőket állapította meg: „[a]z emberi méltósághoz való jognak az Alkotmánybíróság az alapjogok sorában megkülönböztetett jelentőséget tulajdonít. Ez abból is kitűnik, hogy ez a jog, az élethez való joggal együtt, az Alkotmánynak az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó fejezete élén helyezkedik el, azt az Alkotmány az ember veleszületett jogaként deklarálja, ezért az, a 23/1990. (X. 31.) AB határozat szóhasználata szerint „minden más megelőző legnagyobb érték” (ABH 1990, 88, 93.). Már ebben a határozatban megfogalmazást nyert az Alkotmánybíróságnak azon álláspontja is, hogy az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jog elválaszthatatlan egységet alkotó oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog. A későbbiek során azután az Alkotmánybíróság elvégezte annak kimunkálását is, milyen összefüggésben érvényesül az emberi méltóság korlátozhatatlansága. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státusz meghatározójaként, csak az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308, 312.]. Ezért anyajog mivoltából levezetett egyes részjogosítványai (mint például az önrendelkezéshez és a személy testi integritásához való jogok) az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint bármely más alapjoghoz hasonlóan korlátozhatók [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.].” [22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 260.].

Az emberi méltósághoz való jog tehát az embert életében illeti meg. Mégsem mondható ki az, hogy a halállal megszűnik a méltóság. A kegyeleti jog a meghalt ember

méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja. A kegyeleti jog nem tartozik az általános személyiségi jog hatálya alá, ez utóbbi ugyanis az élő személyek védelmét hivatott ellátni. Ezzel szemben a kegyeleti jog az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg. A kegyeleti jog – mint az emberi méltósághoz való jognak a halál után is fennmaradó eleme – az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja.

A polgári jogi szabályozás megoldása, amely a kegyeleti jogot a hozzátartozók személyiségi jogaként rendeli védeni, látszólag ellentétben áll azzal, hogy a kegyeleti jog alkotmányjogi értelemben az elhunyt általános személyiségi jogának a megjelenése. Az elhunyt személy már nem lehet képes jogai védelmére, így a jog a hozzátartozók által a halotról őrzött és védett személyiségkép megsértését, mint a hozzátartozó személyiségi jogát védi. A kegyeleti jog, mint a hozzátartozók személyiségi joga ezáltal a törvényi szabályozás szintjén csupán visszatükrözi az Alkotmány szintjén biztosított általános személyiségi jog *post mortem* érvényesülését.

2. A minden embert megillető emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog a meghalt személy emlékének, jóhírnevének megsértése esetén a hozzátartozóknak, illetve annak a személynek a jogát jelenti, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített. A Ptk. 8. § (1) bekezdése szerint minden ember jogképes, azaz jogai és kötelezettségei lehetnek. A személyhez fűződő jogokat csak személyesen lehet érvényesíteni. A jogképesség a halállal szűnik meg (Ptk. 22. §), így a kegyeleti jog a túlélők személyiségi joga, mely a holtak emlékének megőrzéséhez, az elhunyt iránti érzéseik tiszteléséhez fűződik. Mivel a meghaltak emlékének sérelme a hozzátartozók kegyeleti jogának sérelme, a meghalt személy emlékének megsértése esetén a hozzátartozók léphetnek fel. A halott emléke, emberi méltósága, jóhírve a Ptk. védelme alatt áll, a kegyeleti jog megsértésekor a Ptk. 84. §-ában felsorolt igényeket lehet támasztani.

A Btk. pedig a kegyeletsértés törvényi tényállásával (Btk. 181. §) biztosít további védelmet a holtak számára, azzal, hogy rögzíti: aki halottat vagy emlékét a rágalmazás (Btk. 179. §) vagy a becsületsértés (Btk. 180. §) törvényi tényállásaiban meghatározott módon meggyalázza, vétséget követ el, és az ott meghatározott büntetéssel büntetendő. E bűncselekmények elkövetői magánindítványra büntethetők, melyet az elhalt hozzátartozója és örököse terjeszthet elő [Btk. 183. § (1)–(2) bekezdés]. Ennek megfelelően a polgári jog és a büntetőjog az elhunyt személy emlékének megsértése esetén ugyanolyan védelmet ad, mint a személyiségi jognak.

A hazai bírósági gyakorlat a kegyeleti jog sérelmét többek között olyan esetekben állapította meg, mint a sírhe-

lyek szándékos megrongálása, a síremlék jellegének engedély nélküli megváltoztatása, a halott eltemetésével való késlekedés, a temetés méltatlan körülmények között történő lebonyolítása, a holtak méltatlan körülmények közötti tárolása a kórházakban, a sírhely jogosulatlan megszüntetése a temetőt kezelő szervezet által, olyan fényképnek napilapban való közzététele, amely az egyedileg azonosítható halottat, boncolás utáni kiszolgáltatott helyzetében, megalázó körülmények között, szánalmat keltő állapotban mutatja be stb. [lásd például: EBH 2005. 1194., BH 2002. 262., BH 1997. 525., BH 1996. 250.]

3. Az indítványozó által kifogásolt mellékletek koordinátákat megadva határozzák meg, mi tiltott, korlátozott, vagy veszélyes, illetve ellenőrzött vagy nem ellenőrzött légtér. A tiltott légtérben a légiközlekedés tilos (Rendelet 8. §). A tiltott a Paks, illetve a Csillebérc feletti légtér, tekintettel az előbbinél az atomerőműre, utóbbinál a kutató atomreaktorra. A légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 5. § (1) bekezdés *d*) pontja értelmében a miniszter a honvédelemért felelős miniszterrel egyetértésben rendeletben jelöli ki a magyar légtérnek azt a részét, ahol a légi közlekedés tilos (tiltott légtér), mivel légiközlekedési baleset a területen található földi létesítmény jellege miatt tömegszerencsétlenséget idézhet elő. A fent megjelölt objektumok kiemelt veszélyforrás-jellegére tekintettel indokolt a légtérükre vonatkozó teljes légiközlekedési tilalom. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint hasonló jellegű veszély a temető esetében nem áll fenn, vagy olyan távoli a veszélyeztetés, hogy az alkotmányossági szempontból érdektelen. A meghalt személy emlékének megőrzése és a légtér kijelölése között nincsen olyan alkotmányjogilag értékelhető összefüggés, mely a kegyeleti jogot és ezen keresztül az emberi méltóságot sértené, és így a sérelmes mellékletek megsemmisítését indokolná.

4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt is, hogy fennáll-e olyan alkotmányellenes mulasztás, mely abból fakad, hogy a temető feletti légtér nem szerepel a tiltott légtérek között. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. Mulasztásos alkotmánysértés valósul meg azonban akkor is, ha valamely alapjog, alkotmányos elv érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [például: 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az adott esetben az indítványozó a temető feletti légtér tiltott légtérek közé iktatásának elmulasztásával az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében kimondott emberi méltósághoz való jog, és a belőle levezethető kegyeleti jog sérelmét látta megvalósulni. Az Alkotmánybíróság szerint azonban nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet, mert ahogy a légtérek kijelölésével, úgy meghatározott területek feletti légtér tiltott légtérnek ki nem

jelölésével sem hozható alkotmányos szempontból értékelhető összefüggésbe az emberi méltósághoz való jog, így a kegyeleti jog sérelme sem valósul meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányos összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság a Rendelet 2. és 3. mellékletének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. április 1.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1048/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Bugyi Nagyközség Önkormányzatának a Bugyi Nagyközség Településszerkezeti Terve és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 22/2002. (X. 3.) számú önkormányzati rendelete 34. § (1) bekezdésének második mondata, a 40. § (1) bekezdése és a 47. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1) Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett, melyek Bugyi Nagyközség Önkormányzatának a Bugyi Nagyközség Településszerkezeti Terve és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 22/2002. (X. 3.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 34. § (1) bekezdésének első mondata, a 40. § (1) bekezdés, és a 47. § (1) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték, utólagos normakontroll keretében. Az indítványok tárgyának azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.)

Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján azokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az egyik indítványozó úgy vélte, az Ör. 40. § (1) bekezdése és a 47. § (1) bekezdése alkotmányértő, mivel e rendelkezések mezőgazdasági terület és erdőterület tekintetében kizárják a külszíni bányaművelésű területbe történő átsorolást. Az indítványozó szerint ez sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, mivel a támadott rendelkezés ellentétes a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvényben (a továbbiakban: Btv.) és a végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) számú Kormányrendeletben foglaltakkal, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdésével. A Btv. 39. § (3) bekezdése szerint az ipari vagyont tartalmazó területeket – a bányafelügyelet javaslatára – a területrendezési tervek, illetőleg a településrendezési eszközök kidolgozásánál figyelembe kell venni. Az önkormányzat azonban az ipari vagyon létét nem vette figyelembe, és az egész illetékességi területén lévő minden mezőgazdasági- és erdőterületre kiterjedő hatállyal „teljes mértékben” megtiltotta a bányászati tevékenységet.

Ezzel összefüggésben kifogásolja az indítványozó azt is, hogy az Ör. 34. § (1) bekezdésének második mondata, mely szerint új külszíni bányanyitást kizárólag a Településszerkezeti Terv és a Külterületi Szabályozási Terv módosításával történhet, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt jogbiztonság elvét. Bár a rendeleti szabályozás nem zárja ki új külszíni bánya megnyitásának lehetőségét, csak a Településszerkezeti Terv és a Külterületi Szabályozási Terv módosításától teszi függővé, ezáltal mérlegelési lehetőséget biztosít a jogalkalmazó szervek számára, melynek határait nem jelöli ki. Így a szabályozás előre nem kiszámítható módon állapítja meg a jogkövetkezményt, az önkormányzat szubjektív döntésétől teszi függővé. Az indítványozó a továbbiakban a Magyar Bányászati Hivatal ellen, közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti eljárás kezdeményezését jelzi, amely jövőbeni bírósági eljárásban kéri az „alkotmányellenes rendelkezések alkalmazhatóságának kizárását a konkrét ügyben.”

3. A másik indítványozó szerint az Ör. támadott 34. § (1) bekezdésének második mondata, a 40. § (1) és a 47. § (1) bekezdései a bányászati tevékenységnek a mezőgazdasági és erdőterületre vonatkozó jövőbeni megtiltásával, sértik az Alkotmány 10. § (1) bekezdését, így a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogot, mivel „a bányavállalkozónak jogszerűen átengedett megkutatás eredményeképpen a kizárólagos bányászati jog nem gyakorolható.”

II.

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

„10. § (1) A magyar állam tulajdona nemzeti vagyon.”

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

2. Az Ötv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme...”

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

3. A Btv. érintett rendelkezése: „39. § (3) A területrendezési tervek, illetőleg a településrendezési eszközök kidolgozásánál – a bányafelügyelet megkeresésével – figyelembe kell venni a nyilvántartott ásványi nyersanyagvagyonot tartalmazó területeket. A bányafelügyelet javaslatára a megállapított bányatelek területén a szabályozási tervekben területfelhasználási, illetőleg építési korlátozásokat lehet életbe léptetni.”

4. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek (a továbbiakban: Étv.) – az elbíráláskor hatályos – rendelkezései:

„7. § (3) A településrendezés eszközei:

c) a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és rendelettel állapít meg.”

„9. § (10) A helyi építési szabályzat, a településrendezési tervek készítése során a települést érintő jóváhagyott országos és térségi területrendezési terv rendelkezéseit figyelembe kell venni.”

„12. § (1) A szabályozási terv a település közigazgatási területére vagy külön-külön annak egyes – legalább telektömb nagyságú – területrészeire készülhet.

(2) Szabályozási tervet kell készíteni minden esetben:

a) az újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő (pl. rehabilitációs) területekre, illetőleg

b) a természeti adottság, a településszerkezet, az építés, az építészeti örökség vagy a rendeltetés szempontjából különös figyelmet igénylő védett területek (pl. kiemelt üdülőtérlet, gyógyhely, műemléki jelentőségű terület) egészére, valamint

c) minden más olyan esetben, amikor azt az építés helyi rendjének biztosítása egyébként szükségessé teszi.”

„(3) A szabályozási tervnek a jóváhagyott településszerkezeti tervvel összhangban kell lennie, eltérés szükségessége esetén a településszerkezeti tervet előzetesen módosítani kell.”

5. Az Országos Területrendezési tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: OTrt.) hivatkozott rendelkezései:

„11. § A bányászati tevékenységgel kapcsolatban – a külön jogszabályokban meghatározottakon kívül – a következő előírásokat kell alkalmazni:

a) bányatelek-fektetés és bányanyitás akkor engedélyezhető, ha azt az érintett település helyi építési szabályzata és szabályozási terve nem zárja ki”

„A kiemelt térségi és megyei övezetekre vonatkozó szabályok”

„17. § Védett természeti terület övezetben új külszíni művelésű bánya nem létesíthető, meglévő külszíni művelésű bánya területe (bányatelek) nem bővíthető.”

„18. § Természeti terület övezetben új külszíni művelésű bánya nem nyitható.”

6. Az Ör. támadott rendelkezései:

„34. § (1) Az övezetbe a Külterületi szabályozási terven lehatárolt külszíni bányaterületek tartoznak, bányászati tevékenység kizárólag ebben az övezetben folytatható. Új külszínű bányanyitás kizárólag a Településszerkezeti Terv és a Külterületi Szabályozási Terv módosításával történhet.”

„40. § (1) A külterületi szabályozási terven mezőgazdasági rendeletetésű területként lehatárolt területek, ill. övezetek más terület-felhasználási egységbe, ill. övezetbe csak a külterületi szabályozási terv módosításával sorolhatók át. Mezőgazdasági terület „Külszíni bányaművelésű területek övezetébe” nem sorolható át.”

„47. § (1) A „Külterületi szabályozási terv”-en erdőterületként feltüntetett területek más terület felhasználási egységbe csak az általános rendezési terv módosításával sorolhatók át. Erdőterület „Külszíni bányaművelésű területek övezetébe” nem sorolhatók át.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz, a 44/A. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeleteket alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Alkotmány e tételei az önkormányzat rendeletalkotási szabadságát rögzítik (amely így az Alkotmány által védett önkormányzati alapjog), de egyben meghatározzák a rendeletalkotási szabadság korlátait is: Az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az önkormányzati rendeletalkotást érintően az Ötv. 16. § (1) bekezdése garanciális jelleggel rögzíti, hogy „a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” Az Alkotmány és az Ötv. fenti rendelkezései egymásra vonatkoztatott értelmezése során az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában elvi éllel állapította

meg: „önmagában véve az, hogy társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotással.” (ABH 1998, 155.)

2. A jelen ügy tárgyát képező, a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek önkormányzati szabályozása törvényi felhatalmazásokon nyugszik. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése értelmében „a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme”. Az Ötv. 10. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át – többek között – a településrendezési terv jóváhagyása. Az Étv. a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek elfogadásának, a vonatkozó önkormányzati rendeletek megalkotásának részletes szabályait tartalmazza. Az Étv. azon túl, hogy több rendelkezésében is konkrét felhatalmazásokat tartalmaz önkormányzati szabályozásra [pl. Étv. 2. § 11. pont, 6. § stb.], meghatározza az önkormányzati rendeletalkotás törvényi kereteit is. A törvényi szabályok egy része a vonatkozó önkormányzati rendeletek megalkotásához kapcsolódó eljárási szabály.

3. Az Alkotmánybíróság elsődlegesen az Ör. támadott 34. § (1) bekezdés második mondata, a 40. § (1) bekezdése és a 47. § (1) bekezdése alkotmányosságát vizsgálta, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából.

Az egyik indítványozó álláspontja szerint az Ör. támadott rendelkezései, amelyek Bugyi nagyközség közigazgatási területén a mezőgazdasági- és erdőterületek vonatkozásában kizárják azok külszíni bányaművelésbe történő területi átsorolását, sértik a Btv. 39. § (3) bekezdését azzal, hogy megalkotásuknál a képviselő-testület nem vette figyelembe a meglévő ipari vagyoni létét, így az önkormányzat egész illetékességi területén „teljes mértékben” megtiltotta a bányászati tevékenységet. A rendelkezések így, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezik.

Az Alkotmánybíróság a 7/2003. (III. 13.) AB határozatában rámutatott: „Az önkormányzat rendeletalkotási eljárását keretjellegűen törvények szabályozzák. Az Ötv. és az Étv. előírásából kitűnik, hogy az önkormányzatok városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet.” (ABH 2003, 753, 756.)

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a helyi közszolgáltatások körében a települési önkormányzat feladataként említi a településrendezést. Az Étv. 7. § (1) bekezdésének megfelelően „a településrendezés célja a települések terület fel-

használásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdek összhangjának megteremtése, az érdekösszeütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.”

Az Étv. 13. § (1) bekezdése a helyi építési szabályzatra vonatkozó alapvető jelentőségű előírást tartalmaz: „Az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítani.” A településrendezési eszközöket az Étv. 7. § (3) bekezdése határozza meg a következőként: a településfejlesztési koncepció, a településszerkezeti terv, a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv.

A településszerkezeti tervet az Étv. 11. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a település közigazgatási területének egészére kell elkészíteni. Ebben meg kell határozni a bel- és külterületeket, a beépítésre szánt, illetőleg a beépítésre nem szánt területeket, a település szerkezetét meghatározó közterületeket (főútvonalak, nagyobb kiterjedésű közparkok stb.), azok tagozódását, a védett, a védelemre tervezett és a védő területeket, továbbá a funkciójában megváltoztatásra tervezett területrészeket, a meglévő és a tervezett infrastruktúra-hálózatokat. Az egyes területeken belül fel kell tüntetni a terület felhasználását veszélyeztető, illetőleg arra kiható tényezőket, különösen az alábányászottságot, a szennyezettséget, az árvíz-, erózió- és csúszásveszélyt, a természetes és mesterséges üregeket, a közműves szennyvízelvezetéssel ellátatlan területet, továbbá a külön jogszabályok alapján előírt minden olyan egyéb tényezőt, amely a terület felhasználását vagy beépítését befolyásolja. A helyi építési szabályzat az Étv. 13. §-ban foglaltak szerint a település közigazgatási területére egyszerre, vagy részterületenként – legalább telektömbre kiterjedően – készülhet.

3.1. Az Ör. Bugyi Nagyközség településszerkezeti tervét, helyi építési szabályzatát és a jóváhagyott szabályozási tervet foglalja magában. Az Ör. 28. § (1) bekezdés g) pontja a „Különleges terület” címszó alatt „B” betűjelzéssel a „Külszíni bányaterület övezete” megnevezést tartalmazza. A külszíni bányaművelésű területek övezetére vonatkozó 34. § (1) bekezdése alapján az övezetbe a Külterületi Szabályozási Terven lehatárolt külszíni bányaterületek tartoznak, bányászati tevékenység kizárólag ebben az övezetben folytatható. Új külszíni bányanyitás kizárólag a Településszerkezeti Terv és a Külterületi Szabályozási Terv módosításával történhet. Az Ör. 40. § (1) bekezdése szerint „a külterületi szabályozási terven mezőgazdasági rendeltetésű területként lehatárolt területek, ill. övezetek más terület-felhasználási egységbe, ill. övezetbe csak a

külterületi szabályozási terv módosításával sorolhatók át. Mezőgazdasági terület külszíni bányaművelésű területek övezetébe nem sorolható át.” Hasonlóan szigorú védelmet nyújt az erdőterületekre vonatkozó 47. § (1) bekezdés rendelkezése, mivel a külterületi szabályozási terven feltüntetett erdőterület más terület felhasználási egységbe csak az Általános Rendezési Terv módosításával sorolható át. Erdőterület külszíni bányaművelésű területek övezetébe nem sorolható át.

A támadott önkormányzati rendelet megalkotásához kapcsolódó, hivatkozott eljárési szabályokat az Étv. a településrendezés általános szabályai között helyezi el. Így az Étv.-nek az 1999. évi CXV. törvény 4. § (1) bekezdésével megállapított és 2000. III. 1-jétől hatályos 9. § (3) bekezdésbe foglalt rendelkezése szerint a helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, az érintett települési önkormányzati és érdekképviseleti szervekkel, valamint társadalmi szervezetekkel, amelyek írásos véleményt adhatnak. Kivételek ez alól azok a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási szervek, amelyek a településrendezési eljárás során az eljárásban szakhatóságként vesznek részt. E külön jogszabály az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 3. számú melléklete a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzat véleményezési eljárásában érdekelt államigazgatási szervekről. A melléklet 22. pontját a Rendelet módosításáról szóló 36/2002. (III. 7.) Korm. rendelet 18. § (5) bekezdése módosította azzal, hogy bányászati ügyekben a Magyar Bányászati Hivatal területileg illetékes bányakapitánysága jogosult véleményezésre a 2002. III. 15. után indult ügyekben.

3.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a településrendezésre vonatkozó eljárési szabályok a hatályos jogi környezetben lényegesen nem változtak. Így az Étv.-nek a 2006. évi L. törvény 4. § (1) bekezdésével módosított, 2006. V. 1-jétől hatályos 9. § (3) bekezdése továbbra is előírja, hogy az elkészített helyi építési szabályzatot és településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, az érintett települési önkormányzati és az érdekképviseleti szervekkel, valamint a társadalmi szervezetekkel, amelyek írásos véleményt adhatnak. A hivatkozott külön jogszabály továbbra is a Rendelet, amelynek a 269/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 1. §-val módosított és 2007. I. 1-jétől hatályos 22. pontja változatlanul – de pontosított elnevezéssel – a bányászat, geológia, morfológia, csúszásveszély tárgykörökben a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal illetékes bányakapitányságát jelöli ki a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzat véleményezési eljárásban érdekelt szervek.

3.3. Az indítvánnyal támadott Ör. 2002. október 3-i jóváhagyása előtt Bugyi Nagyközség Polgármesteri Hiva-

tala 2001. január 22-én, július 11-én és november 21-én kereste meg a Szolnoki Bányakapitányságot szakhatósági állásfoglalás végett.

A Btv.-nek az Étv. módosításáról szóló 1999. évi CXV. törvény 36. § (6) bekezdésével 2000. március 1-től módosított – jelenleg is hatályos – 39. § (3) bekezdésének rendelkezése szerint „a területrendezési tervek, illetőleg a településrendezési eszközök kidolgozásánál – a bányafelügyelet megkeresésével – figyelembe kell venni a nyilvántartott ásványi nyersanyagvagyonot tartalmazó területeket. A bányafelügyelet javaslatára a megállapított bányatelek területén a szabályozási tervekben területfelhasználási, illetőleg építési korlátozásokat lehet életbe léptetni.”

Az Ör. előkészítése során az önkormányzat – a bánya szakhatósági vélemények és adatok alapján – figyelembe vette a nyilvántartott ásványi nyersanyagvagyonot tartalmazó területeket, így az akkor meglévő bányatelkeket a rendezési tervben feltüntette, ezzel eleget tett a Btv. hivatkozott előírásának. Figyelembe vette továbbá „az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról” szóló 2/2002. (I. 23.) KöM–FvM együttes rendelet 2. számú, az érzékeny természeti területekkel érintett települések felsorolását tartalmazó mellékletének „I. Kiemelten fontos ÉTT-ek térségei” besorolását. Az 5.1.1. pont Pest megye területén 32027. sorszámmal Bugyi települést a Turjánvidék megjelöléssel sorolja a kiemelten fontos érzékeny természeti területekkel érintett települések közé. Hasonlóképpen az OTrt. „térségi övezeti szabályokat” tartalmazó IV. fejezetéhez, a 12. § (1) bekezdés *b)* pontja nevesíti a kiemelten fontos, érzékeny természeti területet, míg a 12. § (2) bekezdés *c)* pontja kiemelt térségi és megyei övezetek között nevesíti a természeti terület kategóriát. Összességében a térségi és megyei övezeti besorolás annak az alapjául szolgál, hogy a jelzett minősített területek vonatkozásában milyen speciális szabályok érvényesülhetnek. A területfelhasználásra vonatkozó általános szabályok szerint, az OTrt. 11. §-ának rendelkezése alapján „a bányászati tevékenységgel kapcsolatban – a külön jogszabályokban meghatározottakon kívül – a következő előírásokat kell alkalmazni: *a)* bányatelek-fektetés és bányanyitás akkor engedélyezhető, ha azt az érintett település helyi építési szabályzata és szabályozási terve nem zárja ki.” E rendelkezéssel összhangban az OTrt. 18. §-ának rendelkezése szerint: „természeti terület övezetben új külszíni művelésű bánya nem nyitható.”

A kifejtettek alapján az indítvánnyal támadott Ör. 34. § (1) bekezdés második mondata, a 40. § (1) bekezdése és a 47. § (1) bekezdése maradéktalan összhangban vannak a magasabb szintű jogszabályokkal, így a Btv. 39. § (3) bekezdésével, az OTrt. 11. § és 18. §-nak rendelkezéseivel, így nem sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban elutasította.

4. Az egyik indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság alkotmányos követelményével ellentétesnek ítélte az Ör. 34. § (1) bekezdésének általa

támadott rendelkezését. E szakasz második mondata szerint: „új külszíni bányanyitás kizárólag a Településszerkezeti Terv és a Külterületi Szabályozási Terv módosításával történhet.” Bár a rendeleti szabályozás nem zárja ki új külszíni bánya megnyitásának lehetőségét, csak a jelzett tervek módosításától teszi függővé, ezáltal olyan mérlegelési lehetőséget biztosít az önkormányzatnak, melynek határait nem jelöli ki, így a szabályozás előre nem kiszámítható módon állapítja meg a jogkövetkezményt és egyben az önkormányzat szubjektív döntésétől teszi függővé azt.

4.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a normavilágosság a jogbiztonság alapvető eleme. A normaszövegnek tehát minden esetben meg kell felelnie a jogbiztonság követelményének. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.) Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [Pl. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 769.]

Az Ör. érintett 34. §-a a külszíni bányaművelésű területek övezetét határozza meg. A nem támadott (1) bekezdés első mondata szerint: „az övezetbe a Külterületi szabályozási terven lehatárolt külszíni bányaterületek tartoznak, bányászati tevékenység kizárólag ebben az övezetben folytatható.” A külterületi szabályozási terv a településszerkezeti terv része, amely az Étv. 10. § (1) bekezdésének rendelkezése alapján meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését, az országos és térségi érdekek, a szomszédos vagy a más módon érdekelt többi település alapvető jogainak és rendezési terveinek figyelembevételével a környezet állapotának javítása vagy legalább szintentartása mellett. A felsorolt szempontok figyelembevételével tehát a településszerkezeti terv az adott település hosszabbtávú fejlesztési stratégiáját szolgálja, amit erősít az Étv. 10. § (3) bekezdésének rendelkezése, amely a települési önkormányzat terhére előírja annak a kötelezettséget, hogy a településszerkezeti tervét legalább 10 évente vizsgálja felül és szükség esetén módosítsa vagy új terv elkészítéséről gondoskodjon. Az Ör. támadott 34. § (1) be-

kezdésének második mondata az új külszíni bányanyitást feltételhez köti, vagyis a már hivatkozott tervek módosításához. A rendelkezés összhangban van az Étv. 10. §-ban foglalt előírásokkal, egyben nem zárja ki annak a lehetőségét sem, hogy az önkormányzat a törvényben előírt határidőnél korábban, az esetleg módosuló települési és térségi érdekeknek megfelelően módosítsa a terveket.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó álláspontjával ellentétben, a támadott Ör. 34. § (1) bekezdés második mondatának tartalma megfelelően értelmezhető, nem sérti a normavilágosság, így a jogbiztonság követelményét sem, ezért a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Azzal az indítvánnyal kapcsolatban, miszerint az indítványozó a fenti támadott rendelkezések alkalmazhatóságának kizárását kéri a jövőben, a Magyar Bányászati Hivatal ellen, közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság előtt megindítandó perben, az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá:

Az indítványozó utólagos normakontroll keretében kérte az Ör. támadott rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését. A vizsgálat eredményeképpen az indítványok elutasításra kerültek. Ilyen körülmények között a perben való alkalmazhatóság kérdése fel sem merül.

Megjegyzendő azonban, hogy eredményes utólagos absztrakt normakontroll esetén, így a támadott rendelkezések megsemmisítésekor sem nyílna alkotmányos lehetőség az alkalmazhatóság kérdésében történő érdemi állásfoglalásra. Ennek oka, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdésének rendelkezése, mely szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, konkrét normakontroll. Sikeres alkotmányjogi panasz esetén az indítványozó konkrét ügyében az Alkotmánybíróság alkalmazási tilalmat mond ki, ha a jogbiztonság, vagy az indítványozó különösen fontos érdeke ezt indokolja (az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján). E feltételek hiánya kizárja az utólagos normakontroll esetén az alkalmazhatóság kérdésében történő állásfoglalást.

6. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az Ör. támadott rendelkezéseinek alkotmányosságát az Alkotmány 10. § (1) bekezdése szempontjából vizsgálta. Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzat közigazgatási területén, az erdő- és mezőgazdasági övezetbe sorolt területeknek a külszíni bányaművelésű területek övezetbe történő átsorolási tilalma, valamint az új külszíni bányanyitás

lehetőségének feltételhez kötése a Magyar Állam mint tulajdonos nemzeti vagyonhoz kötődő „rendelkezési és hasznosítási jogát akadályozza.”

6.1. Az Alkotmány 10. § (1) bekezdése szerint a „Magyar Állam tulajdona nemzeti vagyon”. Az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 172. § a) pontja szerint – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – kizárólag az állam tulajdonában vannak a föld méhének kincsei, melyek a Ptk. 173. § (1) bekezdés a) pontja alapján forgalomképtelenek. A kizárólag állami tulajdonban álló dolgok birtokát, használatát, hasznai szedésének jogát az állam – törvényben szabályozott módon – másnak átengedheti. A föld méhének kincseire vonatkozóan elsősorban a bányászatról szóló 1995. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Btv.) rendelkezik, ami a bányászati tevékenységet olyan állami monopol tevékenységnek minősíti, amelynek időleges gyakorlása koncessziós szerződéssel másnak átengedhető. Ennek alapvető szabályait a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Koncesszió) tartalmazza. E lehetőség mellett, koncessziós szerződés megkötése nélkül, a törvényben kapott felhatalmazás (Btv. 4. §), vagy hatósági engedély alapján (Btv. 5. §) végezhető bányászati tevékenység. A kitermelt ásványi nyersanyag a bányászati tevékenység gyakorlására jogosult természetes vagy jogi személy tulajdonában megy át, egyúttal a kitermelt ásványi nyersanyag mennyiség után az államot megillető részesedést a bányajáradék intézménye biztosítja (Btv. 20. §). A Btv. fogalom meghatározása alapján bányászati (bányászati tevékenység): ásványi nyersanyagok kutatása, feltárása és kitermelése, valamint az ásványvagyongazdálkodás.

6.2. A bányászati tevékenységet a bányavállalkozó a bányafelügyelet engedélyével kezdheti meg, az abban foglalt feltételekkel. E több fázisú eljárás első eleme az ásványi nyersanyag kutatás engedélyezése, amelyre nyílt területen a bányafelügyelet illetékes. A kutatási jog a kutatási területen a bányavállalkozónak „kizárólagos jogot ad az ásványi nyersanyag-kutatás műszaki üzemi terv benyújtására, a jóváhagyás kezdeményezésére, és az ásványi nyersanyag jóváhagyott kutatási műszaki üzemi terv alapján végzett kutatására és elfogadott kutatási zárójelentés alapján a bányatelek megállapításának kezdeményezésére.” [Btv. 22. § (2) bekezdés] A bányászati tevékenység megkezdésére irányuló eljárás következő szakasza a Btv. 26. §, 26/A., 26/B., 26/C. §-ainak rendelkezése alapján a bányatelek megállapítására vonatkozó eljárás. A bányatelek kérelemre – az állami földtani feladatokat ellátó szerv szakvéleménye alapján, továbbá külfejtéses művelésre vonatkozó bányatelek esetében az ingatlantulajdonosok a bányatelekkel lefedni tervezett ingatlanok várható igénybevételi ütemtervével és az ingatlanok használati, hasznosítási, illetve rendelkezési jogával kapcsolatos észrevételei figyelembevételével – a bányafelügyelet határozatban állapítja meg. A bányatelek megállapítása olyan elvi jog, amely az ásványi nyersanyag jövőbeli kitermelését, megóvását, illetve a bányatelek jogosítottjának ehhez fűződő kizárólagos jogát biztosítja, azonban a kitermelés megkez-

désére nem jogosít. A kitermelés engedélyezésére, külön eljárási fázisban, a bányavállalkozó kérelmére – a bányatelek megállapítását követő öt éven belül – a bányakapitány-ság által jóváhagyott műszaki üzemi terv alapján kerülhet sor.

6.3. A hivatkozott, garanciális elemeket tartalmazó eljárási szabályok a Btv. preambulumban foglalt alapelveknek megfelelőek. Így a Btv. célja „az ásványi nyersanyagok bányászatának, a geotermikus energia kutatásának, kitermelésének, a szénhidrogén szállító vezetékek létesítésének és üzemeltetésének, továbbá az ezekhez kapcsolódó tevékenységeknek a szabályozása, az élet, az egészség, a biztonság, a környezet és a tulajdon védelmével, valamint az ásvány- és geotermikus energiavagyon gazdálkodásával összhangban.” A tulajdonvédelemhez kapcsolódóan, – az indítványozó szerint sérelmet szenvedett Alkotmány 10. § (1) bekezdésére és azzal szorosan összefüggő (2) bekezdésre is figyelemmel – a kizárólagos állami tulajdon hatékony működtetésére vonatkozóan az Alkotmánybíróság következetes álláspontja, hogy „az állami monopólium körébe vont tevékenység nem része a piaci szférának. Az állam az Alkotmány 10. § (2) bekezdése alapján viszonylag széles körű döntési szabadsággal rendelkezik atekintetben, hogy mit nyilvánít az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe tartozónak. Egy-egy konkrét tevékenységi kör megítélése tekintetében a hozott döntés elbírálása nem alkotmányjogi probléma. Diszkrecionális joga van az államnak atekintetben: a monopoljogot milyen feltételekkel gyakorolja, illetőleg milyen feltételek mellett engedi át. A monopoltevékenység nem lévén része a versenyszférának, sem az nem alkotmányellenes, ha a monopoljog gyakorlásának egyes részletszabályai eltérnek a versenyszféra szabályaitól, sem pedig az, ha bizonyos tevékenységi fajtákra nézve mások a koncessziós pályázat (és szerződés) feltételei, mint más tevékenységi fajtákra. A diszkrecionális jogkör gyakorlásának is megvannak azonban az alkotmányos korlátai: így pl. sem a jogi szabályozás, sem a koncessziós pályázat nem tartalmazhat az Alkotmány 70/A. §-val ellentétes diszkriminatív elemeket”. „A koncesszió jogosultja vagy az engedélyes nem versenytársa az államnak.” [1814/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 514, 515, 516.]

Következésképpen az Ör. támadott rendelkezései, melyek a települési önkormányzat közigazgatási területén, a külszíni bányaművelésű övezetbe történő – feltételhez kötött – átsorolási tilalmat rendeltek el az erdő- és mezőgazdasági övezetbe sorolt területekre, összhangban vannak a kizárólagos állami tulajdonra és hatékony működésére vonatkozó, valamint az egyes tevékenységek folytatásának módját, részletes feltételeit meghatározó ágazati törvényekkel. [Ptk. 172. §, 173. §, 174. §; Koncesszió 1. § (1) bekezdés, 15. § (1) bekezdés; Btv. 4. §, 5. §, 10. § (1)–(2) bekezdés, 20. §, 26. §, 26/A., B, C. §; OTrt. 11. § a) pont.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 34. § (1) bekezdésének második mondata, a 40. § (1) bekezdés és a 47. § (1) bekezdés rendelkezései nem sértik az Alkot-

mány 10. § (1) bekezdését, így az állami tulajdont mint nemzeti vagyont, ezért a megsemmisítésükre irányuló indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

Budapest, 2008. április 1.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

680/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építésügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés c) pontja, 5. §-a, 12. § (3)–(4) bekezdése, valamint 14. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építésügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Jr.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Álláspontja szerint a Jr.-nek az építészeti-műszaki tervezői (a továbbiakban: tervezői) tevékenység gyakorlásának feltételei között a jogosultsági vizsgát előíró 2. § (2) bekezdés c) pontja, továbbá e vizsga szabályait tartalmazó 5. §-a sérti az Alkotmány munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot kimondó 70/B. § (1) bekezdését, mert ezek hiányában a tervezők nem gyakorolhatják szabadon szakmájukat. A szaktudást ugyanis az oklevél igazolja, a jogosultsági vizsga ezért felesleges, és mert a kamarák irányítása alá tartozik, „visszaélésre, hátrányos megkülönböztetésre ad lehetőséget.” Sérül továbbá – nézete szerint – az Alkotmány 61. § (1) bekezdé-

sében foglalt véleménynyilvánítás szabadsága, és a 70/G. § (1) bekezdése által biztosított művészeti élet szabadsága, amelynek kapcsán azt fogalmazta meg, hogy az esztétikum a szabad véleménynyilvánítás és a művészi élet szabadsága körébe tartozik, „így nem szorítható vizsgakövetelmények közé.”

A névjegyzéki bejegyzés megújításához szakmai továbbképzés igazolását megkívánó 14. § (3) bekezdése az indítványozó szerint ugyancsak az előbbi alkotmányos jogok sérelmét valósítja meg azzal kiegészítve, hogy ha a vizsgáztatók szakmai szintje magasabb, „lehetőséget ad a vizsgázó hátrányos megkülönböztetésére és a munkából való kirekesztésére.”

Az indítványozó kifejtette, hogy a Jr. vezető tervezői cím elbírálásának feltételeire vonatkozó 12. § (3) bekezdése és az egyes díjakhoz vezető tervezői cím kapcsolását tartalmazó (4) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe ütközik, mert „szubjektív megítélés alapján szelektál a tervezők között,” és e díjak „tényleges teljesítményt nem takarnak.” Kiegészített beadványában utal egyéb jogszabályokra is annak alátámasztására, hogy a követelmények miatt az építészek egy része „kiszorul” a tervezésből, többek között a zsüri – nem támadható – értékelése miatt.

2. A Jr. 12. § (3) bekezdését az építési műszaki ellenőri, valamint a felelős műszaki vezetői szakmagyakorlási jogosultság részletes szabályairól szóló 244/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet és a településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építésügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 151/2007. (VI. 26.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdés b) pontja módosította. 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.; 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 a hatályos szabályozás tekintetében végezte el.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályokat vette figyelembe:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

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

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

„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.”

2. A Jr.-nek a beadvány benyújtásakor hatályos, támadott rendelkezései:

„2. § (2) A szakmagyakorlási jogosultság megállapításának feltételei:

(...)

c) a jogosultsági vizsga letételének vagy a jogosultsági vizsga alóli mentesség igazolása a (3) bekezdésben és az (5) bekezdés c) pontjában meghatározott személyek kivételével.”

„5. § (1) A jogosultsági vizsgát – amely a szakmagyakorlás szakterületeihez kapcsolódó eljárási jogi, pénzügyi, szabvány- és minőségügyi szakmai ismeretek elsajátításának az igazolása – az e rendeletben meghatározottak szerint az országos szakmai kamarák szervezik.

(2) A jogosultsági vizsga általános és különös részből áll. A jogosultsági vizsgakövetelmény-rendszert – a 6–7. §-okban meghatározott szakok szerint illetékes felsőoktatási intézmények bevonásával, valamint az illetékes miniszter egyetértésével – az országos szakmai kamarák dolgozzák ki, és a miniszter teszi közzé.

(3) A jogosultsági vizsgabizottságot (a továbbiakban: vizsgabizottság) az országos szakmai kamarák hozzák létre és működtetik. A vizsgabizottság elnökből, szakmai elnökből és tagokból áll. A vizsgabizottság elnöke az illetékes miniszter által megbízott személy, a szakmai elnöke az országos szakmai kamara szakterületi képviselője, tagjai a 6–7. §-okban meghatározott szakok szerinti országos szakmai kamarák és illetékes felsőoktatási intézmények képviselői.

(4) A vizsgabizottság tagjaiból álló tanács (az elnök, a szakmai elnök és tagok) vizsgáztató, a szakmagyakorlási jogosultság megállapításához igazodóan szakterületek szerint változó összetétellel. A vizsgáztató tanács legalább 3 és legfeljebb 6 tagból állhat.

(5) A jogosultsági vizsgabizottság létrehozásának és működésének, továbbá a vizsga lebonyolításának részletes eljárási szabályait – különösen a jelentkezésre, a vizsgáztatásra és a vizsgaanyag hozzáféréseinek módjára vonatkozó rendelkezéseket – az országos szakmai kamarák szabályzatban határozzák meg.

(6) A jogosultsági vizsgától a szakmagyakorlási jogosultságot megállapító területi szakmai kamara – a kérelem elbírálása, illetve a névjegyzékbe történő bejegyzési eljárás során – indokolt esetben részben vagy egészben eltekinthet, ha

a) a kérelmező igazolt szakmai gyakorlatának tartalma – kamarai szabályzatban meghatározottak szerint – a vizsgakövetelmények ismeretét alátámasztja

b) a kérelmező valamelyik szakterületen (településrendezési, építészeti-műszaki tervezési, építésügyi műszaki szakértői, felelős műszaki vezetői, építési műszaki ellenőri, építésügyi, alkalmassági, közigazgatási) már eredményes vizsgával vagy szakvizsgával rendelkezik, és e vizsga követelményrendszere a szakmagyakorlási jogosultsági vizsga követelményrendszerével teljeskörűen vagy részben megegyezik, vagy

c) a kérelmező betöltötte 60. életévét és a kérelmezett szakterületen a kérelem benyújtását megelőzően legalább 15 éves szakmai gyakorlattal rendelkezik.

(7) A jogosultsági vizsga díja 33 000 Ft, amelyből a vizsga általános részének díja 10 000 Ft. A jogosultsági vizsga – sikertelenség esetén részben vagy egészben – megismételhető. A pótvizsga díja a jogosultsági vizsgadíjjal azonos.

(8) A jogosultsági vizsga díját a jogosultsági vizsgára történő jelentkezéskor kell megfizetni a vizsgát szervező országos szakmai kamara részére. A jogosultsági vizsga díjáról a szervező országos szakmai kamara elkülönített nyilvántartást vezet. A díj kizárólag a vizsgaszervezés, -lebonnyolítás fedezetére használható fel.”

„12. § (3) Az országos szakmai kamara a vezető tervezői cím megállapítása iránti kérelmet és mellékleteit – a gyakorlati idő szakmai tartalma alapján, a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – a kamara szabályzatában meghatározott eljárás szerint a következő szempontok szerint bírálja el:

a) a bemutatott tervdokumentumok a korszerű tudományos-technikai színvonalnak megfelelnek-e;

b) a tervezési folyamatban való jártasság igazolható-e;

c) a megtervezett és megvalósult építmények tervei, belsőépítészeti, táj- és kertépítészeti, településrendezési tervek többretű és magas szakmai színvonalú tervezői tevékenységet dokumentálnak-e.

(4) Vezető tervezői címet kell megállapítani település-tervezési, építészeti-műszaki tervezési, belsőépítészeti, valamint táj- és kertépítészeti tervezési szakterületen azon kérelmező számára, aki kiemelkedő építészeti-műszaki, illetve településtervezési tervezési tevékenységéért Kossuth-díjat, Széchenyi-díjat, Ybl-díjat, Pro Architectura-díjat, Ferenczy-díjat, Munkácsy Mihály-díjat, Palóczy Antal-díjat, illetve táj- és kertépítészeti tervezésért Ormos Imre-díjat kapott.”

„14. § (3) A megújítás feltétele a külön jogszabályban meghatározott szakmai továbbképzés teljesítésének igazolása.”

3. A Jr. 12. § (3) bekezdésének az elbíráláskor hatályos szövege:

„12. § (3) A vezető tervezői cím megállapítása iránti kérelmet és mellékleteit – a gyakorlati idő szakmai tar-

talma alapján, a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – a kamara szabályzatában meghatározott eljárás szerint a következő szempontok szerint kell elbírálni:

a) a bemutatott tervdokumentumok a korszerű tudományos-technikai színvonalnak megfelelnek-e;

b) a tervezési folyamatban való jártasság igazolható-e;

c) a megtervezett és megvalósult építmények tervei, belsőépítészeti, táj- és kertépítészeti, településrendezési tervek többretű és magas szakmai színvonalú tervezői tevékenységet dokumentálnak-e.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az 580/B/2003. AB határozatában már állást foglalt a Jr. 2. § (2) bekezdés c) pontja alkotmányossága tekintetében az Alkotmány 70/A. §-ával összefüggésben. Az Alkotmánybíróság ezért az indítvány e rendelkezést támadó része kapcsán elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány tárgya nem minősül-e „ítélt dolognak.”

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § c) pontja alapján „ítélt dolog” címen az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által már érdemben elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani. 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.)

Amennyiben az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére hivatkozással terjesztik elő, 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.] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a fenti ügyben az építész technikusok hátrányos megkülönböztetése kapcsán vizsgálta a támadott rendelkezés alkotmányosságát, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az indítvány e részére is érdemben folytatta le.

2. A Jr. a tervezői szakma gyakorlásának feltételei között írja elő a 2. § (2) bekezdés c) pontjában a jogosultsági vizsga letételét, az 5. §-ban rögzíti annak szervezési elveit, lebonnyolítására pedig az országos szakmai kamarákat jogosítja fel. A 14. § (3) bekezdése a [Jr. 14. § (1) bekezdése szerint 5 évig érvényes] névjegyzéki bejegyzés meg-

újításához szakmai továbbképzést kíván meg. E rendelkezések kapcsán az indítványozó több alkotmányos rendelkezés sérelmét állította.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében: „A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. (...) A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja.” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.]

Az Alkotmánybíróság a 40/1997. (VII. 1.) AB határozatában kimondta: „Bizonyos, az adott szakma jellegéhez szorosan kapcsolódó szintű végzettség, vizsgák, szakmai gyakorlat megkövetelése elvileg mindig szükséges feltétele lehet egy foglalkozási ágba kerülésnek, illetve valamely szakma gyakorlásának. E szubjektív feltételek teljesítése elvileg mindenki számára nyitva áll. (...) Önmagában tehát az, hogy az állam olyan további feltételt állapított meg a mérnökök számára a tervezői tevékenység gyakorlásához, melynek e személyek megfelelnek, nem jelentik a foglalkozáshoz való jog sérelmét.” (ABH 1997, 282, 285.)

A fentiekre figyelemmel a foglalkozás szabad megválasztását deklaráló alkotmányi rendelkezés nem zárja ki azt, hogy egyes foglalkozások tekintetében a jogszabályok speciális követelményeket támasszanak. Így a képesítési előírásokon felül további követelményt támasztó rendelkezés, amely az adott foglalkozás gyakorlásának megfelelő színvonalon történő folytatását hivatott biztosítani, nem korlátozza a foglalkozásba kerülést, elvileg mindenkinek lehetősége nyílik a feltételek teljesítésére.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e részében elutasította.

3. Az indítványozó a művészi élet szabadságát és a véleménynyilvánítás szabadságát deklaráló alkotmányi rendelkezésekbe ütközőnek is tartotta a Jr. jogosultsági vizsgára illetőleg továbbképzésre vonatkozó rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kimondta, hogy a véleménynyilvánítás „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Megállapította: „Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága.” (ABH 1992, 167, 170–171.)

A vélemény közlésének egyik módja annak művészi alkotás formájában történő megjelenítése, amellyel az alkotás készítőjének mondanivalóját továbbítja. Az Alkotmánybíróság a 24/1996. (VI. 25.) AB határozata szerint a

művészet sajátosságaiból fakad, hogy a művészeti alkotást szerzője rendszerint a nyilvánosságnak (a közönségnek) szánja. „Minden olyan előírás tehát, amely a művészeti alkotások megismerhetőségét korlátozza, veszélyezteti a művészeti élet szabadságát. A vázoltak alapján a művészeti élet szabadságához való jog lényeges tartalmát a művészeti alkotómunka minden hatalmi jellegű befolyástól mentes gyakorlása és a művészi alkotásban megjelenő vélemény szabad kinyilvánítása, tehát a műalkotások nyilvánosságra hozásához való jog jelenti.” (ABH 1996, 107, 110.)

A művészi élet szabadsága jogának tényleges jogosultjai a művészi alkotás létrehozói, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban nem minden kreatív tevékenységet végző személy vonható e körbe.

A tervezői tevékenység az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 32. § (1) bekezdése meghatározásában az építmény, építményrész, építményegüttes megépítéséhez szükséges építészeti-műszaki tervdokumentáció elkészítése, míg a Jr. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerint az Étv. 34. §-ának (1) bekezdésében meghatározott eljárásokhoz szükséges, az Étv. 32. §-ának (1) bekezdése szerinti építészeti-műszaki tervdokumentáció elkészítése.

Az Étv. 32. § (11) bekezdése szerint a terv – külön törvény alapján – szerzői jogvédelem alatt áll. A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szt.) 1. § (2) bekezdése az irodalom, a tudomány és a művészet minden alkotását szerzői jogi védelem alá helyezi, így a (2) bekezdés *k*) pontja az építészeti alkotást és annak tervét. Az 1. § (3) bekezdése értelmében azonban a védelem az alkotást akkor illeti meg, ha egyéni, eredeti jellegű, és az Szt. indoklása kiemeli, hogy valamely építészeti alkotás szerzői jogi védelme nem érinti az építésügyi igazgatásra vonatkozó szabályok alkalmazhatóságát. Az építésügy központi irányítása, összehangolása és ellenőrzése az Étv. 4. §-a értelmében állami feladat, így az építmények tervezésére is részletes szabályok vonatkoznak. Az Étv.-hez fűzött indokolás utal arra, hogy a törvény a tervezést, illetve az építést vállalkozásként fogja fel. Az alkotás tehát csak akkor minősül építészeti-műszaki tervnek, ha megfelel az Étv. 3. §-ában foglalt általános, illetőleg a tervező személyéhez kapcsolódó követelményeknek (Étv. 32–33. §, Jr.), valamint a tervvel szemben támasztott speciális előírásoknak [az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet, az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet]. Ezek hiányában nem lehet szó építészeti-műszaki tervről, így alkotóját sem illeti meg a tervhez kapcsolódó művészeti szabadság joga.

A fentiekre figyelemmel a tervezési tevékenység feltételeinek előírásával a Jr. nem sérti a művészeti élet, illetőleg a véleménynyilvánítás szabadságnak alkotmányos jogát, ezért az Alkotmánybíróság e vonatkozásban elutasította az indítványt.

4. Az indítványozó alkotmányellenesnek találta a Jr. azon rendelkezését, amely az egyes kiemelkedő tervezési tevékenységéért díjazottak számára mérlegelés nélkül lehetővé teszi a vezető tervezői cím megállapítását, ezáltal indokolatlan különbséget tesz a tervezők 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.] Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.) Nem minősül azonban megengedhetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.” (881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477.)

A támadott rendelkezés tekintetében a csoportképzés a Jr. 12. § (1)–(3) bekezdésével együtt értelmezhető: azonos szabályozási kör alá tartoznak a vezető tervezői címre pályázók, akiknek az ott meghatározott szempontoknak való megfelelését a szakmai kamara bírálja el. A díjazottak esetében az eljárás annyiban tér el, hogy a Jr. 12. § (4) bekezdése vélelmet állít fel arra nézve, hogy a feltételeknek megfelelő kvalitásokkal rendelkeznek.

A megkülönböztetés azonban nem tekinthető önkényesnek. A Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi

XXXI. törvény 1. §-a határozza meg általánosságban, hogy milyen esetben alapíthatók és adományozhatók kitüntetések, köztük művészeti díjak. A Kossuth-díjról és a Széchenyi-díjról szóló 1990. évi XII. törvény 1. §-a rendelkezik arról, hogy a díjak annak adományozhatók, akik a tudományok, a műszaki alkotások, a kutatás, a műszaki fejlesztés, a kulturális és művészeti alkotások, a gyógyítás, az oktatás-nevelés terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű, nemzetközileg is elismert eredményt értek el. Ehhez hasonlóan fogalmazza meg a kiemelkedő teljesítmény igényét a díjazottak munkásságával szemben a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter által adományozható díjakról szóló 31/2005. (X. 21.) TNM rendelet.

A vezető tervező címre való alkalmasságot a jogalkotó tehát alappal tekintette igazoltnak a megjelölt díjazottak részéről, így a javukra történt megkülönböztetés ésszerű indokból történt. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-ára alapított indítványt is elutasította.

Budapest, 2008. április 1.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1073/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet 15. § (3) bekezdése, 8. § (6) bekezdés b) pontja, valamint az 1. számú melléklet 2. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 15. § (3) bekezdése alkot-

mányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel azt az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe ütközőnek tartotta. Kérelme indokolásaként előadta, hogy az R. minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemeltetéséhez kötelező felelősségbiztosítás megkötését írja elő az üzemben tartó számára [2. § (1) bekezdés]. Az R. 14. § (1) bekezdése értelmében a jogszabályi kötelezettség ellenére biztosítással nem rendelkező üzemben tartó gépjárműve, vagy forgalomból kivont, illetve forgalomba nem helyezett gépjárművek által okozott károk megtérítését a Magyar Biztosítók Szövetsége által kezelt Kártalanítási Számla terhére lehet érvényesíteni. Így az indítványozó szerint a Magyarország területén közlekedő valamennyi gépjármű által okozott kárért vagy valamelyik biztosító, vagy a Kártalanítási Számla áll helyt. A kifogásolt rendelkezés értelmében azonban a Kártalanítási Számla kezelőjének kártalanítási kötelezettsége nem terjed ki az ismeretlen üzemben tartó által a gépjárműben okozott károokra. Az indítványozó szerint azonban a károkozást nem mindig észleli azonnal a gépjármű vezetője, így a károkozót azonosítani nem tudja, és a fenti rendelkezés miatt kára megtérítésére sem lesz lehetősége. Ezért megítélése szerint vannak olyan károsultak, akiknek a kára megtéríthető, míg vannak olyanok, akiknek a kárt ismeretlen okozza, így káruk megtérítését sem biztosítótól, sem máshonnan nem követelhetik. Álláspontja szerint tehát az R. 15. § (3) bekezdése különbséget tesz károsult és károsult között aszerint, hogy a kárt ismeretlen személy okozta-e vagy sem, ezáltal káruk megtéríthető-e vagy sem, így sérül a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve.

2. Az indítványozó kérelmét később kiegészítette, illetve megváltoztatta, tekintettel arra, hogy az R. 15. § (3) bekezdését a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet módosításáról szóló 134/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rm.) 9. § (1) bekezdése 2007. július 1-jei hatállyal módosította. A kiegészítő indítvány benyújtásakor és jelenleg is hatályos rendelkezés kiterjesztette a Kártalanítási Számla kezelőjének megtérítési kötelezettségét azokra az esetekre is, melyekben a kárt ugyan ismeretlen gépjármű okozza, azonban az okozott baleset súlyos személyi sérüléssel vagy halállal jár. Az indítványozó szerint a módosítás az állított alkotmányellenességet nem szüntette meg, hanem a károkozás kimenetelétől függő újabb megkülönböztetést teremtett.

Az indítványban kérte továbbá az R. 8. § (6) bekezdés b) pontja, valamint az *1. számú melléklet* 2. pontja megsemmisítését is, mert ezeket is ellentétesnek tartja az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdéseivel. Az indítványozó szerint az R. kifogásolt §-ai a károkozónak a felelősséget elismerő nyilatkozatához kötik a kártérítést. Szerinte azonban a károkozónak nem érdeke a felelősség elismerése, mivel az szankciót (malust) von maga után [1. számú melléklet 3. pont (5) bekezdés], és nem érdeke a biztosítónak sem, mivel így – a mellékletnek megfelelően, elismerő nyilatkozat hiányában – mentesülhet a kár megtérítése alól. Ennek pedig az a következménye, hogy a károsult maga viseli a kárát, és a bizonyítási teher is rá hárul,

bizonyítási lehetőségei azonban korlátozottak. Úgy véli, hogy mivel az R.-nek megfelelően valamennyi gépjármű biztosítva van (kell, hogy legyen), a bizonyítási teher arra kellene, hogy vonatkozzon, hogy a kárt egy gépjármű idézte elő. Szerinte a „jogellenesség magában hordozza a felelősséget, akkor is, ha a biztosítási fedezettel rendelkező gépjármű üzemben tartója nem ismert, vagy a kárért való felelősséget nem ismeri el”, „a kötelezettséget nem a károkozó üzemben tartó ismerete vagy annak elismerő nyilatkozata teremti meg, hanem az a tény, hogy a kárt a gépjármű üzemben tartása során okozták”. Az indítványozó szerint a biztosítás kötelezővé tételének az „az elengedhetetlen szükségszerűsége”, hogy a kötelező biztosítás a károsultak azonos, egyenlő jogvédelmét megteremtse, ellenkező esetben elegendő lenne az önkéntes biztosítás. Azaz a kifogásolt rendelkezés a károsultak közötti hátrányos megkülönböztetést jelent aszerint, hogy van-e felelősséget elismerő nyilatkozat vagy nincs, hiszen szerinte annak hiányában a biztosító nem téríti meg a kárt.

II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

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

2. Az R. kifogásolt rendelkezései:

„8. § (6) A biztosító, ennek kárrendezési megbízottja, levelezője, a Kártalanítási Számla kezelője, a kárképviselő és a Nemzeti Iroda köteles a kártérítési igény benyújtásától számított három hónapon belül a károsultnak:

b) indoklással ellátott választ adni a kárigényben foglalt egyes követelésekre, azokban az esetekben, amikor a felelősséget nem ismeri el, vagy az nem egyértelmű, vagy a teljes kárt összezszerűen nem állapította meg.”

„15. § (3) A Kártalanítási Számla kezelőjének kártalanítási kötelezettsége nem terjed ki az ismeretlen gépjárművel a károsult gépjárműben, az útban, az út tartozékát képező közlekedési műtárgyakban, az elektromos és a hírközlési berendezésekben és egyéb közművekben, ezek tartozékaiban, valamint a reklámhordozó eszközökben okozott károokra. Ha az ismeretlen gépjárművel okozott baleset halállal vagy súlyos személyi sérüléssel jár, a Kártalanítási Számla kezelője megtéríti a károsult gépjárműben okozott károkat is.”

„1. számú melléklet a 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelethez

A gépjármű-felelősségbiztosítás általános feltételei

2. A biztosító a kártérítési követelések jogosságát a biztosított felelősségre vonatkozó nyilatkozatában foglaltak és a rendelkezésre álló tények és adatok összevetése alapján, a biztosított kártérítési felelősségéhez mérten köteles megállapítani.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó szerint az R. 15. § (3) bekezdése több vonatkozásban is hátrányos megkülönböztetést valósít meg: egyrészt diszkriminatív azért, mert – főszabály szerint – az ismeretlen személy által okozott kár megtérítésére a Kártalanítási Számláról nincsen mód, így károsult és károsult között különbség van aszerint, hogy káruk megtéríthető-e vagy sem, másrészt az ismeretlen által okozott kárt a Kártalanítási Számla kezelője csak akkor téríti meg, ha a károkozás következménye halál, vagy súlyos személyi sérülés, azaz különbséget tesz a károkozás kimenetele szerint is, és diszkriminációt valósít meg az R. 8. § (6) bekezdés *b*) pontja, valamint az *1. számú melléklet* 2. pontja is, mivel különbséget tesz a károsultak között aszerint, hogy a károkozó a felelősséget elismeri-e vagy sem. Az indítványozó szerint tehát a biztosító/Kártalanítási Számla helytállási kötelezettsége a biztosítás kötelező jellegére tekintettel minden gépjármű károkozására ki kell, hogy terjedjen, és ezért a fentieket önkényesnek tartja.

Az Alkotmánybíróság több esetben vizsgálta a kötelező felelősségbiztosításra vonatkozó jogszabályok alkotmányosságát [pl. 43/1991. (VII. 12.) AB határozat, ABH 1991, 201.; 104/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 787.; 343/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 834. stb.]. A 343/B/1993. AB határozatban elutasította a gépjármű üzemeltetőjének kötelező felelősségbiztosításáról szóló 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 10. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt. A Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy nem terjed ki a Szövetség kártalanítási kötelezettsége az ismeretlen üzemeltető által a gépjárműben, az úton, az út tartozékát képező közlekedési műtárgyakban, elektromos hírközlési berendezésekben és egyéb közművekben, ezek tartozékaiiban, valamint a reklámhordozó eszközökben okozott károkra, azaz lényegében azonos szabályokat tartalmazott a jelen ügyben először támadott, utóbb módosított rendelkezésekkel. A 343/B/1993. AB határozatban az Alkotmánybíróság a Korm. rendelet 10. § (3) bekezdését nem találta a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek (ABH 1995, 834.).

A hatályos szabályozás a fent ismertetetthez (és az első indítványban foglaltakhoz) képest annyiban módosult, hogy abban az esetben, ha az ismeretlen gépjárművel okozott baleset halállal vagy súlyos személyi sérüléssel jár, a Kártalanítási Számla kezelője megtéríti a károsult gépjárműben okozott károkat is, így kibővítette a károsultaknak azt a körét, amely kára megtérítését kérheti a Számláról.

2. Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy a hatályos szabályozásnak van-e olyan ésszerű indoka, ami kizárja a hátrányos megkülönböztetést tiltó elv sérelmét.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette álláspontját a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében. Ezekben – többek között – megállapította azt, hogy az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben vethető fel. „Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.” [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]

Mivel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azok a károsultak, akiknek a gépjárműben ismeretlen okozott kárt, olyan homogén csoportot képeznek, melyre nézve a jogalkotó eltérő szabályokat állapított meg a bekövetkezett káresemény kimenetele szerint, az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy van-e a szabályozásnak olyan ésszerű indoka, ami kizárja a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességét.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 559. §-a a következőképpen határozza meg a felelősségbiztosítási szerződés fogalmát: felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított követheti, hogy a biztosító a szerződésben megállapított mértékben mentesítse őt olyan kár megtérítése alól, amelyért jogszabály szerint felelős. A felelősségbiztosítás különbözik más biztosítási szerződésektől, hiszen ebben az esetben a biztosítási esemény a biztosított jogellenes károkozása, ami gépjármű felelősségbiztosítás esetén a biztosított által üzemben tartott gépjármű általi károkozást jelent.

Az R. 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartója köteles az R. 1. § *e*) pontja szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére – a (2) bekezdésben meghatározott összeghatárokig – az R.-ben és mellékleteiben foglalt feltételek szerinti felelősségbiztosítási szerződést kötni, és azt folyamatos díjfizetéssel hatályban tartani.

A felelősségbiztosítás fogalmának meghatározásából is következően nem megalapozott tehát az az indítványozói állítás, hogy a kötelező biztosításra tekintettel a biztosító köteles minden károsult minden kárát – így az ismeretlen által okozott károkat is – megtéríteni, mivel a biztosító helytállási kötelezettsége nem az elszenvedett, hanem az

okozott károk megtérítésére vonatkozik. [Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a fent hivatkozott 343/B/1993. AB határozatban is (ABH 1995, 834.)]. Az R. 15. § (1) bekezdése értelmében a Kártalanítási Számla kezelőjének a megtérítési kötelezettsége egyebekben is korlátozott: csak annyiban köteles a károsult kárát megtéríteni, amennyiben azt a károsult a társadalombiztosítás vagy vagyon- és felelősségbiztosítás alapján nem követelheti, azaz ismeretlen személy által okozott kár esetén a károsultnak elsősorban arra van módja, hogy kárát egyéb, pl. CASCO biztosítási szerződés alapján megtéríttesse. Megfelel ez a szabályozás a Ptk. 99. §-ában is továbbélő római jogi alapelvnek (*casum sentit dominus*), mely szerint a tulajdonos viseli a dologban beállott azon károkat, melyek megtérítésére senki nem kötelezhető.

Az, hogy a jogalkotó az Rm. 9. § (1) bekezdésével a Kártalanítási Számla kezelőjének a megtérítési kötelezettségét a halállal vagy súlyos személyi sérüléssel járó balesetek esetén az ismeretlen által okozott károk tekintetében is kiterjesztette, a baleset súlya indokolja. Az Rm.-mel került be az R.-be a súlyos személyi sérülés fogalmának meghatározása is: ilyennek kell tekinteni a balesetből eredő, legalább 25%-os össz-szervezeti egészségkárosodással járó maradandó fogyatékosságot okozó, vagy a balesetből eredő, legalább 6 hónapos gyógytartammal járó súlyos egészségromlást okozó sérüléseket [R. 1. § w) pont]. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint semmiképpen sem tehető egyenlőségjel a pusztán vagyoni kárt okozó balesetek illetőleg a súlyos személyi sérüléssel vagy halállal végződő baleset közé. Az indítványozó által sérelmezett esetben sem áll fenn tehát hátrányos megkülönböztetés az R. támadott rendelkezése vonatkozásában, hiszen az élet, a testi épség, és az egészség védelme olyan kiemelt érték, mely kellő indokál szolgál az eltérő szabályozásnak.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság több esetben vizsgálta az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség követelményének esetleges sérelmét. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. Ezzel a rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság legutóbb a következőket mondta ki: „az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az állam számára konkrét kötelezettségeket nem határoz meg. Az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének törvényi eszközrendszeré széles skálán mozoghat, s ezek közül a jogalkotó feladata a legcélszerűbb szabályozási mód megválasztása, az intézkedések rendszerének átfogó kidolgozása” [13/2008. (II. 21.) AB határozat, ABK 2008, február, 149, 151.]. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében deklarált esélyegyenlőség elvének értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egyegy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabá-

lyok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez” (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ily módon a kötelező felelősségbiztosítás körében az ismeretlen által okozott károk meg nem téríthetősége önmagában nem eredményezheti az esélyegyenlőség sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság az R. 15. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésének sérelmére alapított részében is elutasította.

4. Az indítványozó az R. 8. § (6) bekezdés b) pontjának és az 1. számú melléklet 2. pontjának megsemmisítését is kérte, azok Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe ütközését állítva.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe a hátrányos megkülönböztetés elve az R. 8. § (6) bekezdés b) pontjával. Az R. 8. § (6) bekezdését 2007. július 1-jei hatállyal az Rm. 5. § (3) bekezdése iktatta be az R.-be. A korábbi szabályozás semmilyen időbeli korlátot nem állapított meg arra nézve, hogy mikor kell a biztosítónak az ügyet lezárni. A hatályos rendelkezés határidőt állapít meg a biztosítóra, ennek kárrendezési megbízottjára, levelezőjére, a Kártalanítási Számla kezelőjére, a kárképviselőre, illetve a Nemzeti Irodára nézve, amelyen belül a károsultnak választ kell adnia kártérítési igényre, a kárigény benyújtásától számított 3 hónapban határozza meg a kártérítési javaslat megtételének a határidejét. Nem tartalmaz azonban semmiféle utalást arra vonatkozóan, hogy csak azokban az esetekben kerülhet sor a kár megtérítésére, ha a kár okozója a felelősségét elismeri. Nem megalapozott az az indítványozói állítás sem, hogy az 1. számú melléklet 2. pontja értelmében a biztosító a károkozó elismerő nyilatkozatához köti a kár megtérítését, hiszen maga a kifogásolt rendelkezés is több szempont – így a nyilatkozat mellett a rendelkezésre álló tények és adatok – figyelembevételét írja elő, ezek közül az elismerő nyilatkozat egy, de nem kizárólagos szempont.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányos összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság az R. 8. § (6) bekezdés b) pontja, valamint az R. 1. számú mellékletének 2. pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. április 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

548/B/2000. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 134. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 244. § (1)–(3) bekezdései, 245. §-a, 248. §-a, 249. §-a, 508. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény vonatkozásában a bírói rendzavarás tényállásának hiánya miatt, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására előterjesztett indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz érkezett első indítványában a kérelmező a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 134. §-a, valamint eredetileg a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 189. § (3) bekezdése, 190. § (1) és (2) bekezdése, valamint 191. §-a alkotmányellenességének megállapítására terjesztett elő indítványt. A megsemmisítést csak a Pp. támadott rendelkezése vonatkozásában indítványozta. Utóbb – a régi Be. hatályon kívül helyezése folytán – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 244. § (1)–(3) bekezdései, 245. §-a, 248. §-a, 249. §-a, 508. §-a vonatkozásában tartotta fenn az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványát. Álláspontja szerint a vitatott jogszabályok az Alkotmány 54. § (1) bekezdését és a 70/A. § (1)–(3) bekezdéseit sértik.

Az indítványozó tartalmilag már az első beadványában sem a felsorolt rendelkezések alkotmányellenességét indokolta – hanem saját ügyéből kiindulva – azt sérelmezte, hogy az eljárási kódexek „alkotmányellenesen preferálják” a bírakat, amikor az általuk elkövetett „rendzavarást” nem szankcionálják.

További beadványaiban az indítványozó konkrét javaslatainak megküldése mellett – a teljes bírói karral, illetve

esetenként annak név szerint megjelölt tagjaival szembeni fenntartásait extrém hangvételben megfogalmazva – kizárólag azt kifogásolta, hogy a „bírai rendzavarás” tényállása hiányzik a jogrendszerből, ami álláspontja szerint alkotmányellenes mulasztást jelent. A mulasztás alapjául konkrét alkotmányi rendelkezést nem jelölt meg.

2. Az Alkotmánybíróság már számos határozatában kimondta, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a támadott jogszabály és az Alkotmány megfelelő rendelkezése megjelölése mellett, a kérelem alapjául szolgáló okot és az Alkotmánybíróság döntésére vonatkozó 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.: 440/1993. AB végzés, ABH 1993, 910–911.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 574/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1658.).

Az indítvány és annak kiegészítései ezen követelményeknek nem felelnek meg. Az indítványozó a Pp. és a Be. vitatott rendelkezései tekintetében nem indokolta, hogy azok milyen összefüggések folytán sértik az Alkotmány felhívott rendelkezését, alkotmányellenességüknek mi az alapja. A Be. tekintetében a támadott rendelkezések megsemmisítését nem is kérte. A mulasztás vonatkozásában pedig nem jelölt meg alkotmányi rendelkezést.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § *d*) pontja alapján (ABH 2003, 2065.) – az indítványt visszautasította.

Budapest, 2008. április 1.

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

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

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

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

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

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

50/D/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény 305. § (5) bekezdése és a külföldi utas számára adható általános forgalmiadó-visszatérítésről szóló 4/1993. (I. 13.) Korm. rendelet 5/A. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó képviseletében eljáró jogi képviselő 2003. január 27-én alkotmányjogi panaszt nyújtott a külföldi utas számára adható általános forgalmiadó-visszatérítésről szóló 4/1993. (I. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 5/A. § (3) bekezdése „kellő gondosság” szövegrészének a Fővárosi Bíróság 16.K.30.322/2002/19. számú, 2002. december 4-én kézbesített ítéletével befejezett ügyben való alkalmazása miatt. Beadványában az indítványra okot adó ügy részletes ismertetése mellett arra hivatkozott, hogy általános forgalmiadó-visszatérítésre vonatkozó, említett rendelkezés – figyelemmel arra, hogy a szabálynak az adóhatósági és bírói gyakorlat milyen tartalmat tulajdonít – az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti. Álláspontja szerint a támadott szövegrész a normavilágosság követelményét sérti, mert oly mértékben határozatlan jogi fogalmat tartalmaz, amely a gyakorlatban nem tölthető meg pozitív tartalommal. A vitatott szabály tartalmára csak negatív definíció adható, vagyis csak az határozható meg, hogy a kellő gondosság követelménye milyen esetekben nem érvényesül, de az nem állapítható meg, hogy a forgalmiadó-visszatérítésre jogosult engedélyes hogyan győződik meg „kellő gondossággal” arról, hogy az adó-visszaigénylés jogszerűségének és összességének az utas által állítottan bizonyított volta a konkrét esetben hitelt érdemlő-e; így ez a norma a címzettek számára teljesíthetetlen.

A jogi képviselő 2005. február 18-án ügyfele képviseletében újabb alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Korm. rendelet 5/A. § (3) bekezdése „kellő gondosság” szövegrészének valamint az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 305. § (5) bekezdésének a Fővárosi Bíróság 16.K.30.322/2002/19. számú ítéletét felülvizsgáló Legfelsőbb Bíróság

Kfv.I.35.072/2003/7. számú, 2005. január 25-én kézbesített határozatával befejezett ügyben való alkalmazása miatt.

Korábbi beadványában a Korm. rendelet szabályával kapcsolatban írtak megisméltése és kiegészítése mellett álláspontja szerint a Tv. említett rendelkezése is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 50. § (2) bekezdésébe ütközik. Érvelése szerint az, hogy a Tv.-nek a folyamatban lévő ügyekre vonatkozó, az indítványozó szerint számára kedvező szabálya a bíróság értelmezése következtében az indítványra okot adó konkrét ügyben született jogerős ítélet felülvizsgálata során nem alkalmazható, sérti a normavilágosság követelményét és a bíróságoknak azt a kötelezettségét, hogy ellenőrizniük kell a közigazgatási határozatok törvényességét.

Az indítványozó utalt arra, hogy a Korm. rendelet – a külföldi utas számára adható általános forgalmiadó-visszatérítésről szóló 221/2001. (XI. 21.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése értelmében, e rendelet hatálybalépésével, 2002. április 1-jével egyidejűleg – hatályát veszítette.

2. Egy másik indítványozó 2005. március 29-én nyújtott be alkotmányjogi panaszt a Korm. rendelet 5/A. § (3) bekezdésének a Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.213/2003/7., Kfv.I.35.214/2003/7. és Kfv.I.36.336/2002/5. számú, 2005. január 25-én kézbesített ítéleteivel befejezett ügyekben való alkalmazása miatt.

Az indítvány lényege szerint a rendelet nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő ama követelménynek, amely szerint a jogbiztonság magában foglalja az egyes jogintézmények működésének átláthatóságát, kiszámíthatóságát.

3. Az indítványok benyújtását követően, 2008. január 1-jétől az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 262. § (1) bekezdés *h*) pontja hatályon kívül helyezte a Tv. 305. §-át.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. 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 R. 5/A. § (3) bekezdése és a Tv. 305. § (5) bekezdése konkrét esetekben való alkalmazása folytán az Alkotmánybírósághoz az Abtv. 48. §-ára hivatkozva alkotmányjogi panaszokat nyújtottak be, ezért a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszokról kellett döntenie.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott szabályai szerint:

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

50. § (...)

(2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”

2. A Tv. szerint:

„67. § Az Áfat. 44. §-ának (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

(5) A számlában, az egyszerűsített számlában és a számlát helyettesítő okmányban feltüntetett adatok valóságáért a kibocsátó a felelős. A bizonylatban vevőként feltüntetett adóalany adózással kapcsolatos jogai nem sérülhetnek, ha az adóköteles tényállás kapcsán az a termékértékesítés, illetve szolgáltatásnyújtás körülményeit figyelembe véve kellő körültekintéssel járt el. (...)

305. § (...)

(5) Az Áfat. e törvény 64. §-ával megállapított 40. § (6) bekezdésének, és az e törvény 67. §-ával megállapított 44. § (5) bekezdésének rendelkezéseit e törvény hatálybalépésekor folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell.”

3. A Korm. rendelet támadott szabályai értelmében:

„5/A. § (...)

(3) Az adó-visszaigénylés jogszerűségét és összecszerűségét a külföldi utasnak kell bizonyítania, melynek hitelt érdemlő voltáról az engedélyesnek kell kellő gondossággal meggyőződnie, továbbá az azt alátámasztó adatokat nyilvántartásában elkülönítetten rögzítenie.”

III.

1. Az Alkotmányjogi panaszok nem felelnek meg az Abtv. 48. § (1)–(2) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az Abtv. e szabályai értelmében „az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt” fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be; a törvény tartalmazza, hogy az alkotmányjogi panaszt „a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül” lehet írásban benyújtani.

Mindegyik alkotmányjogi panasz az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmét állítja, mégpedig abból az okból, hogy az alkotmányellenesnek vélt jogszabály a normavilágosság követelményeit sérti.

A három beadvány közül egyben – a Tv. kifogásolt átmeneti szabályával összefüggésben – hivatkoznak az Alkotmány 50. § (2) bekezdése sérelmére is. Ez a szabály az Alkotmány X., „A bírói szervezet” című fejezetében helyezkedik el.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkot-

mányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyával kapcsolatos feladatmeghatározás a bíróságok számára. Nem alapvető jogot tartalmaz: erre sem az 50. § (2) bekezdése szerkezeti elhelyezésétől (nem az alapvető jogok között helyezkedik el), sem szóhasználatából („a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”) következtetni nem lehet (1254/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 471, 472.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az „alkotmányjogi panasz – mint azt az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a jogsérelem 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 indítványozók nem jelölték meg, hogy a támadott rendelkezés konkrétan mely alapvető jog sérelmét eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság legutóbb a 2007. június 11-én elfogadott 676/D/2004. AB határozattal befejezett ügyben (ABK 2007. június, 611, 613.).

2. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja az, hogy az Abtv. 48. §-ának (1) és (2) bekezdésében foglaltakat együttesen kell értelmezni. [23/1991. (V. 18.) AB számú végzés, ABH 1991, 361, 362.] Ebből következik, hogy az (1) bekezdésbeli jogorvoslatokon is azokat a perorvoslati eszközöket kell érteni, amelyek a jogerőre emelkedésig terjeszthetők elő. A felülvizsgálati kérelem ebből a szempontból tehát nem jöhet figyelembe, miután e rendkívüli eljárás – a Pp. 270. § (1) bekezdése szerint – csak a már jogerősen lezárt ügyben kezdeményezhető. [23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 118.] Mindebből következik tehát, hogy az alkotmányjogi panasz az ügyet jogerősen lezáró határozat kézhezvételét követő 60 napon belül terjeszthető elő, a felülvizsgálati eljárás az Abtv. 48. § (2) bekezdésben írt hatvan napos határidőt nem hosszabbítja meg. A fenti szabály alól egyetlen kivétel van: az Alkotmánybíróság 41/1998. (X. 2.) AB határozatában (ABH 1998, 306.) rámutatott arra, hogy az Abtv. 48. §-a alkalmazásánál, ha a panaszolt alapjogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, alkotmányos követelmény, hogy 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 (787/D/1997. AB végzés; ABH 2000, 1044, 1045–1046.).

A jelen ügy alapjául szolgáló, a Korm. rendelet 5/A. § (3) bekezdésére vonatkozó eljárások azonban nem tartoz-

nak ebbe az esetkörbe. A 2005. február 18-án benyújtott alkotmányjogi panasz ebben a részében, valamint a 2005. március 29-én benyújtott három alkotmányjogi panasz el-
készt.

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

462/D/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Heves Megyei Bíróság P.20.961/2002/15. ítéletével, a Heves Megyei Bíróság P.20.838/2002/14. végzésével és a Fővárosi Ítéletábla 2003.El.XV.A.1/1. tájékoztatásával szemben benyújtott, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 340. § (1) bekezdése megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

Indokolás

1. Az indítványozó első, 2003. április 22-én benyújtott beadványában alkotmányjogi panasszal élt a Fővárosi Ítéletábla 2003.El.XV.A.1/1. tájékoztatásával szemben. Kérte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 340. § (1) bekezdésének megsemmisítését, mert az az Alkotmány 57. § (5) bekezdését sérti, hiszen „a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata nem jogorvoslati lehetőség, hanem kereset alapján indult polgári per”. Újabb beadványában – azonos indokokkal – már a Heves Megyei Bíróság P.20.838/2002/14. végzésével szemben élt alkotmányjogi panasz-

szal. Az Alkotmánybíróság főtítkárának tájékoztatását követően, jogi képviselő útján, végül a Heves Megyei Bíróság P.20.961/2002/15. számú, a felülvizsgált határozatot hatályon kívül helyező és a hatóságot új eljárásra utasító ítélettel szemben élt alkotmányjogi panasszal az indítványozó. Az alkotmánysértés további indokaként előadta, hogy a Pp. 340. § (1) bekezdése csak az ítélet ellen zárja ki a fellebbezés lehetőségét, a végzések ellen nem, ami sérti az ítélet tekintetében fennálló jogorvoslatihoz való jogot. Újra érvelt amellett, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata nem tekinthető jogorvoslatnak, így egyfokú perorvoslatot biztosítani kell az itt született határozat ellen is. Utalt arra, hogy a jogorvoslati jog fogalmába tartozik, hogy a jogosult belátásától függ: kíván-e élni e lehetőséggel. „Nem tekinthető jogorvoslatnak az, ha a jogvitában érintett féltől független szerv belátására van bízva a felülvizsgálat.”

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeit az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. §-a határozza meg. 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.

2.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Heves Megyei Bíróság P.20.961/2002/15. ítélete 2003. szeptember 3-án kelt. Az indítványozó első olyan kérelme, amely ezt a határozatot támadta alkotmányjogi panasz útján, 2003. október 13-án érkezett az Alkotmánybíróságra. Az alkotmányjogi panasz így nyilvánvalóan határidőn belül került előterjesztésre. Mindazonáltal, az Alkotmánybíróság hatáskörébe alkotmányjogi panasz esetében csak az ügy jogerős lezárását követően, az ügy érdemi elbírálása során alkalmazott – alkotmányos alapjog sérelmét előidéző – konkrét jogszabály alkotmányellenességének vizsgálata tartozik [57/1991. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1991, 272, 283.]. Az Alkotmánybíróság több alkalommal hangsúlyozta azt is, hogy ezt az álláspontot csak az érdemi és jogerős határozat esetében lehet alkalmazni [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 310–311.; 870/D/2002. AB végzés, ABK 2005. május, 350, 351.]. Az Alkotmánybíróság másutt általánosan érvényesülő követelményként mutatott rá, hogy az „alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslatihoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott (ABH 1992, 515, 516.; ABH 1993, 48, 74–75.)” [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.].

A fentiekre tekintettel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Heves Megyei Bíróság

P.20.961/2002/15. számú ítélete az alkotmányjogi panasz szempontjából nem minősül érdemi határozatnak, mivel nem zárta le véglegesen a jogvitát, hanem az ügyben eljáró hatóság határozatát hatályon kívül helyezte és új eljárásra utasította azt. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 48. § (1)–(2) bekezdéseiben írt feltételek hiánya miatt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 29. § *e*) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

2.2. A Heves Megyei Bíróság P.20.838/2002/14. végzésében visszaküldte az indítványozó kérelmét, s tájékoztatta arról, hogy a fellebbezési jog az adott ügyben nem nyílt meg. A Fővárosi Ítéletábrla 2003.El.XV.A.1/1. tájékoztatásában a perorvoslat 2003-ban hatályos szabályainak tartalmáról tájékoztatta az indítványozót. Alkotmányjogi panaszt csak az terjeszthet elő, akinek jogsérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. Minthogy ez a tájékoztatás és végzés nem alkalmazta az indítványozó által kifogásolt Pp. 340. § (1) bekezdését, az alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *e*) pontja alapján (ABH 2003, 2065.) – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2008. április 8.

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

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

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

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

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

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

775/E/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára, továbbá – az Országgyűlés jogalkotói feladata tekintetében – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. A legfőbb ügyész az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *c*) és *e*) pontjai alapján, a 21. § (3) bekezdés *f*) pontjára is figyelemmel – a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 5. § (2) bekezdés *j*) pontjában meghatározott jogkörében eljárva – indítvány terjesztett elő a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) nemzetközi szerződésbe ütközésének és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességének megállapítására.

A legfőbb ügyész álláspontja szerint a Pp.-nek a per másodfokú elintézésére, valamint a felülvizsgálati kérelem elbírálására vonatkozó szabályai közül hiányoznak a törvény által kizárt bíró részvételének következményeit rendező, a jogorvoslatra irányadó rendelkezések. Ez pedig egyrészt sérti az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményét és a jogorvoslat-hoz való jogot; másrészt ellentétben áll az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. Cikkének 1. pontjával. Erre figyelemmel indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság – megfelelő határidő tűzésével – hívja fel az Országgyűlést, a Pp.-nek a jogorvoslatra vonatkozó rendelkezései tekintetében fennálló jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.

2. Az indítvány benyújtását követően a szabályozás – a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXX törvény rendelkezései folytán, 2006. január 1-jei hatállyal – jelentős mértékben megváltozott.

A legfőbb ügyész a Pp. nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára, továbbá a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt 2008. április 1-jén érkezett bejelentésében visszavonta.

3. Az Abtv. 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel arra, hogy az indítvány visszavonásra került, 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. § d) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2008. április 22.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyo András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

400/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 13. § (1) bekezdése „ide nem értve a kártérítést” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

Indokolás

1. Az indítványozó képviseletében eljáró jogi képviselő 2005. április 19-én alkotmányjogi panaszokat nyújtott be az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Áfatv.) 13. § (1) bekezdése „ide nem értve a kártérítést” szövegrészeinek a Fővárosi Bíróság 12.K.31.870/2004/3. és 12.K.31.871/2004/3. számú, 2005. február 18-án kézbesített ítéleteivel befejezett ügyekben való alkalmazása miatt.

A jogi képviselő újabb, 2005. május 30-án benyújtott alkotmányjogi panaszokban ugyane szabály alkotmányellenességét állította, a Fővárosi Bíróság 12.K.31.868/2004/3. és 12.K.33.885/2004/3. számú, 2005. március 31-én kézbesített ítéleteivel befejezett ügyekkel kapcsolatban.

Beadványaiban az indítványra okot adó ügyek részletes ismertetése mellett arra hivatkozott, hogy az ellenérték fogalmának meghatározásában a kártérítésre, mint az ellenérték fogalmába nem tartozó vagyoni értékre való utalás – figyelemmel arra, hogy a szabálynak az adóhatósági és bírói gyakorlat milyen tartalmat tulajdonít – az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti. Álláspontja szerint a támadott szövegrész a normavilágosság követelményét sérti, mert oly mértékben határozatlan jogi fogalmat tartalmaz, amely a gyakorlatban egymással ellentétes jogalkalmazói gyakorlathoz vezet akkor, amikor abban kell döntenie, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 320. § (2) bekezdése szerinti bánatpénz szolgáltatásnyújtás ellenértéke-e az Áfatv. alkalmazásában vagy nem, és így az átvett bánatpénz után terheli-e általános forgalmi adó fizetési kötelezettség azt a felet, akivel szemben az állás jogát gyakorolták.

2. Az Áfatv-t 2008. január 1-jétől hatályon kívül helyezte az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 262. § (1) bekezdés a) pontja.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. 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.

Habár az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 259. § 6. pontja az ellenérték fogalmának meghatározásakor a kifogásolt szövegrészt változatlanul tartalmazza, a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak az Áfatv. 13. § (1) bekezdése „ide nem értve a kártérítést” szövegrészt érintő alkotmányjogi panaszokról kellett döntenie, mert a beadványt alkotmányjogi panaszként nyújtották be az Abtv. 1. § d) pontjára hivatkozva.

3. Az Alkotmány hivatkozott szabálya szerint:

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

Az Áfatv. szerint:

„13. § (1) E törvény alkalmazásában

1. ellenérték: a tartozás kiegyenlítésére fordított vagyoni érték, ideértve a meglévő követelés mérséklésére elismert vagyoni értéket, de ide nem értve a kártérítést. Apport esetén annak könyvvizsgáló által elfogadott értéke, ennek hiányában a tagot terhelő nem pénzbéli hozzájárulás értéke;”

4. Az Alkotmányjogi panaszok nem felelnek meg az Abtv. 48. § (1)–(2) bekezdésében foglalt követelményeknek.

Az Abtv. e szabályai értelmében „az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt” fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be; a törvény tartalmazza, hogy az alkotmányjogi panaszt „a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül” lehet írásban benyújtani.

Mindegyik alkotmányjogi panasz az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmét állítja, mégpedig abból az okból, hogy az alkotmányellenesnek vélt jogszabály a normavilágosság követelményeit sérti.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az „alkotmányjogi panasz – mint azt az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a jogsérelem 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 indítványozók nem jelölték meg, hogy a támadott rendelkezés konkrétan mely alapvető jog sérelmét eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság legutóbb a 2007. június 11-én elfogadott 676/D/2004. AB határozattal befejezett ügyben (ABK 2007. június, 611, 613.).

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

968/B/2006. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 373. § (1) bekezdés I. c) pontja, a 399. § (1) bekezdése és a 428. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz érkezett kezdeményezésben az indítványozó bírói tanács – az eljárás felfüggesztése mellett – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 373. § (1) bekezdés I. c) pontja, a 399. § (1) bekezdése és 428. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az alkotmányellenesség alapjául – a felfüggesztéshez fűzött kiegészítő indítványban – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzuláját jelölte meg.

A bíróság a részletes indokolásában (részben a felfüggesztő végzésben, részben a kiegészítő indítványban) kifejtette, hogy a támadott rendelkezések az alkotmányellenes helyzetet azzal idézték elő, hogy a hatóságok tévedésekor, illetve a bíróság hibás jogértelmezése esetén, nem biztosítják a sértett részére, hogy „jogainak és a jogos érdekeinek érvényt szerezzen”. Ha ugyanis magánvádas ügyben a minősítés tekintetében a másodfokú bíróság nem osztja az első fokú bíróság döntését és közzéadás büncselekményt lát megállapíthatónak, nincs módja arra, hogy ezen álláspontjának érvényt szerezzen; a vádelv folyamánként törvényes vád hiányában az eljárást meg kell szüntetnie. Ezzel a Be. elzárja a bíróságot attól, hogy az Alkotmány 50. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a természetes személyek jogainak és törvényes érdekeinek védelme és biztosítása érdekében fellépjen. Az indítványban a bíróság arra hivatkozott, hogy a kialakult helyzet „a sértettek egy részének méltánytalan (...) hátrányt jelent”, mert a hatóságok tévedésekor megfosztja őket attól, hogy „a sérelmükre megvalósított büncselekmény elkövetőinek felelősségre vonását igényeljék az államtól”. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből pedig az következik, hogy mindenkit megillet a tényleges és hatékony érdekérvényesítés joga.

A bírói kezdeményezés tartalmazta azt is, hogy mivel a harmadfokú és a felülvizsgálati eljárásban a másodfokú eljárás vonatkozásában támadott normával azonos eredményre vezető rendelkezések alkalmazandók, az Alkotmánybíróság ezek alkotmányellenességét és megsemmisítését is mondja ki.

2. Az indítvány benyújtását követően a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma az 1/2007. számú vélemény-

nyében olyan tartalmú jogértelmezést adott ki, amelynek alapján a kezdeményezés alapjául szolgáló konkrét ügy megoldható volt. Erre tekintettel az indítványozó bírói tanács az alkotmányellenesség megállapítására és a jogszabály megsemmisítésére irányuló indítványát 2008. április 3-én érkezett beadványában visszavonta.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel arra, hogy az indítvány visszavonásra került, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § d) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2008. április 28.

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

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

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

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

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

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

1505/B/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a 109/2007. (XII. 19.) OGY határozat alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz előterjesztett indítványában az indítványozó a 109/2007. (XII. 19.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh.) alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Ország-

gyűlés az indítvánnyal támadott határozatával elrendelte az országos ügydöntő népszavazást, az alábbi kérdésben: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen kórházi napidíjat fizetni?” Az indítványozó kifejtette, hogy véleménye szerint „szükségtelen és célszerűtlen” a kérdésben szereplő tárgykörben népszavazást tartani, mivel a kórházi napidíjat szabályozó jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata az Alkotmánybíróság előtt folyamatban van. Érvelése szerint, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti azokat a jogszabályokat, amelyekre a népszavazás vonatkozik, akkor a népszavazás okafogyottá válik, erre figyelemmel „szükségtelen és célszerűtlen”, de „értelmetlen” is jelentős költségvetési kiadással járó népszavazást tartani az Alkotmánybíróság döntéséig.

Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt OGYh. ellentétes az Alkotmány 32/C. § (1) és (2) bekezdésével, valamint a 19. § (3) bekezdés d) pontjával. Véleménye szerint az OGYh. „nyilvánvalóan szemben áll”, azzal az alkotmányi rendelkezéssel, melynek értelmében az Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve feladatkörében ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, a felhasználások szükségességét és célszerűségét [Alkotmány 32/C. § (1) bekezdés]. Az indítványozó az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjának a sérelmét arra alapította, hogy nézete szerint az OGYh. sérti az Országgyűlés állami költségvetéssel kapcsolatos alkotmányos feladatait.

II.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatásköre jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjed ki. Az állam jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerveinek a jogalkotási hatáskörét az Alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozza. A Jat. meghatározza, hogy a jogalkotó szervek aktusai közül melyek minősülnek jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak.

Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján Országgyűlés határozata nem tekinthető jogszabálynak. A Jat. a III. fejezetében az állami irányítás egyéb jogi eszközei körében tartalmaz szabályozást az országgyűlési határozatra vonatkozóan. A Jat. 46. § (1) bekezdése értelmében, az Országgyűlés határozatban szabályozza az általa irányított szervek feladatait, a saját működését és állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket. A Jat. 46. § (2) bekezdése szerint e rendelkezés nem érinti az Országgyűlés egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát.

Az említett törvényi szabályoknak megfelelően tehát nem minden országgyűlési határozat tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe. Az állami irányítás egyéb jogi eszközének csak azok az országgyűlési határo-

zatok minősülnek, amelyek a Jat. 46. § (1) bekezdésében szabályozott tartalommal rendelkeznek. A hivatkozott törvényi rendelkezés – a terveken kívül – csak az irányított szervek feladatait, valamint az Országgyűlés működését szabályozó, normatív tartalmú, a címzettek számára általános magatartási szabályt tartalmazó országgyűlési határozatokat minősíti e körbe tartozónak. A Jat. 46. § (2) bekezdése kifejezetten kizárja az állami irányítás egyéb jogi eszközei köréből a parlament egyedi határozatait.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben hatásköre vizsgálata során abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítványozók által támadott OGYh. a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó normatív határozatnak minősül-e.

A vizsgált OGYh. tartalmát tekintve nem az Országgyűlés által irányított szervek feladatairól, nem az Országgyűlés működéséről, és nem annak a feladatkörébe tartozó tervről rendelkezik. Az OGYh. az országos ügydöntő népszavazás elrendeléséről rendelkezik az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 14. § (2) bekezdésében foglalt tartalommal. Az OGYh. tartalmazza, hogy ügydöntő népszavazás elrendelésére kerül sor, tartalmazza a népszavazásra bocsátott kérdést és rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.

A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OGYh. nem felel meg a Jat. 46. § (1) bekezdésében szabályozott kritériumoknak, ezért nem tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó országgyűlési határozatnak. Olyan egyedi országgyűlési határozat, amelynek utólagos alkotmányossági vizsgálata az Abtv. 1. § b) pontja értelmében nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

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 indítványt – hatáskör hiányában – visszautasította.

Budapest, 2008. április 29.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1506/B/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a 110/2007. (XII. 19.) OGY határozat alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz előterjesztett indítványában az indítványozó a 110/2007. (XII. 19.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh.) alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Országgyűlés az indítvánnyal támadott határozatával elrendelte az országos ügydöntő népszavazást, az alábbi kérdésben: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a házi orvosi ellátásért, fogászati ellátásért és járóbeteg-szakellátásért a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől ne kelljen vizitdíjat fizetni?”

Az indítványozó kifejtette, hogy véleménye szerint „szükségtelen és célszerűtlen” a kérdésben szereplő tárgykörben népszavazást tartani, mivel a kórházi napidíjat szabályozó jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata az Alkotmánybíróság előtt folyamatban van. Érvelése szerint, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti azokat a jogszabályokat, amelyekre a népszavazás vonatkozik, akkor a népszavazás okafogyottá válik, erre figyelemmel „szükségtelen és célszerűtlen”, de „értelmetlen” is jelentős költségvetési kiadással járó népszavazást tartani az Alkotmánybíróság döntéséig.

Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt OGYh. ellentétes az Alkotmány 32/C. § (1) és (2) bekezdésével, valamint a 19. § (3) bekezdés d) pontjával. Véleménye szerint az OGYh. „nyilvánvalóan szemben áll”, azzal az alkotmányi rendelkezéssel, melynek értelmében az Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve feladatkörében ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, a felhasználások szükségességét és célszerűségét [Alkotmány 32/C. § (1) bekezdés]. Az indítványozó az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjának a sérelmét arra alapította, hogy nézete szerint az OGYh. sérti az Országgyűlés állami költségvetéssel kapcsolatos alkotmányos feladatait.

II.

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

Alkotmánybíróság hatásköre jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjed ki. Az állam jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerveinek a jogalkotási hatáskörét az Alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozza. A Jat. meghatározza, hogy a jogalkotó szervek aktusai közül melyek minősülnek jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak.

Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján Országgyűlés határozata nem tekinthető jogszabálynak. A Jat. a III. fejezetében az állami irányítás egyéb jogi eszközei körében tartalmaz szabályozást az országgyűlési határozatra vonatkozóan. A Jat. 46. § (1) bekezdése értelmében, az Országgyűlés határozatban szabályozza az általa irányított szervek feladatait, a saját működését és állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket. A Jat. 46. § (2) bekezdése szerint e rendelkezés nem érinti az Országgyűlés egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát.

Az említett törvényi szabályoknak megfelelően tehát nem minden országgyűlési határozat tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe. Az állami irányítás egyéb jogi eszközének csak azok az országgyűlési határozatok minősülnek, amelyek a Jat. 46. § (1) bekezdésében szabályozott tartalommal rendelkeznek. A hivatkozott törvényi rendelkezés – a tervek kivül – csak az irányított szervek feladatait, valamint az Országgyűlés működését szabályozó, normatív tartalmú, a címzettek számára általános magatartási szabályt tartalmazó országgyűlési határozatokat minősíti e körbe tartozónak. A Jat. 46. § (2) bekezdése kifejezetten kizárja az állami irányítás egyéb jogi eszközei köréből a parlament egyedi határozatait.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben hatásköre vizsgálata során abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítványozók által támadott OGYh. a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó normatív határozatnak minősül-e.

A vizsgált OGYh. tartalmát tekintve nem az Országgyűlés által irányított szervek feladatairól, nem az Országgyűlés működéséről, és nem annak a feladatkörébe tartozó tervről rendelkezik. Az OGYh. az országos ügydöntő

népszavazás elrendeléséről rendelkezik az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 14. § (2) bekezdésében foglalt tartalommal. Az OGYh. tartalmazza, hogy ügydöntő népszavazás elrendelésére kerül sor, tartalmazza a népszavazásra bocsátott kérdést és rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.

A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OGYh. nem felel meg a Jat. 46. § (1) bekezdésében szabályozott kritériumoknak, ezért nem tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó országgyűlési határozatnak. Olyan egyedi országgyűlési határozat, amelynek utólagos alkotmányossági vizsgálata az Abtv. 1. § b) pontja értelmében nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

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 indítványt – hatáskör hiányában – visszatartotta.

Budapest, 2008. április 29.

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

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

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

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

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

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

védelméről szóló 20/1995. (XII. 18.) 17/B. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság Perbál község képviselő-testületének 2007. március 1. napjáig hatályban lévő, 10/1997. (VII. 7.) ÖK. számú rendelettel módosított, a köztisztaságról, valamint a települési környezet védelméről szóló 20/1995. (XII. 18.) 17/B. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó először utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróság előtt Perbál község képviselő-testületének 10/1997. (VII. 7.) ÖK. számú rendeletével módosított, a köztisztaságról, valamint a települési környezet védelméről szóló 20/1995. (XII. 18.) ÖK. számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 17/B. §-a alkotmányellenessége megállapítása és megsemmisítése iránt.

Az indítványozó beadványában előadta, hogy a települési önkormányzat jegyzője megtiltotta neki az általa üzemeltetett vendéglátó-ipari egységben a zajkeltő berendezés működtetését. Indítványozó álláspontja szerint erre azért kerülhetett sor, mert „a helyi hatalom önkényes gyakorlásával úgy alkalmazza a tárgyban megjelölt jogszabályhely egyes bekezdését a helyi hatóság, hogy azzal hátrányt okozva megkülönböztet”, vagyis sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát. Indítványozó hivatkozik még az Alkotmány 2. § (3) bekezdésének, 8. § (2) bekezdésének, valamint 9. §-ának sérelmére is. Indokolásában előadja, hogy az Ör. értelmében „a hatóság álláspontja az, hogy a piacgazdaság részét képező vállalkozás csak fizessen, tegyen eleget” az Ör.-ben előírtaknak.

Ugyanezen indítványozó 2001. szeptember 24. napján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ükr.) 17. §-a és 18. §-a, továbbá az Ör. 17/B. §-a alkotmányellenessége megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérve, valamint e rendelkezéseknek a Pest Megyei Bíróság által 5.K.26528/2000/19. szám alatt, jogerős ítélettel már elbírált ügyben való alkalmazhatóságának kizárását indítványozandó. Az indítványozó úgy véli, hogy alkotmányellenesek az Ükr. fent megjelölt rendelkezései, mivel a folyamatos és az alkalomszerű zeneszolgáltatás zavaró zajhatásait nem szabályozza azonos súlyponttal, és ezáltal az alkalomszerű zeneszolgáltatást nyújtók hátrányosabb hely-

zetben kerülnek az állandó zeneszolgáltatást nyújtókkal szemben.

Indítványában kitér arra is, hogy az Ükr. mellett Perbál község képviselő-testülete által alkotott Ör. is alkotmány-sértő. Az Ör. szerinte ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakkal, mivel az önkormányzat képviselő-testülete a magasabb szintű jogszabályok (a belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény, és az annak végrehajtására kiadott Ükr.) előírásaival nem összeegyeztethető módon, azokat kiegészítve alkotta meg a jelen indítvánnyal érintett rendeletet, amelyben „a már több éve üzemelő vendéglátó-ipari egység részére kötelezettséget ír elő”.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt és az utólagos normakontrollra irányuló indítványt 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 a szoros tartalmi összefüggés okán egyesítette, és azokat egy eljárásban bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán elsőként azt vizsgálta meg, hogy az megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, amelynek értelmében „[a]z Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani”.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Abtv. fent hivatkozott 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételeket együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.].

Az indítványozó jogi képviselője a Pest Megyei Bíróság 5.K.26528/2000/19. számú, jogerős ítéletét 2001. április 25-én vette kézhez. A közigazgatási határozattal szembeni jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó kimerítette. Az alkotmányjogi panaszt 2001. szeptember 24-én, vagyis az Abtv. 48. § (2) bekezdésében előírt, a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon túl terjesztette elő az Alkotmánybíróságnál.

Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Mivel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasította, ezért a megjelölt rendelkezések konkrét ügyben való alkalmazhatóságának kizárásáról történő döntéshozatalt mellőzte.

3. Az utólagos normakontrollra irányuló indítvány vonatkozásában az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

Az indítványozó az általa felvetett alkotmányossági problémákat nem az Ükr. és az Ör. általa hivatkozott rendelkezéseivel, hanem az általa üzemeltetett vendéglátóipari egységben történő zeneszolgáltatás megtiltásával, illetve a hatóság ezt előidéző jogalkalmazó tevékenységével kapcsolatosan fogalmazza meg. Az indítvány benyújtásakor hatályos Ükr. 17. §-a és 18. §-a, valamint az Ör. 17/B. §-a a zajvédelemmel kapcsolatos általános szabályokról rendelkeznek. Ezekből nem következik az indítványozó által kifogásolt vendéglőben a zeneszolgáltatás megtiltása, sőt éppen az előírt feltételek fennállása esetén a zeneszolgáltatásra teremtene lehetőséget. Annak megítélése, hogy az Ükr. továbbá az Ör. által meghatározott jogszabályi keretek között a különböző létesítményekben a zeneszolgáltatás milyen feltételek fennállása esetén engedélyezhető, a jogalkalmazó hatáskörébe tartozó kérdés. Az illetékes hatóságnak az engedélyezési eljárás során kell elbírálnia, hogy a zajkeltő berendezés üzemeltetése során előidézett zajkibocsátás határértéke megfelel-e a jogszabályi rendelkezéseknek, vagyis az okozott zajhatás nem jár-e a szomszédok nyugalmanak túlzott, az elviselhetőnél nagyobb mértékű zavarásával. Ezen körülmények együttes ismeretében kerül sor a hatósági engedély kiadására. Az így kiadott hatósági engedély egyedi közigazgatási aktus, amely alkotmányosságának vizsgálatára az Abtv. 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Egyedi közigazgatási határozatok esetében az érintett számára a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) jogorvoslatra vonatkozó rendelkezései értelmében nyitva áll a felettes szervhez (az illetékes közigazgatási hivatalhoz) való fellebbezés – mint a közigazgatás rendszerén belüli rendes jogorvoslat –, valamint a másodfokú döntés bíróság előtti megtámadásának lehetősége.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján ebben a tekintetben is visszautasította.

Végül megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Ör. hivatkozott rendelkezése alkotmányossági vizsgálatát utólagos normakontroll keretében egyébként sem végezhetne volna el, mivel az Ör.-t időközben 2007. március 1. napjával hatályon kívül helyezte Perbál Község Önkormányzatának a zajártalom elleni védekezésről, valamint a hangosító berendezések üzemeltetésének helyi szabályairól szóló 4/2007. (II. 20.) ÖK. rendelete, amely a kifogásolt szabályozást lényegesen megváltoztatta. Az Alkotmánybíróság pedig főszabályként hatályos jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja. Hatályát vesztt jogszabályi

rendelet csak akkor képezheti alkotmánybírósági eljárás tárgyát, ha az eljárás az Abtv. 38. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján folyik.

Budapest, 2008. április 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

267/B/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Óbuda-Békásmegyer Városrendezési és Építési Szabályzatról szóló 32/2001. (XI. 30.) Ö.K. számú rendelete 20. § (2) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata Képviselő-testületének a Városrendezési és Építési Szabályzatról szóló 32/2001. (XI. 30.) Ö.K. számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 20. § (2) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint e rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésének rendelkezéseit, illetve ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 13. § (1) bekezdésének és az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 94. § (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseivel.

Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezésének alkotmányosságát az indítvány benyújtását követően egy másik indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság 2007. november 9-én a 999/H/2005. AB határozatával (ABK 2007. november, 1186.) érdemben elbírált. Erre tekintettel az indítványozó az indítványát 2008. március 20-án visszavonta.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe

foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § d) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, mely szerint az Alkotmánybíróság az erre jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság az Ör. 20. § (2) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. április 7.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

697/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a kedvezőtlen besorolású térségekben gazdálkodó mezőgazdasági termelők éven túli hitelterheinek mérsékléséről szóló 46/2003. (IV. 3.) Korm. rendelet 7. § (5) bekezdés utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó kérelmet nyújtott be a kedvezőtlen besorolású térségekben gazdálkodó mezőgazdasági termelők éven túli hitelterheinek mérsékléséről szóló 46/2003. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) – az indítványozó által jelölt – „70. § (5) bekezdésének utolsó mondatának” alkotmányossági vizsgálatára. Az indítvány tartalmából kiderül, hogy az indítványozó valójában a Korm. rendelet 7. § (5) bekezdés utolsó mondatának vizsgálatát kéri. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésbe foglalt jogorvoslatához való jogot sérti, hogy a kedvezőtlen kistérségi támogatás elbírálása során a minisztériumi elutasítás ellen nincs helye közigazgatási úton fellebbezésnek. Kifejtette, hogy „a jogalkotó megfosztotta a jogalkalmazókat a jogorvos-

lati joguktól, mely alkotmányellenes rendelkezéssel kizárták annak a lehetőségét, hogy álláspontjuk szerint jogellenes döntést közigazgatási úton támadjanak.” Az indítványozó végül utalt arra, hogy mivel a támogatással kapcsolatos minisztériumi elutasítás ellen államigazgatási úton nem élhettek jogorvoslattal, ezért kénytelenek voltak peres eljárást kezdeményezni, ami azonban hosszadalmas. Mindezek alapján kérte a Korm. rendelet jelölt rendelkezése megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány indítványozó által jelölt szabálya szerint:

„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 Korm. rendelet indítvánnyal összefüggésbe lévő szabályai értelmében:

„6. § (1) A pályázatok elfogadásáról, a Tárcaközi Bíráló Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) előterjesztése alapján a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter (a továbbiakban: miniszter) dönt. A Bizottság tagjait a miniszter kéri fel, illetve nevezi ki, ügyrendjét maga határozza meg.

(2) A pályázatokat a minisztérium 2003. július 31-ig elbírálja, és a döntésről az igénylőt és a finanszírozó hitelintézetet tájékoztatja. A döntéssel kapcsolatban fellebbezésnek helye nincs.

(3) A kedvezőtlen térségi hitelkonstrukcióban való részvétel további feltétele, hogy a minisztériumi döntés alapján a bevont hitelek eredeti hitelszerződését a hitelintézet módosítsa, és az igénylővel 2003. december 1-jei hatálybalépéssel az új hitelszerződést megkösse.

(4) A hitelhez évi egyszeri, december 1-jei azonos nagyságú tőketörlesztést kell rendelni. Az első tőketörlesztésre a 2004. december 1-jén kerül sor. Tőketörlesztésként évente azonos összeget kell előírni. A kamatfizetés gyakoriságát a hitelintézet gyakorlatának megfelelően lehet meghatározni.

7. § (1) A program teljesítéséről, az esedékes kamatok és tőketartozás megfizetéséről az igénylő évente köteles beszámolót készíteni, és azt a Bizottság, valamint a finanszírozó hitelintézet részére legkésőbb a beszámolási évet követő május 31-éig megküldeni. A beszámolóhoz csatolni kell az igénylő igazolására, azonosítására vonatkozó dokumentumokat, valamint a gazdálkodását befolyásoló káreseményekről, elemi károkról szóló igazolásokat. A határidő túllépése vagy a beszámoló elkészítésének elmulasztása esetén a pályázó a vonatkozó évre támogatást

nem kaphat, és a beszámolási évben igénybe vett kamattámogatást külön felszólítás nélkül visszafizetni köteles.

(2) A program keretében az igénylőnek az első beszámolót – a 2003. évről – 2004. május 31-ig kell a Titkárság, valamint a finanszírozó hitelintézet részére 1-1 példányban megküldeni. A Titkárság kizárólag a postai úton, ajánlott küldeményként érkező beszámolót veszi át. A benyújtás napjának igazolásául a felvevő postahivatal által kelt bélyegzővel ellátott feladóvevény szolgál.

(3) A beszámolóhoz mind a hitelintézet, mind a minisztérium kiegészítést, hiánypótlást kérhet, az erre vonatkozó igényt a kézhezvételtől számított 15 napon belül kell teljesíteni.

(4) A beszámolót a pénzügyi bizottság a beérkezéstől számított 30 napon belül megvizsgálja, és az igénylő gazdálkodásának értékelését, valamint az önértékeléssel kapcsolatos javaslatát a Titkárságra megküldi. A kiegészítés, hiánypótlás a hitelintézet teljesítési határidejét 15 nappal módosíthatja.

(5) A minisztérium a beszámolókat – a hitelintézeti javaslat és az elvégzett ellenőrzések figyelembevételével – folyamatosan bírálja el, vizsgálva különösen az üzleti tervben meghatározott program tendenciáinak alakulását, teljesülését. A minisztérium az elfogadásról vagy elutasításról az igénylőt, valamint a finanszírozó hitelintézetet minden évben (2004., 2005. és 2006-ban) legkésőbb október 31-ig értesíti, és az elfogadásról támogatási okiratot állít ki. Az elutasító döntés ellen fellebbezésnek helye nincs.

(6) A minisztérium az elfogadott beszámolók alapján a kifizethető támogatás összegére vonatkozóan 2004., 2005., 2006. évben támogatási okiratot állít ki.

(...)"

III.

A Korm. rendelet a kedvezőtlen besorolású térségekben gazdálkodó mezőgazdasági termelők egy éven túli hitelterheit mérséklő programban való részvétel szabályait tartalmazza. A Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése alapján a programban meghirdetett kedvezőtlen térségi hitelkonstrukcióban való részvételre és a hozzákapcsolódó állami támogatásra 2003. május 15-ig kellett a pályázatokat benyújtani. A határidő elmulasztása jogvesztő hatályú volt. A Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése értelmében a pályázatokat a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumnak 2003. július 31-ig kellett elbírálnia. A Korm. rendeletben szabályozott kedvezőtlen térségi hitel három éves futamideje 2006-ban lejárt, a Korm. rendelet 7. § (5) bekezdés második mondata értelmében a minisztérium a legutolsó beszámolóról legkésőbb 2006. október 31-ig

az értesítést kiküldte (ezen beszámolók elutasítása ellen nincs helye fellebbezésnek a vizsgálni kért szabály szerint).

A Korm. rendelet az egyszéri hitelmérséklési program szabályait tartalmazza. A Korm. rendeletben meghatározott határidők elteltével a program végrehajtásra került. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Korm. rendeletnek a programban való részvételre vonatkozó szabályai teljesedésbe mentek, azok alapján jogot szerezni már nem lehet, így hatályos szabálynak nem tekinthető. A Korm. rendelet vonatkozásában erre az álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság a 483/B/2003. AB végzésében is (ABK 2007, június 673.).

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. Az Alkotmánybíróság a Jat.-nak ezt a szabályát a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. Határozataiban megállapította, hogy „a szabály alkalmazására jogszabály által előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, s már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezések alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti” [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 785–786.; 332/B/2000. AB végzés, ABH 2002, 1742, 1743.; 544/B/2003. AB végzés, ABH 2005, 1738, 1739.].

Az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja szerinti hatáskörében eljárva – főszabályként – hatályos jogszabályok elbírálására terjed ki. Hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, a konkrét normakontroll eseteiben: az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Mivel az indítvány az Abtv. 1. § b) pontjában szabályozott utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben érkezett, ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § a) pontja értelmében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. április 8.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó

kiadásában megjelenik a

MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR DVD

Tartalom

Online adatbázis és napi adatfrissítési szolgáltatás

A MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR DVD havi frissítésű lemeze közel 150 000 jogszabályszoveget tartalmaz. Az alapszövegek mellett egységes szerkezetben közli azok mindenkor hatályos változatát, korábbi szövegváltozatait, illetve a már hatályon kívül helyezett jogszabályokat is, továbbá az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök, a miniszterek, az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság, az Országos Választási Bizottság stb. határozatait, állásfoglalásait, a különböző irányelveket és iránymutatásokat, neves szerzők által készített kommentárokat, nemzetközi szerződéseket, tájékoztatókat, hirdeményeket, pályázati felhívásokat, törvényjavaslatokat és törvényindokolásokat. A szövegek és adatbázisok közvetlen forrásai a hivatalos lapok, így a Magyar Közlöny, az ágazati közlönyök, az Alkotmánybíróság Határozatai, a Határozatok Tára, továbbá a Bírósági Határozatok, a Versenyfelügyeleti Értesítő, az Adó és Ellenőrzési Értesítő és a Versenybírósági Határozatok.

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR előfizetői számára a jogszabályok naponta aktualizált online adatbázisa ingyenesen érhető el, továbbá lehetőség van a havonta megküldött DVD-adatbázis napi rendszerességű aktualizálására, internetről letöltött adatcsomag segítségével. E két szolgáltatás segítségével a jogszabály-változások folyamatosan nyomon követhetők.

Sokoldalúság

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR jogszabály-szolgáltatását többféle keresési lehetőség teszi teljessé. A kényelmes eligazodást támogatja a szövegbe épített hivatkozások rendszere (tartalmilag kapcsolódó más jogszabályok, jogegységi határozatok, bírósági és versenytanácsi határozatok, APEH-iránymutatások) és a joganyagok belső felépítésének és külső kapcsolatainak interaktív ábrázolása is.

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR és az EU-Jogszabálytár között az átjárhatóság biztosított, vagyis ha a magyar jogszabályban hivatkozás található uniós jogszabályra, akkor azt közvetlenül meg lehet nyitni a HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁRBÓL.

Az alapprogramot kiegészítő DVD-JOGSZABÁLYTÁR Asszisztens a különböző adatállományok (Szolgáltatások Jegyzéke, magyar és angol nyelvű TEÁOR, Kereskedelmi Vámtarifa Jegyzék stb.) adatbázisszerű kezelésének segítője, újdonság- és változásfigyelő szolgáltatása pedig lehetővé teszi a jogszabályváltozások hatékony követését. Iratmintáit folyamatosan frissítjük és bővítjük. Űrlapkitöltő programunk a gazdasági társaságok alapításával, működésével kapcsolatos formanyomtatványok kitöltésére és tárolására alkalmas.

(A Jogszabálytár bármely szövegrészlete kinyomtatható vagy szövegszerkesztőbe átemelhető.)

Éves előfizetési díjak

Önálló változat	81 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
5 munkahelyes hálózati változat	143 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
10 munkahelyes hálózati változat	180 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
25 munkahelyes hálózati változat	292 500 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
50 munkahelyes hálózati változat	382 500 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
100 munkahelyes hálózati változat	650 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük a **MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR DVD** változatát példányban, 2008. hónaptól.

A megrendelő neve:

A megrendelő címe:

Ügyintéző neve:

Telefonszáma:

Küldési név, cím:

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó

kiadásában megjelenik az

EU-JOGSZABÁLYTÁR

Az EU-Jogszabálytár az Európai Unió magyarra lefordított elsődleges (alapszerződések, csatlakozási okmányok) és másodlagos (az Európai Unió szervei által alkotott jogi aktusok) joganyagát tartalmazza.

Az EU-Jogszabálytár DVD-n a dokumentumok többféle szempont (évszám, Celex-szám, kibocsátó stb.) szerint kereshetők. Az adatbázisból megismerhetők a joganyagok jellemzői (megjelenés adatai, kibocsátó, hatályosság, egyéb lényeges megjegyzések stb.), valamint közvetlenül elérhetők azok kapcsolatai más EU-s, illetve magyar jogszabályokkal.

Az Európai Unió jogában kevésbé jártas felhasználók számára lényeges információkkal szolgálnak az EU Asszisztens menüpontban található ismertetőik.

Az EU Extra menüpont tartalmazza a magyar csatlakozási okmányt, valamint egyéb kiemelkedően fontos európai vonatkozású dokumentumokat.

Az EU-Jogszabálytár felhasználóbarát kialakítása és könnyen kezelhető funkciói hasznos és gyors segítséget nyújtanak mind az EU-jogban már jártas, mind az azzal most ismerkedő felhasználók számára.

Az EU-Jogszabálytár és a HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR között is működik az átjárhatóság, vagyis ha az EU-Jogszabálytárban magyar jogszabályra van hivatkozás, akkor azt az EU-Jogszabálytárból azonnal meg lehet nyitni.

Az EU-Jogszabálytár előfizetési díjából a Hivatalos Jogszabálytár előfizetői 50% kedvezményt kapnak.

Éves előfizetési díjak

Önálló változat	72 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
5 munkahelyes hálózati változat	130 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
10 munkahelyes hálózati változat	160 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
25 munkahelyes hálózati változat	260 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
50 munkahelyes hálózati változat	340 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
100 munkahelyes hálózati változat	590 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük az **EU-JOGSZABÁLYTÁR** változatát példányban, 2008. hónaptól.

A megrendelő neve:

A megrendelő címe:

Ügyintéző neve:

Telefonszáma:

Küldési név, cím:

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

Megrendeléssel kapcsolatban érdeklődni lehet a 06-80-200-723-as zöldszámunkon és a 266-5095-ös telefonszámon.

A megrendeléseket a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó címére (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6., faxszámon a 266-8906, illetve e-mail-en az ugyfel@mhk.hu-ra) kérjük eljuttatni.

ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezik – többek között – a Magyar Köztársaság Kormánya hivatalos lapjának, a **Határozatok Tárá**nak megjelentetéséről.

A Határozatok Tárá szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal a Szerkesztőbizottság közreműködésével, évente mintegy 60 alkalommal jelenik meg.

A Határozatok Tára a Kormánynak azokat a határozatait (kétezes) közli, amelyeknek közzétételét a Kormány elrendelte, továbbá tartalmazza a miniszterelnök határozatait, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter határozatait, valamint a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, az önkormányzatok közleményeit, hirdetményeit, különféle tájékoztatóit, továbbá azokat a közleményeket stb., amelyeket a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter engedélyez.

Éves előfizetési díja 2008. évre: 26 460 Ft áfával.

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). Előfizetésben megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a

HATÁROZATOK TÁRA

című lapot példányban.

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Az ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

2008. évi előfizetési díj egy évre: 26 460 Ft áfával.

fél évre: 13 230 Ft áfával.

Csekket kérek a befizetéshez.

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát!

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



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, 266-9292/240, 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

08.1596 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató