



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

Szám	Tárgy	Oldal
3/2008. (VI. 9.) Tü. határozat	Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztásáról .....	861
4/2008. (VI. 16.) Tü. határozat	Az Alkotmánybíróság helyettes elnökének megválasztásáról .....	861
84/2008. (VI. 13.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 172/2007. (VII. 18.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	861
87/2008. (VI. 18.) AB határozat	A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 36. § (4) bekezdése, továbbá 42. § (5) bekezdésének második mondatában szereplő „már támogatott hatóanyagot tartalmazó, egyenértékű”, valamint „(generikus gyógyszerként)” szövegrészek alkotmányellenességéről.....	867
88/2008. (VI. 18.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 301/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	888
89/2008. (VI. 19.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 310/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	890
90/2008. (VI. 19.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 30/2008. (I. 22.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	893
91/2008. (VI. 27.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 325/2007. (IX. 12.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	895
92/2008. (VI. 27.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 371/2007. (IX. 27.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	896
93/2008. (VI. 27.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 492/2007. (XII. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	897
94/2008. (VI. 27.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 67/2008. (II. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	899
95/2008. (VII. 3.) AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2008. február 18-ai ülésnapján elfogadott törvény alkotmányellenességéről .....	900
96/2008. (VII. 3.) AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés által 2007. október 29. napján elfogadott törvény alkotmányellenességéről .....	916
97/2008. (VII. 3.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 467/2007. (XI. 12.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	926
98/2008. (VII. 3.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 512/2007. (XII. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	928

Szám	Tárgy	Oldal
99/2008. (VII. 3.) AB határozat	A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 118. § (4) bekezdés első mondatának az „és egyéb támogatások” szövegrésze nemzetközi szerződésbe ütközéséről .....	929
83/2008. (VI. 13.) AB határozat	Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 9/1995. (VI. 1.) rendelete 8. számú melléklete egyes rendelkezései alkotmányellenességéről.....	939
85/2008. (VI. 13.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 392/2007. (X. 10.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról .....	945
86/2008. (VI. 13.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 494/2007. (XII. 18.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélkül visszautasításáról.....	946
460/E/2000. AB határozat	A halászatról és horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény 14. § (3) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	947
949/B/2000. AB határozat	A hulladékgyűjtésről szóló 2000. évi XLIII. törvény 26. § (1), (2), (3) és (4) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	955
295/B/2002. AB határozat	A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. § (1) bekezdés <i>b</i> pontja, a 37/A. § (1) bekezdésének <i>b</i> pontja, és a „feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított” szövegrésze, illetve a (3) és (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	959
798/B/2002. AB határozat	A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 193/U. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	963
801/B/2002. AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 200. § (2) bekezdés második mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	968
209/B/2003. AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 168. §-a, 179. § (3) bekezdése, 184. § (2) bekezdés első és második mondata, utóbbi mondaton belül „az általa, illetve az általa védett gyanúsított által indítványozott” és „az ilyen tanú részvételével megtartott szembesítésen” szövegrész, továbbá a Be. 193. § (1) bekezdés első mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	972
32/D/2004. AB határozat	A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf. 21.483/2003/1. számú jogerős végzésével elbírált ügyben alkalmazott jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	983
294/D/2004. AB határozat	A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 100. § (5) és (6) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	988
821/B/2004. AB határozat	Celldömök Város Önkormányzatának a víz és csatornaszolgáltatási díjak megállapításáról szóló 34/2003. (XII. 17.) sz. rendelete módosításáról szóló 2/2008. (I. 30.) sz. rendelete 1. sz. mellékletének a havi lakossági és közületi alapidíjakat átmérők függvényében megállapító szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	990
48/B/2005. AB határozat	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 61. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	994
562/B/2006. AB határozat	Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás, valamint a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásuk módjáról szóló 18/2004. (IV. 29.) IHM rendelet 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	996

Szám	Tárgy	Oldal
86/D/2007. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 271. § (1) bekezdésének <i>l)</i> pontja, a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 60. § (7) bekezdése, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXX. törvény 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	1002
555/B/2007. AB határozat	Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény 11. § <i>a)</i> pontjának, valamint Bugyi Nagyközség Településszerkezeti Terve és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 22/2002. (X. 3.) számú rendelete egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1006
644/B/2007. AB határozat	A belföldi közforgalmú menetrend szerinti vasúti személyszállítás és helyközi (távolsági) autóbusz-közlekedés, valamint a nevelési-oktatási intézmények által rendelt belföldi autóbusz különjáratok legmagasabb díjairól szóló 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet 8. § (4) bekezdése <i>f)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	1014
1146/D/2007. AB határozat	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 59. § (3) bekezdés <i>a)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	1018
1275/E/2007. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról az egyedülálló nyugdíjasok emelt összegű nyugellátásának biztosításával kapcsolatban.....	1020
1398/B/2007. AB határozat	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 63. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1022
411/B/2008. AB határozat	Több jogszabály alkotmányossági vizsgálatáról a tekintetben, hogy az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 9. § (1) bekezdésének <i>a)–b)</i> pontjai alapján közzé tették-e a jogszabály-előkészítő minisztérium vagy országos hatáskörű szerv honlapján az új jogszabályok tervezeteit.....	1025
963/B/2000. AB határozat	A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 7/1996. (I. 18.) Korm. rendelet egésze, valamint 1. § (1) és (2) bekezdésének „önkormányzati vagy egyéb közérdek” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1029
1171/D/2004. AB határozat	Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről, a lakások lakbérének mértékéről, valamint a lakbértámogatásról szóló 23/2007. (VI. 18.) rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	1031
114/B/2005. AB határozat	Az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról szóló 47/1999. (XII. 28.) KHVM rendelet 4/A. § (1), (2), (3) és (4) bekezdései, valamint a 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról ..	1039
1137/E/2007. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése <i>b)</i> pontjával összefüggésben .....	1045
479/B/2001. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról és az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről.....	1047
404/D/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1049
425/B/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1050
1048/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	1053
29/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	1054
35/D/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1055

Szám	Tárgy	Oldal
229/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről és az indítvány visszautasításáról.....	1056
695/G/2007. AB végzés	Az Alkotmány 70/G. §-ának és 8. § (2) bekezdésének értelmezésére irányuló indítvány visszautasításáról .....	1058
1435/D/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1060
1492/B/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1061
191/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1063
225/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1064
239/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1064
243/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1065
273/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1066
312/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1067
352/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1068
353/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1068
364/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1069
421/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1070
588/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1071
744/B/2002. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1072
437/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1073
1149/B/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról és az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1075
1211/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	1076
708/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1077
912/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1078
1212/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1079
901/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1080
902/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1080
1076/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1081
1126/I/2007. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1082
89/I/2008. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1083
178/I/2008. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1083
503/I/2008. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	1084

## SZEMÉLYI RÉSZ

### 3/2008. (VI. 9.) Tü. hat.

#### Határozat az Alkotmánybíróság elnökének megválasztásáról

Az Alkotmánybíróság Ideiglenes Ügyrendjének 4–5. §-ai alapján a teljes ülés titkos szavazással megválasztotta az Alkotmánybíróság elnökét.

*2008. július 4.–2011. július 4.*  
*az Alkotmánybíróság elnöke: dr. Paczolay Péter*

Budapest, 2008. június 9.

*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.,*  
helyettes elnök                     alkotmánybíró

### 4/2008. (VI. 16.) Tü. hat.

#### Határozat az Alkotmánybíróság helyettes elnökének megválasztásáról

Az Alkotmánybíróság Ideiglenes Ügyrendjének 4–5. §-ai alapján a teljes ülés titkos szavazással megválasztotta az Alkotmánybíróság helyettes elnökét.

*2008. július 4.–2011. július 4.*  
*az Alkotmánybíróság helyettes elnöke: dr. Holló András*

Budapest, 2008. június 16.

*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.,*  
helyettes elnök                     alkotmánybíró

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 84/2008. (VI. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 172/2007. (VII. 18.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az elbírálásra alkalmatlan kifogásokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 172/2007. (VII. 18.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a magánszemély által benyújtott országos nép-

szavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesíti.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a helyi önkormányzatok egészségügyi feladataik ellátásának módjáról szabadon dönthessenek?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítő, a jelen ügyben vizsgált határozatában utalt arra, hogy a kérdéssel egyidejűleg a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség képviseletében dr. Orbán Viktor, és a Kereszténydemokrata Néppárt képviseletében dr. Semjén Zsolt ugyancsak országos népszavazást kezdeményezett a következő kérdésben:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban?”

Az OVB ezen kérdést hitelesítő, 168/2007. (VII. 18.) OVB határozatában megállapította, hogy „a két kérdés azonos tárgykörre vonatkozik, de részben eltérő tartalommal. A magánszemély által kezdeményezett országos népszavazás csak az önkormányzatok szabad egészségügyi ellátás-szervezési jogát és ennek révén az önkormányzati tulajdon kérdését érinti. Ennyiben azonos a tartalma a FIDESZ-MPSZ és a KDNP közös népszavazási kezdeményezésében szereplő kérdéssel. A magánszemély beadványozó kérdése nem szól azonban az állami tulajdonban álló egészségügyi intézményekről.”

Az OVB megállapította, hogy a magánszemély által benyújtott aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette.

A határozat a Magyar Közlöny 2007. július 20-ai, 96. számában jelent meg.

2. A határozat ellen több magánszemély nyújtott be kifogást. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehet előterjeszteni. Az Alkotmánybíróság a határidőben érkezett 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 egyesítette, és azokat egy eljárásban bírálta el.

3. A kifogások tartalma az alábbiakban foglalható össze:

3.1. A kifogások jelentős része a népszavazásra feltenni javasolt kérdést azonos tartalmúnak tartja a 168/2007. (VII. 18.) OVB határozattal jóváhagyott kérdés tartalmával, ezért a jelen ügyben vizsgált határozatot ellentétesnek tartják az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 12. §-ában foglalt rendelkezéssel. A hivatkozott törvényhely szerint a már hitelesített kérdéssel azonos tartal-

mú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya, ezért az OVB-nek a hitelesítést meg kellett volna tagadnia.

3.2. További kifogások a hitelesített kérdés egyértelműségének hiányát állítják. Nézetük szerint a kérdés alapján nem ítéhető meg, hogy mely jogszabályi rendelkezések módosítása, illetőleg hatályon kívül helyezése válik szükségessé a népszavazás eredményeként. A kérdés által érintett jogszabályi kör határozatlansága miatt nem tekinthető a kérdés egyértelműnek. A kifogástevők nézete szerint a választópolgárok nem tudják egyértelműen megítélni döntésük következményeit, azt, hogy szavazatukkal mely jogszabályi rendelkezések megváltoztatása, illetőleg „hatályban való fenntartása” mellett döntenek. Az eredményes népszavazás esetén pedig nem ítéhető meg, hogy az Országgyűlésnek milyen jogalkotási kötelezettsége keletkezik, illetve a népszavazás eredményéből következő, a jogszabályok módosításától való tartózkodásra irányuló kötelezettség milyen jogszabályok tekintetében és milyen tartalommal köti az Országgyűlést.

Megtévesztőnek tartja egy kifogást tevő a feltett kérdést, mivel az – álláspontja szerint – azt sugallja, hogy az önkormányzatok a hatályos szabályozás szerint nem dönthetnek szabadon egészségügyi feladataik ellátásának módjáról. A kérdés e miatt nem felel meg a választópolgári egyértelműség kritériumának, így az Nsztv. 13. § (1) bekezdése alapján nem lett volna hitelesíthető.

3.3. Egyik kifogás szerint valamely hatályos jogszabály rendelkezéseivel megegyező tartalmú, azt mintegy megerősítő kérdést nem lehet népszavazásra feltenni, erre csak az Nsztv. 8. § (4) bekezdésében írt esetben, az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény vonatkozásában van lehetőség. A kifogást tevő nézete szerint nem lehetséges a törvény megerősítő népszavazás intézményét kiterjesztően értelmezni, és a törvényben meghatározott esetkörön kívül is alkalmazni.

3.4. További kifogás érvelése szerint, mivel az önkormányzatok alapjogait az Alkotmány 44/A. §-a határozza meg, a helyi önkormányzatok döntési autonómiájának terjedelmét meghatározó kérdés nem tarthat az Országgyűlés hatáskörébe. A helyi egészségügyi feladatok ellátásának módjáról való kérdésben ezért az Nsztv. 20. § a) pontjában foglaltak alapján népszavazás nem tartható.

3.5. Más kifogást tevő hivatkozik arra, hogy információi szerint a határozat alapjául szolgáló kezdeményezés elektronikus úton érkezett az OVB-hez. Véleménye szerint, tekintettel arra, hogy a választási eljárást szabályozó törvények egyike sem ismeri az elektronikus úton történő kezdeményezés lehetőségét, a benyújtott aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai követelményeknek nem tett eleget, ezért annak hitelesítésére sem kerülhetett volna sor.

3.6. A kezdeményezés elektronikus úton történő benyújtásával kapcsolatban hivatkozik egy kifogás arra is, hogy (információi szerint) az elektronikus küldemény egy egyetemi számítógépről érkezett az OVB címére. Eb-

ből azt a következtetést vonja le, hogy a kezdeményező nem magánszemélyként járt el, egyetemi alkalmazottként pedig tiltott politikai tevékenységet folytatott, amely miatt az OVB-nek a kérdés hitelesítését meg kellett volna tagadnia.

3.7. További kifogás a népszavazást kezdeményező sajtónyilatkozataira hivatkozva állítja, hogy a kezdeményező visszaélt a népszavazás kezdeményezéséhez való jogával, a jogintézményt rendeltetésével ellentétes célra használta fel, ezért a kérdést hitelesítő határozat megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

4. A kifogások egy része az OVB határozatának megsemmisítése iránti kérelmen túlmenően érdemi indokolást nem tartalmaz.

5. Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határozatban hivatkozott, a FIDESZ-MPSZ és a KDNP képviselői által előterjesztett kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az OVB 168/2007. (VII. 18.) OVB határozatával hitelesítette, és azt az Alkotmánybíróság 73/2008. (V. 22.) AB határozatával (Magyar Közlöny 2008. 77. sz. 4699.) helybenhagyta.

## II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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

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

2. A Ve. érintett rendelkezései:

„2. § E törvényt kell alkalmazni:

(...)

e) az országos népszavazásra,

(...)”

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

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

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

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

(...)

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

3. A Nsztv. rendelkezései:

„8. § (1) Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

(...)

(4) Az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás ügydöntő.”

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

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

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

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

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

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

## III.

A kifogások részben megalapozottak.

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 hitelesítéséről szóló döntése 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 rendeletetésével összhangban látja el [25] 1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak elsősorban azt kellett vizsgálnia, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés valóban megegyezik-e a 168/2007. (VII. 18.) OVB határozattal jóváhagyott kezdeményezésben foglalt kérdéssel. A jelen ügy tárgyát képező OVB határozat megállapítása szerint a két kérdés azonos tárgykörre vonatkozik, részben eltérő tartalommal. A népszavazásra feltenni javasolt kérdés „csak az önkormányzatok szabad egészségügyi ellátás-szervezési jogát és ennek révén az önkormányzati tulajdon kérdését érinti”. Ennyiben azonos a tartalma a korábban elbírált kérdéssel, a kérdés azonban nem szól az állami tulajdonban álló intézményekről. A korábbi kérdés az egészségügyi intézmények, kórházak állami, önkormányzati tulajdonának megmaradását célozza, míg a jelen kérdés nem a tulajdoni vonatkozásokat, hanem az egészségügyi feladatok ellátásának módját érinti.

Az egészségügyi alapellátásról való gondoskodás a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (4) bekezdése szerint az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai közé tartozik. Az Ötv. 70. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint a megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról, amennyiben azt az ellátásra kötelezett települési önkormányzat nem vállalja. Az Ötv. 79. § (1) bekezdése szerint pedig a kötelező önkormányzati feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyon elidegeníthetetlen törzsvagyonnak minősül.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: ... az egészségügyi, ... ellátásról ... való gondoskodás ... A (2) bekezdés szerint: Az (1) bekezdésben foglalt feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. A törvény 81. § (1) bekezdése a következőket mondja: „Az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el. Az önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit és a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat.”

A feladatok ellátásának módja a jelenlegi helyzet szerint nem érinti az önkormányzatok tulajdonosi helyzetét: ez megvalósulhat (tipikusan) költségvetési szerv keretében, gazdasági (illetőleg nonprofit) társasági formában, és pusztán az üzemeltetés átadásával is. Ebben az összefüggésben tehát nem lehet azt állítani, hogy a két kérdés azonos tartalmú lenne, ezért az erre vonatkozó kifogásokat az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.

3. Törvényellenesnek tartja egy kifogást tevő a kérdés hitelesítését a következők miatt: mivel az tartalmilag a jelenlegi jogszabályi helyzet népszavazás útján történő megerősítésére irányul, lényegét tekintve megegyezik a Nsztv. 8. § (4) bekezdésében szabályozott, a már elfogadott, de

még ki nem hirdetett törvény népszavazás általi megerősítésével. Érvelése szerint a népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket kiterjesztően értelmezni nem lehet, ezért a Nsztv. 8. § (4) bekezdésében foglalt tényállási elemek megvalósulása nélkül, egyéb helyzetekben nem lehet a hatályos jogszabályi rendelkezések megerősítése céljából népszavazást kezdeményezni.

Az Nsztv. hivatkozott rendelkezése annyit tartalmaz, hogy az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvényről egyrészt népszavazást lehet rendezni, másrészt pedig ez a népszavazás nem lehet vélemény-nyilvánító, hanem csakis ügydöntő népszavazás. Ez a rendelkezés semmilyen értelmezés esetén sem jelentheti törvényi akadályát annak, hogy a hatályos jogszabályi környezetre (több jogszabály komplexumára) vonatkozó kérdés az OVB hitelesítése alapján népszavazás tárgya lehessen, így az Alkotmánybíróság az erre vonatkozó kifogást is elutasította.

4. Más kifogások szerint a helyi önkormányzatok döntési autonómiájának terjedelmét meghatározó kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel az önkormányzatok alapjogait az Alkotmány 44/A. §-a határozza meg. Ebből következőleg – a kifogást tevők nézete szerint – az OVB által hitelesített kérdésben a Nsztv. 10. § *a)* pontja alapján nem tartható népszavazás.

Kétségtelen, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése *a)–h)* pontjaiban nevesíti a helyi képviselő-testület jogait (hatásköreit). Ezen jogokat azonban számos törvény részletezi (hajtja végre), amely törvények megalkotása, tartalmuk kialakítása vitathatatlanul az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. A helyi önkormányzatok egészségügyi feladatainak ellátási módjáról rendelkezik például az Ötv., az önkormányzatokat is érintő rendelkezéseket tartalmaz a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény, az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény, az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény stb. Az önkormányzatok egészségügyi feladataik ellátásának módjáról való döntési lehetősége tehát nem az Alkotmány 44/A. §-ában foglalt kérdéskör. Ebből következően az Alkotmánybíróság a kifogást tevők ezen érvelését nem találta megalapozottnak, e vonatkozásban a kérdést hitelesítő határozat törvényellenességét nem találta megállapíthatónak.

5. Több kifogás média-, illetve sajtóinformációkra hivatkozva támadja kérdést hitelesítő határozatot azzal, hogy a kezdeményező egyrészt elektronikus úton nyújtotta be beadványát az OVB-hez, másrészt mivel a beadvány egy egyetemi számítógépről érkezett, a kezdeményező nem magánszemélyként, hanem egyetemi alkalmazottként járt el, ezzel pedig tiltott politikai tevékenységet folytatott. További kifogást tevő a kezdeményező sajtónyilatkozataira utalva állítja, hogy a kezdeményező a népszavazás kez-



deményezéséhez való joggal visszaélve, a jogintézményt rendeletetésével ellentétes célra használta fel.

5.1. Az elektronikus úton benyújtott kezdeményezést illetően nem helytálló a kifogást tevő állítása, miszerint „a választási eljárást szabályozó törvények egyike sem ismeri az elektronikus úton történő kezdeményezés lehetőségét”. A Ve. 77. § (2) bekezdés *d*) pontja szerint ugyanis a kifogásnak tartalmaznia kell többek között a kifogás benyújtójának választása szerint telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét. A Ve., és az ez alapján kiadott BM rendelet csak az aláírásgyűjtő ív tekintetében tartalmaz formai előírásokat. Azt, hogy a kezdeményezést (amelyhez csatolni kell az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát) milyen formában kell benyújtani, nem szabályozza jogszabály. Ebből következően nem kizárt az, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének kezdeményezése elektronikus levél formájában történjék. [101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1223, 1227.]. Ebből következően az Alkotmánybíróság a kifogásnak ezen elemét nem találta megalapozottnak. Az a körülmény pedig, hogy az elektronikus küldemény egy egyetemi számítógépről érkezett, a kezdeményezés törvényességét semmiképp nem érinti.

5.2. Az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (1) bekezdésében meghatározott jogkörében, jogorvoslati fórumként eljárva az OVB határozatát vizsgálja felül, nevezetesen azt, hogy az OVB a hitelesítésére vonatkozó döntése során az Alkotmányban és az irányadó törvényekben foglaltaknak megfelelően járt-e el. A felülvizsgálat alapjául egyrészt a támadott OVB határozatban foglaltak, másrészt pedig a kifogást tevőknek a határozat alkotmány-, illetve jogszabály-ellenességére vonatkozó érvei szolgálhatnak. Sajtóértesüléseken vagy információkon alapuló kifogások önmagukban az alkotmánybírósági eljárásban nem értelmezhetők, így azokkal az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalkozhatott.

A népszavazási kérdés kezdeményezőjének magatartására vonatkozó kifogást illetően utal az Alkotmánybíróság korábbi megállapítására, amely szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés megítélésénél sem az aláírás gyűjtését kezdeményezők szándéka, sem pedig a népszavazás általuk remélt eredménye nem bír jelentőséggel [76/2006. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2006, 886, 680.].

6. Több kifogás állítja a népszavazásra feltenni javasolt kérdés egyértelműségének hiányát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatban értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag

egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e 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.].

Az Ötv. az önkormányzati alapjogok között kiemelt helyen rögzíti, hogy az önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan jár el. A törvény általános szabályként fogalmazza meg, hogy minden települési önkormányzat saját maga határozza meg, hogy feladatait – beleértve az Ötv. 8. § (4) bekezdése szerint kötelezően ellátandó feladatnak minősülő egészségügyi alapellátást is – milyen eszközökkel és hogyan oldja meg. A kötelező önkormányzati feladatok a társadalom által általánosan elismert lakossági szükségleteknek helyben történő kielégítését jelentik. Mindez a decentralizációt, vagyis állami feladatnak az önkormányzathoz való telepítését jelenti. A törvényileg meghatározott, kötelező önkormányzati feladatok ellátásához azonban az Országgyűlés gondoskodik – az éves költségvetési törvényben – az önkormányzatok számára a szükséges pénzeszközökről [Ötv. 1. § (5) bekezdés]. Ez a körülmény – mármint a szükségesnek tartott pénzeszközök költségvetés általi biztosítása – alapvetően határolja be az önkormányzatok önálló döntéseinek lehetőségét.

Az Ötv. 81. §-a szerint az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el. Az önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit és a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat. Az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételekből, átengedett központi adókból, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési normatív hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremti meg. Az önkormányzati feladatok ellátásának formáit illető önálló választás lehetőségét tehát megint csak behatárolják mindazon források, amelyek adott vonatkozásban egy önkormányzat rendelkezésére állhatnak, vagy állhatnak.

Más vonatkozásban befolyásolja az önkormányzatok önálló döntési lehetőségét az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény, amelynek 152. §-a szerint a települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról, a fogorvosi alapellátásról, az alapellátáshoz kapcsolódó

ügyeleti ellátásról, a védőnői ellátásról, az iskola-egészségügyi ellátásról, megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit, több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét, továbbá biztosítja a tulajdonában vagy használatában levő járóbeteg-szakellátást, illetőleg fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények működését. Ugyanígy befolyásolják az önállóság kereteit az egészségügyi feladatok ellátásának módjáról való önkormányzati döntések tekintetében a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény, mind pedig az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény rendelkezései is.

A vizsgált, népszavazásra feltenni javasolt kérdésre az „igen” vagy „nem” válasz a kérdés tartalmától, annak megértéséről függetlenül is megadható. A kérdés tartalmát azonban az OVB sem a választópolgári, sem pedig a jogalkotói egyértelműség szempontjából nem vizsgálta. Nem tartalmaz a vizsgált OVB határozat utalást arra, hogy a testület feltárta volna azt a jogszabályi környezetet, ami a kérdéssel összefüggésben az „igen” vagy a „nem” válasz közötti döntés szempontjából figyelembe jöhet, és következésképp azt sem, hogy a – bármilyen kimenetelű – eredményes népszavazás esetén a törvényhozó a fenti finanszírozási és egészségügyi törvényi háttér tekintetében milyen magatartásra lenne köteles.

A választópolgároknak a kérdés alapján arra kell választ adniuk, kívánják-e, hogy az önkormányzatok egészségügyi feladataik ellátásának módjáról szabadon dönthesse. Az Alkotmánybíróság álláspontja és gyakorlata szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a jogszabályok terminológiáját [52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 403.; 62/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 338, 340.; 15/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 208, 2001.; stb.]. A jogszabályi terminológián túlmutató körülményt jelent azonban az, hogy az Ötv. fentebb hivatkozott rendelkezései nem „szabad”, hanem következetesen „önálló” döntésekről beszélnek, olyan önálló döntésekről, melyek kereteit és korlátait egyrészt maga az Ötv., másrészt pedig a példálózó jelleggel említett más törvények határozzák meg. Az önkormányzatok ezen törvényi feltételek és saját körülményeik, lehetőségeik ismeretében dönthetnek önállóan (nem pedig helyettük más). A döntések önállósága, azaz jogilag behatárolt „szabadsága” és a népszavazásra feltenni javasolt kérdésben szereplő „szabadon” kifejezés azonban nem azonos tartalmú, az utóbbi az előzőnél szélesebb értelmet hordoz, és ez mindenképp bizonytalanná, a hétköznapi szövegértésen túlmenő értelmezésre szorulóvá teszi a kérdést.

Nem lehet egyértelműnek tekinteni a kérdést a jogalkotó vonatkozásában sem. A döntés szabadságának jogszabályi keretek közötti érvényesülését tételező értelmezés esetén a jogalkotóra semmilyen feladat nem hárul, sőt a sikeres népszavazási döntés ellenére akár a jogszabályi feltételeket, a

korlátokat növelheti, szigoríthatja is. Ellenkező értelmezés esetén azonban az önkormányzati döntések mindenfajta feltevélet, korlátját el kellene törölnie, ami nyilvánvalóan el lehetetlenülést eredményezne [pl.: költségvetési hozzájárulás hiányában, Ötv. 1. § (5) bekezdése].

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 172/2007. (VII. 18.) OVB határozattal jóváhagyott kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének, ezért a határozatot megsemmisítette, és az OVB-t új eljárás lefolytatására utasította.

7. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogásokkal kapcsolatban mindenekelőtt azt vizsgálja, hogy tartalmazznak-e érdemben elbírálható indítványi elemeket. A konkrét kérelmet nem tartalmazó, vagy általános megközelítést felvető, illetőleg a népszavazási kérdéssel összefüggésbe nem hozható kifogásokat az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat lefolytatása nélkül visszautasítja [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 233.].

A kifogások egy része a határozattal szemben nem fogalmazta meg, hogy miért tartja az OVB döntését jogszabálysértőnek, nem jelölt meg ezzel kapcsolatban konkrét jogsértést, ezért ezek a kifogások érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogásokat – figyelemmel az Abtv. 22. § (2) bekezdésére, valamint a Ve. 116. §-ra – a Ve. 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

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

Budapest, 2008. június 10.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám. 858/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 87. számában.

**87/2008. (VI. 18.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Holó András és dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 36. § (4) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 42. § (5) bekezdésének második mondatában szereplő „már támogatott hatóanyagot tartalmazó, egyenértékű”, valamint „(generikus gyógyszerként)” szövegrészek alkotmányellenesek, ezért azokat 2008. december 31. napjával megsemmisíti.

A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 42. § (5) bekezdésének második mondata ezt követően a következő szöveggel marad hatályban:

„A gyógyszerként forgalomba hozatalra engedélyezett termék esetében a támogatásba történő befogadás naptári évében a forgalomba hozatali engedély jogosultját a sávokockázatviselésből eredő befizetési kötelezettség nem terheli.”

3. Az Alkotmánybíróság a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény egésze, 7. §-a, 20. § (2), (7), (8) és (9) bekezdései, 36. § (1) bekezdése, 42. § (1)–(4), valamint (6)–(11) bekezdései, 43. §-a, valamint 83. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 36. § (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 2/A. §-ára, illetve az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmére alapított indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatára.

1. Több indítványozó, köztük országgyűlési képviselők kérték a Gyftv. egészének megsemmisítését, több másik pedig a Gyftv. hatályba léptetéséről rendelkező 83. § (1) és (2) bekezdéseinek megsemmisítését indítványozta. Az indítványozók szerint ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból levezetett jogbiztonsággal, hogy a törvényhozó kirívóan rövid időt biztosított arra, hogy a jogalanyok a törvény rendelkezéseit megismerhessék, és a jogkövető magatartás tanúsítására felkészülhessenek. Az egyik indítványozó sérelmesnek tartotta, hogy – a Gyftv. 49. § (3) bekezdésére tekintettel – azonnal jelentkeztek a gazdasági verseny hátrányai; a fokozatosság és a részlegesség elveinek figyelmen kívül hagyása miatt a vállalkozások hirtelen találták magukat új jogi környezetben.

Hivatkoztak arra is, hogy a jogalkotó – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 20. § és 27. § c) pontjában meghatározott kötelezettsége ellenére – nem vonta be a jogszabály előkészítésébe az érintett társadalmi szervezeteket, érdekképviselői szerveket, és nem kérte ki azok véleményét. Előadták, hogy a jogalkotót ez a kötelezettség nem csupán a Jat. alapján terheli; a Magyar Gyógyszerész Kamaráról szóló 1994. évi LI. törvény 2. § (2) bekezdés *ba*) pontja és a 2/A. § (1) bekezdése szintén véleményezési jogot biztosít a Magyar Gyógyszerész Kamarának. Az indítványozók álláspontja szerint ez az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén túlmenően sérti az Alkotmány 7. § (2) bekezdését is. Végül hivatkoztak arra is, hogy – a véleménykérés elmulasztása folytán – a Kormány nem tett eleget az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt kötelezettségének.

2. Két indítványozó kérte a Gyftv. 20. § (2), (7) és (9) bekezdéseinek a megsemmisítését. Előadták, hogy e bekezdések „nyomozati jogkör” biztosítanak az egészségbiztosítási felügyeleti hatóságnak, amely így jogosult adatokat bekérni és átvizsgálni, továbbá házkutatást tartani. Az indítványozók szerint mindez sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében meghatározott emberi méltóságot, és az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében rögzített magánlakás sérthetetlenségét és a személyes adatok védelméhez való jogot. Kifogásolták, hogy a Gyftv. 20. §-a az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével ellentétesen korlátoz alapjogot. Álláspontjuk szerint nem felel meg a szükségesség követelményének, hogy a Gyftv. „nyomozó hatósági jogkör” biztosít az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság részére egy „reklámfelügyeleti” jellegű, a gyógyszerismertetési szabályok betartásának ellenőrzésére

irányuló eljárás során, nincs ugyanis olyan érdek, ami az intézkedést szükségessé tenné. Hivatkoztak arra is, hogy a Gyftv. 20. § (7) bekezdésében meghatározott intézkedés aránytalan, a hatósági jogkör nem tekinthető a cél elérésére alkalmas eszköznek, és nincsenek részletesen meghatározva a jogkorlátozás feltételei. Az indítványozók azt is sérelmezték, hogy a Gyftv. 20. § (8) bekezdése nem biztosít jogorvoslati lehetőséget a házkutatást engedélyező bírósági végzéssel szemben, továbbá rendezetlen a felelősség és a kártérítés kérdése. Sérelmezték azt is, hogy a Gyftv. 20. §-ában meghatározott intézkedések mind a társadalombiztosítás által támogatott, mind a nem támogatott gyógyszerek esetében alkalmazhatóak.

3. A legtöbb indítványozó kérte a Gyftv. befizetési kötelezettséget előíró különböző rendelkezéseinek a megsemmisítését.

3.1. Az egyik indítványozó szerint a Gyftv. 7. §-a, amelyik alapelvi szinten rögzíti, hogy a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai befizetési kötelezettségek teljesítésével kötelesek hozzájárulni a gyógyszerellátás gazdaságosságához, ellentétes az Alkotmány 70/D., valamint 70/E. §-aival. Az alkotmányellenesség indokaként az indítványozó azt jelölte meg, hogy az államnak a kötelezettsége, hogy az általa működtetett társadalombiztosítási rendszeren keresztül biztosítson hozzáférést az egészségügyi szolgáltatásokhoz, felhasználva a munkavállalók és a munkáltatók által befizetett járulékokat. Azzal, hogy a Gyftv. egy meghatározott csoporttal (a gyógyszerforgalmazókkal) többletterheket fizetett, diszkriminatív, és ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

3.2. Több indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a Gyftv. 36. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az nem felel meg az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott arányos közteherviselés követelményeinek. Az indítványozók szerint az e bekezdésben rögzített befizetési kötelezettséget a jogalkotó alkotmányellenes mértékben függetlenítette az alanyi kötelezettek vagyoni és jövedelmi helyzetétől. A törvényhozó gazdasági forrásként a gyógyszertár részére kifizetett társadalombiztosítási támogatást választotta, és a forgalomba hozatali engedély jogosultjának annak arányában kell befizetnie, hogy a beteg a bruttó fogyasztói árnál mennyivel fizet kevesebbet térítési díj címén. Előadták, hogy a Gyftv. 36. § (1) bekezdése szerinti befizetési kötelezettség mértékére két tényező van hatással: egyfelől a beteg és a gyógyszertár közötti szerződés megtörténte, másfelől a társadalombiztosítási támogatás mértéke. Az indítványozók kifogásolták, hogy e két tényezőre a forgalomba hozatali engedély jogosultjának nincs közvetlen ráhatása – az orvosok és a betegek is közrejátszanak abban, hogy mennyi gyógyszer fogy –, mégis ezek mentén kell befizetést teljesítenie. Az indítványozók szerint tehát nincs egyenes összefüggés a közteher gazdasági forrása és az adó alapja között, a jogalkotó nem az elért jövedelem, gazdasági eredmény alapján állapítja meg a befizetési kötelezettséget.

Az egyik indítványozó kérte, hogy amennyiben a Gyftv. 36. § (1) bekezdésében rögzített befizetési kötelezettség nem tekinthető az Alkotmány 70/I. §-a szerinti „köztehernek”, akkor az Alkotmánybíróság az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét állapítsa meg.

Több indítványozó szerint a Gyftv. 36. § (1) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmát is sérti. Álláspontjuk szerint nincs alkotmányos indoka annak, hogy a forgalomba hozatali engedély jogosultját és a nagykereskedelmi engedély jogosultját eltérő mértékű befizetési kötelezettség terheli, holott a gyógyszerpiacon összehasonlítható csoportot képeznek.

Két indítványozó szerint a Gyftv. 36. § (1) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot is sérti; az indítványozók a jogbiztonsággal ellentétesnek tartják, hogy a forgalomba hozatali engedély jogosultjának előre nem látható mértékű befizetést kell teljesítenie.

Két másik indítványozó tartalmilag azt kifogásolta, hogy a Gyftv. 36. § (1) bekezdése forgalmi típusú adót vezet be, amire a törvényhozónak – a Tanács 77/388/EGK irányelvének 33. cikkére, valamint a Tanács 2006/112/EK irányelvének 401. cikkére figyelemmel – az Európai Unió felé vállalt kötelezettségeire tekintettel nincs lehetősége. Mindebben az indítványozók az Alkotmány 2/A. §-ának, valamint az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét látták megvalósítottnak.

3.3. Több indítvány érintette a Gyftv. 36. § (4) bekezdését. Az indítványozók szerint az a körülmény, hogy gyógyszerismertetési tevékenység folytatása esetén a foglalkoztatót évente ötmillió (jelenleg: havonta négyszáztizenhatezer) Ft összegű befizetési kötelezettség terheli, sérti az Alkotmány 70/I. §-át. Előadták, hogy e befizetési kötelezettség nem az alanyi kötelezett jövedelmi, vagyoni viszonyait veszi figyelembe, hanem „kvázi szankció”, amelynek célja a gyógyszer-promóció visszaszorítása, az ilyen tevékenységet végző személyek számának korlátozása. Ilyen célra azonban adó jellegű intézmény nem vehető igénybe. Tartalmilag hivatkoztak arra is, hogy a Gyftv. 36. § (4) bekezdése – szintén az Alkotmány 70/I. §-ával ellentétesen – elkobzó jellegű, mivel az előírt összeg közelítőleg akkora mértékű, mint az ebből a tevékenységből származó éves bruttó bevétel.

Több indítványozó szerint a Gyftv. 36. § (4) bekezdésben rögzített befizetési kötelezettség mértéke kiüresíti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében meghatározott vállalkozáshoz való jogot; „ilyen díj mellett erre a piacra kezdő vállalkozó nem tud belépni”. Az egyik indítványozó hivatkozott arra is, hogy az ilyen tevékenységet végző cégek vélhetően több alkalmazott elbocsátására kényszerülnek, amely sérti az elbocsátottak esélyegyenlőséghez való jogát. Ellentétes az Alkotmány 70/B. §-ával, hogy az állam a piaci versenybe indokolatlan mértékben beavatkozik, és így munkahelyeket veszélyeztet, illetve szüntet meg. A gyógyszerismertetést végzők számának csökkenése követ-

keztében pedig az orvosok kevésbé tudnak tájékozódni a gyógyszerpiacon, ami az Alkotmány 70/D. §-ával ellentétes hatást vált ki.

Az indítványozók szerint a Gyftv. 36. § (4) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését is sérti. Állításuk szerint több szervezet foglalkoztat olyan személyeket, akik tevékenysége kihatással lehet a gyógyszerek forgalmának alakulására, mégis csak a gyógyszerismertetést végzőket terheli ekkora mértékű közteher. Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy e bekezdés nem felel meg a szabályozás céljának sem. Bár a jogalkotói célkitűzés a társadalombiztosítás által támogatott gyógyszerek forgalmának csökkentésén keresztül a gyógyszerekre fordítandó társadalombiztosítási kiadások csökkentése, ennek ellenére a társadalombiztosítás által nem támogatott gyógyszerekre is vonatkozik a szabályozás.

Az egyik indítványozó kifogásolta, hogy a törvényhozó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével ellentétesen indokolatlanul és aránytalanul növelte a gyógyszerismertetés költségeit, holott a befizetéssel szemben nem áll semmilyen ellenszolgáltatás. Úgy véli, az állam nem az ellenőrzés más eszközeivel él, hanem a „joggal visszaélve” kívánja a saját kiadásait csökkenteni. Mindez pedig ellentétes a jogállamiság elvével.

3.4. Az indítványozók kérték az Alkotmánybíróságtól a Gyftv. 42. §-ának a megsemmisítését, amely alapján ha a gyógyszerek után ténylegesen kifizetett támogatás összege a törvényben meghatározott keretet túllépi, akkor a különbözet meghatározott részét a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai kötelesek megtéríteni.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból levezetett normavilágosság elvének sérelmét látták megvalósítottak abban, hogy a Gyftv. nem határozza meg a fizetési kötelezettség alapját és mértékét, hanem kollektív befizetési alapot és mértéket keletkeztet.

Az indítványozók szerint a kiadási többlet finanszírozása nem lehet közteher, mivel nem áll összefüggésben a jövedelmi helyzettel. Valamely forgalomba hozatali engedély jogosultjának befizetési kötelezettsége nem pusztán a saját gazdasági tevékenységének, illetve piaci nyereségének a következménye, hanem ezt a körülményt a piac többi szereplőjének a magatartása is befolyásolja. Így elképzelhető, hogy egy forgalomba hozatali engedély jogosultjának ellenére kell a gyógyszerkassza hiányát pótolnia, hogy saját tényeivel nem járult hozzá a hiány előidézéséhez. Az indítványozók szerint a szabályozás ilyen módon való kialakítása nem egyeztethető össze az Alkotmány 70/I. §-ában rögzített arányos közteherviselés tartalmi követelményeivel. Az indítványozók sérelmesnek találták azt is, hogy a gyógyszerkassza kiadási többlete nem csak a gyógyszerekre fordított társadalombiztosítási támogatásokból tevődik össze, hanem olyan elemeket is tartalmaz, amihez közvetetten sincs köze a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjainak (áfa, nagykereskedelmi, kiskereskedelmi árrés, magisztrális készítmények fogyasztói ára rá jutó támogatás, vénykezelési díj). Nincs tehát összefüggés a befizetésre kötelezett vagyona, jövedelme és a befizetés

mértéke között. Kifogásolták azt is, hogy a sávosságot visszafizetési kötelezettség előre nem látható, nem tervezhető.

Az indítványozók hivatkoztak a Gyftv. miniszteri indokolásának arra a részére is, miszerint „[á]ltalános kereskedelmi gyakorlat, hogy a vásárló a vásárlás volumenétől függően kedvezményt kap. A gyógyszerek legnagyobb vásárlója a társadalombiztosítás, ezért a támogatott gyógyszerek forgalma után a rabatt kedvezményezettjének a biztosítónak kell lennie, ezt törvényi szinten kell rögzíteni.” Álláspontjuk szerint ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, hogy az állam közjogi úton avatkozik be a magánjogi viszonyokba, és jogalkotói aktussal tart igényt árkedvezményre.

Több indítványozó szerint a Gyftv. 42. § (5) bekezdésének második mondata sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmát. E fordulat ugyanis csak a generikus készítményt gyártókat mentesíti a befogadás évében a befizetési kötelezettség alól, az innovatív (originális) készítmények gyártóit nem. Az indítványozók előadták, hogy a forgalomba hozatali engedélyre jogosultak homogén csoportba tartoznak, esetükben a befizetési kötelezettség célja és eszközrendszere – az alkotmányellenesnek vélt kivétellel – azonos. Álláspontjuk szerint a megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka, hiszen mindkét forgalmazói csoport ugyanúgy a gyógyszerpiac szereplője, és ugyanúgy társadalombiztosítási támogatásban részesülő gyógyszereket forgalmazznak.

Sérelmezték, hogy a Gyftv. 42. §-ában foglaltak következtében a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai kénytelenek ingyenesen, vagy lényegesen áron alul értékesíteni termékeiket, ezáltal sérül az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében meghatározott tulajdonhoz való joguk.

Több indítványozó előadta, hogy a Gyftv. alapján előírt befizetési kötelezettségek (más közterhekkel együttesen) ellehetlenítik a piaci szerepvállalását, és ezáltal nem érvényesül az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében meghatározott vállalkozáshoz való jog.

Az egyik indítványozó kiegészített indítványában a Gyftv. 42. § (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Előadta, hogy e bekezdés értelmében az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős egészségbiztosítási szerv (OEP) csupán „közli” a befizetési kötelezettség teljesítéséhez szükséges támogatási adatokat. Alakszerű háttér hiányában pedig a befizetésre kötelezett nem tudja az adó alapját vitatni, és így az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogát gyakorolni.

Az indítványozó a kiegészített indítványában arra is hivatkozott, hogy a Gyftv. befizetési kötelezettséget előíró rendelkezéseire a Gyftv.-t alkalmazó szervek (adóhatóság, egészségbiztosítási szerv, egészségbiztosítási felügyelet stb.) nem alakítottak ki egységes, általánosan követett gyakorlatot, ami sérti a jogbiztonság követelményét.

Egy másik indítványozó a Gyftv. 42. §-át azért tartotta alkotmányellenesnek, mert az állam megosztotta egy költségvetési szerv (az OEP) gazdálkodásáért való felelősséget a piaci szereplőkkel; álláspontja szerint ez sérti az Al-

kormány – állami vállalatok működését szabályozó – 11. §-át, valamint az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének d) pontját, amely szerint az Országgyűlés megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását.

4. Több indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a Gyftv. 43. §-ának megsemmisítését. Kifogásolták, hogy a szabályozás túl tág mozgásteret biztosít a Kormánynak az „árak befagyasztása” tekintetében, mivel e § túlságosan általános, elvont körülményeket szab a beavatkozás feltételeként. Nem kerültek meghatározásra a jogalkotási hatáskör terjedelme és korlátai, nincs szabályozva továbbá az sem, hogy a Kormány milyen rendszerességgel avatkozhat be a gyógyszerpiac működésébe. Szerintük az „átmeneti zavar elhárítása”, mint cél nem ellenőrizhető, nem felel meg a normavilágosság követelményének (ezáltal sérti a jogbiztonságot), és aránytalan mértékben korlátozza a szerződéskötési szabadságot.

Az egyik indítványozó szerint azzal, hogy a hatósági ár megállapításának módját és feltételeit a Gyftv. a Kormányra ruházza, elvonja az Országgyűlés hatáskörét, egyben nem teljesíti azt az alkotmányos követelményt, hogy a gazdaság jelentős részét érintő alapvető szabályokat törvénynek kell tartalmaznia. Ebben az indítványozó az Alkotmány 32/A. §-ának, 19. § (2) bekezdésének és 35. § (2) bekezdésének sérelmét látta. Kifogásolta azt is, hogy a Kormány intézkedésével szemben nem biztosított az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog. Az indítványozó szerint a beavatkozás szükségtelen, és nincs olyan alapjog, amelyik a korlátozást indokolná.

Az indítványozó szerint a Gyftv. 43. § (3) bekezdése, amely kivételt enged a hatósági ár alól, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközően diszkriminatív, mert diszkrecionális jogkörrel ruház fel egy hatóságot arra, hogy a „befagyasztott árnál” magasabb ár alkalmazásához hozzájáruljon. Ezzel tartalmilag a törvény hatósági szintre delegálja az árak megállapításának a jogát, amely sérti a szubdelegálás tilalmát is.

Egy indítványozó – a Gyftv. hatálybalépését megelőzően benyújtott indítványában – tartalmilag az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (Ártv.) gyógyszerárak hatósági ármegállapítását szabályozó 19/A. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, a fentiekkel azonos indokok alapján.

A tartalmilag összefüggő indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és jelen határozatában egységesen bírálta el.

5. Az indítványok benyújtását követően az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Eam.) a Gyftv. több, az indítványo-

zók által támadott rendelkezését is módosította. A módosított rendelkezések 2008. január 1. napján léptek hatályba. Mivel azonban a szabályok kifogásolt tartalma a módosítást követően is megmaradt, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat a határozat meghozatalakor hatályos szabályok alapján bírálta el. Az Eam. két ponton érintette jelentősen az indítványozók által kifogásolt szabályokat: (1) A Gyftv. 36. § (4) bekezdése szerinti „gyógyszer-ismertetési díj” nem éves, hanem havi lebontásban került meghatározásra (nagyságrendileg közel azonos módon), (2) A Gyftv. 42. §-a a módosítást megelőzően meghatározta a gyógyszerkassza finanszírozási korlátját (287 milliárd Ft-ban), a módosítást követően pedig ez az összeg a költségvetési törvényben kerül meghatározásra.

Az Alkotmánybíróság a Gyftv. 36. § (4) bekezdése és 42. §-a kapcsán kikérte az egészségügyi miniszter véleményét.

## II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

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

(...)

2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

(...)

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.

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.

(...)

9. § (...)

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

(...)

11. § Az állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak.

(...)

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 (...)

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

(...)

32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(...)

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.

(...)

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

(...)

57. § (...)

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

(...)

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

(...)

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/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joga 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. § (...)

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

(...)

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

2. A Gyftv. indítvánnyal érintett, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„7. § A forgalomba hozatali engedély jogosultjai az általuk társadalombiztosítási támogatással forgalmazott gyógyszerek mennyiségével arányosan, az e törvényben meghatározott befizetési kötelezettségek teljesítésével hozzájárulnak a biztosítottak után megfizetett járulékok ellenében igénybe vehető gyógyszerellátás gazdaságosságához.

(...)

20. § (1) A 14. §-ban foglaltak megtartását az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény tényállás tisztázására és hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályainak az e törvényben meghatározott eltérésekkel való alkalmazásával ellenőrzi.

(2) A tényállás tisztázása érdekében – az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság kérésére – bármely személy vagy szervezet köteles a kezelésében levő adatokat, illetve a birtokában levő iratok másolatát olvasható és másolható formában az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság rendelkezésére bocsátani. Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság jogosult bármely személy birtokában levő adathordozóról fizikai tükörmásolatot készíteni, és a tükörmásolat felhasználásával az adathordozón tárolt adatokat átvizsgálni, ha valószínűsíthető, hogy az adathordozón a 14. § rendelkezéseinek megsértéséhez kapcsolódó adatok találhatóak.

(3) Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság – a 14. § rendelkezései megtartásának ellenőrzésével összefüggésben – jogosult megismerni és kezelni az ügyfél és az ügyféllel kapcsolatba hozható személyek személyes adatait, illetve az ilyen adatot tartalmazó nyilvántartás vagy adatbázis lefoglalható. Ha a bizonyítási eszköz az eljárás tárgyával össze nem függő személyes adatot is tartalmaz, és az adatok elkülönítése a bizonyítási eszköz bizonyító erejének sérelme nélkül nem lehetséges, a bizonyítási eszközzel érintett minden személyes adat kezelésére jogosult az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság, azonban a vizsgá-

lat tárgyát képező jogsértéssel össze nem függő személyes adatok megvizsgálására csak addig a mértékig jogosult, ameddig meggyőződik arról, hogy az adat nem függ össze a vizsgálat tárgyát képező jogsértéssel.

(4) Az ellenőrzés során az állami és szolgálati titkot tartalmazó iratokba való betekintésre külön jogszabály előírásai az irányadóak.

(5) Az ügyfél és megbízott ügyvédje közötti kommunikáció során, illetve ilyen kommunikációs célból való felhasználás érdekében keletkezett adat vagy az azt rögzítő irat az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság eljárásában bizonyítékként nem használható fel, illetve nem vizsgálható meg, nem foglalható le, szemle során a birtokos az ilyen irat felmutatására nem kötelezhető.

(6) Az ellenőrzés során vizsgálati cselekmény bármely olyan helyen foganatosítható, ahol a tényállás tisztázásához szükséges bizonyíték lelhető fel.

(7) Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság a 14. § rendelkezései megtartásának ellenőrzése során bármely helyszínt átkutathat, oda önhatalmúlag, a tulajdonos (birtokos), illetve az ott tartózkodó személyek akarata ellenére beléphet, e célból lezárt területet, épületet, helyiséget felnyithat. A kutatás során az eljáró személy az ügyfelet, az ügyfél megbízottját (volt megbízottját), alkalmazottját (volt alkalmazottját) szóban vagy írásban felvilágosítás és magyarázat adására kötelezheti, illetve a helyszínen más módon tájékozódhat. Magáncélú, illetve magánhasználatú helyiségben, ideértve a járműveket és más területet is, az e bekezdés szerinti vizsgálati cselekményt folytatni csak akkor lehet, ha az az ügyfél bármely jelenlegi vagy volt vezető tisztségviselője, alkalmazottja, megbízottja, valamint a ténylegesen az irányítást gyakorló, vagy korábban irányítást gyakorolt más személy használatában van.

(8) A (7) bekezdésben meghatározott vizsgálati cselekményre előzetes bírói engedéllyel kerülhet sor. Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság engedély iránti írásbeli kérelmét a Fővárosi Bíróság bírálja el, a kérelem beérkezésétől számított hetvenkét órán belül, nemperes eljárásban. A bíróság végzése ellen fellebbezésnek és felülvizsgálatnak nincs helye. A bíróság a kérelmezett vizsgálati cselekményt akkor engedélyezi, ha az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság valószínűsíti, hogy más vizsgálati cselekmény nem vezetne eredményre, és ésszerű megalapozottsággal feltehető, hogy az indítvány szerinti helyszínen a megjelölt jogsértéssel kapcsolatos információforrás fellelhető, és feltételezhető, hogy azt önként nem bocsátanak rendelkezésre vagy felhasználhatatlanná tennék. A bíróság a kérelmezett vizsgálati cselekményt részben is engedélyezheti, meghatározva, hogy kivel szemben, illetve milyen vizsgálati cselekmény tehető. A bíróság határozata alapján a kibocsátásától számított kilencven napig foganatosítható vizsgálati cselekmény.

(9) A (8) bekezdésben meghatározott vizsgálati cselekményről az érintetteket a vizsgálati cselekmény megkezdésével egyidejűleg szóban kell értesíteni, és lehetőleg az érintettek jelenlétében kell elvégezni. A vizsgálati cselekmény megkezdése előtt közölni kell a bírói határozatot és a

vizsgálati cselekmény célját. A vizsgálati cselekményhez az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság a rendőrség közreműködését igényelheti, a rendőrség a rá vonatkozó szabályokban megállapított kényszerítő intézkedéseket, eszközöket alkalmazhatja.

(...)

36. § (1) A gyógyszer forgalomba hozatali engedélyének jogosultját, abban az esetben pedig, ha az belföldön forgalmazási tevékenységet nem végez a forgalmazóval kötött és az állami adóhatóság által jóváhagyott megállapodás alapján a forgalmazót, valamint a tápszer társadalombiztosítási támogatása iránt kérelmet benyújtót, amennyiben az nem azonos a tápszer forgalmazójával, úgy a forgalmazót (a továbbiakban együtt e fejezet alkalmazásában: a gyógyszer forgalomba hozatali engedélyének jogosultja) valamennyi közfinanszírozásban részesülő, gyógyszerárban forgalmazott gyógyszere, tápszere (a továbbiakban együtt e fejezet alkalmazásában: gyógyszer) után – a 38. § (1) bekezdése szerinti gyógyszerek kivételével – a tárgyhavi vényforgalmi adatok alapján adódó társadalombiztosítási támogatásnak a termelői árral vagy importbeszerzési árral (a továbbiakban együtt: termelői ár) arányos (termelői ár/fogyasztói ár) részére 12%-os befizetési kötelezettség terheli. A befizetési kötelezettség számítását termékenként és támogatási jogcímenként kell végezni. Társadalombiztosítási támogatáson általános forgalmi adót tartalmazó (bruttó) támogatást, fogyasztói áron bruttó fogyasztói árat, termelői áron áfát nem tartalmazó (nettó) termelői árat kell érteni.

(2) A gyógyszer-nagykereskedelmi engedéllyel rendelkező, illetve tápszer nagykereskedelmet folytató (a továbbiakban együtt: gyógyszer nagykereskedelmi engedéllyel rendelkező) gazdálkodó szervezetet a közforgalmú gyógyszerárakat működtető, valamint a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszerár számára a tárgyhónapban értékesített valamennyi általa forgalmazott közfinanszírozásban részesülő gyógyszerén realizált nagykereskedelmi árréstömegének 2,5 százaléka erejéig befizetési kötelezettség terheli.

(3) Az a közforgalmú gyógyszerár működtetésére jogosult, valamint az a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszerár (a továbbiakban együtt e fejezet alkalmazásában: közforgalmú gyógyszerár működtetésére jogosult), melynek közfinanszírozott gyógyszerek forgalmazásából származó negyedéves árréstömegé a 39. §-ban foglalt összeget meghaladja, köteles gyógyszerár szolidaritási díjat fizetni.

(4) A 12. § (3) bekezdése szerinti, ismertető tevékenység végzésére vonatkozó engedéllyel rendelkezőt minden általa munkavégzésre irányuló jogviszony keretében foglalkoztatott ismertető személy tevékenysége után havonta gyógyszerismertetés esetén négyszáztizenhatezer, gyógyászati segédeszköz ismertetése esetén nyolcvanháromezer forint összegű befizetési kötelezettség terheli. Ha a foglalkoztatásra irányuló jogviszony hőközben keletkezik vagy szűnik meg, a fizetési kötelezettséget a fenti összegnek a jogviszony napokban meghatározott fennállásának a



hónap naptári napjaival arányos része figyelembevételével kell teljesíteni.

(5) Az (1)–(4) bekezdésekben, valamint a 42. §-ban foglalt befizetési kötelezettségekre az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(6) Az állami adóhatóság az (1) bekezdés szerinti, a forgalomba hozatali engedély jogosultja és a forgalmazó közötti megállapodás jóváhagyásáról, a jóváhagyás napját követő nyolc napon belül tájékoztatja az egészségbiztosítási szervet.

(...)

42. § (1) Amennyiben a támogatott gyógyszerek tárgyévi forgalma után kifizetett társadalombiztosítási támogatás – a különkeretes gyógyszerekre és a különös méltánylást érdemlő körülmények esetén gyógyszerátogatásra fordítható összeget nem tartalmazó – összege meghaladja a tárgyév első napján hatályos előirányzatot, akkor e kiadási többlet finanszírozása – a (2)–(3) bekezdésben foglaltak szerint – az E. Alap kezelője és a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjainak kötelezettsége.

(2) A kiadási többlet meghatározása során a tárgyévi forgalom után kifizetett társadalombiztosítási támogatásból le kell vonni a 36. § (1)–(2) és (4) bekezdésében meghatározott fizetési kötelezettség alapján a tárgyév január-december hónapjaira adódó összeget, valamint az E. Alap költségvetése Gyógyszerátogatás kiadásai jogcímenek a tárgyévet megelőző év első napján és a tárgyév első napján hatályos előirányzata pozitív különbségét.

(3) Az előirányzat 9%-os túllépéséig a kiadási többlet költségeit az E. Alap kezelője és a forgalomba hozatali engedély jogosultjai sávonként differenciáltan megosztva viselik az alábbiak szerint:

a) az előirányzat feletti első 5%-os túllépési sávban az E. Alap kezelője finanszírozási kötelezettsége a sáv értékének 50%-a, a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai általi befizetés mértéke a sáv értékének 50%-a,

b) az 5,01–6% közötti sávban az E. Alap kezelője finanszírozási kötelezettsége a sáv értékének 40%-a, a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai általi befizetés mértéke a sáv értékének 60%-a,

c) a 6,01–7% közötti sávban az E. Alap kezelője finanszírozási kötelezettsége a sáv értékének 30%-a, a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai általi befizetés mértéke a sáv értékének 70%-a,

d) a 7,01–8% közötti sávban az E. Alap kezelője finanszírozási kötelezettsége a sáv értékének 20%-a, a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai általi befizetés mértéke a sáv értékének 80%-a,

e) a 8,01–9% közötti sávban az E. Alap kezelője finanszírozási kötelezettsége a sáv értékének 10%-a, a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai általi befizetés mértéke a sáv értékének 90%-a.

(4) Az előirányzat 9%-ot meghaladó túllépése esetén a kiadási többletnek az előirányzat 9%-át meghaladó összegű részét – a (3) bekezdésben meghatározott fizetési köte-

lezettségen felül – a forgalomba hozatali engedély jogosultjai viselik.

(5) A forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai között a sávok kockázatviseléséből eredő fizetési kötelezettség – a (2) bekezdésben meghatározottak figyelembevételével a tárgyévben a gyógyszerári vényforgalmi forgalmi adatok alapján a forgalomba hozatali engedély jogosultjának támogatott készítményeire jutó támogatási összeg és az E. Alap költségvetése Gyógyszerátogatás kiadásai jogcím a tárgyév első napján hatályos előirányzatának a tárgyévet megelőző év támogatási adataiból számított megosztási viszonyszám alapján a forgalomba hozatali engedély jogosultjára jutó támogatási összege pozitív különbözete arányában oszlik meg. A már támogatott hatóanyagot tartalmazó, egyenértékű gyógyszerként (generikus gyógyszerként) forgalomba hozatalra engedélyezett termék esetében a támogatásba történő befogadás naptári évében a forgalomba hozatali engedély jogosultját a sávok kockázatviseléséből eredő befizetési kötelezettség nem terheli.

(6) Ha a támogatott gyógyszerek után az első kilenc hónapra együttesen adódó támogatás összege – az (1)–(2) bekezdések megfelelő alkalmazásával – meghaladja az E. Alap költségvetése Gyógyszerátogatás kiadásai jogcímenek a tárgyév január első napján hatályos előirányzata háromnegyed részét, a forgalombahozatali engedély jogosultja az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős egészségbiztosítási szerv által a (2)–(5) bekezdések megfelelő alkalmazásával november 10-éig közölt támogatási adatok alapján, tárgyév december 20-áig az állami adóhatósághoz az állami adóhatóság által rendszeresített nyomtatványon előleget vall be és egyidejűleg fizeti meg az állami adóhatóság által a kincstárnál külön erre a célra megnyitott számlára.

(7) Az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős egészségbiztosítási szerv a tárgyévet követő naptári év február 15-éig közli a forgalomba hozatali engedély jogosultjával a sávok kockázatviseléséből eredő fizetési kötelezettség teljesítéséhez szükséges támogatási adatokat.

(8) A forgalomba hozatali engedély jogosultja a sávok kockázatviseléséből eredő fizetési kötelezettséget a (7) bekezdésben meghatározott időpontot követő hónap 25. napjáig az állami adóhatóság által rendszeresített nyomtatványon az állami adóhatósághoz vallja be és egyidejűleg – a (6) bekezdés alapján fizetett előlegre is tekintettel – fizet meg az állami adóhatóság által a kincstárnál külön erre a célra megnyitott számlára.

(9) Az állami adóhatóság a sávok kockázatviseléséből eredő fizetési kötelezettség alapján beszedett összeget az E. Alap kincstárnál vezetett, külön jogszabályban meghatározott számlájára a befizetést követően haladéktalanul átutalja.

(10) Az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős egészségbiztosítási szerv a sávok kockázatviseléséből eredő befizetésre kötelezettek ellenőrzéséhez szükséges háromgyedevi adatokról november 10-éig, a tárgyévi adatokról a tárgyévet követő naptári év február 15-éig elektronikus úton adatszolgáltatást teljesít az állami adóhatósághoz.

(11) A gyógyszer forgalomba hozatali engedélyének jogosultja a sávos kockázatviselésből eredő tárgyévre vonatkozó fizetési kötelezettségét csökkentheti a tárgyévre vonatkozó támogatásvolumen-szerződés alapján teljesített befizetés összegével.

43. § (1) A Kormány a gyógyszerpiac átmeneti zavarainak elhárítása, kiküszöbölése vagy a gyógyszerpiac egyensúlyának fenntartása érdekében elrendelheti, hogy az emberi alkalmazásra kerülő forgalomba hozatalra engedélyezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek esetében a gyártó és a forgalmazó közötti, az e bekezdés szerinti rendelet kihirdetésekor hatályos szerződésekben szereplő árat – ideértve a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 226. § (1) bekezdése szerint jogszabályban meghatározott árat – a rendelet kihirdetésétől számított legfeljebb két évig nem lehet emelni, illetve a gyártók és a forgalmazók ennél magasabb áron a rendelet kihirdetésétől számított legfeljebb két évig nem tehetnek egymás felé szerződési ajánlatot.

(2) Abban az esetben, ha az (1) bekezdés szerinti intézkedés elrendelésére került sor, évente legalább egyszer felülvizsgálatot kell végezni annak megállapítása céljából, hogy a gyógyszerpiac egyensúlyának fenntartása érdekében az intézkedés változatlan fenntartása indokolt-e. A felülvizsgálat kezdetétől számított 90 napon belül a hatáskörrel rendelkező hatóság bejelenti az áremeléseket és ár-csökkentéseket, amennyiben változtatásokra kerül sor.

(3) Az (1) bekezdés szerinti árnál magasabb ár akkor alkalmazható, ha ehhez az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság kérelem alapján hozzájárul. A hozzájárulás akkor adható meg, ha

a) az adott gyógyszer az adott betegség kizárólagos, első vonalbeli (elsődlegesen választandó) kezelésére szolgáló készítmény, és

b) a gyártó vagy a forgalmazó bizonyítja, hogy az adott gyógyszer előállításának költsége az (1) bekezdés alkalmazása esetén érvényes legmagasabb árnál magasabb.

(4) A (2) bekezdés szerinti kérelemről kilencven napon belül kell határozatot hozni. Rendkívüli esetben ez a határidő egy ízben további hatvan nappal meghosszabbítható, amelyről a kérelmezőt értesíteni kell. Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság a (3) bekezdés szerinti hozzájárulásról haladéktalanul közleményt tesz közzé.

(5) Az (1) bekezdés szerinti intézkedés érvényessége alatt kereskedelmi kapcsolatokban a Kormány által meghatározott, vagy elfogadott legmagasabb árnál magasabb árat érvényesen nem lehet kikötni.

(6) Ha a szerződésben az árban külön nem állapodtak meg, a termék árára az intézkedésben meghatározott ár az irányadó. Ez az ár irányadó akkor is, ha a vállalkozások a jogszabály megsértésével más árban állapodtak meg.

(7) Az (1) bekezdés szerinti árnak a szerződés megkötése és teljesítése között bekövetkezett megszűnése esetén a szerződést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kikötött áron kell teljesíteni.

(...)

83. § (1) Ez a törvény – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – 2006. december 29-én lép hatályba.

(2) E törvény

a) 4–35. és 43–47. §-ai – a c) pontban meghatározott kivétellel – 2007. január 1. napján,

b) 36–42. §-ai 2007. január 15. napján,

c) 25. §-ának (2) bekezdése, valamint 34. §-ának (3) bekezdése 2007. április 1. napján

lép hatályba.”

3. A Jat. vonatkozó rendelkezései:

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

(...)

27. § A Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak (...)

c) az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek.”

4. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) vonatkozó rendelkezése:

„10. § (1) A Magyar Köztársaság területén működő, illetve jövedelemmel, bevétellel, vagyonnal rendelkező jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, továbbá a jövedelemmel, bevétellel vagy vagyonnal rendelkező belföldi vagy külföldi természetes személy kötelezhető arra, hogy befizetéseivel hozzájáruljon az államháztartás alrendszerének költségvetéseiből ellátandó feladatokhoz.

(2) A fizetési kötelezettség elsősorban adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában írható elő.

(3) Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét, továbbá előlegfizetési kötelezettséget megállapítani – a díj és a bírság kivételével – csak törvényben, illetve törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet.

(4) Fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell elteltnie, kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérsékli és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti.”

### III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Elsőként az Alkotmánybíróság a Gyftv. egésze, illetve a hatályba léptetéséről rendelkező 83. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat vizsgálta.

1.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében védeni rendelt jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok rendezzék, továbbá meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. A jogalkotónak kellő időt kell tehát biztosítania arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseihez. A jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti „kellő idő” mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia, az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. Alkotmányossági szempontból az bírálható el, hogy a jogalkotó biztosított-e az érintettek számára legalább minimális felkészülési időt, vagyis lehetőségük volt-e az érintetteknek a jogszabály előzetes megismerésére. Alkotmányellenesség csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155.; 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 292.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123.; 1022/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1568.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456.]

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a felkészülési idő hiánya miatt különösen akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hártott fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában. [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 207.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 799–800.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456, 1459–1460.; 797/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1437, 1441–1442.]

A 28/1992. (IV. 30.) AB határozat arra is rámutatott, hogy „nem lehet általános érvennyel meghatározni, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges »kellő idő«, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetileg kell vizsgálni” (ABH 1992, 155, 156–157.). E vizsgálathoz azonban objektív támpontot ad

az Áht. 10. § (4) bekezdése, amely szerint a fizetési kötelezettségekre vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybaléptetése között – kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérsékli és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti – negyvenöt napnak el kell telnie.

A Gyftv. 2006. november 29-én került kihirdetésre, és rendelkezései – meghatározott kivételekkel – 2006. december 29-én, a befizetési kötelezettséget előíró 36–42. §-ok 2007. január 15-én léptek hatályba. Ez utóbbiak esetében a törvényhozó biztosította az Áht. 10. § (4) bekezdésében meghatározott negyvenöt napos határidőt.

A főszabályként meghatározott harmincnapos *vacatio legis* annak ellenére nem tekinthető a jogbiztonság súlyos sérelmének, hogy a Gyftv. alapvetően új joganyagot hozott létre a gyógyszerforgalmazás területén. Ezért jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy felkészülési idő hiánya miatt a Gyftv. egészének, illetve 83. § (1) és (2) bekezdéseinek alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg, ezért az indítványokat e tekintetben elutasította.

1.2. Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy a törvényhozó nem vonta be a jogszabály előkészítésébe az érintett társadalmi szervezeteket, érdekképviseleti szerveket, és nem kérte ki azok véleményét.

Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában vizsgálta a véleményezési jog mellőzésével meghozott jogszabály alkotmányellenességét. A 496/B/1990. AB határozat megállapította, hogy a „jogszabályelőkészítő szervek [a Jat. 27. § c) pontja szerinti] vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségzegése (...) önmagában nem érintheti az adott törvény érvényességét. A jogszabály előkészítésre vonatkozó törvényi előírások megsértése az illetékes szervek államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg csupán” (ABH 1991, 493, 495–496.). Ezt a tételt az Alkotmánybíróság a későbbi határozatokban is érvényesítette [30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421.; 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 338, 342.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 195.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 395.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.]

Fordulatot hozott az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 30/2000. (X. 11.) AB határozat, amely a véleményezési jog elmulasztásával megalkotott kormányrendelet alkotmányosságát annak alapján ítélte meg, hogy a véleményező szerv „közhatalmi jellegű”-e. E határozatában az Alkotmánybíróság „arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek” (ABH 2000, 202, 206). Döntése indokolásaként az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „[a] jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét

eredményezheti. (...) Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányosértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie” (ABH 2000, 202, 207.).

Ettől eltérő – és a korábbi döntéseihez hasonló – tartalmú döntést hozott az Alkotmánybíróság a 7/2004. (III. 24.) AB határozattal elbírált ügyben. E határozatban az Alkotmánybíróság összegezte korábbi gyakorlatát, és megállapította, hogy „a vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségszegés nem érintheti az adott törvény érvényességét (...), a Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása önmagában nem vezet a törvény alkotmányellenességének megállapításához, hanem csak akkor, ha az egyben az Alkotmány valamely szabályába ütközik (...), az előkészítésre vonatkozó szabályok megsértése az előterjesztő államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozza meg (ABH 2004, 98, 101.). Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy „a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, és ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményezések” (ABH 2004, 98, 105.). A határozat külön kiemelte, hogy a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban rögzítettek követésére az adott esetben azért sem kerülhetett sor, mert abban nem törvény, hanem kormányrendelet alkotmányosságát volt a kérdés (ABH 2004, 98, 105–106.). Az e határozatban foglaltakat az Alkotmánybíróság a 29/2006. (VI. 21.) AB határozattal eldöntött ügy kapcsán is megismételte.

Az Alkotmánybíróság az 1098/B/2006. AB határozatban elbírált ügyben rámutatott, hogy „az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie, hogy a jogalkotási eljárás szabályainak megsértése miatt megállapítható-e az egész [törvény] alkotmányellenessége” (ABH 2007, 2088, 2108.). A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság a törvény egészét támadó indítványokat elutasította.

A fent ismertetett határozatokban az Alkotmánybíróság elsődlegesen nem a törvénysértés megvalósulásának a tényét vizsgálta, hanem azt, hogy a törvénysértés a jogállamiság sérelmén keresztül alkotmányellenes helyzetet idézett-e elő. Az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének értelmében a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlen abban, hogy ez a rendelkezés önmagában nem teszi alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit (496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 496.). Így az a kérdés, hogy a véleményezési jog elmulasztása alkotmányosértő-e, nem e rendelkezés, hanem az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján dönthető el.

Jelen esetben az Alkotmánybíróság az indítványozók által felhozott törvénysértést nem látta olyannak, amely sértene az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot, vagy az Alkotmány 7. § (2) bekezdésében rögzített jogalkotás rendjét. Emiatt az Alkotmánybíróság a Gyftv. egészének, valamint a 83. § (1) és (2) bekez-

désének megsemmisítésére irányuló indítványokat e tekintetben is elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Gyftv. 20. §-ával összefüggő indítványokat vizsgálta. E § értelmében az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság adatok megismerésére, adathordozó lefoglalására és helyszín átkutatására jogosult, a gyógyszer és gyógyászati segédeszköz ismertetésére vonatkozó szabályok (Gyftv. 14. §) betartásának ellenőrzése érdekében. A Gyftv. 20. §-ában található ellenőrzési jogkörök közös jellemzője, hogy azok – meghatározott körülmények fennforgása esetén – a gyógyszerforgalmazókon, ismertető tevékenységet végzőkön kívüli más személyekre is kiterjedhetnek. Az ellenőrzés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozó eljárás, amelynek szabályait a Gyftv. 20. §-ában rögzített eltérésekkel kell alkalmazni.

2.1. A magánlakás sérthetlenségéhez való jog tartalmát az 1115/B/1995. AB határozat fejtette ki részletesen. E szerint ez az „alapjog az emberi méltósághoz való jog, mint általános személyiségi jog alkotó elemeinek egyik, az Alkotmány által nevesítetten biztosított alakzata, amely a magánszféra egyik jelentős összetevőjének sérthetlenségét alapozza meg. (...) A magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog – mint a negatív jellegű alapjogok általában – nem valamely szolgáltatás igénybevételére, nem is meghatározott aktivitás kifejtésére jogosít, hanem a védett tárgykörben a kívül állók bizonyos zavaró, beavatkozó, sértő megnyilvánulásaitól való mentességre és a mentesség állami védelmére jogosít” (ABH 1996, 551, 552.). A magánlakás sérthetlenségéhez való jogot a 26/2004. (VII. 7.) AB határozat kiterjesztette a hivatás gyakorlására szolgáló helyiségekre is (ABH 2004, 398, 417.). A Gyftv. 20. § (7)–(9) bekezdései ezt a jogot korlátozzák.

Az Alkotmánybíróságnak jelen kérdés kapcsán először abban kellett állást foglalnia, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében szereplő jog korlátozása, mint a magánlakás átkutatása alkotmányos-e közigazgatási eljárás keretében, vagy pedig ilyen súlyú korlátozásra csak büntetőeljárás során van lehetőség.

Valamely alapjog korlátozásának alkotmányossága az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján ítéltető meg. Ez alapján a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az, hogy a korlátozás érinti-e az alapjog lényeges tartalmát, az Alkotmánybíróság által kidolgozott alapjogi teszt segítségével dönthető el. E szerint „[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 megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontos-

sága 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 korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

Mind az Alkotmányból, mind az alapjog korlátozására vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatból az állapítható meg, hogy a jogkorlátozás alkotmányossági megítélésénél nem annak van döntő jelentősége, hogy azt melyik jogág szabályozza, vagy alakilag milyen eljárásban történik, hanem annak, hogy a korlátozó szabály eleget tesz-e az Alkotmányban rögzített, valamint abból levezethető formai és tartalmi követelményeknek, és hogy az adott eljárás kellő garanciával körülbástyázott-e. Jelen esetben sem eredményezi a Gyftv. 20. § (7)–(9) bekezdéseinek alkotmányellenességét önmagában az, hogy a helyszíni átkutatására közigazgatási eljárás keretében kerül sor. Ez az értelmezés következik a már hivatkozott 26/2004. (VII. 7.) AB határozatból is, amelyik az adóhatóság – közigazgatási eljárásban történő – vizsgálati jogával összefüggésben hangsúlyozta: „az átvizsgálás jogintézménye nem eleve alkotmányellenes a magánlakás sérthetlenségéhez való alapvető jog szempontjából” (ABH 2004, 398, 417.). Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 20. § (7)–(9) bekezdéseinek alkotmányosságáról azok tartalma alapján határozott, és azt vizsgálta, hogy az azokban rögzített átkutatás az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően korlátozza-e a magánlakás sérthetlenségéhez való jogot.

A Gyftv. 20. §-ában rögzített jogkorlátozás törvényben jelenik meg, ezzel eleget tesz az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében rögzített formai követelménynek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyógyszer és gyógyászati segédeszköz ismertetésére vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése, a vesztegetés kiszűrése [Gyftv. 14. § (1) bekezdés] érdekében szükséges eszköz lehet az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság feljogosítása helyszíni átkutatására. Erre tekintettel az átkutatás nem eleve ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével.

Az alapvető jogot korlátozó törvénnyel szemben – az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből eredően – az is követelmény, hogy a korlátozás arányos legyen. Ezért ahhoz, hogy a törvény alkotmányos legyen, szükséges az is, hogy – megfelelő és elegendő – garanciát nyújtson az esetleges visszaélésekkel szemben [26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398, 417–418.]. Ilyen garancia, hogy a Gyftv. 20. § (8) bekezdése értelmében helyszíni átkutatására csak előzetes bírói engedéllyel kerülhet sor. E bekezdés tételesen meghatározza azokat a körülményeket, amelyek fennforgása esetén a vizsgálati cselekményt a bíró engedélyezi. A helyszíni átkutatása csupán „legvégső eszköz” lehet az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság számára, elrendelésére csak akkor kerülhet sor, ha más vizsgálati cselekmény nem vezetne eredményre. Garanciális elemnek te-

kinthetőek továbbá a háttérjogszabályként alkalmazandó Ket. alapelvei is.

A Gyftv. 20. § (8) bekezdése azonban nem teszi lehetővé a helyszíni átkutatását engedélyező bírói végzéssel szembeni jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság jelentős számú határozatában, igen sokféle szempontból foglalkozott már a jogorvoslati jog alkotmányos tartalmával. Ennek során leszögezte, hogy tartalma szerint a jogorvoslat-hoz való jog az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását jelenti [részletesen pl. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31., 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454., 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 733–734., 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109–110., 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186., 24/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 237, 243–246., 29/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 294, 297–298.].

Határozataiban kifejtette azt is, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének az a kitétele, mely szerint az érintettek a jogorvoslattal a „törvényben meghatározottak szerint” élhetnek, utalás arra, hogy az „egyes eljárásokban megengedett az eltérő szabályozás” [pl. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 38/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 266, 268.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában több ízben sor került már a jogorvoslattal támadható és nem támadható döntések tartalmi ismérveinek vizsgálatára. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a jogorvoslat követelménye csak az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során pedig, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta e. Ebből kiindulva az Alkotmánybíróság – a legkülönbözőbb típusú eljárásokkal összefüggésben tartalmilag egységesen – mondta ki, hogy a jogorvoslat kizárása az eljárás során hozott, az eljárás menetének irányítására szolgáló ún. pervezető végzésekkel szemben nem ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltakkal [részletesen pl. 1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 502.].

A Gyftv. 20. § (7)–(9) bekezdéseiben szereplő bírói döntés nem tekinthető az ügy érdemében hozott döntésnek, hanem tartalmát tekintve kényszerintézkedés jellegű vizsgálatot engedélyező határozat, amellyel szemben a törvényhozónak nincs Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből következő kötelezettsége arra, hogy jogorvoslatot biztosítson.

Amennyiben pedig az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság – felhasználva az átkutatás eredményét – a Gyftv. 19. §-a szerinti eljárásban jogsértést állapít meg, és a (2) bekezdésben foglalt szankciók valamelyikét alkalmazza, akkor a jogsértőnek lehetősége nyílik a háttérjogszab-

bályként alkalmazandó Ket. alapján jogorvoslat igénybe vételére. E jogorvoslat során lehetőség nyílik arra is, hogy a jogorvoslattal élő a Gyftv. 20. § (7) bekezdése szerinti átkutatás törvényességét, illetve szakszerűségét vitassa.

Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság ugyanis törvény által létrehozott szerv, amely a Gyftv. több szakasza alkalmazásában a forgalmazó (mint ügyfél) számára jogot, kötelezettséget állapít meg. A Ket. 13. § (2) bekezdésének d) pontja alapján a piac felügyeleti és a piac szabályozásával kapcsolatos eljárásokban (így a gyógyszerpiaccal összefüggő eljárásokban is) a Ket. rendelkezéseit csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtura vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. A Gyftv. 19. §-a nem állapít meg szabályokat a hatósági döntéssel szembeni jogorvoslattal összefüggésben, ezért a Ket. alapján igénybe vehető jogorvoslatok igénybe vehetőek a Gyftv. 19. § (2) bekezdésébe foglalt hatósági döntéssel szemben is.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Gyftv. 20. § (7)–(9) bekezdései nem sértik sem a magánlakás sérthetlenségéhez való jogot, sem a jogorvoslathoz való jogot. Ha pedig a helyszín átkutatása, mint jogkorlátozás nem sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, akkor az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelme fel sem merül. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 20. § (7)–(9) bekezdéseinek megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

2.2. Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság Gyftv. 20. § (2) bekezdésében rögzített ellenőrzési jogosítványa, miszerint jogosult adatokat megismerni, és adathordozóról másolatot készíteni, korlátozza ugyan az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, ennek alkotmányossága azonban nem a magánlakás sérthetlenségével, hanem a személyes adatok védelmével összefüggésben ítélt meg. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat rámutatott, hogy személyes adat kötelező kiszolgáltatását csak kivételes esetekben rendelheti el törvény. E határozat rögzítette továbbá a célhoz kötöttség elvét, mint az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltételét és egyben legfontosabb garanciáját. Ez alapján személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad (ABH 1991, 40, 42.).

A személyes adatok célhoz kötött kezeléséről a Gyftv. is rendelkezik, a 20. § (2) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy az ott megjelölt hatósági intézkedéseket akkor lehet foganatosítani, és az adatot átvizsgálni, ha valószínűsíthető, hogy az adathordozón a Gyftv. 14. §-ának megsértéséhez kapcsolódó adatok találhatóak. A Gyftv. nem teszi tehát lehetővé az adat megszerzését, ha nem áll fenn a törvénysértés gyanúja. Ezen felül a Gyftv. garanciális szabályokat tartalmaz arra az esetre, amikor a lefoglalt bizonyítási eszköz az eljárás tárgyával össze nem függő személyes adatot is tartalmaz [20. § (3) bekezdés].

A személyes adatok védelméhez azonban nem elegendő csupán az adatkezelés célhoz kötöttsége, szükséges az is, hogy a jogkorlátozás megfeleljen az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek. Jelen ügy kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gyógyszer-

piac tisztasága, rendeltetésszerű működése érdekében szükséges eszköz a hatósági ellenőrzés. Azt pedig, hogy az adatalany számára a jogkorlátozás a cél eléréséhez szükséges legenyhébb módon valósuljon meg, a háttérjogszabályként alkalmazandó Ket. 17. §-a biztosítja. E § értelmében a hatóság köteles gondoskodni az eljárás során megismert védett adat és hivatásbeli titok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről. Rögzíti továbbá, hogy a hatóságnak gondoskodnia kell arról, hogy ez adatok ne kerüljenek nyilvánosságra, és hogy továbbításukra csak törvény alapján, vagy az érintett beleegyezésével kerülhet sor.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 20. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

3. A Gyftv. által előírt befizetési kötelezettségek alkotmányossági vizsgálatát megelőzően az Alkotmánybíróságnak elsőként arra kellett választ adnia, hogy e kötelezettségek az Alkotmány 70/I. § szerinti közterheknek tekinthetőek-e.

Az Alkotmány 70/I. § alapján minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. E § jelentéstartalmát az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte.

A 821/B/1990. AB határozat megállapította, hogy „[a]z Alkotmány maga nem határozza meg a »közteher« fogalmát, de kétségtelenül ide tartoznak az állami pénzügyekről szóló törvény szerinti mindazon, az állam javára előírható »közbefizetések«, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményi működtetésének fedezetét szolgálják, vagyis az állam bevételi forrását jelentik. Az Alkotmány 70/I. §-a tehát egyrészt az egyének számára ír elő kötelezettséget e vonatkozásban, más oldalról az államot feljogosítja az ilyen célú kötelezések, befizetések előírására, ezt azonban csak törvényi szinten teheti meg” (ABH 1994, 481, 486.). Ehhez hasonlóan a 14/B/2001. AB határozat szerint „az Alkotmány 70/I. §-a alapján köztehernek minősülő befizetési kötelezettségeket az [Áht.] határozza meg” (ABH 2003, 1309, 1313.). Az Áht. 10. § (2) bekezdése azonban nem tartalmaz taxatív felsorolást; e szerint fizetési kötelezettség elsősorban adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában írható elő. Nincs tehát alkotmányos akadálya annak, hogy az Áht.-n kívül más törvények fizetési kötelezettséget keletkeztessenek. Ezért az Alkotmánybíróság a Gyftv.-ben meghatározott befizetési kötelezettségeket tartalmilag az Alkotmány 70/I. §-a szerinti „köztehernek” tekintette, és azok alkotmányosságáról aszerint határozott, hogy megfelelnek-e az abban foglalt formai és tartalmi követelményeknek. Ezt az értelmezést támasztja alá a Gyftv. 36. § (5) bekezdése is, amely a Gyftv. 36., illetve 42. §-aiban meghatározott befizetési kötelezettségekre háttérjogszabályként az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényt (a továbbiakban: Art.) rendel alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság korai határozatai szerint az állam nagy szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy a köz-

teher meghatározásánál milyen gazdasági forrást választ, de a szabályozásnak meg kell felelnie az arányosság mércéjének. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alkotmány 70/I. §-a „a közterhekhez való hozzájárulás mértéke tekintetében egyedül azt a követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagyis azokkal arányban kell állnia” (1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506, 507.). Az arányosság követelményéből azonban nem következik az a jogalkotói kötelezettség, hogy „minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyként megjelölt jövedelem, vagy vagyon nagyságából, illetőleg értéktől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia” (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.). E határozatában az Alkotmánybíróság nem tartotta alkotmányellenesnek a tételesen meghatározott adóösszeget. „A jogalkotó tehát széles keretek között mérlegelhet a köztehermérték megállapításakor, szabadsága igen nagy abban a kérdésben is, hogy a közteherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának” (620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.). „Az Alkotmány tehát nem azt határozza meg, hogy jövedelmet és vagyont kell, illetve lehet közteherviselési kötelezettség alapjává tenni, hanem azt írja elő, hogy a közteher viselésének a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazodóan, arányosan kell megtörténnie” [448/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 724, 726.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 306–307.].

Az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott közteher mértékére vonatkozóan az 59/1995. (X. 6.) AB határozat megállapította, hogy „az adómérték adónemeken belüli differenciált megállapítása, hacsak az nem vezet hátrányos megkülönböztetéshez vagy valamely alapjog alkotmányosan igazolhatatlan korlátozásához és az Alkotmány 70/I. §-a szerinti arányosság keretei között marad, jogalkotói mérlegelés kérdése. Az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a jogalkotás mércéjét és felelősségét a különböző jövedelmek adómértéke szempontjából a magáéval” (ABH 1995, 295, 298.). Mindazáltal a törvényhozó alkotmányos mozgástere az adó mértéke tekintetében sem korlátlan. A már hivatkozott 1558/B/1991. AB határozat rámutatott, hogy „[a]lkotmányellenessé abban az esetben válhat az adó mértéke, ha az diszkriminatíve nyer meghatározást, vagy pedig olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává; aránytalanná és indokolatlanná válik” (ABH 1992, 506, 507.). Így alkotmányellenessé válik az adó, ha az elkobzó jellegű. Az 1531/B/1991. AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybíróság az adóelméleti és adóigazgatási szakértő véleményére támaszkodott, amely szerint „ha adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó” (ABH 1993, 707, 711.).

Az Alkotmány 70/I. §-ának értelmezését tágitotta a 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, amely szerint a potenciális gazdasági forrás is adóztatható. A határozat szerint

„[a]z Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott közterhekhez való hozzájárulás állampolgári kötelezettségétől különálló kérdés, hogy az állam a különböző típusú, jövedelemszerzés céljából létrejött vállalkozások működéséhez milyen adminisztratív, vagy pénzügyi feltételeket, kötelezettséget ír elő, vagy a foglalkoztatáshoz milyen jogkövetkezmények kapcsolódnak. E problémakör az állami gazdaságpolitika és foglalkoztatáspolitikába tartozik. Az Alkotmány 70/I. §-ából nem következik, hogy közteher formájú fizetési kötelezettségnek nem lehet alapja – a jövedelmi és vagyoni viszonyokkal összefüggést mutató – foglalkoztatás vagy a vállalkozás ténye” (ABH 1997, 234, 241.). E határozatában az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek az egyéni vállalkozók által fizetendő egészségügyi hozzájárulást, de megsemmisítette azt a szabályt, amely szerint (bizonyos kivételekkel) minden személyi igazolvánnyal rendelkező személynek kell egészségügyi hozzájárulást fizetnie.

Ezt az értelmezést szűkítette a házipénztáradó alkotmányosságát vizsgáló 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, amely kifejtette, hogy a ténylegesen meg nem szerzett jövedelem nem adóztatható. A határozat megállapította, hogy „az alanyi kötelezettek által ténylegesen meg nem szerzett jövedelem esetében a közteher (adó) és az alanyi kötelezett jövedelmi helyzete (viszonya) között semmilyen kapcsolat nem mutatható ki, s ez ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselési alkotmányi rendelkezésével” (ABH 2006, 674, 683.). Hasonló elvi álláspontra helyezkedett a 8/2007. (II. 28.) AB határozat is, amely összegezte a fogalmi elemeket a jövedelmi és vagyoni adók tekintetében:

- „– 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.

Amennyiben tehát a törvényalkotó – élve széles körű mérlegelési lehetőségével – az alanyi kötelezettek jövedelmét (nyereségét), illetve vagyonát vonja adófizetési kötelezettség alá, akkor a vizsgált szabályozás az esetben felel meg az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt alkotmányi mércének, ha a fent említett fogalmi elemek maradéktalanul teljesülnek, azaz: az adó és az alanyi kötelezettek jövedelme, illetve vagyona között közvetlen kapcsolat áll fenn, az alanyi kötelezettek által ténylegesen (valóságosan) megszerzett jövedelem, illetve vagyon kerül adóztatásra, az alanyi kötelezettek teherviselő képességével arányosan.

A jövedelem (nyereség), illetve a vagyon adóztatása esetén az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlát sérelmét idézheti elő az, hogy ha a vizsgált szabályozásról, illetve annak valamely eleméről kimutatható, hogy az ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet (nyereséget) von adófizetési kötelezettség alá, de ugyanígy az is, ha az adó (közteher) és az alanyi kötelezettek adóztatott jövedelme, illetve vagyona között nem áll fenn a közvetlen kapcsolat” (ABH 2007, 148, 163.).

A fentiekre tekintettel jelen eljárásban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Gyftv.-ben előírt különböző adójellegű befizetési kötelezettségek egyfelől arányosak-e a jövedelmi és vagyoni viszonyokkal, másfelől, hogy a szabályozás sért-e alapjogokat, így különösen diszkriminatív-e, végül pedig, hogy mértékét tekintve elkobzó jellegűek-e a kötelezettségek.

3.1. A Gyftv. 7. §-a alapelvi szinten rögzíti, hogy a forgalomba hozatali engedély jogosultjai az általuk társadalombiztosítási támogatással forgalmazott gyógyszerek mennyiségével arányos befizetési kötelezettségek teljesítésével járulnak hozzá a biztosítottak után megfizetett járulékok ellenében igénybe vehető gyógyszerellátás gazdaságosságához. E szakasz tényleges fizetési kötelezettséget nem keletkeztet, csak a Gyftv. más szakaszaiban rögzített befizetési kötelezettségek törvényi jogalapját teremti meg. Mivel pedig önmagában a Gyftv. 7. §-a alapján a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjait nem terheli befizetési kötelezettség, az Alkotmány 70/I. § sérelme fel sem merül.

Az egyik indítványozó szerint a befizetési kötelezettség előírása sérti az Alkotmány 70/D. §-át. Az Alkotmánybíróság azonban az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatban rámutatott arra, hogy valamely törvény alkotmányossága, illetve alkotmányellenessége egyedül az Alkotmány 70/D. §-ában foglaltak szerint nem bírálható el. „Az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá egyéb – szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam – egyebek között – egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság csak elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a tör-

vényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg” (ABH 1996, 173, 186–187.).

Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdéséből következő kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság viszont már valóságos alanyi jog. [54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 187.; 16/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 214, 228.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 432, 452.]. Ebből következően a társadalombiztosítás megszervezése, fenntartása állami feladat. A társadalombiztosítás jellegéből azonban az következik, hogy az államnak akkor is biztosítania kell az egészségügyi ellátással kapcsolatos alanyi jogosultságok érvényesülését, ha erre a befizetett társadalombiztosítási járulékok nem nyújtanak fedezetet. Ilyen esetekben az államnak más (például adójellegű) bevételekből kell a társadalombiztosítási kiadásokért helytállnia.

A gyógyszer forgalomba hozatali engedélyének jogosultjai által teljesített befizetési kötelezettségeket az állami adóhatóság – a Gyftv. 40. § a) pontjára tekintettel – az Egészségbiztosítási Alap kincstárnál vezetett, külön jogszabályban meghatározott számlájára utalja. Ez az Alap hozzájárul a társadalombiztosítási kifizetésekhez. A forgalomba hozatali engedély jogosultjai tehát közvetlenül a gyógyszerár-támogatáshoz, így a társadalombiztosítási kiadásokhoz járulnak hozzá. Mivel tehát az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, hogy az államnak a befizetett járulékok erejéig kellene viselnie a társadalombiztosítás terheit, nem sérti az Alkotmány e §-át, hogy a Gyftv. befizetési kötelezettséget ír elő a gyógyszerpiacon gazdasági haszonra törekvő szereplők számára. Épp ellenkezőleg, ezek a befizetések – mivel növelik a gyógyszerkasszát – az Alkotmány 70/E. §-ának érvényesülését segítik.

A gyógyszer forgalomba hozatali engedély jogosultjai a gyógyszerpiac sajátos szereplői, akik (amelyek) tevékenysége a piac más szereplőiehez nem hasonlítható. Ezért az a körülmény, hogy a Gyftv. forgalomba hozatali engedély jogosultjai számára ír elő befizetési kötelezettségeket, akkor sem vetik fel alappal az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét, ha a piac más szereplői ilyen befizetésekre nem, vagy csak kisebb mértékben kötelesek.

3.2.1. A Gyftv. 36. § (1) bekezdése alapján a gyógyszer forgalomba hozatali engedélyének jogosultját valamennyi közfinanszírozásban részesülő, gyógyszerárban forgalmazott gyógyszer után a támogatásnak a termelői árral arányos részére 12%-os befizetési kötelezettség terheli. Annak eldöntésében, hogy a törvényhozó megmaradt-e az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott keretek között, az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy e befizetési kötelezettség arányos-e a jövedelmi, vagyoni viszonyokkal.

A Gyftv. 23. §-át alapul véve az egészségbiztosítási szerv a társadalombiztosítási támogatásba való befogadásról kérelem alapján dönt. A gyógyszer forgalomba hozatali engedély jogosultja azért kérelmezi, hogy az általa forgalmazott gyógyszer közfinanszírozásban részesüljön, mert gazdasági érdeke fűződik ahhoz, hogy terméke minél ol-



csóbban juthasson a betegekhez mint fogyasztókhoz. A Gyftv. 36. § (1) bekezdése következtében ez a gazdasági haszon kerül megadóztatásra.

A Gyftv. 36. § (1) bekezdésének alkalmazásában az adó alapja a termelői ár társadalombiztosítási támogatással arányos része. Minél nagyobb részben támogatja a társadalombiztosítás az adott gyógyszert, annál magasabb mértékű az adó alapja, de az 100%-os társadalombiztosítási támogatás esetén sem haladhatja meg a termelői árat. Az adó mértéke tehát a termelői ár 12%-ában maximalizált.

Az a körülmény, hogy a befizetésre kötelezett nem a térítési díj, hanem a támogatás arányában teljesít befizetést, nem jelenti az Alkotmány 70/I. §-ának a sérelmét. Az Alkotmány arányos közteherviselést előíró rendelkezéséből nem következik az, hogy az adó alapjaként csak a bevétel volna meghatározható. A Gyftv. 36. § (1) bekezdése alapján a gyógyszer forgalomba hozatali engedély jogosultját csak a gyógyszer-tárban ténylegesen forgalmazott gyógyszer után terheli befizetési kötelezettség. Így a befizetési kötelezettség összefügg a kötelezett jövedelmi, vagyoni viszonyaival, és nem tekinthető elkobzó jellegűnek sem.

A Gyftv. 36. § (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy diszkriminatív-e. Az indítványozó szerint az valósítja meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét, hogy a gyógyszer forgalomba hozatali engedély jogosultját és a nagykereskedelmi engedély jogosultját eltérő mértékű befizetési kötelezettség terheli.

A diszkrimináció tilalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábbi határozatában megállapította, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapján 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, alkotmányos sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés 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.). Rámutatott az Alkotmánybíróság 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.].

A gyógyszer forgalomba hozatali engedély jogosultja és a gyógyszer-nagykereskedelmi engedéllyel rendelkező a gyógyszerpiac eltérő, alapvetően más tevékenységgel foglalkozó szereplői, akik (amelyek) az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének alkalmazásában nem tartoznak azonos szabályozási körbe. A Gyftv. 21. § (5) bekezdését alapul véve a gyógyszer-nagykereskedelmi engedéllyel rendelkező a gyógyszerek beszerzését és forgalmazását végzi. A Gyftv. 68. § (3) bekezdéséből következően a gyógyszer-nagykereskedelmi engedéllyel rendelkező a gyógyszerpiac megkerülhetetlen szereplője, amely ellátja gyógyszerrel a gyógyszer-kiskereskedelmi engedéllyel rendelkező üzleteket (gyógyszertárakat). Az eltérő szabályozási körre tekintettel a befizetési kötelezettség eltérő mértéke nem veti fel az Alkotmány 70/I. vagy 70/A. §-ának sérelmét.

Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy a szabályozás sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is. Az Alkotmány jogállamiságot rögzítő rendelkezéséből az adójellegű befizetési kötelezettségekre vonatkozóan az következik, hogy a kötelezett az adójellegű befizetés alapjára, mértékére vonatkozó törvényi szabályokat előre megismerheti. Nem következik azonban az, hogy az adó pontos összege ne kerülhetne utólagos megállapításra. A legtöbb adó esetében az adó összege csak utólag kerül meghatározásra, a megszerzett jövedelem, nyereség, vagyon stb. felmérését követően.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság azokat az indítványokat, amelyek a Gyftv. 36. § (1) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és 70/I. §-a alapján történő megsemmisítését célozták, elutasította.

3.2.2. Két indítványozó a Gyftv. 36. § (1) bekezdésének megsemmisítését azon az alapon kérte, hogy az – Magyarország uniós kötelezettségeinek megsértése miatt – elmentés az Alkotmány 2/A. §-ával és az Alkotmány 7. §-ával.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „[a]z Európai Közösségek alapító és módosító szerződésai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az [ügy kapcsán vizsgált] 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.]. Erre az elvi álláspontra helyezkedett a 1053/E/2005. AB határozat is (ABH 2006, 1824, 1828.).

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e a közösségi jogot. Ezért az Alkot-

mánybíróság az indítványokat e vonatkozásban az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – hatásköre hiányában – visszautasította.

3.3. A gyógyszerészeti tevékenység területén a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozásának megvan a megfelelő súlyú alkotmányos indoka. (677/B/1995. AB határozat, ABH 2000, 590, 596.) A gyógyszer olyan speciális termék, amely különleges szerepet tölt be az egészség megőrzésében és a betegségek gyógyításában. Ezért a gyógyszerpiac hatékony működéséhez fontos társadalmi érdek fűződik. A gyógyszerpiacon az állam szabályozó szerepe nagyobb lehet, mint más termékek piacán, ebből kifolyólag ezen a téren korlátozottabban érvényesül a vállalkozás szabadsága. A törvényhozó – alkotmányos eszközökkel – korlátozhatja vagy megtilthatja egyes tevékenységek (pl. reklámozás) végzését, vagy azok gyakorlását feltételhez kötheti. Mindezek a döntések az egészségpolitika részét képezik, amelyek csak szélső esetben vetnek fel alkotmányossági kérdést.

A Gyftv. 36. § (4) bekezdése szerint a gyógyszerismertető tevékenység végzésére vonatkozó engedéllyel rendelkezőt minden általa munkavégzésre irányuló jogviszony keretében foglalkoztatott ismertető személy tevékenysége után havonta gyógyszerismertetés esetén négyszáztizenhatezer forint, gyógyászati segédeszköz ismertetése esetén nyolcvanháromezer forint összegű befizetési kötelezettség terheli. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megfelel-e az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt feltételeknek olyan befizetési kötelezettség keletkeztetése, amelyet a foglalkoztatónak kizárólag a munkavégzésre irányuló jogviszonyra tekintettel kell teljesíteniük.

A már korábban hivatkozott, a tételes egészségügyi hozzájárulás alkotmányosságát vizsgáló 37/1997. (VI. 11.) AB határozat rámutatott: „[a]z Alkotmány 70/I. §-ából nem következik, hogy közteher formájú fizetési kötelezettségnek nem lehet alapja – a jövedelmi és vagyoni viszonyokkal összefüggést mutató – foglalkoztatás vagy a vállalkozás ténye” (ABH 1997, 234, 241.). A gyógyszerismertető tevékenységéből a foglalkoztatónak olyan gazdasági előnye (jövedelme) származik, amely az Alkotmány 70/I. §-a alapján adóztatható. Ilyen esetben az adó arányos a befizetésre kötelezett jövedelmi viszonyai-val.

A tételes összegű, foglalkoztatás után fizetendő közteher nem ismeretlen a jogrendszerben. A Gyftv. 36. § (4) bekezdésében rögzített befizetési kötelezettséghez hasonlóan az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Eho.) 6. §-ában foglalt tételes egészségügyi hozzájárulás is a munkaviszony, vagy munkavégzésre irányuló más jogviszony alapján foglalkoztatott természetes személy után terheli a kifizetőt. Az Eho. 7. § (1) bekezdése azonban széles körben biztosít mentességet a kifizetőnek a tételes egészségügyi hozzájárulás megfizetése alól. A mentességi okok egy része azokra az esetekre vonatkozik, amikor a munkavégzésre irányuló jogviszony fennáll ugyan, de a munkavállaló tény-

legesen nem végez munkát. Így nem kell tételes egészségügyi hozzájárulást fizetnie a kifizetőnek a keresőképtelenség, fogva tartás idejére, illetve azon idő alatt, amíg a foglalkoztatott táppénzben, baleseti táppénzben, terhességi gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban stb. részesül. A Gyftv. 36. § (4) bekezdése ilyen kivételeket nem tartalmaz.

„[A] jövedelmi, illetve vagyoni típusú adók esetén [az] alkotmányi korlát akként áll fenn, hogy a konkrét adójogi szabályozás keretében meghatározott adóalap, illetve az annak alapulvételével megállapított adófizetési kötelezettség közvetlen kapcsolatot kell, hogy mutasson az alanyi kötelezettek (adózők) jövedelmi, vagyoni viszonyaival, helyzetével” [8/2007. (II. 28.) AB határozat, ABH 2007, 148, 164.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a foglalkoztatás ténye miatti adófizetési kötelezettség csak akkor felel meg az Alkotmány 70/I. §-ából levezetett követelményeknek, ha a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt tényleges munkavégzés tölti ki tartalommal. Jelen esetben, ha a gyógyszerismertető nem folytatja azt a tevékenységet, amelyre az engedélyt megszerezte, akkor a foglalkoztatónak ebből nem származik gazdasági előnye. Ilyen esetben semmilyen összefüggés nincs a befizetési kötelezettség és a kötelezett jövedelmi, vagyoni viszonyai között.

A Gyftv. 36. § (4) bekezdése nem tartalmaz mentességi szabályokat azokra az esetekre, amelyekben a foglalkoztatásra irányuló jogviszony fennáll ugyan, de a gazdasági haszonszerzésre irányuló munkavégzés (ismertetési tevékenység) elmarad. Ilyen esetekben a jogalkotó ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet adóztat. Ennek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Gyftv. 36. § (4) bekezdésének alkalmazásában az adó tárgya nem a jövedelemszerzésre irányuló tevékenység, hanem maga a jogviszony. Ez azonban – a fentiekben kifejtettek alapján – sérti az Alkotmány 70/I. §-át, ezért az Alkotmánybíróság a Gyftv. 36. § (4) bekezdését megsemmisítette.

Mivel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. §-ába ütközése miatt megállapította a Gyftv. 36. § (4) bekezdésének alkotmányellenességét és megsemmisítette azt – állandó gyakorlatát követve – nem vizsgálta, hogy az indítványozó által felhívott további alkotmányi rendelkezések sérelme megállapítható-e a vitatott szabályozással összefüggésben. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 6/2005. AB határozat, ABH 2005, 70, 75.].

3.4.1. Az Eam. 368. § (1) bekezdése által módosított Gyftv. 42. §-a alapján, ha a gyógyszerek után ténylegesen kifizetett támogatás összege a hatályos előirányzatot meghaladja, akkor a különbözetet meghatározott mértékig az Egészségbiztosítási Alap és a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai közösen, azt követően a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai viselik.

Mint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott, az állam a gyógyszerek társadalombiztosítási támogatása so-

rán az Alkotmány 70/E. §-ából eredő kötelezettségének tesz eleget. Önmagában azonban az nem alkotmányosértő, hogy az állam valamely állami feladat végrehajtásának pénzellátását maximálja [49/1997. (X. 6.) AB határozat, ABH 1997, 506, 507.; 41/B/1993. AB határozat, ABH 2004, 1019, 1049.]. Jelen esetben is a törvényhozó a gyógyszerek társadalombiztosítási támogatásának megvalósítására a zárt gyógyszerkasszát választotta, amelynek hiányát a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai viselik, Gyftv. 42. §-ából eredő befizetési kötelezettségük teljesítése útján. Ez a megoldás mindaddig nem vet fel alkotmányossági kérdést, amíg a befizetési kötelezettség megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott feltételeknek.

Az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott követelményből, miszerint a köztehernek arányosnak kell lennie a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz, az is következik, hogy nincs lehetőség olyan „kollektív adó” kivetésére, amely „egyetemlegesen” kötelez adó megfizetésére. A Gyftv. 42. §-a azonban nem „kollektív adófizetési kötelezettséget” ír elő. Bár a Gyftv. 42. § (1) bekezdése szerint ez a befizetési kötelezettség általában terheli a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjait, ha a gyógyszerkasszában hiány mutatkozik, a Gyftv. 42. § (5) bekezdése meghatározza, hogyan oszlik meg a befizetési kötelezettség az egyes forgalmazók között. Ez alapján pedig lehetséges az is, hogy a hiány fedezésére csak egyes forgalomba hozatali engedély jogosultak kötelesek, és ilyen kötelezettség – a Gyftv. 42. § (5) bekezdése szerinti elszámolási mód miatt – más forgalmazókat nem terhel.

3.4.2. Több indítványozó hivatkozott arra, hogy a Gyftv. 42. §-a előre nem látható alapú és mértékű adót határoz meg. Mivel azonban a törvényhozó előre meghatározta, hogy mikor terheli a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjait befizetési kötelezettség, továbbá, hogy milyen kiadási többletet kell a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjainak finanszíroznia, illetve, hogy e kötelezettség hogyan oszlik meg az egyes kötelezettek között, a szabályozás nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot.

Nem látta az Alkotmánybíróság megalapozottnak azt az indítványozói felvetést sem, hogy a Gyftv. 42. §-a a normavilágosság sérelme miatt lenne ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. A normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak [pl.: 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]. Alkotmányosértésnek csak az minősül tehát, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellent-

mondásosak, hogy a feloldására a jogszabály-értelmezés nem elegendő (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673.). Jelen esetben az Alkotmánybíróság nem látta megállapíthatónak, hogy a Gyftv. rendelkezéseit az azok alkalmazására hivatott szervek – végső soron a rendes bíróságok – jogszabály-értelmezés útján ne tudnák értelmezni.

3.4.3. Az egyik indítványozó szerint a Gyftv. 42. §-a azért sérti a tulajdonhoz való jogot, mert annak következtében a forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai kénytelenek ingyenesen, vagy lényegesen áron alul értékesíteni termékeiket.

Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz és annak részjogosítványai gyakorlásához való jogot biztosítja, illetőleg alapjogi védelmet nyújt a tulajdon korlátozásával vagy elvonásával szemben. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság gyakorlata során ismételten hangsúlyozta: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.]. A tág, alkotmányjogi értelemben vett tulajdon ilyen alkotmányos közjogi korlátai közé tartozik az Alkotmány 70/I. §-a által deklarált közterhekhez való arányos hozzájárulási kötelezettség. „Ha az adó, illeték vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos követelményeknek, akkor az az Alkotmány 13. §-át sem érinti” [17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 134.]. Mivel pedig a Gyftv. 42. §-a az Alkotmány 70/I. §-a szerinti befizetési kötelezettséget ír elő, ezért annak alkotmányossága nem a tulajdonhoz való jog korlátozása mentén dönthető el.

3.4.4. Az egyik indítványozó hivatkozott arra, hogy mivel a Gyftv. 42. § (7) bekezdése nem határozza meg, hogy az egészségbiztosítási szerv milyen formában „közli” a fizetési kötelezettség teljesítéséhez szükséges adatokat, ezért nincs lehetőség jogorvoslat igénybevételére e döntéssel szemben.

A gyógyszer forgalomba hozatali engedély jogosultját terhelő befizetési kötelezettséget azonban nem a közölt adat, hanem – a Gyftv. 42. § (8) bekezdésére figyelemmel – a befizetésre kötelezett bevallása határozza meg. Amennyiben a forgalomba hozatali engedély jogosultja szerint az egészségbiztosítási szerv téves adatokat közölt, lehetősége van arra, hogy a Gyftv. 42. § (8) bekezdése szerinti bevallásában az általa helyesnek vélt adatok szerint állapítsa meg a befizetési kötelezettség alapját. Ilyen esetben az adóhatóság a háttérjogszabályként alkalmazandó Art. rendelkezései szerint ellenőrzés útján tisztázhatja a tényállást, és dönt az egészségbiztosítási szerv által közölt, illetve a forgalomba hozatali engedély jogosultja által bevallott adatok helyességéről. Az adóhatóság érdemi döntésével szemben pedig van helye jogorvoslatnak. Ezért a vitatott bekezdés nem sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését.

3.4.5. Az egyik indítványozó hivatkozott arra, hogy a Gyftv. 42. § (5) bekezdése alkotmányellenesen tesz különbséget a generikus és az innovatív gyógyszerek forgalmazói között. Mint arra az Alkotmánybíróság jelen határo-

zata 3.2.1. pontjában rámutatott: „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.].

A gyógyszer forgalomba hozatali engedély jogosultjaira – a Gyftv. 42. § (5) bekezdése kivételével – ugyanazok a szabályok vonatkoznak, e forgalmazókat azonos módon terhelik befizetési kötelezettségek. Ezért a generikus és az innovatív gyógyszerek közti tényleges különbségek ellenére e gyógyszerek forgalmazói alkotmányjogi értelemben homogén csoportot alkotnak, és a Gyftv. indítvánnyal támadott rendelkezése e csoport tagjai között tesz különbséget.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a közterhekhez való hozzájárulás tekintetében a mentesség és a kedvezmény meghatározásánál a jogalkotónak széles körű mérlegelési joga van, azonban az Alkotmányban meghatározott korlátok itt is érvényesülnek [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. A generikus és az innovatív gyógyszerek közötti orvosi, gyógyszerészeti és gazdasági különbségek önmagukban nem igazolják e termékek forgalmazóinak eltérő szabályozását, az Alkotmánybíróságnak – nem érintve e szakterületek kérdéseit – az Alkotmány 70/A. §-ával összefüggésben vizsgálnia kellett, hogy a Gyftv. 42. § (5) bekezdésében foglalt megkülönböztetés személyek közötti önkényes megkülönböztetést eredményez-e.

A Gyftv. 42. § (5) bekezdése alapján az egyes forgalomba hozatali engedélyek jogosultjai között a Gyftv. 42. §-a szerinti fizetési kötelezettség a tárgyévet megelőző év támogatási adatainak figyelembevételével oszlik meg. Ez a szabályozás értelemszerűen csak akkor alkalmazható, ha a forgalomba hozatali engedély jogosultja a tárgyévet megelőző évben is jelen volt a gyógyszerpiacon, hiszen a piac új szereplője a tárgyévet megelőző évben nem kapott támogatást. Ezt a körülményt figyelembe veszi a Gyftv. 42. § (5) bekezdése, amikor a generikus gyógyszerként történő forgalomba hozatalra engedélyezett termékeknél a befogadás naptári évében a forgalomba hozatali engedély jogosultját mentesíti a befizetési kötelezettség alól.

Ez a mentesítés viszont csak a generikus készítményekre vonatkozik, az innovatív gyógyszerekre nem. Ugyan az innovatív gyógyszerek forgalmazóinak nincs Alkotmányból eredő joga az adókedvezmény igénybevételére, az innovatív és a generikus gyógyszerek forgalmazói közti különbségtétel önkényessé válik, ha homogén csoport tagjai alkotmányos indok nélkül más feltételek mellett juthatnak piacra. A jelenlegi szabályozás mellett ugyanis a zárt gyógyszerkasszából következő befizetési kötelezettség az innovatív gyógyszerek forgalmazóit a befogadás évében is terhelik, azzal, hogy a tárgyévi támogatási összeg és a tárgyévet megelőző évben kapott támogatás pozitív különbözete aránytalanul magas.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az innovatív és a generikus gyógyszerek forgalmazói közti megkülönböztetés sérti az Alkotmány 70/A. §-át, ezért a Gyftv. 42. § (5) bekezdésének azokat a szövegrészeit, amelyek a mentességet a generikus gyógyszerek forgalmazóira szűkítette, 2008. december 31. hatállyal megsemmisítette. A pro futuro megsemmisítést az indokolja, hogy a jogalkotó a befizetési kedvezmények megállapításánál széles mozgástérrel rendelkezik, és döntésében a gazdasági szempontok is meghatározó szerepet játszanak. A jogalkotó ésszerűen figyelembe veheti a generikus és az innovatív gyógyszerek közti különbségeket, ám az egyes forgalmazók között nem alkalmazhat önkényes diszkriminációt, és nem gördíthet aránytalan akadályt új szereplő piacra lépése elé.

3.4.6. Az egyik indítványozó szerint a Gyftv. 42. §-a sérti az Alkotmány 11. §-át, valamint 19. § (3) bekezdésének d) pontját. Az Alkotmánybíróság azonban nem látott alkotmányjogi összefüggést e §-ok és a Gyftv. vonatkozó rendelkezése között.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Gyftv. 42. § (5) bekezdésének alkotmányellenes szövegrészeit 2008. december 31. hatállyal megsemmisítette, egyebekben a Gyftv. 42. §-át támadó indítványokat elutasította.

4.1. A Gyftv. hatálybalépését megelőzően az Ártv. 19/A. §-a lehetőséget adott a Kormánynak arra, hogy a gyógyszerpiac átmeneti zavarainak elhárítása, kiküszöbölése vagy a gyógyszerpiac egyensúlyának fenntartása érdekében legfeljebb kilenc hónapra megtiltsa a gyártó és a forgalmazó között a gyógyszer árának emelését. E szabályt a Gyftv. 78. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte; a Gyftv. 43. §-a azonban tartalmilag hasonló szabályozást vezetett be azzal az eltéréssel, hogy a moratórium felső határát kilenc hónapról két évre növelte.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályon kívül helyezett jogszabály helyébe lépő új rendelkezések tekintetében csak a régi és az új szabályozás tartalmi azonosságának megállapíthatóságakor folytatja le az alkotmányossági vizsgálatot [pl. 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333–334.; 519/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1182, 1184.]. Tekintettel arra, hogy az indítványozó által az Ártv. 19/A. §-ával összefüggésben felvetett alkotmányjogi kérdések a Gyftv. 43. §-ában is megjelennek, ezért az Ártv. 19/A. §-ának megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság – a többi, Gyftv. 43. § alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvánnyal együtt – a Gyftv. 43. §-a tekintetében vizsgálta.

A 19/2004. (V. 26.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy „[a]kkor, amikor az Alkotmány elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát, egyben rögzíti azt is, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság. Piacgazdaságban az árat általában az ügyletben részt vevő felek megállapodása alakítja. Az árakba történő állami beavatkozás korlátozhatja a verseny szabadságát, már a beavatkozás általában valamennyi piaci szereplőt érinti. Bizonyos közvetlen ál-

lami árbeavatkozásra a piacgazdaság körülményei között is szükség lehet, ha a piaci mechanizmusok szabad érvényesülése a közérdekkel ellentétes magatartáshoz vezetne vagy a kivételes beavatkozás éppen a verseny érdekében történik” (ABH 2004, 321, 339.). A 21/1994. (IV. 16.) AB határozat megállapította, hogy „a piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Nem lehet egy beavatkozás alkotmányosságát attól függővé tenni, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését szolgálja-e. Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a »piacgazdaságot« nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszik.” (ABH 1994, 117, 119.). Az állami beavatkozás „alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő, vagy diszkriminatív módon történik” [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 300.]. Hasonlóan a 818/B/1997. AB határozat megállapította, hogy „az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcélk alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal” (ABH 1998, 759, 761.). Mint arra az Alkotmánybíróság a korábbiakban utalt, a gyógyszer – az egészségre gyakorolt hatása miatt – különleges termék, így a gyógyszerpiacon a klasszikus piaci logika nem érvényesül teljeskörűen; az állam nagyobb szabadsággal bír a gyógyszerpiaci folyamatokba való beavatkozásba, mint más piacok esetében. A Gyftv. 43. §-a a piacgazdaságot korlátozza ugyan, de mivel a piacgazdaság nem tekinthető alapjognak, a szerződés-kötési szabadság sérelme önmagában az „árbefagyasztás” miatt nem merül fel.

Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy a Gyftv. 43. §-a nem felel meg a normavilágosság követelményének, így sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság áttekintette a normatartalommal, normavilágossággal szemben fennálló alkotmányossági elvárásokhoz kapcsolódó döntéseit. 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 – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135, 142.). A 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság tovább pontosította a normatartalommal szemben fennálló alkotmányos követelményeket: A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmai, 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 jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányán. Ez csorbítja a jogbiztonságot (ABH 1993, 607, 608.).

A normavilágosság követelménye azonban nem teszi szükségsszerűvé azt, hogy a törvényhozó taxatív felsorolást adjon azokról a körülményekről, amelyek fennforgása esetén lehetősége van a Kormánynak a gazdasági viszonyokba beavatkozni. A piac változó viszonyai, az okot adó körülmények sokfélesége mellett a tételes felsorolás nem lehetséges. A Gyftv. 43. § (1) bekezdése alapján a Kormány „átmeneti zavar elhárítása, kiküszöbölése vagy a gyógyszerpiac egyensúlyának fenntartása” esetén élhet az ott meghatározott hatáskörével. Az „átmeneti zavar” a gyógyszerpiac szereplői számára egyértelműen meghatározható, olyan gazdasági okot jelöl, amely szükségessé és indokolttá teszi a Kormány beavatkozását. Korlátozza a Kormány mozgásterét az is, hogy az intézkedés legfeljebb két évig tarthat, és legalább évente felül kell vizsgálni indokoltságát.

Az Abh. megállapította, hogy „[a kormányzati beavatkozás feltételei fennállásának vizsgálata] során az Alkotmánybíróság nem veheti át a jogalkotó felelősségét, és nem vizsgálhatja a beavatkozás szükségességét vagy tartalmi indokoltságát, hanem csupán annak vizsgálatára szorítkozhat, hogy a Kormány nem lépte-e túl a felhatalmazás kereteit. (...) Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja egy ilyen döntésnek a célszerűségét, hatékonyságát vagy igazságosságát sem – de a beavatkozás feltételeinek fennállását esetről esetre vizsgálhatja” (ABH 2004, 321, 342.). A Gyftv. 43. § (1) bekezdése, amely felhatalmazza a Kormányt arra „átmeneti zavar” esetén fellépjen, nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. A felhatalmazó törvényi szabály alapján megalkotott rendeletet pedig az Alkotmánybíróság – megfelelő indítvány alapján – esetről esetre vizsgálhatja.

Több indítványozó szerint a Gyftv. 43. § (1) bekezdése sérti az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságról szóló 32/A. §-át, és az Országgyűlésről szóló 19. § (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság azonban nem látott alkotmányjogi összefüggést e §-ok és a Gyftv. vonatkozó rendelkezése között.

4.2. A Gyftv. 43. § (3) bekezdése alapján az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság – meghatározott körülmények fennforgása esetén – kérelemre hozzájárul a Kormány által meghatározottnál magasabb ár alkalmazásához.

Mint azt az Alkotmánybíróság a korábbiakban kifejtette, a Kormány intézkedését szükségessé tevő „átmeneti zavar” többféle lehet, így elképzelhetőek olyan esetek, hogy a „zavar” elhárításához, illetve a piaci egyensúly fenntar-

tásához az szükséges, hogy a törvény kivételt biztosítson a korlátozásról rendelkező főszabály alól. Ez azonban csak akkor felel meg az alkotmányossági követelményeknek, ha a kivétel meghatározása nem önkényes, és ehhez az el-  
térésre feljogosító törvény kellő garanciát nyújt. Ilyen garancia, hogy a Gyftv. 43. § (3) bekezdése tételesen meghatározza azokat az okokat, amelyek esetén az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság hozzájárulást ad a legmagasabb ár követelménye alól. Garancia az is, hogy ilyen esetekben a hozzájárulás megadása nem mérlegelés kérdése; a hatóság e tekintetben nem rendelkezik diszkrecionális döntéssel. A Gyftv. 43. § (3) bekezdése mindezek mellett csak akkor felel meg az alkotmányossági követelményeknek, ha biztosított a jogorvoslati jog a hatóság döntésével szemben. Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság Gyftv. 43. § (3) bekezdése szerinti határozata a kérelmező szempontjából érdemi döntés, amellyel szemben az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a törvényhozónak jogorvoslatot kell biztosítania.

Mint azt az Alkotmánybíróság jelen határozata 2.1. pontjában megállapította, ha a Gyftv. nem rendelkezik eltérően, a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Gyftv. 43. §-a nem állapít meg szabályokat a hatósági döntéssel szembeni jogorvoslattal összefüggésben, ezért a Ket. alapján igénybe vehető jogorvoslatok igénybe vehetőek a Gyftv. 43. § (3) bekezdésébe foglalt hatósági döntéssel szemben is. E követelmény érvényesülése mellett a Gyftv. 43. § (3) bekezdése nem sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és a Gyftv. 43. § (3) bekezdése között nincs alkotmányjogi összefüggés. Az a tény, hogy az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság egyedi döntései meghozatalára jogosult, nem sérti az Alkotmány hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezését.

5. A határozat közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2008. június 16.

*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

### **Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye**

Egyetértek a többségi határozat rendelkező részével. Mindazonáltal nem értek egyet a határozat rendelkező része 3. pontjának azzal az elemével, mely a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) 20. § (2) bekezdése és (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja. Álláspontom szerint a Gyftv. érintett rendelkezéseit meg kellett volna semmisíteni, mert az egészségbiztosítási felügyeleti hatóságnak, vagyis egy közigazgatási szervnek olyan jogkört biztosítanak, amely szükségtelen és aránytalan alapjog-korlátozást eredményez. A megjelölt rendelkezések alapján a hatóság olyan személyek alkotmányos jogait is korlátozhatja, akik az egészségbiztosítási felügyelet eljárásában ügyfélként nem szerepeltek, a közigazgatási eljárásban érintettek nem voltak.

1. A Gyftv. 20. § (2) bekezdése alapján az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság széles körű hatósági ellenőrzést végezhet: a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök törvénytisztító ismertetésének felderítése érdekében bármely személy vagy szervezet köteles a kezelésében lévő adatokat, illetve a birtokában levő iratok másolatát olvasható és másolható formában az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság rendelkezésére bocsátani. E törvényi rendelkezés szerint tehát mindenki köteles a kezelésében lévő adatokat, legyen az személyes adat vagy különleges adat (faji eredetre, nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, politikai véleményre vagy pártállásra, vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, érdek-képviselési szervezeti tagságra, egészségi állapotra, kóros szenvedélyre, szexuális életre vonatkozó adat, valamint bűnügyi személyes adat), az egészségbiztosítási felügyeleti hatóságnak kiszolgáltatni. Ilyenformán nem csak a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök ismertetését végző, illetve a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök rendelésére és forgalmazására jogosult személyek kötelezhetők az adat-szolgáltatásra, hanem a hatóság szabad mérlegelése szerint bárki. Továbbá nem csak az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatokat kell a felügyeleti hatóságnak átadni, hanem minden olyan adatot és iratot, amelyre a hatóság szabad mérlegelése szerint igényt tart.

Ezen túlmenően a Gyftv. 20. § (2) bekezdése szerint az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság jogosult bármely személy birtokában levő adathordozóról fizikai tükörmásolatot készíteni, és a tükörmásolat felhasználásával az adathordozón tárolt adatokat átvizsgálni, ha valószínűsíthető, hogy az adathordozón a gyógyszer és gyógyászati segédeszköz ismertetésre vonatkozó szabályok megsértéséhez kapcsolódó adatok találhatóak. Elegendő tehát az egészségbiztosítási felügyeleti hatóságnak feltételezni, hogy valamely adathordozó tartalmazhat törvénytisztító utaló adatokat, s az egész adathordozóról, vagyis az azon tárolt minden egyből

adatról is másolatot készíthet. Ez olyan széles személyi kört érinthet, amely a személyes adatokkal való rendelkezés alkotmányos jogát aránytalanul korlátozza. Az adathordozón tárolt összes adat lemásolása továbbá lehetőséget ad a hatóságnak arra, hogy akár korlátlan ideig is tárolja azokat.

Álláspontom szerint a Gyftv. 20. § (2) bekezdése nem egyeztethető össze a magántitok és a személyes adatok védelméhez való alkotmányos joggal. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével kapcsolatosan az adatkezelés célhoz kötöttségét állította követelményként. Az Alkotmánybíróság már korai határozatában kifejtette:

„Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. (...) A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.]

2. A Gyftv. 20. § (7) bekezdése alapján az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök törvénysértő ismertetésére vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése során bármely helyszínt átkutathat, oda önhatalmúlag, a tulajdonos (birtokos), illetve az ott tartózkodó személyek akarata ellenére beléphet, e célból lezárt területet, épületet, helyiséget felnyithat. Bár a Gyftv. e vizsgálati cselekmény lefolytatását előzetes bírói engedéllyel teszi lehetővé, s a magáncélú, illetve magánhasználatú helyiségben (ideértve a járműveket és más területet is) csak korlátozott módon lehet vizsgálati cselekményt végezni. A magánszféra indokolatlan korlátozását jelenti azonban, ha a közigazgatási szerv egy közigazgatási hatósági ellenőrzés lefolytatása érdekében olyan kényszer alkalmazására jogosult, amely a büntetőeljárásban a nyomozó hatóságok kényszerintézkedéséhez (házkutató) hasonlít, de az érintett jogait garantáló, a szükségtelen beavatkozás ellen biztosítékot jelentő szabályok hiányoznak (pl. nincs előírva, hogy az elrendelő határozatban meg kell jelölni a keresendő tárgyat; nincs előírva, hogy a hatóság a kényszer alkalmazása előtt köteles felszólítani a helyszínen tartózkodó tulajdonost, hogy a keresett dolgot adja elő; nincs előírva, hogy a házkutatásnál az érintett érdekeit védő személy is jelen legyen, stb).

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Gyftv. 20. § (2) bekezdése és (7) bekezdése az Alkotmány 59. § (1) bekezdését sérti, s ezért meg kellett volna semmisíteni azokat.

Budapest, 2008. június 16.

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

### **Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye**

A határozat rendelkező részének 1. pontjában foglaltakkal nem értek egyet.

A határozat rendelkező részének 1. pontjában az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítéli és megsemmisíti a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (Gyftv.) 36. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezést. A Gyftv. 36. § (4) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza:

„(4) A 12. § (3) bekezdése szerinti, ismertető tevékenység végzésére vonatkozó engedéllyel rendelkező minden általa munkavégzésre irányuló jogviszony keretében foglalkoztatott ismertető személy tevékenysége után havonta gyógyszerismertetés esetén négyszáztizenhatezer, gyógyászati segédeszköz ismertetése esetén nyolcvanháromezer forint összegű befizetési kötelezettség terheli. Ha a foglalkoztatásra irányuló jogviszony hőközben keletkezik vagy szűnik meg, a fizetési kötelezettséget a fenti összegnek a jogviszony napokban meghatározott fennállásának a hónap naptári napjaival arányos része figyelembevételével kell teljesíteni.”

A határozat indokolásának III. 3.3. pontjában kifejtett indokolás szerint ez a szabály sérti az Alkotmány 70/I. §-át. A határozat nem magát a befizetési kötelezettséget ítéli az Alkotmány 70/I. §-ába ütközőnek. Ezzel összefüggésben rámutat arra, hogy a gyógyszerismertetők tevékenységéből a foglalkoztatónak gazdasági előnye származik, amely az Alkotmány 70/I. §-a alapján adóztatható, ilyen esetben az adó arányos a befizetésre kötelezett jövedelmi viszonyaival. A szabályozás alkotmányellenességét a határozat azért állapítja meg, mert a Gyftv. nem tartalmaz mentességi szabályokat azokra az esetekre, amikor foglalkoztatásra irányuló jogviszony fennáll ugyan, de mivel a gyógyszerismertető nem folytatja azt a tevékenységet, amire az engedélyt megszerezte, a gazdasági haszon-szerzésre irányuló munkavégzés (az ismertető tevékenység) elmarad. Ilyen esetekben semmilyen összefüggés nincs a befizetési kötelezettség és a kötelezett jövedelmi és vagyoni viszonyai között, a jogalkotó ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet adóztat.

Álláspontom szerint a 8/2007. (II. 28.) AB határozatot (Abh.) ebben az ügyben nem lehet precedensnek tekinteni. Az Abh. a jövedelmi, illetőleg vagyoni típusú adók szabályozásával szemben támasztott alkotmányossági követelményeket fogalmazta meg.

A vitatott rendelkezésben szabályozott befizetési kötelezettség nem tekinthető sem jövedelmi, sem vagyoni típusú adónak. A Gyftv. 36. § (4) bekezdésében szabályozott befizetési kötelezettség rendeltetése – amint arra a határozat is rámutat – az, hogy gazdasági eszközökkel befolyásolja, korlátozza a gyógyszer-ismertetési tevékenységet. Egy sajátos közteher, amely alapvetően a gyógyszer-ismertetési engedéllyel rendelkező gazdálkodó szervezet gazdasági magatartásának szabályozására szolgál.

Az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatában a jövedelmi és vagyoni típusú adók körén kívül eső fizetési kötelezettségek körében – a gazdasági forrás, az adótárgy megválasztása tekintetében egyetlen követelményt állított, mégpedig azt, hogy a közteherviselést előíró alkotmányos szabály értelmében annak a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia. A kiválasztott gazdasági forrásnak összefüggésben kell állnia a jövedelemmel, illetőleg vagyonnal. (666/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 448/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 724, 727.; 357/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1321, 1326.; 905/B/2000. AB határozat, ABH 2003, 1633, 1637.; 952/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1445, 1453.) A határozatban többször is idézett döntésében ilyen összefüggés hiányában minősítette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság azt a szabályozást, amikor a törvényhozó az egészségügyi hozzájárulás fizetési kötelezettségét, mint adó jellegű fizetési kötelezettséget a személyi igazolvánnyal való rendelkezés tényéhez kötötte, mert a fizetési kötelezettséget olyan feltétel alapján írta elő, amelynek a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés szempontjából nincs relevanciája. [37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 234, 242.] Ugyanebben a határozatában ugyanakkor nem minősítette alkotmányellenesnek az egészségügyi hozzájárulásnak azt a szabályozását, amely a közteher alapjául szolgáló forrásként önmagában a vállalkozás tényét, a foglalkoztatást, mint „potenciális gazdasági forrást”, jogi státust határozta meg. (ABH 1997, 234, 242–243.; megerősítette a 60/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 976, 979.; 952/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1445, 1454.)

A határozat által alkotmányellenesnek ítélt tényállás alapján az engedélyest a munkavégzésre irányuló jogviszony keretében foglalkoztatott ismertető személy tevékenysége után gyógyszerismertetés esetén terheli befizetési kötelezettség. Ebben az esetben tehát a jogalkotó a fizetési kötelezettség alapjául szolgáló forrás megválasztása során azt az életszerű helyzetet vette figyelembe, hogy egy nyereség érdekelt vállalkozás akkor foglalkoztat munkavégzésre irányuló jogviszony keretében gyógyszerismertetőt, ha az folyamatosan ellátja a feladatát és tevékenységéből gazdasági előnye származik. Ezt figyelembe véve megállapítható, hogy a Gyftv. 36. § (4) bekezdésben szabályozott fizetési kötelezettség szabályozása során nem lépte túl a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség kereteit. Ezért a szabálynak az Alkotmány 70/I. §-ába ütközése nem állapítható meg.

Budapest, 2008. június 16.

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

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

### **Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye**

Csatlakozom *dr. Bragyova András* és *dr. Holló András* különvéleményéhez, és *dr. Bihari Mihály* alkotmánybíró különvéleményének 2. pontjához.

Mindezt kiegészítem azzal, hogy nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjával sem. Álláspontom szerint a Gyftv. 42. § (5) bekezdése és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése között nincs érdemi alkotmányossági összefüggés. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése a személyek alkotmányos indok nélküli megkülönböztetését tiltja. Az alapjognak nem minősülő jogok esetében a megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, ha végső soron az egyenlő emberi méltóság követelményét sérti. Az innovatív gyógyszerek forgalmazóit a generikus készítmények forgalmazóival szemben hátrányosan érintő szabályozás esetében az egyenlő méltóság sérelme még közvetett módon sem merül fel. Ezért az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania az indítványt.

Budapest, 2008. június 16.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1152/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 89. számában.

### **88/2008. (VI. 18.) 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 301/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

#### I.

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



eljárás magánszemély kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 301/2007. (VIII. 23.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon legyenek minél hamarabb előrehozott országgyűlési választások?”

Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *d)* pontja szerint az országgyűlési képviselők általános választását a köztársasági elnök tűzi ki, a kérdés tehát nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, s ez ellentmond az alkotmány 28/B. § (1) bekezdése előírásának.

A kifogás 2007. szeptember 2-ai keltezéssel 2007. szeptember 2-án érkezett meg az OVB-hez, 2007. szeptember 3-án 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 megalapozottak az OVB határozatnak az indokai. Az indítványozó véleménye szerint egyrészt a kérdés nem az előrehozott országgyűlési választások kitzítésére irányul, hanem arra, hogy az emberek szeretnének-e előrehozott választásokat, elégedettek-e a Kormány munkájával, másrészt egy esetleges sikeres népszavazás eredménye az Országgyűlés feloszlása lenne, amit – véleménye szerint – az Alkotmány 28. § (2) bekezdése lehetővé tesz, vagyis a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Egy esetleges további – az OVB által fel nem hozott – érvre is kíván reagálni az indítványozó, miszerint az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e)* pontja értelmében nem lehet népszavazást kezdeményezni az Országgyűlés feloszlásáról. Véleménye szerint a fenti kérdés nem a feloszlásról, hanem a feloszlásról rendelkezik, ezért nem ütközik az Alkotmány idézett rendelkezésébe.

## II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.

(...).”

„30/A. § (1) A köztársasági elnök

*d)* kitzíti az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választását, valamint az európai parlamenti választás, továbbá az országos népszavazás időpontját.”

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

*a)* a kérdés nem tartozik az országgyűlés hatáskörébe,

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

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 kifogás előterjesztője utal egyrészt az Országgyűlés feloszlására, másrészt a feloszlására. Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejártá előtt is. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e)* pontja viszont kimondja, hogy nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról. A kifogás előterjesztője ezen kívül utal az Alkotmány 28. § (3) bekezdés *a)* pontjára is, amely lehetővé

teszi új országgyűlési választások kiírását négy éven belül is. A hivatkozott alkotmányi rendelkezés valóban tartalmazza ezt a lehetőséget, de azzal a megszorítással, hogy a feloszlásra csak akkor kerülhet sor, ha az Országgyűlés tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól. A feloszlás jogköre a köztársasági elnököt illeti meg. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés feloszlásával és feloszlásával kapcsolatos kifogásról megállapította, hogy az országos népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem ezekre, hanem az előrehozott országgyűlési választások kiírására irányul.

Az Alkotmánybíróság a 301/2007. (VIII. 23.) OVB határozattal összefüggésben megállapította, hogy az országos népszavazásra irányuló kérdés, mely szerint „[e]gyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon legyenek minél hamarabb előrehozott országgyűlési választások?” nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, ezért a kérdés nem felel meg az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelménynek. A választások kiírásának jogköre a köztársasági elnököt illeti meg az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés d) pontja (országgyűlési képviselők általános választása), valamint az Alkotmány 28. § (3) bekezdés a)–b) pontok (országgyűlési képviselők rendkívüli választása) alapján.

A kifejtettek tekintettel – az Nsztv. 10. § a) pontjában foglaltak alapján – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB érdemben helyes indokok alapján jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés hitelesítését megtagadta. Ezért az Alkotmánybíróság a kifogást elutasította, s ennek megfelelően – a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – a 301/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. június 16.

*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: 1071/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 89. számában

## 89/2008. (VI. 19.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási 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 310/2007. (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.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 310/2007. (VIII. 23.) OVB határozatával hitelesítette a magánszemély által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése törvénymódosítással törölje a parlamenti képviselők alapdíját (alapilletményén) felüli juttatásokat: a bizottsági pótdíjakat, a különböző költségterítéseket (utazás, szállás, reprezentáció), az ingyenes laptopot, a telefonhasználat térítést, illetve az internet és postai szolgáltatásokra való jogosultságokat.” Az OVB megállapítása szerint „az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért hitelesítésének akadály nincs”.

Az OVB határozatával szemben – a törvényes határidőn belül – kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra. A kifogás szerint a kérdés hitelesítésére nem kerülhetett volna sor, mert ellentétes az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjával, amely szerint központi adónemekről nem tartható országos népszavazás. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) módosítására irányul. Az Szjtv. 24. § (1) bekezdése és 27. § b) pontja alapján az országgyűlési képviselők jövedelme adóköteles, a tevékenység nem önálló tevékenységnek minősül, és a szállásköltség-térítés, illetve költségterítési átalány elszámolási kötelezettség nélkül illeti meg a képviselőket. Mivel a költségelszámolás az összevont adóalap megállapításának egyik lépése, ezért a költségelszámolás rendje a személyi jövedelemadó mint központi adónem szabályozásának közvetlen tárgya.

A kifogás előterjesztője szerint az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésről azért sem tartható népsza-

vazás, mert 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 egyértelműség követelményének. A kifogás szerint a kérdés több tagmondatból áll, felsorolást tartalmaz, így nem lehet egyértelműen igennel vagy nemmel válaszolni. Ezen túlmenően kifogásolta, hogy a kérdésben szereplő „különböző költségtérítések”, „ingyenes laptop”, „telefonhasználat térítés”, „postai szolgáltatások” kifejezések nem egyértelműek, félrevezetők.

Mindezek alapján a kifogás előterjesztője kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a 310/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot, és utasítsa az OVB-t új eljárásra.

## II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az 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 képviselő jogállásáról szóló törvényben szabályozottak szerint – mentelmi jog illeti meg.

(4) Az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségtérítés illetik meg. A tiszteletdíj és a költségtérítés összegéről, valamint a kedvezmények köréről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„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,”

Nsztv.

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

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

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

d) 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.”

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.

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 meg.

2.1. A kifogás egyik része arra vonatkozott, hogy a kérdés több tagmondatból áll, felsorolást tartalmaz, így nem lehet rá egyértelműen igennel vagy nemmel válaszolni.

Az Alkotmánybíróság először az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban fogalmazta meg: „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.” (ABH 2001, 399, 405.)

Jelen esetben a kérdés nem tartalmaz több alkérdést vagy egymásnak ellentmondó tagmondatot, hanem egy felsorolást foglal magában a képviselői alapidíjon felüli, eltörölni javasolt juttatásokról. ezért a választópolgárok tudnak egyértelműen igenel vagy nemmel válaszolni a kérdésre.

2.2. A kifogás szerint a kérdésben szereplő „különböző költségtérítések”, „ingyenes laptop”, „telefonhasználat térítés”, „postai szolgáltatások” kifejezések nem egyértelműek, félrevezetőek.

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 kifejezőképességét, 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 „költségtérítés” kifejezés azonban több jogszabályban is megtalálható. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondata alapján a képviselőket – egyebek mellett – „költségeinek fedezésére költségtérítés” illeti meg. Ennek megfelelően az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Oktv.) gyűjtőfogalomként használja a költségtérítés fogalmát minden olyan juttatás megnevezésére, amely a tiszteletdíj és a kedvezmény fogalmkörébe nem vonható. Az Szjztv. 3. melléklet II. 2. pontja pedig az igazolás nélkül elszámolható költségekről szóló részében szabályozza a költségtérítés elszámolásának rendjét. Nem állapítható meg tehát, hogy az országos népszavazást kezdeményező által használt „különböző költségtérítések” kifejezések a választópolgárok számára felismerhetetlen tartalmat hordozna. Ehhez hasonlóan a „laptop”, „telefonhasználat” és a „postai szolgáltatások” is olyan érthető köznyelvi kifejezések, amelyekre vonatkozó rendelkezéseket számos jogszabály tartalmaz. [Például a jogszabályok fogalomhasználata szerint a laptop „mobil számítástechnikai eszköz”, illetve „hordozható számítógép”. A Központi Szolgáltatási Főigazgatóság által nyújtott ellátási szolgáltatások köréről, terjedelméről, valamint az igénybevétel rendjéről szóló 7/2007. (III. 19.) MeHVM rendelet Mellékletének III. B. 6. pontja; az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet 2. mellékletének 8. pontja.]

Ezért a kifogásban előterjesztett indokokat megvizsgálva az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem ellentétes az egyértelműség követelményével.

3. A kifogás szerint a kérdés ellentétes az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjával, amely szerint központi adónemekről nem tartható országos népszavazás.

Az Alkotmánybíróság a kérdés tartalmi vizsgálatához az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondatát vette alapul, amely szerint az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségtérítés illetik meg. A költségtérítés mértékének és a kedvezmé-

nyek körének meghatározása az Alkotmány 20. § (4) bekezdés második mondata alapján a törvényhozó feladata. A Oktv. ennek megfelelően szabályozza az országgyűlési képviselők költségtérítését. A költségtérítésre vonatkozó elszámolási szabályt az Szjztv. tartalmaz, amelynek 27. § b) pontja alapján a nem önálló tevékenységből származó bevételből a jövedelem megállapítása során – legfeljebb a költségtérítés címén kapott bevétel mértékéig – levonható az Szjztv. 3. számú melléklet rendelkezései szerint elismert költség. Az Szjztv. 3. számú melléklet II. 2. pontja az igazolás nélkül elszámolható költségek között említi az országgyűlési képviselők Oktv.-ben megállapított költségtérítését. A törvények nem követelik meg, hogy az országgyűlési képviselő a tevékenysége során felmerülő szükséges költségét számlával igazolja. Ezért jelenleg a parlamenti képviselők igazolás nélkül számolhatnak el teljes költségükről.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgált a parlamenti képviselők költségelszámolásának módszerére vonatkozó népszavazási kérdést. A határozatok szerint a vizsgált kérdések kapcsán nem merült fel alkotmányossági probléma, mert nem a költségtérítés léte volt a népszavazás tárgya, hanem az a mód, ahogyan az országgyűlési képviselők a költségeikről a rájuk vonatkozó törvényi rendelkezése alapján számot adnak. [97/2007. (XI. 29.) AB határozat, ABK 2007. november, 1072.; 21/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 285, 288.; 62/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABK 2008. április, 516, 519.]

Jelen esetben azonban a népszavazásra szánt kérdés egyértelmű a tekintetben, hogy az „alapilletményen felüli juttatások”, köztük „a különböző költségtérítések (utazás, szállás, reprezentáció)” törvénymódosítással történő eltörlésére irányul. 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 megtéríti. [21/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 285, 288.; 62/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABK 2008. április, 516, 519.]

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésről tartott eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlésnek vagy alkotmányellenes törvényt kellene elfogadnia, vagy módosítania kellene az Alkotmány 20. § (4) bekezdését.

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 Alkotmánybírósá-

ság állandó gyakorlata szerint: „Az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés alkotmányozó hatáskörét.” [először: 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 262.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésről nem tartható népszavazás.

Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés ellentétes az Alkotmány 20. § (4) bekezdésével, nem vizsgálta, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjába foglalt tilalomba ütközik-e.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – 310/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.

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

Budapest, 2008. június 17.

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

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

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

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

*Dr. 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: 1140/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 90. számában

## 90/2008. (VI. 19.) 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 30/2008. (I. 22.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

#### I.

A magánszemély kezdeményező 2008. január 10-én aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a magyarországi autópályákon a belső sávban a megengedett legnagyobb haladási sebesség 160 km/óra legyen?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 2008. január 22-i ülésén hozott 30/2008. (I. 22.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette. Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2008. január 25-én megjelent, 2008. évi 12. számában került sor.

#### II.

Az Alkotmánybírósághoz – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján – kifogás érkezett az OVBh.-hoz kapcsolódóan. A Ve. 130. § (1) bekezdése értelmében az OVB határozata ellen annak közzétételét követő tizenöt napon belül lehet kifogást benyújtani. A kifogás 2008. február 5-i keltezéssel, 2008. február 7-én érkezett az OVB-hez, majd ugyanazon a napon az Alkotmánybíróságra. Tekintettel arra, hogy az OVBh. közzétételére 2008. január 25-én került sor, a határidő 2008. február 9-án járt le, így az OVBh. ellen benyújtott kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

A kifogás benyújtója kifejti, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 48. § (3) bekezdésének a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az egyes járművek közlekedésben használt maximális sebességét a Kormány a 28/2001. (II. 15.) Korm. rendelettel módosított, a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet 26. §-ában állapítja meg. A kifogás benyújtójának álláspontja szerint, mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a kezdeményezésben említett sebességhatár meghatározása – a törvényben foglalt felhatalmazás visszavonásáig – a Kormány hatáskörébe tartozó feladat. „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás és országos népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A hatályos jogszabályok alapján azonban a sebességhatár módosítása nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó feladat, ezért az ország-

gos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő íve nem hitelesíthető.”

### III.

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

1. Alkotmány:

„19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

(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

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;

b) törvényeket alkot; (...)”

„25. § (2) A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg.”

„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.”

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

2. 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 helyben hagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítését helyben hagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbí-

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

2. A kifogás alapján az Alkotmánybíróságnak arról kellett döntenie, hogy kizárja-e az Országgyűlés törvényalkotó hatáskörét az a hatályos jogszabályok alapján fennálló jogi helyzet, amely szerint a sebességkorlátozás szabályozására törvényi felhatalmazás alapján a Kormány rendelkezik hatáskörrel.

Az Alkotmánybíróság – a 46/2006. (X. 5.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) megerősített és precedens értékűnek tekintett 53/2001. (XI. 29.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy „(...) az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott”. (ABH 2001, 414, 417.)

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, hogy „az Alkotmányban az Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális, nem állít fel korlátokat a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyak tekintetében. Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre – az Alkotmány keretei között – teljes és korlátlan. (...) A Kormány az Alkotmány alapján nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében, vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés – az Alkotmány keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja”. (ABH 2006, 567, 572.)

Az a tény, hogy a hatályos jogban törvényi felhatalmazás alapján a Kormány jogosult az autópályákon érvényes sebességhatár meghatározására, nem zárja ki az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét az adott társadalmi viszony szabályozására, ugyanis a Kormánynak törvényben adott jogalkotási felhatalmazás nem biztosít a Kormány számára kizárólagos jogalkotási jogkört.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésére, és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló kifogást elutasította, és az OVB 30/2008. (I. 22.) OVB határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítését helyben hagyta.

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

Budapest, 2008. június 17.

*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* alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 138/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 90. számában

## 91/2008. (VI. 27.) 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 alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 325/2007. (IX. 12.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

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

si eljárás magánszemély kezdeményezője „fellebbezést” nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 325/2007. (IX. 12.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e :? Ön azzal, hogy az elmúlt 20 évben hatalmon levők nem a magyar nemzet, nép és állampolgárok érdekében gyakorolták hatalmukat.”

Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy az alkotmány 28/B. § (1) bekezdése alapján országos népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A kezdeményezés ezen feltételnek nem tesz eleget, mert az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés arra irányul, hogy a beadványozó véleményével egyetértenek-e a választópolgárok.

A kezdeményező a hitelesítést megtagadó OVB határozattal szemben fellebbezéssel élt, amelyet az Alkotmánybíróság kifogásnak tekintett.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozat indoka, mert a „kezdeményezés pont az országgyűlés hatáskörébe tartozik”.

##### II.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése alapján országos népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A kezdeményezés ezen feltételnek nem tesz eleget, mert az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés arra irányul, hogy a beadványozó véleményével egyetértenek-e a választópolgárok.

Az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVB 325/2007. (IX. 12.) határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. június 24.

*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. 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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1207/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 94. számában

## 92/2008. (VI. 27.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban 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 371/2007. (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 a hitelesítési eljárás magánszemély kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bi-

zottság (a továbbiakban: OVB) 371/2007. (IX. 27.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazási kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azal, hogy az Országgyűlésnek törölni kell az Alkotmány 28/B. § azon rendelkezéseit, amelyek csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdéstről engednek népszavazást kiírni, mivel az elvonja az állampolgárok jogait az országos hatáskörű szervezetek (pl.: Alkotmánybíróság, OVB, Legfelső Bíróság, stb.) tevékenységének népszavazás útján történő véleményezésétől?”

Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a népszavazási kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (1) bekezdése c) pontjában foglalt tilalomba ütközik, amely szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Alkotmány népszavazásról szóló rendelkezéseiről, s ennek értelmében a 28/B. §-ban foglaltakról sem.

Az OVB határozatával szemben benyújtott kifogás szerint az OVB határozat nem megalapozott, mert a népszavazás nem az Alkotmány megváltoztatására irányul, hanem arra, hogy „kötelezze az Országgyűlést a hatáskörébe tartozó alkotmánymódosításra”.

##### II.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy az Alkotmány 28/C. § (1) bekezdése c) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről. A kezdeményezés e követelménynek nem tesz eleget, mert az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés éppen arra irányul, hogy az Alkotmány népszavazásról szóló 28. §-ának megváltoztatásával egyetértenek-e a választópolgárok.

Az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVB 371/2007. (IX. 27.) határozatát, vagyis az országos népszavazási kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását, az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.



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

Budapest, 2008. június 24.

*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. 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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1244/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 94. számában

## 93/2008. (VI. 27.) 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 492/2007. (XII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás magánszemély kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bi-

zottság (a továbbiakban: OVB) 492/2007. (XII. 18.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön az azal, hogy a 2006. évre készített költségvetés, az annak végrehajtásáról készített Állami Számvevőszéki jelentés tükrében, kimeríti a választási csalás fogalmát, ezért a Köztársaság elnöke feloszlatthassa az Országgyűlést, és kiírthassa az új választásokat?”.

Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A kezdeményezés ezen feltételnek nem tesz eleget, mert nem törvényalkotói hatáskör annak eldöntése, hogy a választópolgárok mit tartanak választási csalásnak. Az OVB továbbá megállapította, hogy az Alkotmány 28/B. § (3) bekezdése tételesen meghatározza azon eseteket, amikor a köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést, e rendelkezések ugyanakkor nem szabályoznak olyan esetet, mely alapján a kezdeményezésben szereplő módon feloszlatható lenne az Országgyűlés. Az OVB határozatában azért is megtagadta a kérdés hitelesítését, mert a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. A kérdés ugyanis több alkérdésből áll, melyek külön-külön is értelmezhetők és megválaszolhatók, ezért egy kezdeményezésben való szerepeltetésük megtevésztő a választópolgárok számára.

A kifogás 2008. január 2-ai keltezéssel 2008. január 4-én érkezett meg az OVB-hez, 2008. január 7-én pedig az Alkotmánybíróságra. Tekintettel arra, hogy az OVB határozat közzétételére 2007. december 21-én került sor, a határidő 2008. január 5-én járt le, az OVB határozata ellen benyújtott kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozottak az OVB határozatnak az indokai. Az indítványozó szerint az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése indokolatlanul korlátozza a nép közvetlen hatalomgyakorlását, az Alkotmány 28/B. § (3) bekezdése pedig nem tartalmaz olyan tételt, hogy egyéb módon az Országgyűlés nem oszlatható fel. Az indítványozó úgy véli továbbá, hogy az Alkotmány 2. § (2) bekezdése a hatalomgyakorlásban jelentkező visszasságok elleni fellépésre hatalmazza fel az állampolgárokat. Álláspontja szerint a kérdés egyértelmű és igaz, hogy összetett, de ok-okozati összefüggésben van, szétbontása értelmetlen lenne.

##### II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
 „28. § (3) A köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg feloszlathatja az Országgyűlést, ha

a) az Országgyűlés – ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól, vagy

b) a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg.”

„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.

(...).”

„30/A. § (1) A köztársasági elnök

d) kitűzi az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választását, valamint az európai parlamenti választás, továbbá az országos népszavazás időpontját.”

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

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,

(...).”

„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, il-

letőleg 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. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatnak azt a megállapítását vizsgálta, mely szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt azon követelménynek, mely alapján az országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés egyrészt a választási csalás megállapítását, másrészt ennek következményeként a köztársasági elnöknek az Országgyűlés felosztására vonatkozó jogkörét érinti.

A Ve. 3. § a) pontja a választási eljárás alapelvei között rögzíti a választási csalás megakadályozására vonatkozó követelményt, melyet minden a választásban érintett résztvevőnek érvényre kell juttatnia. A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 211. §-a pedig büntetni rendeli az olyan magatartásokat, amelyek a választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés rendjét sértik, és ezzel összefüggésben a választásban megnyilvánuló népi akaratot megmásítják, vagy annak szabad érvényesülését akadályozzák. Ennek megfelelően a Btk. 211. § bevezető szövege úgy rendelkezik, hogy aki a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó választás, népszavazás, vagy népi kezdeményezés során megvalósítja ezen rendelkezésben felsorolt elkövetési magatartásokat, az büntetett követ el. Ezen bűncselekmény jogi tárgya a hatalom gyakorlásában való demokratikus részvételi módszerek zavartalan működése, valamint a lakosság közjogi akaratnyilvánítása eredményének megbízhatósága.

Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés első tagmondata tehát bűncselekmény elkövetésének megállapítására irányul, mely nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. A bűncselekmények elkövetésének megállapítására, elbírálására és a büntetési tétel kiszabására a bíróságoknak van hatásköre.

A köztársasági elnök az Alkotmány 28. § (3) bekezdése alapján a választások kitűzésével egyidejűleg feloszlathatja

az Országgyűlést, ha az Országgyűlés tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól, vagy a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnököknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg. Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés második tagmondatában sem valósul meg az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt azon követelmény, mely szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az Alkotmány 28. § (3) bekezdése alapján a feloszlítás jogköre nem az Országgyűlést, hanem a köztársasági elnököt illeti meg a törvényben meghatározott esetekben.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt azon követelménynek, mely szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 492/2007. (XII. 18.) OVB határozatot, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt követelmény sérelme miatt a hitelesítést megtagadó OVB határozatot helybenhagyta, – kialakult gyakorlatának megfelelően – nem vizsgálta, hogy a kérdés megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek [44/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 553, 557.; 57/2006. (X. 13.) AB határozat, ABH 2006, 652, 656.; 17/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 280, 286.].

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

Budapest, 2008. június 24.

*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. 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

Alkotmánybírósági ügyszám: 15/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 94. számában

## 94/2008. (VI. 27.) 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 67/2008. (II. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás magánszemély kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 67/2008. (II. 26.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő szöveg szerepelt: „A Magyar Köztársaságban előrehozott választást és új Alkotmányt akarunk.”

Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a Ve. 118. § (5) bekezdése szerint az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgár az aláírásával látja el. E rendelkezés értelmében a már hitelesítési záradékkal ellátott – de a kezdeményezést támogató választópolgárok aláírásait és adatait még nem tartalmazó – aláírásgyűjtő ív másolatát először az aláírást gyűjtő polgárnak kell aláírnia. Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem felel meg a Ve. 118. § (5) bekezdésének, mivel azt az aláírást gyűjtő polgár aláírása számára fenntartott helyen a beadvány előterjesztője már aláírta. Az OVB rámutatott továbbá, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő szöveg nem tekinthető kérdésnek, ami további formai akadálya a hitelesítésnek.

A kifogás benyújtója szerint nem megalapozottak az OVB határozat indokai. Álláspontja szerint az általa feltett kérdés egyértelmű, világos és rövid.

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz címzett beadványához egy további országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát is csatolta. Az Alkotmánybíróság főtítkára a beadványt, valamint az aláírásgyűjtő ív másolatát további intézkedés céljából megküldte az Országos Választási Irodának.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a Ve. 118. § (5) bekezdése szerint az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgár az aláírásával látja el. E rendelkezés értelmében a már hitelesítési záradékkal ellátott – de a kezdeményezést támogató választópolgárok aláírásait és adatait még nem tartalmazó – aláírásgyűjtő ív másolatát először az aláírást gyűjtő polgárnak kell aláírnia. Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya nem felel meg a Ve. 118. § (5) bekezdésének, mivel azt az aláírást gyűjtő polgár aláírása számára fenntartott helyen a beadvány előterjesztője már aláírta.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVB 67/2008. (II. 26.) határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. június 24.

*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. 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

Alkotmánybírósági ügyszám: 286/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 94. számában

**95/2008. (VII. 3.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján – *dr. Kovács Péter* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Kiss László* különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2008. február 18-ai ülésnapján elfogadott törvény alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

## I.

1. Az Országgyűlés 2008. február 18-ai ülésnapján törvényt fogadott el a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) módosításáról. Az elfogadott törvény (a továbbiakban: Btkm.) egy új büntetőjogi tényállást állapít meg gyalázkodás címmel. A Btk.-ba beiktatott új tényállás alapján vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő az, aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzettel, vagy a lakosság egyes csoportjaival, így különösen nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporttal kapcsolatban olyan kifejezést használ, vagy hírszettel, amely alkalmas arra, hogy a csoport tagjainak becsületét csorbítsa, avagy emberi méltóságát megsértse [181/A. § (1) bekezdés].

Ugyanígy büntetendő az, aki nagy nyilvánosság előtt olyan – különösen önkényuralmi rendszerre vagy eszmére emlékeztető vagy utaló – testmozdulatot tesz, amely alkalmas a magyar nemzet, vagy lakosság egyes csoportjai, így különösen nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport tagjai becsületének csorbítására, avagy emberi méltóságának megsértésére [181/A. § (2) bekezdés].

A 181/A. § (3) bekezdés alapján nem büntethető, aki politikai párttal, vagy politikai közszereplést is folytató társadalmi szervezettel kapcsolatban közszereplésükkel összefüggésben az (1) bekezdésben meghatározott kifejezést használ vagy hírszettel, illetve a (2) bekezdésben meghatározott magatartást tanúsít.

2. A Btkm.-et a köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta, ezért a törvényt nem írta alá, hanem a 2008. február 29-én kelt indítványában – az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § a) pontja, 21. § (1) bekezdés b) pontja és 35. §-a alapján a Btkm. előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte.

2.1. A köztársasági elnök szerint a Btkm. – célját tekintve – közel áll a 18/2004. (V. 25.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh3.) vizsgált és alkotmányellenesnek minősített becsmélés tényálláshoz. A Btkm. lényegében abban különbözik a becsméléstől, hogy a gyalázkodás immateriális bűncselekményi tényállás, és a Btk. XII. fejezet III. címében, a szabadság és emberi méltóság elleni bűncselekmények között kapott helyet. Az elkövetési cselekmény akkor büntetendő, ha alkalmas arra, hogy a tényállásban említett csoport tagjainak becsületét csorbítsa, avagy emberi méltóságát megsértse. A tényállás megfogalmazása és immateriális jellege hasonló a Btk. rágalmas és becsületsértés tényállásaihoz, de amíg e két utóbbi tényállásnak van konkrét sértettje, az új, gyalázkodás elnevezésű tényállás sértettjei egy csoport pontosan meg nem határozható tagjai lehetnek.

A becsmélés és a gyalázkodás tényállások közötti különbségek ellenére az ABh3. alapján egyértelműen megítélhető a Btkm. alkotmányossága.

Önmagában az, hogy a jogalkotó a gyalázkodás tényállását a Btk. XII. fejezetének III. címében helyezi el, nem elegendő ok arra, hogy az uszítás szintjét el nem érő, becsmélő tartalmú közlés vagy magatartás esetében a véleményszabadságot olyan mértékben lehessen korlátozni, mintha egyéni jogsérelemlről volna szó. Ráadásul, a gyalázkodás esetében nem határozható meg olyan konkrét személy, akinek a méltóságát a cselekmény sérteni lenne alkalmas. A sértettek a lakosság egyes csoportjainak tagjai, így különösen a nemzeti, etnikai, faji, vallási csoportok tagjai lehetnek. Az indítvány szerint nem világos, hogy a magyar nemzet tagjai mennyiben lehetnek sértettek, e tekintetben az (1) és (2) bekezdés szövege eltér, és így normavilágossági aggályokat vet fel. A sértésnek a csoporttal kapcsolatosnak kell lennie, és a büntetőeljárás annak megállapítására irányulna, hogy a sértés mennyiben alkalmas az adott csoport pontosan be nem azonosítható tagja becsületének a csorbítására, méltóságának a sérelmére.

A Btkm. tehát nem közvetlenül másik alanyi alapjog, konkrét személyiségi jogsérelem érvényesítését és védelmét szolgálja. Mivel léteznek a szólásszabadságot kevésbé korlátozó, mégis hatékony eszközök a személyiségvédelemre, a Btkm., a súlyos büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát aránytalanul korlátozza.

2.2. A köztársasági elnök indítványa hangsúlyozza azt is, hogy a Btkm. abban az esetben is súlyos alkotmányos-

sági aggályokat vet fel, ha elfogadjuk, hogy személyiségi jogokat véd. A Btkm. alapján ugyanis a nyomozó hatóságok nem magánindítványra indítanának eljárást, így az új tényállás esetében nem érvényesül megfelelően az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének megfelelő sértetti önrendelkezési jog.

2.3. A 181/A. § (3) bekezdés alapján nem volna büntethető, aki politikai párttal, vagy politikai közszereplést is folytató társadalmi szervezettel kapcsolatban közszereplésükkel összefüggésben az (1) bekezdésben meghatározott kifejezést használ vagy híresztel, illetve a (2) bekezdésben meghatározott magatartást tanúsít. A köztársasági elnök úgy véli, ez a szabály nem szünteti meg a 181/A. § (1) és (2) bekezdésének alkotmányellenességét. A (3) bekezdés nem fedi le a kommunikációs alapjogok területét, így számos vonatkozásban az alkotmányellenesség továbbra is fennáll. A véleményszabadság ugyanis nemcsak a közügyek megvitatását biztosítja, hanem az egyén önkifejezését, személyiségének szabad kibontakoztatását is. A Btkm. alapján a büntetőjogi korlátozás ez utóbbira is kiterjedne.

Ráadásul a 181/A. § (3) bekezdése a közügyek megvitatását leszűkíti a politikai pártok és politikai közszereplést folytató társadalmi szervezetek, valamint ezek tagjai közszereplésére. A meghatározás továbbá kizárja az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány, a bíróságok, a rendőrség, tehát a közhatalmi szervek, valamint az egyesületek, a média és az egyházak működése feletti nyilvános diskurzust is a közügyek megvitatásából.

## II.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor az Alkotmány alábbi rendelkezéseit vette alapul:

„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.”

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

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

2. A köztársasági elnöki indítvánnyal támadott Btkm. a következőképpen rendelkezik:

„A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 181/A. §-ának beiktatása:

### 1. §

#### *Gyalázkodás*

181/A. § (1) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzettel, vagy a lakosság egyes csoportjaival, így különösen nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporttal kapcsolatban olyan kifejezést használ, vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a csoport tagjainak becsületét csorbítsa, avagy emberi méltóságát megsértse, vétséget követ el és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki nagy nyilvánosság előtt olyan – különösen önkényuralmi rendszerre vagy eszmére emlékeztető vagy utaló – testmozdulatot tesz, amely alkalmas a magyar nemzet, vagy lakosság egyes csoportjai, így különösen nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport tagjai becsületének csorbítására, avagy emberi méltóságának megsértésére.

(3) Nem büntethető, aki politikai párttal, vagy politikai közszereplést is folytató társadalmi szervezettel kapcsolatban közszerepelésükkel összefüggésben

a) olyan kifejezést használ, vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a lakosság e csoportjához tartozó tagok becsületét, vagy emberi méltóságát megsértse,

b) a (2) bekezdésben meghatározott magatartást tanúsít.

2. § Ez a törvény 2007. június 1. napján lép hatályba.”

### III.

1. A köztársasági elnök indítványa a Btkm.-et elsődlegesen az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján tartotta alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság ezért mindelelőtt azt vizsgálta, hogy a gyalázkodó kifejezés használata, híresztelése, illetve a gyalázkodó testmozdulat kriminalizálása alkotmányesértő módon korlátozza-e a szabad véleménynyilvánítást. Ennek során azonban különös tekintettel volt arra, hogy büntetőjogi tényállás alkotmányosságáról kellett döntenie. A büntetőjogi beavatkozás alkotmányossága ugyanis az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő alkotmányos büntetőjog elve, valamint a 8. § (2) bekezdéséből származó alapjog-korlátozási feltételek alapján ítélt meg. Az alkotmányos büntetőjog szempontjából az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése az az alaprendelkezés, amely a jogállamiság általános normatív tartalmán túl védi az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, továbbá a 8. § (1) és (2) bekezdése alapján a törvényalkotó köteles az alkotmányos büntetőjog formai és tartalmi követelményeit érvényesíteni, amikor a társadalomra veszélyes magatartások köréből kiválasztja azokat, amelyek ellen a legsúlyosabb felelősségi rendszer, a büntetőjog eszközeivel kíván fellépni.

„Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülha-

tározottnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.” [először: 30/1992. (V. 26.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), ABH 1992, 167, 176.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), ABH 1999, 106, 110–111.]

Az Alkotmánybíróságnak tehát jelen ügyben is vizsgálnia kell, hogy a Btkm. a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelölte-e ki, és a büntetőjogi tényállás elég határozott-e. Különösen indokolt ez azért, mert a Btkm. a szabad véleménynyilvánítás alapjogát korlátozó szabályt tartalmaz.

2.1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában elismerte, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a személyiség szabad kibontakoztatása és a politikai közösség demokratikus működése szempontjából is kulcsfontosságú. Az Alkotmány 61. §-a alapján maga „a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül”, e rendelkezés „nem bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében biztosítja csupán a szabad véleménynyilvánítást, hanem magát a véleménynyilvánítás lehetőségét részesíti védelemben” [először: Abh1., ABH 1992, 167, 179., legutóbb 75/2008. (V. 29.) AB határozat, MK 2008/80., 4889, 4897.].

Ez arra vezethető vissza, hogy a politikai közösség tagjainak alapjogi jogegyenlőségéből következően az Alkotmány alapján minden személyt egyenlően megillet a szólás joga, a demokratikus kommunikáció során tehát mindenki véleménye megjelenhet [Abh3., ABH 2004, 303, 308.]. Az alapjogi védelem ezért nem tagadható meg pusztán azon az alapon, hogy az elhangzottak mások érdekét, szemléletét, érzékenységét sértik, vagy azok egyes személyekre nézve bántóak, lealacsonyítóak. A szólásszabadság korlátozását nem alapozhatja meg a szélsőséges álláspont tartalma, kizárólag annak közvetlen, belátható következménye. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben, a Abh2.-ben és az Abh3.-ban ilyen megfontolások alapján tartotta alkotmányosnak az erőszakcselekmény nyilvánvaló, közvetlen veszélyével és az egyéni jogok sérelmével fenyegető cselekmények (gyűlöletre uszítás) büntetőjogi szankcionálását.

2.2. A véleménynyilvánító nemcsak szavakkal, hanem például képek, szimbólumok használatával, valamely ruhadarab viselésével is megoszthatja gondolatait a környezetével. A 13/2000. (V 12.) AB határozat és a 14/2000. (V. 12.) AB határozat alapján a jelképhasználat politikai véleménynyilvánítás, amelyet az Alkotmány 61. § (1) bekezdése védelemben részesít (ABH 2000, 56, 66.; ABH 2000, 83, 89.). E döntések csupán a szimbolikus beszéd egy-egy speciális, jól körülhatárolható formájától: a nemzeti jelképek megsértésétől és az önkényuralmi jelképek nem ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti

vagy tájékoztatási célú használatától tagadták meg az alkotmányos védelmet.

Az önkényuralmi rendszerre, eszmére emlékeztető vagy utaló testmozdulat szimbolikus beszéd. Ezért az arra vonatkozó büntetőjogi tényállás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság az Alkotmány 61. § (1) bekezdés alapján ítéli meg.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdését korlátozó Btkm. kellően határozott és szűkre szabott-e.

3.1. Az Abh1.-ben vizsgált gyalázkodás esetében az elkövetési magatartás a sértő vagy lealacsonyító kifejezések használata, illetve ilyen cselekmény elkövetése volt. Az Abh2. a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény elkövetése, az Abh3. pedig a sértő, lealacsonyító kifejezések használata (becsmérlés), illetve az ilyen cselekmény elkövetése, a megvetés kifejezésre juttatása (megalázás) elkövetési magatartásokat vizsgálta. Az Alkotmánybíróság mindhárom esetben az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével ellentétesen nyilvánította a szólásszabadságba tartozó cselekmények miatti büntetőjogi felelősségre vonást.

A Btk.-ba most beiktatott 181/A. § (1) bekezdés valamely csoporttag becsületének csorbítására, emberi méltóságának megsértésére alkalmas kifejezés használatát, híresztelését büntetné. A (2) bekezdés pedig különösen az önkényuralmi rendszerre, eszmére emlékeztető vagy utaló, becsületcsorbításra, illetve az emberi méltóság megsértésére alkalmas testmozdulatot szankcionálná. Vagyis a bűncselekmény abban az esetben is megvalósulna, ha az elkövetési magatartások alkalmatlanok volnának a köznyugalom megzavarására, és akkor is, ha a kifejezés vagy testmozdulat a körülmények folytán nem járna annak veszélyével sem, hogy az egyéni jogokon sérelem esne.

Ráadásul, a „különösen önkényuralmi rendszerre vagy eszmére emlékeztető vagy utaló testmozdulat” végzését mint elkövetési magatartást a jogalkotó nem határozta meg kellően pontosan. Annak megítélése, hogy valamely testmozdulat kit mire emlékeztet, vagy mire utal, egyénenként változik. A 181/A. § (2) bekezdés alkalmazását e rendkívül szubjektív tényállási elem önkényessé teheti. Emellett a jogalanyok számára sem világos, hogy pontosan melyek azok a magatartások, amelyek miatt az elkövető büntetőjogi felelősségre vonása várható.

Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataival összhangban jelen határozatában is úgy ítéli meg, hogy a gyalázkodás tényállásába foglalt magatartások alkotmányosan nem büntethetők. Gyalázkodó kifejezések használata, híresztelése és az ilyen testmozdulat végzése önmagában nem jár az erőszak közvetlenül jelen lévő, világos veszélyével, és egyéni jogok sérelmével sem fenyeget.

3.2. A gyalázkodás tényállás szövegéből világosan kiolvasható, hogy a bűncselekmény sértettjei nem konkrét személyek, hanem egy csoport pontosan meg nem határozható tagjai.

A gyalázkodás immateriális veszélyeztető vétség, amely esetében a jogsértő eredmény és a közvetlen ve-

szélyhelyzet nem tényállási elem. A bűncselekmény megállapításához nincs szükség arra, hogy az elkövető magatartása eredményeképpen konkrét személy becsülete, emberi méltósága sérüljön. Elegendő, ha a használt kifejezés vagy testmozdulat elvileg alkalmas arra, hogy az érintett csoport valamely általában vett tagjának becsületét csorbítsa, emberi méltóságát megsértse.

Az Abh3.-ban vizsgált becsmérlés materiális bűncselekmény, amely tényállási elemként követeli meg az emberi méltóság sérelmét. „Önmagában azonban az emberi méltósághoz való jog sérelme kitétel sem teszi elkerülhetetlenül szükségessé a speciális büntetőjogi tényállást” (ABH 2004, 318.). Még kevésbé áll tehát összhangban az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével a most vizsgált gyalázkodás, ahol a büntetőjogi tényállásba foglalt ‘sérelem’ csupán feltételezés, konkrét személy meghatározott jogának ténylegesen bekövetkező sérelme vagy annak közvetlen veszélye nem tényállási elem.

3.3. A Btkm. alapján nem világos, hogy a lakosság egyes csoportjainak pontosan meg nem határozható tagjaiin kívül kik tartoznak a sértetti körbe. A 181/A. § (1) bekezdés büntetendővé teszi a magyar nemzettel kapcsolatos olyan kifejezés használatát, híresztelését, amely alkalmas arra, hogy valamely csoport vagy a magyar nemzet tagjainak becsületét csorbítsa, avagy emberi méltóságát megsértse. Ezzel szemben a 181/A. § (2) bekezdésből az olvasható ki, hogy büntetendő volna a magyar nemzet becsületének csorbítására, emberi méltóságának megsértésére alkalmas testmozdulat. A becsület és a méltóság az emberi minőséghez tapad. A 181/A. § (2) bekezdése értelmezhetetlen, és az (1) bekezdésnek ellentmondóan szabályoz, ezért nem felel meg az alkotmányos büntetőjog azon követelményének, hogy a tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie.

3.4. A Btkm. védendő jogi tárgyként nem a köznyugalom, a társadalmi béke fenntartását jelöli meg. Az Abh3.-ban vizsgált becsmérléshez képest a gyalázkodás tényállás a Btk. személyek elleni bűncselekmények fejezetében, a szabadság és emberi méltóság elleni bűncselekmények cím alatt kapott helyet. Nem csak ez a tény, a tényállás szövege is jelzi, hogy az közvetlenül az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében garantált emberi méltóság alapjoga, illetve az abból fakadó személyiségi jogok, különösen a becsület védelmére irányul.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státusz meghatározójaként, az emberi élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan [22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 260.]. „[A]z abszolút jellegű lényeges tartalmat a minden ember egyenlő méltósága testesíti meg” [35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166.]. Az emberi méltósághoz való jog azonban más jogok forrásaként is megjelenik. Az önrendelkezési jog, a magánszféra vagy a jó hírnév joga, illetve a becsületvédelem az emberi méltósághoz való jogból fakad, de azzal nem azonos.

A törvénymódosítás azt próbálja biztosítani, hogy a gyalázkodó kijelentések és testmozdulatok abban az esetben is szankcionálhatók legyenek, ha a sértettek személye nem állapítható meg. A Btkm. ezáltal azonban nemcsak a konkrét személyek becsületét, méltóságát sértő magatartásokat büntetné, hanem a gyűlöletbeszéd minden formáját, az általánosításokat tartalmazó rasszista kijelentéseket is, amelyek esetében az „érintettek” vagy a magukat „érintettek” vallók nincsenek rákényszerítve arra, hogy bekapcsolódjanak a gyűlölködők közötti kommunikációba, hogy azt végigkövessék, s hogy az egyes sajtótermékekben szembesüljenek a gyűlölködő nézetekkel. Az persze elkerülhetetlen, hogy az érintett csoporthoz tartozó személy tudomást szerezzen arról, léteznek olyan személyek, akik arról a csoportról, amelyhez ő tartozik, vagy amelyhez őt a külvilág besorolja, megvetéssel, gyűlölettel viselkednek, és ennek hangot is adnak. Az alkotmányos demokrácia azonban nem fojtja el a szélsőséges hangokat pusztán azok tartalma miatt. Demokratikus társadalomban ugyanis az ilyen általánosító rasszista beszéd nem tud változtatni azon a tényen, hogy az állam szempontjából minden polgár egyenlően értékes és az alapjogokkal egyenlően rendelkező személy.

A Btkm. jelen formájában az ilyen, általánosításokat tartalmazó beszédet is büntetné. Nem tényállási elem ugyanis, hogy a támadott csoporthoz tartozó személyek bármely módon részesei legyenek e kommunikációnak: a rasszista kijelentéseket meghallgassák, figyelemmel kövessék, azzal más módon kapcsolatba kerüljenek.

Pedig ezek azok az esetek, amikor a véleménynyilvánítás nemcsak egyes személyek érzékenységet, méltóságérzetét, hanem alkotmányos jogát is sérti. Például, ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől [„foglyul ejtett közönség” 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 108.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, MK 2008/80., 4889, 4901.]. Ebben az esetben konkrét személy arra vonatkozó joga érdemes a védelemre, hogy a neki nem tetsző, adott esetben az őt sértő véleményt meghallgassa, vagy más módon vegyen róla tudomást.

Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság nyitva hagyta annak lehetőségét, hogy a törvényhozó a közösségek méltóságának védelméről a gyűlöletre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi eszközökkel gondoskodjék (ABH 1992, 167, 181.). Az Abh1. azonban arra is utalt, hogy a csoporthoz tartozók becsülete, méltósága érdemes a védelemre (ABH 1992, 167, 179.). A jog alanya tehát az egyén, ő léphet fel becsületének, méltóságának védelmében. Nem magának a közösségnek, mint meghatározatlan személyek összességének vagy a tagoktól elváló szervezetnek van méltósága, hanem a közösséget alkotó egyének emberi méltóságához való alanyi joga érdemes a védelemre. Ezt az értelmezést támogatja az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szövege, amely szerint minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

A személyek nemcsak az állampolgárok közösségéhez, hanem e körnél szűkebb csoporthoz, közösséghez is tartoznak. Az egyént e csoporthoz tartozására tekintettel is érheti olyan súlyú és intenzitású jogsérelem, amelynek orvoslására indokolt lehet akár a büntetőjog eszközeit is igénybe venni.

A Btkm. viszont nem korlátozza a büntetőjogi szankció alkalmazását azokra a súlyos esetekre, amikor a véleménynyilvánítás mások alkotmányos jogát sérti. Bár a Btkm. a becsület és az emberi méltóság fogalmakat használja, a szabad véleménynyilvánításhoz való joggal szemben nem áll olyan alkotmányos jog, amelynek védelmét a bevezetendő tényállás el tudná látni.

4. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének megfelelően az állam elsőrendű kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartása és védelme. Ez az alkotmányos parancs a gyűlöletbeszédet érintően különböző kötelezettséget ró a jogalkotókra, a jogalkalmazókra, a közhatalmat gyakorlóakra és a politikai élet alakítóira.

4.1. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből következően a törvényhozónak meg kell alkotnia azokat a jogszabályokat, amelyek lehetővé teszik a társadalmi együttélést megnehezítő és egyúttal jogsérelemmel járó gyalázkodó, becsmérítő közlésekkel szembeni fellépést. Eközben azonban figyelemmel kell lennie a szabad véleménynyilvánítás jogára.

A gyűlöletbeszéd fogalma igen sokrétű. Magába foglalja többek között a Btk. által a közösség elleni izgatásnak nevezett cselekményeket, az önkényuralmi jelképek használatát, a konkrét személyekkel szembeni gyűlölködő rágalmozást, becsületsértést és a „mindenkihez” szóló, általánosító, rasszista kijelentések közlését.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is különbséget tesz a gyűlöletbeszéd fogalmába tartozó cselekmények között. A Bíróság elfogadja, hogy egyes tagállamok szankcionálják a történelmi tények, elsősorban a népirtás tényének tagadását, megkérdőjelezését, jelentőségének kisebbsítését. Ezért az Emberi jogok európai egyezményének 10. cikke alapján nem marasztalta el az Egyezményben részes államokat a holokauszt megtörténtét tagadó könyv [*Garaudy v. France*], a megsemmisítő táborok létét kétségbe vonó kötet [*Remer v. Germany*] vagy a haláltáborok létezését szisztematikusan tagadó folyóirat [*Walendy v. Germany*] elleni fellépés miatt.

A Bíróság szerint azonban az Egyezmény 10. cikkének védelme kiterjed a háborús bűnösök kedvező színben való feltüntetésére [*Lehideux and Isorni v. France*] és a gyűlölködő kijelentésekre mindaddig, amíg azok nem alkalmassak erőszak szítására [*Sürek and Özdemir v. Turkey, Karatas v. Turkey*].

Egyes európai országok az Egyezmény gyakorlatához igazodva szankcionálják, ha valaki tudatosan tagadja, kisebbsíti, igazolni próbálja vagy helyesli a II. világháborúban történt népirtást. Ilyen például a belga „*Moreaux-törvény*”, a svájci Btk. 261bis. §, a francia *Loi Gayssot* és a



német § 130 (3) StGB. A gyűlöletbeszéd egyéb formáinak büntetendővé nyilvánításához a brit jogszabály a gyűlölet szításának szándékát követeli meg, és azt szankcionálja, ha a közlés, körülményei miatt nagy valószínűséggel gyűlöletet gerjeszt (*Public Order Act 1986, s. 17.*). A német büntető törvénykönyv a gyűlöletre izgatást, az erőszakra, hatalmaskodásra való felhívást, az emberi méltóságot sértő inzultálást, megvetést, gyalázást bünteti. (§ 130 StGB). Az általánosítások, a „mindenkihez” szóló gyűlölködő kijelentések azonban még a német alkotmánybírói gyakorlat alapján is a szabad véleménynyilvánítás jogába tartozó közlések [BverfGE 93, 266 (1995)].

Európában ma sem ismeretlen jelenség az idegengyűlölet, és néhol terjed a bevándorlókkal szembeni ellenségeskedés, sok esetben erőszak. Ezt felismerve az Európai Unió a tagállami jogi előírások harmonizálását szolgáló kerethatározat elfogadását tervezi, amely a rasszista és az idegengyűlölettel kapcsolatos bűncselekmények visszaszorítását célozza. A kerethatározat-tervezet büntetőjogi szankcionálásonként tekinti a népirtás, az emberiség elleni vagy háborús bűncselekmény nyilvánosság előtti védelmezését, tagadását, annak erőszakra vagy gyűlöletre uszító módon történő banalizálását. Ezen túl, az 1. cikk alapján a tagállamok arra vállalnának kötelezettséget, hogy büntetendővé nyilvánítsák a faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti, nemzeti vagy etnikai hovatartozás alapján meghatározott személyek csoportjával vagy a csoporthoz tartozó személyekkel szembeni nyilvánosság előtti erőszakra vagy gyűlöletre uszítást. A kerethatározat-tervezet 7. cikk második bekezdése szerint azonban a kerethatározat nem kötelezi a tagállamokat olyan intézkedések meghozatalára, melyek ellentétesek a tagállamoknak a véleménynyilvánítási és az egyesülési szabadságra vonatkozó alkotmányos elveivel. E nemzetközi dokumentum sem kötelezné tehát a törvényhozót az alkotmányos lehetőségeken túlmenő intézkedésekre.

Az Alkotmánybíróság ismételt hangsúlyozza, hogy a jogalkotó a Magyarországot kötelező minden nemzetközi szerződés, így például az Egyezmény 10. cikkéből, a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 20. cikk 2. pontjából és a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New York-ban, 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény 4. pontjából következő kötelezettségeinek is az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően köteles eleget tenni [Abh3., 2004, 303, 304.].

A büntetőjog jelenleg biztosít eszközöket arra az esetre, ha a rasszista kijelentés az elhangzás körülményei folytán erőszak közvetlenül jelen lévő, világos veszélyével, és egyéni jogok sérelmével fenyeget. Az uszító beszéd és az erőszakos tett ma sem maradhat büntetlenül.

Ha konkrét személy becsületét valamely csoporthoz vagy közösséghez tartozása miatt éri sérelem, becsülete védelmében a Btk. 179. §-a és 180. §-a alapján magánindítvánnyal kezdeményezhet eljárást. Abban az esetben pedig, ha a rasszista beszéd az elhangzás körülményei folytán erőszakcselekmény veszélyével, egyéni jogok sérel-

mével fenyeget, és a jogsérelem a személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti, az elkövető a Btk. 269. §-a alapján, közösség elleni izgatás miatt felelősségre vonható. Emellett, a Btk. 174/B. §-a büntetni rendeli a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjának bántalmazását és arra kényszerítését, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön. A törvényhozó, ha úgy ítéli meg, hogy biztosítania kell a jog védelmét abban az esetben is, ha jogsérelem az egyént valamely csoporthoz tartozására tekintettel éri, az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított szabad véleménynyilvánítást tiszteletben tartva fogalmazhat meg az alkotmányos büntetőjog követelményeinek megfelelő büntető tényállást.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a büntetőjog eszközei mellett a személyiségi jogaiban sértett személy a Ptk. alapján polgári jogi igénytel lép fel, az egyenlő bánásmód követelményének a megsértése (hátrányos megkülönböztetés, zaklatás, jogellenes elkülönítés, megtorlás) pedig megalapozhatja az egyéni és közérdekű jogérvényesítést (az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény).

4.2. A jogalkotás mellett fontos szerep jut a jogalkalmazásnak. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből következően a jogalkalmazók kötelessége a jogrendszer meglévő normáinak, így például a Btk. 269. §-ának és 269/B. §-ának az alkalmazása. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem elégséges indok a jogalkotásra, hogy a Btk. alapján egyébként büntetendő cselekmények elkövetőinek felelősségre vonása bizonyos esetekben elmarad.

4.3. Végül az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a közélet állapotától is függ, hogy a lakosság egyes csoportjaival szembeni véleménynyilvánítás milyen hatást gyakorol a megsértett közösséghez tartozókra. A közhatalom gyakorlóinak az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből származó kötelessége, hogy az egyenlő emberi méltóságot tiszteletben tartva és védelmezve folytassák tevékenységüket. Ez a kötelezettség nemcsak az egyes hatáskörök gyakorlására vonatkozik, hanem irányadó minden közéleti megnyilatkozásra.

Ha a politikai élet alakítói elkötelezettek az Alkotmány alapértékei mellett, és következetesen megnyilvánulnak a kirekesztő nézetekkel szemben, akkor kifejezésre juttatják, hogy a megsértett csoportokhoz tartozók megfelelő támogatást és védelmet kapnak a politikai közösségtől. Ilyen környezetben a gyűlölet, a megvetés és az ellenézés hangjai elszigetelődnek, jelentéktelenné válnak és nem képesek jogsérelmet okozni.

5. Az Alkotmánybíróság szerint a Btk. 181/A. § (1) és (2) bekezdésének alkotmányellenességét nem szünteti meg a (3) bekezdésbe foglalt büntethetőséget kizáró ok.

A 181/A. § (3) bekezdés alapján nem büntethető, ha valaki a gyalázkodó kijelentést vagy testmozdulatot politikai párttal vagy politikai közszereplést is folytató társadalmi szervezettel kapcsolatban közszereplésükkel összefüggésben valósítja meg.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság jelen határozat III.2. pontjában is hangsúlyozta, az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a véleménykifejezés folyamatát részesíti védelemben. A 181/A. § (3) bekezdés önmagában nem teszi alkotmányossá a 181/A. § (1) és (2) bekezdését, mert az csupán szűk körben, a politikai pártot és a politikai közszereplést folytató társadalmi szervezetet érintő gyalázkodó kijelentések esetében biztosít büntetlenséget a megszólalók számára. A Btkm. akkor volna összhangban az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével, ha a (3) bekezdés a véleményszabadságba tartozó minden cselekmény esetében kizárná a büntethetőséget. Ez viszont azzal járna, hogy a Btkm. egésze értelmét vesztené.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 35. § (1) és (2) bekezdéseinek megfelelően eljárva – megállapította, hogy a Btkm. tág szabályozása aránytalanul korlátozza az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát, és a Btkm. szövegezése nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésből és a 8. § (1) és (2) bekezdésből következő alkotmányos büntetőjog határozottságot, egyértelműséget és az önkényes jogalkalmazás lehetőségét kizáró követelményeknek.

6. A köztársasági elnök indítványa alapján a 181/A. § akkor is súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel, ha elfogadjuk, hogy – bizonyos körben – személyiségi jogokat védhet. Ebben az esetben ugyanis ellentétes az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, mert nem biztosítja a sértett önrendelkezési jogát.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az emberi méltósághoz való alapjog magában foglalja az önrendelkezés szabadságát, amelynek „fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja.” [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35–36.; 20/1997. (III. 12.) AB határozat, ABH 1997, 85, 91.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 146.; 928/B/2000. AB határozat, ABH 2006, 1337, 1339.]

Az Alkotmánybíróság a perbeli önrendelkezés érvényesülését többnyire a polgári jogérvényesítés körében vizsgálta, s a polgári eljárások lényege, hogy az egyenrangú és mellérendelt pozícióban lévő felek az ügy urai, ezért ezekben az eljárásokban a rendelkezési jog széles körben érvényesül.

A büntetőeljárásokban ezzel szemben, főszabály szerint, nem érvényesül a sértett rendelkezési joga. A magánindítványra üldözendő bűncselekmények kivételével a sértett akarata ellenére is megindítható az eljárás.

A bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága a büntető igény érvényesítésében csak korlátozott mértékben játszik szerepet, mert a bűncselekmények a jogrend sérelmét jelentik, ezért büntető igénnyel az állam lép fel. Kivételes esetben, elsősorban a sértett kímélete miatt törvény a sértettet feljogosítja an-

nak eldöntésére, kívánja-e az elkövető megbüntetését. Ilyenkor a sértett erre irányuló szándéka nélkül a büntetőeljárást nem lehet megindítani, a már megindult büntetőeljárást pedig meg kell szüntetni. A törvényalkotó további döntése, hogy a magánindítványra büntetendő bűncselekmények esetében, büntetőpolitikai megfontolásokból a vád képviselőt is rábízza-e a sértettre magánvádas eljárásban, vagy pedig a magánindítvány előterjesztése után az eljárás hivatalból, közvédra folytatódik. [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 290.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 187.; 1042/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 1819, 1821–1822.]

A perbeli önrendelkezést büntetőügy kapcsán vizsgáló 37/2002. (IX. 4.) AB határozat és a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat is megerősítette azt a 40/1993. (VI. 30.) AB határozatban megjelenő álláspontot, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és a 70/K. §-a nem biztosít alkotmányos jogot a sértett számára a büntetőjogi felelősség bíróság általi elbírálására.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése pedig jelen esetben azért nem volt alkalmazható, mert a Btkm. nem követeli meg a sértettek felismerhetőségét, ugyanis nem konkrét személyek emberi méltósághoz való jogát és becsületét védi. A sértett kíméletére vonatkozó érv ezért ebben az esetben nem értelmezhető, mert nincs olyan személy, aki eldönthetné, sérült-e a becsülete, és ha igen, kívánja-e az elkövető megbüntetését.

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

Budapest, 2008. június 30.

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

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

#### **Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

Egyetértek a rendelkező résszel, de a magam a részéről az indokoláshoz az alábbi elemeket fűzöm hozzá.

## I.

Alapvető fontosságúnak tartom mindenekelőtt annak hangsúlyozását, hogy:

1. az Alkotmánybíróság a határozatban hivatkozott Abh1., Abh2. és Abh3. mellett több olyan határozatot hozott, amelyekben megfogalmazott tételek enyhítik azt a merevséget, ahogyan az Alkotmánybíróság e határozatainak üzenete nolens, volens rögzült a magyar joggyakorlatban és a jogirodalom egy részében;

2. hatályos nemzetközi jogi (és európaijogi) kötelezettségeink valóban előírják olyan jellegű cselekmények pönalizálását, mint amelyre az indítványt tárgyát képező Btkm. irányul; és

3. a szólás- és véleménynyilvánítási szabadság az alkotmányos értékrendre figyelemmel értelmezendő.

## II.

Tény, mint ahogyan azt maga a határozat is idézi, hogy már az Abh1. sem zárta ki a gyűlöltre uszítás alatti intenzitású cselekmény esetleges büntetőjogi szankcionálhatóságát. „Az Alkotmánybíróság határozata szerint a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöltre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék” (ABH 1992, 167, 181.).

Emellett azonban az Alkotmánybíróság – mindenekelőtt az önkényuralmi jelképek használatát érintő Btk. módosításról szóló határozatában – arra is rámutatott, „[j]ól lehet, hogy a törvény által védett értékek – mint a köznyugalom és a demokrácia értékei mellett elkötelezett közösségek méltósága – megsértésének büntetőjogi szankcionálása külön-külön esetleg más alkotmányossági elbírálás, illetve értékelés alá eshetne; mivel azonban az önkényuralmi jelképek használata e két értéket együttesen, egyszerre sérti, egymást felerősítő, kumulatív hatásuk jelentkezik, és ehhez kapcsolódik a közvetlen történelmi előzményeknek még ma is érvényesülő hatása” [14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 99.]. Arra is utalt, hogy „az alkotmányos értékekben megfogalmazódó célok védelme érdekében – a jelen történelmi helyzetben a büntetőjogi eszközrendszeren és szankciókon kívül más jogi eszköz a hatékony védelemre nem biztosított (*ultima ratio*)” (ABH 2000, 83, 99.).

Bizonyos jelentőséget tulajdonított az Alkotmánybíróság a kollektív emlékezetnek és a totalitárius rendszerek áldozatai személyes érzékenységének is: „A szóban lévő jelképeknek minden korlátozás nélküli, nyilvános, szabad használata a jelen történelmi helyzetben az emberi személy méltóságát tisztelő, ezért a gyűlölet és agresszió eszméit elítélő, a demokrácia értékei mellett elkötelezett minden személyt súlyosan sért, és különösen sérti a náciizmus és a kommunizmus üldözöttjeit. Magyarországon elevenen él a köztudatban és az üldözéseket túlélők közösségei-

ben a tiltott jelképekben sűrűsödő mindkét eszme emléke és a jelképek használata mellett elkövetett minden bűn; ezek nem merültek feledésbe. Közöttünk élnek a súlyos sérelmet szenvedett személyek és hozzátartozóik. A jelképek használata felidézi a még közeli múltat az akkori fenyegetésekkel, az embertelen szenvedéseket, deportálásokat és halált hozó ideológiákat” (ABH 2000, 83, 97–98.).

A méltóság mellett a demokratikus társadalom védelmére is a szólásszabadság legitim korlátjaként fogta fel: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a demokratikus társadalom védelmét jelenti az, s ezért nem alkotmányellenes, ha az állam a jelen történelmi helyzetben a demokráciával ellentétes, vagyis önkényuralmi hatalmi rendszerek adott jelképeivel kapcsolatos egyes konkrét magatartásokat tilt meg: a terjesztést, a nagy nyilvánosság előtti használatot, közszemlére tételt [Btk. 269/B. § (1) bekezdés a)–c) pontjai]” (ABH 2000, 83, 98.).

A jelen ügy szempontjából is van jelentősége annak, hogy az ún. kitüntetés adományozási határozatában az Alkotmánybíróság részletesebben foglalkozott a köztársaság alkotmányos értékrendjével, mint ami az Alkotmányban normatív módon meghatározott elsődleges (alapvető) értékekből, az Alkotmány normatív rendelkezéseiből megállapított alkotmányos elvekből és értékekből valamint az egyes jogági kódexekben megállapított értékekből áll. Ezek az „Alkotmányban foglalt elsődleges és leszármaztatott értékek egy hierarchikus értékrendet alkotnak, a normatív formában megjelenő elsődleges értékekből – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően – többféle leszármaztatott alkotmányos érték (elv) vezethető le” [47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620, 636.]. E határozatában az Alkotmánybíróság az Alkotmányban foglalt hierarchikus értékrend „csúcán” az emberi élethez és méltósághoz való alapjogot helyezte el, s ez alá sorolta be a véleménynyilvánítás szabadságát. (ABH 2007, 620, 637.)

Az alkotmányos értékrend figyelembevétele ugyanakkor egybeesik azzal a megközelítéssel is, amelyre az Emberi Jogok Európai Egyezménye épül és ahogyan az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlatában érvényesül, értve ezalatt, hogy nem vonatkozik azokra a megnyilatkozásokra, ideológiákra, amelyek tagadják magának az Emberi Jogok Európai Egyezményének is az értékrendjét. Ahogyan azt az Egyezmény 17. cikke megfogalmazza „az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozásra irányul.” Az Egyezmény 17. cikkének értékrendi fontosságát egyébként az Alkotmánybíróság maga is külön hangsúlyozta például az 57/2001. (XII. 5.) AB határozatban. A határozat beidéz számosat az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon ítéletei közül, amelyek mutatják azt a joggyakorlati irányvonalat, amely megtagadja a jogvédelmet az Emberi Jogok Európai Egyezm-

nyének értékrendjével összeegyeztethetetlen nézetektől, amikor tehát a szükségesség/arányosság tesztjének alkalmazása *ab ovo* fel sem merül (ABH 2001, 484, 491.).

Nézetem szerint tehát ma már önmagában nem, hanem csak a fentiek tükrében és a fentiek összefüggésében lehet idézni és értelmezni az Abh1.-nek sokszor hivatkozott mondatát. „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi” (ABH 1992, 167, 179.).

Megjegyzem, hogy az Abh1.-ben az ezt a mondatot követő másik mondatból is többnyire csak annak második fele kerül hangsúlyozásra: „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül” (ABH 1992, 167, 179.).

Úgy vélem, hogy a Magyarország által elfogadott, a hazai jogrendbe beépített nemzetközi szerződések [az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére figyelemmel], illetve az európai jognak azok a normái, amelyek kötelezőek és tartalmilag e tekintetben relevánsak (az Alkotmány 2/A. §-ának közvetítésével) adott esetben „ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátnak” tekinthetők.

E problémakört már az Abh3.-ban is megközelítette az Alkotmánybíróság. Itt azt mondta ki, hogy a „Magyarország által vállalt nemzetközi szerződéses kötelezettségek nem jelentik azt, hogy a jogalkotó a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot figyelmen kívül hagyhatná a szélsőséges megnyilvánulások elleni állami fellépés szabályozásakor. A nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítését célzó jogalkotás esetében is irányadó az Alkotmány által felállított jogvédelmi mérce, valamint a magyar Alkotmánybíróság által kialakított szükségességi/arányossági teszt” (ABH 2004, 303, 307.).

Nézetem szerint azonban ez a tétel bár elismeri a jogalkotó mozgásszabadságát, de ez is csak a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítésének parancsa, a *pacta sunt servanda* elv függvényében értelmezhető. A szükségességi/arányossági teszt a *pacta sunt servanda* teljesítését nem akadályozhatja, hanem a lehetséges megoldások közül az alkotmányos kiválasztását segítheti.

Amennyiben alkotmányosan nem lehetséges egy vállalt nemzetközi kötelezettség végrehajtása, úgy – amennyiben az állam nem kíván, vagy nem tud szabadulni az adott nemzetközi jogi kötelezettségtől – az alkotmányozó hatalomnak kell megtennie a megfelelő lépést. [Lásd ebben az értelemben: 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.]

### III.

Amikor az Abh1. a gyűlöltre uszítás büntetendőségét alkotmányosnak találta, ebben figyelembe vette a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi ENSZ-egyezményből (kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet) Magyarországra, mint részes államra háramló kötelezettségeket is (ABH 1992,

167, 175.). Hivatkozott erre az Abh3. is (ABH 2004, 303, 305.). Ennek a 4. cikke foglalkozik az államokat terhelő pónalizálási kötelezettségekkel:

„A részes államok elítélnek minden olyan propagandát és minden olyan szervezetet, amely egy bizonyos fajnak vagy egy bizonyos színű vagy etnikai származású személyek csoportjának felsőbbrendűségét hirdető eszméken vagy elméleteken alapszik vagy a faji gyűlöletet és megkülönböztetést valamilyen formában igazolni vagy előmozdítani igyekszik, és vállalják, hogy az ilyen megkülönböztetésre irányuló minden izgatás vagy eljárás gyökeres kiirtására haladéktalanul pozitív intézkedéseket hoznak és ebből a célból, kellő figyelemmel az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációjában foglalt elvekre és a jelen Egyezmény 5. cikkében világosan kifejtett jogokra, egyebek között:

a) Törvény által büntetendő cselekménnyé nyilvánítják a faji felsőbbrendűségekre vagy gyűlöltre alapozott eszmék terjesztését, a faji megkülönböztetésre való izgatást, valamint bármely faj, illetve más színű vagy más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló minden erőszakos cselekedetet vagy arra való izgatást, továbbá fagyűlölő tevékenység mindenféle támogatását, annak pénzelését is beleértve;

b) Törvényellenessé nyilvánítanak és betiltanak minden olyan szervezetet, valamint szervezett és minden egyéb propagandatevékenységet, amely a faji megkülönböztetést előmozdítja vagy arra izgat, az ilyen szervezetekben vagy tevékenységben való részvételt pedig törvény által büntetendő cselekménynek tekintik;

c) Nem engedik meg, hogy országos, vagy helyi hatóságok vagy közintézmények a faji megkülönböztetést előmozdítsák vagy arra izgassanak.”

Mint látható, ahogyan arra az 1965. évi ENSZ-egyezmény 4. cikke egyes fordulatainak kurziválásával is érzékeltetem, nem pusztán az erőszakos cselekményekre vonatkozik a büntetendővé nyilvánítás kötelezettsége.

Az ENSZ-egyezménynek nem pusztán a nyelvtani olvastata utal arra, hogy vannak tennivalók.

Ott, ahol van egy egyezmény, amelynek van egy olyan monitoring testülete, amelyet a részes államok felhatalmaztak az egyezmény végrehajtásának ellenőrzésére, ott az ezáltal adott értelmezést nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ilyen ebben az esetben a CERD, a faji megkülönböztetés minden fajtájának tilalmára felügyelő bizottság is. Ennek hatáskörébe tartozik többek között az ENSZ-egyezmény 9. cikke szerint „általános ajánlások” (*recommendations ordre général/general recommendations*) kibocsátása is, amelyeket hosszú évek óta *observations générales/general comments* cím alatt bocsátanak ki, amelyek a nemzeti jelentések feldolgozása és ellenőrzése alapján készített kommentárok. (Megjegyzem, 1989. szeptember 13-a óta Magyarország elismerte a CERD illetékességét arra is, hogy Magyarországról benyújtott, egyénektől származó panaszokat vizsgáljon ki.)

Az ENSZ-egyezmény 4. cikkének értelmezéséről készített XV. általános ajánlás 3. §-a (1993. március 23.) a cikk struktúráját követve elsőként a faji felsőbbrendűség vagy

gyűlölet terjesztését, a gyűlöltre izgatást, majd az erőszakot és negyedikként az erőszakra való izgatás büntetendőségét hangsúlyozza. Az Abh1.-ben is idézett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 20. cikkére emlékeztetve, hívja fel a 4. §-ban a figyelmet arra, hogy a nemzeti, faji vallási gyűlölet védelmezését, mint ami diszkriminációra, ellenségeskedésre vagy erőszakra vezet, törvény által is tiltani kell. A XV. általános ajánlás 5. §-a úgy értelmezi a rasszista tevékenység pénzügyi támogatásának büntetését, hogy az tulajdonképpen az „etnikai és faji különbségekre alapító” tevékenységre értendő. A 6. § pedig emlékezteti az államokat arra, hogy nem tudja elfogadni a CERD azt, a több állam részéről felvetett érvet, hogy a rasszizmusnak tényleges rasszista tevékenységben kell materializálnia ahhoz, hogy ilyen természetű szervezeteket be lehessen tiltani.

(Mindezeket a 2000. augusztus 16-án elfogadott, a cigányokat sújtó diszkriminációról készített XXVII. általános ajánlás szintén érintette.)

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának végrehajtására felügyelő bizottság (HCR) által 1983. július 29-én elfogadott 11. sz. általános értelmező megjegyzés szerint nemcsak a nyílt hirdetést, hanem az igazolására törekvést (*propaganda and advocacy*) is szankcionálni kell.

A közösség elleni izgatásnak a hatályos, az Abh1.-re visszamutató rövidített formája (Btk. 269. §) a gyűlöltre uszítást bünteti, így azonban az ENSZ-egyezményből fakadó kötelezettség – nézetem szerint – csak részben teljesül. Azért csak részben, mivel ott nemcsak az erőszak és nemcsak az izgatás (*incitation /incitement*), hanem például a terjesztés is büntetendő.

Nem csak arról van tehát szó, megállapítható: helyesen tette az Abh1., hogy a gyűlöltre uszítás szintje alatti tevékenységek pönalizálását nem zárta ki, hanem azt is látni kell, hogy van egy aktív, hatályos nemzetközi kötelezettség, amelynek eleget kell tenni, amely azonban csak részben történt meg. (E vonatkozásban ugyanis nem tettünk fenntartást az 1965-ös ENSZ-egyezményhez.)

Az, hogy a választott megoldás alkotmányosan helyes-e, egy ettől független kérdés.

Nézetem szerint a jogalkotó saját munkáját könnyítené meg azzal, ha ezen a területen minél szorosabban kapcsolódna az ENSZ-egyezmény szóhasználatához, azt és csak azt pönalizálná, amiről ott szó van.

Van tehát még teendő lépés, és megtehetőségét pedig számos egyéb nemzetközi okmány is alátámasztja.

A Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye, amelynek Magyarország is részes állama, és amelyet az 1999. évi XXXIV. törvénnyel hirdetett ki, szintén idevágó kötelezettséget hordoz, ha nem is utal egyértelműen büntetőjogi vagy polgári jogi megközelítésekre. A megoldás megtalálásában az államnak szabad kezét ad. A 6. cikk (2) bekezdése szerint „A felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő intézkedéseket hoznak olyan személyek védelmében, akik hátrányosan megkülönböztetők, ellenséges vagy erőszakos fenyegetések és

cselekedetek áldozatai lehetnek, etnikai-, kulturális-, nyelvi- vagy vallási identitásuk miatt.”

Van az Európa Tanácson belül egy, javarészt tagállami ombudsmanokból álló, a rasszizmus és az intolerancia ellen létrehozott testület (*European Commission against Racism and Intolerance* – ECRI), amely ajánlásokat kibocsátva és azok végrehajtásáról az államokat beszámoltatva részben szintén kisebbségvédelmi tevékenységet folytat. Ajánlásaiban az ECRI többek között azt is hangsúlyozta, hogy a futball-huliganizmussal, a gyűlölet-beszéddel, az interneten terjesztett rasszista anyagokkal vagy a magán-szférában rasszista szempontokra utaló megkülönböztetésekkel szemben az állam nem maradhat tétlen, fel kell lépnie, és szükség esetén jogszabályi reformok révén is.

Az ECRI jogilag kötelező határozatokat nem hoz ugyan, de az államok elfogadják az általa végzett monitoring tevékenységet.

Különösen a 2002. december 13-án elfogadott 7. számú ajánlásban beszélt részletesen az ECRI azokról a lépésekről, amelyek megtétele kívánatos lenne. Ezekben érintette az alkotmányjogot (szólásszabadság korlátozhatósága: II/3.), polgári jogot és közigazgatási jogot („faji alapon” történő zaklatás (*harcelement/harrassment*) szankcionálása III/15., közfinanszírozásból kizárás, feloszlítás rasszizmus támogatása miatt III/16. és III/17.), büntetőjogot (erőszakra, gyűlöltre, megkülönböztetésre felhívás, sértések, nyilvános megszegényítés, rasszista irodalom terjesztése, terjesztési célú raktározása, a népirtás, háborús bűncselekmények, emberiség elleni bűncselekmények tagadása, banalizálása, apológiája, IV/18.).

A fent említett ECRI-nek Magyarországról készített 2. és 3. jelentése is érintette ezt a problémát. A harmadik jelentés (CRI (2004) 25, 2003. december 5-én készült, de csak az AB határozat után hozták nyilvánosságra, 2004. június 8-án). E dokumentum 14. §-ában üdvözölte a Btk. akkori módosítását, de röviden utalt arra is, hogy bizonyos alkotmányossági aggályok merültek fel. Bízva abban, hogy ezek megnyugtatóan megoldhatók, címezte Magyarországhoz a 15. §-ban azt az ajánlást, hogy „a jognak büntetnie kell a rasszista aktusokat, ideértve a népirtás rasszista célzatú tagadását, rasszista anyagok rasszista célú terjesztését és osztogatását, rasszista csoportok életre hívását és tevékenységét.”

Ugyanezekon a területeken a Miniszteri Bizottság hasonló tartalommal több ajánlást is elfogadott. Ilyen a Nyilatkozat az intolerancia ellen (1981) vagy a gyűlöletbeszédről szóló (97) 20 sz. ajánlás, amelyet az Abh3. is érintett (ABH 2004, 303, 306–307.).

Az EU rasszizmussal és az idegengyűlölettel szembeni fellépésről szóló kerethatározat tervezetére az Alkotmánybíróság jelen határozata is hivatkozik, akárcsak tette azt már az Abh3. is. Ez azonban még mindig nem vált a közösségi jog részévé és mai formájában az erőszakra, illetve a gyűlöltre uszítással kapcsolja össze a cselekmények büntetendőségét, azaz nem ugyanazokat az intenzitású cselekményeket veszi célba, mint a Btkm. „gyalázkodás” bűncselekménye.

Hatályossága miatt is ennél fontosabbnak tartom a 2000/43/EK irányelvet, amely szerint „2. cikk (3): (...) a zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy magatartását megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki. Ebben az összefüggésben a zaklatás fogalma a tagállamok nemzeti jogszabályaival és gyakorlatával összhangban határozható meg.”

#### IV.

Az ún. önrendelkezési jog és a magánindítvány hiányában történő eljárás összefüggéseit illetően magam sem látok alkotmányos akadályt. A Btk. 183. §-a maga is megtöri az előző cikkekben felsorolt bűncselekmények lineáris jellegét, hiszen amikor úgy rendelkezik, hogy a 176–177. és a 178–181. §-okban meghatározott bűncselekmények elkövetői magánindítványra büntethetők, akkor ezzel a 177/A. (visszaélés személyes adattal) és 177/B. (visszaélés közérdekű adattal) §-ok szerinti cselekményeket ez alól kiveszi. Önmagában a 181/A. §-ként való beiktatás – a jelenlegi 183. § módosítása nélkül is – tehát nem okoz koherencia zavart.

Az Alkotmányból, illetve annak 54. §-ából, (az emberi méltósághoz való jogból levezett önrendelkezési jogból) az már nem vezethető le, hogy a bűncselekmény sértettjének (*a fortiori* összes sértettjének) akaratnyilatkozata szükségképpen alkotmányos előfeltétele a büntetendőségnek. (Kegyeletsértés esetében – ahol a hozzátartozó, illetve az örökös jogosult magánindítvány előterjesztésére –, is elképzelhető, hogy a hozzátartozók, illetve az örökösök magánindítványai nem egyhangúságot tükröznek, illetve benyújtásuk nem egyeztetve történt.)

Nézetem szerint egyébként vélelmezhető, hogy az 1965. évi ENSZ-egyezmény idézett 4. cikkében foglalt cselekmények esetében a közösség tagjai maguk is sérelmesnek tekintik az abban foglalt cselekményeket. A nemzetközi büntetőbírói gyakorlat egyebekben irrelevánsnak tekinti az érintett beleegyezését az ilyen természetű jogsértésekbe, többek között arra is tekintettel, hogy erga omnes/jus cogens normákról van szó. A kérdés dogmatikai élű fontosságára tekintettel megjegyzem, hogy az ENSZ Nemzetközi Büntetőbíróháza a fegyveres összeütközések során elkövetett személyi méltóság elleni támadások bűncselekményét illetően a Bűncselekmények tényállási elemei c. dokumentumban hangsúlyozza, hogy „egyértelmű, hogy az áldozatoknak nem kell személyesen tudatában lenniük a bánásmód megalázó vagy lealacsonyító jellegének.” [Eléments des crimes (ICC-ASP/1/3 (partie II-B) ) 8/2/b/xxi cikk magyarázata (49. jegyzet), 30. o és 8/2/c/ii cikk magyarázata (57. jegyzet), 37.o]

Mejgjegyzem, hogy ugyanezek a szabályok (ti. e cselekményekben a büntetőjogi üldözhetőség elválasztása a sértett akaratától, pontosabban akaratnyilatkozata hiányától)

kiemelkedő fontosságúnak szánt jogtechnikai elemként kerültek be a határozatban is érintett rasszizmus és idegengyűlölet elleni büntetőjogi fellépések részleges harmonizálását célzó, a határozatban is hivatkozott EU-kerethatározat tervezetébe.

#### V.

Maradéktalanul egyetértek a határozat indoklásának azokkal az elemeivel, amelyek szerint a „gyalázkodás” bűncselekménye tekintetében a törvényhozó által választott megoldás úgy a sértetti kör és elkövetési magatartás túlzottan bizonytalan körvonalazásakor, mint a büntethetőséget kizáró ok megfogalmazásakor, nem vette kellően figyelembe a normavilágosság alkotmányos kritériumait. Megítélésem szerint jelentősen túlmént így azokon a kereteken is, amelyek az 1965. évi ENSZ-egyezményből még okszerűen következtek volna.

Budapest, 2008. június 30.

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

#### **Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

Egyetértek a határozat rendelkező részével. Ugyanakkor álláspontom szerint a Btkm. alkotmányellenességét kizárólag a szövegezésnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközése (a jogbiztonság, mint a jogállamiság egyik összetevőjének sérelme) miatt kellett volna megállapítani. Az alábbiakban kifejtettek szerint aggályosnak tartom ugyanis a Btkm. alkotmányosságának az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére alapított, lényegében kizárólag az Abh1., az Abh2. és az Abh3. idézett tételeire hivatkozó vizsgálatát.

#### I.

1. Az Alkotmánybíróház a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi eszközökkel való korlátozhatóságának alkotmányos határaival több határozatában foglalkozott. A jelen határozatban szereplő és a köztársasági elnöki indítványban is felhívott döntések egyik közös alapja a szólás szabadságának tartalomtól független biztosítása. Az Abh1. szerint – amint ezt a határozat is idézi – az Alkotmány 61. §-a alapján maga „a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül”. (ABH 1992, 167, 179.)

Álláspontom szerint az Abh1.-ben szereplő következtetés azonban módszertani szempontból kifogásolható, s ez a körülmény – már ott, majd az Alkotmánybíróház későbbi döntéseiben méginkább – tartalmi torzulást eredményezett. A véleménynyilvánításhoz való jog érték- és igaz-

ságtartalom nélküli védelmének, csupán külső korlátai elismerésének, az ún. tartalomsemleges korlátozásnak az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága (a továbbiakban: Legfelsőbb Bíróság) által kidolgozott doktrínáját ugyanis anélkül vette át az Abh1., hogy figyelemmel lett volna az ennek hátterében lévő sajátosságokra. Nem vette tekintetbe azt a tényt, hogy a Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlata nyomán vannak olyan közlések, szövegek, amelyek egyáltalán nem, vagy nem teljes egészében élvezik a véleménynyilvánítási szabadságot garantáló első alkotmánykiegészítés védelmét. [Ezek közé tartoznak például az ún. „támadó szavak”. (Lásd erről részletesen a hazai szakirodalomban: Gáll Edit: Véleménynyilvánítási szabadság az Amerikai Egyesült Államok jogrendszerében. Jogtudományi Közlöny, 2007. 9. 395–406.)]

A jelzett módszertani hiányosságból fakad továbbá az ugyancsak a Legfelsőbb Bíróság által kidolgozott „*clear and present danger*” („bizonyos mértéket meghaladó veszélyeztetés”) tesztjének említése az Abh1.-ben, majd ennek kellő differenciálás nélküli alkalmazása az ún. gyűlöletbeszéd büntetőségével kapcsolatos felhívott alkotmánybírói határozatokban. (Lásd erről: Sajó András: Rasszista nézetek büntetésének alkotmányosságáról. In: Györgyi Kálmán ünnepi kötet. Szerk.: Geller Balázs. Budapest: KJK-Kerszöv, 2004. 479–509., különösen: 480., 488–491. és 494–496.) A „*clear and present danger*” teszt általános érvényű, eltérő jogi környezetben való alkalmazása a véleménynyilvánítás korlátaival kapcsolatos hivatkozott alkotmánybírói határozatokban további okokból is aggályos. Egyrészt nem veszi kellően figyelembe hazánk és az Amerikai Egyesült Államok történelme, kultúrája közötti különbségeket, másrészt azt, hogy a gyűlöletbeszéd korlátozhatósága tekintetében az európai megközelítés megengedőbb, mint az amerikai. (Az utóbbi állítást alátámasztja Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolásának vonatkozó része is.)

2. Utalok arra is, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatában a tartalomsemleges korlátozás elvét megtestesítő Abh1., Abh2. és Abh3. mellett léteznek a tartalomorientált korlátozás elvét követő döntések is. A 13/2000. (V. 12.) AB határozat és a 14/2000. (V. 12.) AB határozat, az ún. jelképhatározatok elismerik, hogy vannak olyan vélemények, amelyek tartalmukra tekintettel, még bűncselekménnyé nyilvánítás révén is korlátozhatók. A jelen határozat azonban az itt levont következtetések vizsgálatát, s így az azokkal való összhang megteremtését elmulasztotta.

3. A véleménynyilvánítás és ezen belül a gyűlöletbeszéd korlátozhatóságával szorosan összefügg az is, hogy a közbeszéd, közállapotaink, a társadalmi nyilvánosság és a tolerancia szint nem az Abh1., Abh2. és az Abh3. szerinti megközelítésnek megfelelően alakult. Az 1992-ben elfogadott határozat ebben a vonatkozásban a következőképpen fogalmazott: „Ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz; (...) Politikai

kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében „gyalázkodó”. A gyalázkodásra bírálat kell, hogy feleljen. E folyamatba tartozik az is, hogy számolni kelljen magas kártérítésekkel. Büntetőjogi büntetésekkel azonban nem a közvéleményt és a politikai stílust kell formálni – ez paternalista hozzáállás –, hanem más jogok védelmében az elkerülhetetlenül szükséges esetekben szankcionálni.” (ABH, 1992, 167, 180.) Jelen határozat lényegében megismétli ezt a bizakodást (III. 4.3.), annak vizsgálata nélkül, hogy az 1992-es döntésben megfogalmazott remény megvalósult-e, illetve, hogy helytálló-e kizárólag a szabad kommunikáció nyomán kialakuló toleráns társadalom elve alapján megítélni az egyes véleményeket, illetve korlátozhatóságukat. Elmaradt annak az (újra)értékelése is, hogy vajon tényleg paternalizmus-e, ha az állam az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével összefüggő intézményvédelmi kötelezettségének az uszítás szintjét el nem érő bizonyos jellegű becsmérlés/gyalázkodás esetén az adott magatartás arányossági követelményeket érvényesítő kriminalizálásával tesz eleget.

4. Az előzőekben kifejtettek szerint elmulasztott vizsgálatok következtében a jogalkotó számára kódolhatatlan az Alkotmánybíróságnak a tárgykörben hiányzó büntetőjogi tényállás megalkotására vonatkozó korábbi (Abh1.) és a jelen határozatban következőképpen megfogalmazott üzenete: „A törvényhozó, ha úgy ítéli meg, hogy biztosítania kell a jog védelmét abban az esetben is, ha jogsérelem az egyént valamely csoporthoz tartozására tekintettel éri, az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított szabad véleménynyilvánítást tiszteletben tartva fogalmazhat meg az alkotmányos büntetőjog követelményeinek megfelelő büntető tényállást.”

Az elmulasztott vizsgálatok nyomán valószínűleg kiderülhetett volna, hogy a konkrét személlyel szembeni rasszista beszéd büntetőjogi korlátozásának létezhet alkotmányosnak minősülő megoldása. Egy ilyen megoldás megtalálásához pedig véleményem szerint nem alkotmány módosításra, hanem a jelen határozat és az indítvány által irányadónak tekintett precedensek előzőekben említett megközelítés módjának, tételeinek felülvizsgálatára lenne/lett volna szükség.

## II.

A határozat indokolásának III. 6. pontjában foglaltakhoz az alábbi kiegészítést fűzöm.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság számos határozata leszögezi: „demokratikus jogállamban a büntető hatalom az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek büntetőjogi felelősségre vonására. Ebben a büntetőjogi rendszerben a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmeként szerepelnek és a büntetés jogát az állam gyakorolja.”

[40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH, 1993, 288, 289.] Bár az állam elismeri, hogy a bűncselekmények magánsérelmet is okozhatnak, főszabályként a büntető igény érvényesítése során a hivatalból való eljárás elve érvényesül. Kivételesen biztosítja csak a büntetőeljárás egyik magán-személyének a sértettnek azt a jogot, hogy kizárólagosan és véglegesen rendelkezzen a büntető igény érvényesítése felől. (34/B/996 AB határozat, ABH 2001, 849, 853–854.) Büntető igénye azonban akkor is csak államnak van, ha az eljárás magánindítványhoz kötöttsége, illetve egyes esetekben a váddal való rendelkezési jog sértettnek történő átengedése (magánvádas eljárás) révén a sérelmet szenvedett jogalany a büntető eljárás során a büntető igény érvényesítésére közvetlenül kiható módon eljárásjogi értelemben is kiemelt szerephez jut. Annak eldöntése, hogy a sértetti pozíció mikor váljék hangsúlyossá a jogalkotó feladata. Ennek során a jogalkotó – alkotmányos keretek között – számos körülményt mérlegelhet. Így tekintetbe veheti, hogy a magánszférába történő büntetőjogi beavatkozás nem minden esetben a leghatékonyabb módja a konfliktushelyzet végleges rendezésének; figyelemmel lehet a bűncselekmények differenciált tárgyi súlyára, társadalomra veszélyességére; [vö. 40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH, 1993, 288, 289.; 34/B/996 AB határozat, ABH 2001, 849, 853–854.]; a sértetti oldalon meglévő igényérvényesítési eszköztár korlátozott voltára stb. Szem előtt kell tartania továbbá azt is, hogy a büntető igény – közvád vagy magánvád kereti között történő – érvényesítésének módja a büntetőjogi garanciákra kihatóan nem eredményezhet különbségeket a terheltek helyzetében. A jogalkotó mérlegelési szabadságának határait azonban semmiképpen nem az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezetett sértetti önrendelkezési jog szabja meg. Ahogyan arra a határozat is utal, a sértettnek az Alkotmány arra nem biztosít jogot, hogy a büntetőjogi felelősség kérdésében a büntetőeljárásban részt vevő hatóságok közül mindenkor a bíróság döntsön. Ugyanígy nincs azonban az Alkotmányból levezethető joga a sértettnek arra sem, hogy az állami büntető igény érvényesítése mindig, vagy akár egyes bűncselekmény-típusok esetén az ő akaratától függjön. Nem vezethető le továbbá ilyen jogosultság a büntetőjognak az Alkotmánybíróság gyakorlatában is elismert saját dogmatikájából sem. A jogalkotót az alkotmányos büntetőjog szabályai a sértetti „önrendelkezés” szűkebb vagy tágabb érvényesülését meghatározó rendelkezések megalkotásakor csak arra kötelezik, hogy az Alkotmányban foglalt vagy abból levezetett büntetőjogi és büntető eljárásjogi garanciák ne sérüljenek. E körben azonban a büntetőeljárás szükségképpen korlátozó jellegéből következően nem az indítvány szerint felhívott alkotmányi rendelkezés a meghatározó.

Budapest, 2008. június 30.

Dr. Lévay Miklós s. k.,  
alkotmánybíró

## Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

### I.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak azt megelőzően, hogy a köztársasági elnöki indítványt elbírálta, át kellett volna tekintenie a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban kialakult gyakorlatát, s a szükségesnek mutató esetekben meg kellett volna erősítenie, más – alkotmányjogi érvekkel alátámasztható – esetekben pedig a precedens-jogát tovább kellett volna fejlesztenie. Erre két körülmény miatt is célszerű lett volna sort kerítenie:

a) A véleménynyilvánítás szabadságának vizsgálatához alapul szolgáló határozatok [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 36/1994. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219.] meghozatala óta hosszú idő telt el. Ez önmagában is felveti egy átfogó vizsgálat szükségességét. Valójában egy „hatásvizsgálatról” lenne szó, amely választ adhatott volna arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának joga és annak gyakorlatban történő alkalmazása miként hatott a jogalkotásra és a jogalkalmazásra, s ezeken keresztül – s részben tőlük függetlenül is – a szakmai és társadalmi közvéleményre.

b) A testület összetételének megváltozása a dolog természetesen rendje szerint újabb szempontok, nézőpontok megjelenését is magával hozta. Az esetleg egymással is divergáló nézeteket elvi-elméleti vitában kellett volna tisztázni, melynek végén a szóródó álláspontok is áttekinthetőbb csomópontokká sűrűsödhetek volna.

Ennek komoly beszámítási pontja a magyar jogállam (jogállamiság) mai „állapota”, valamint fejlesztésének lehetséges útjai és távlatai.

### II.

Úgy ítélem meg tehát, hogy lett volna hozadéka egy átfogó-szisztematikus vizsgálatnak. Ennek irányait (területeit) tézisszerűen az alábbiakban foglalom össze:

1. A jogállam (jogállamiság) megteremtése, fokozatos fejlesztése egy folyamat, amely a jogalkotó számára kötelezettségként rója az ezt biztosító intézmény- és jogi eszközrendszer folyamatos alakítását, igazítását is. „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre (...) A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.] A jogállammá válás, mint célkitűzés zsinórmértéket ad a jogi (törvényi) szabályozás számára, amelynek reagálnia kell azokra a jelenségekre is, amelyek időlegesen éppen hogy nem a kívánt és remélt jogállam (jogállamiság) megteremtése felé mutatnak. „Az adott történelmi helyzetet a jogállam keretein belül és annak kiépítése érdekében figyelembe lehet venni.” (ABH 1992, 77, 82.) Ennek mindössze egy komoly gátja van, az nevezetesen, hogy „[n]em lehet a történelmi helyzetre és a jogállam megkö-



vetelte igazságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait félretenni.” (ABH 1992, 77, 82.)

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően már korábbi határozataiban alkotmányossági vizsgálata körébe vonta, relevánsnak tekintette a történelmi körülményeket [28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.]. Már maga a 11/1992. (III. 5.) AB határozat is nyomatékosan kiemelte: „A rendszerváltozás (...) feszültségekkel jár. E feszültségeket kétségkívül fokozhatja, ha egyesek büntetlenül adhatnak kifejezést nagy nyilvánosság előtt bizonyos csoportokkal szembeni gyűlöletüknek, megvetésüknek, ellenérzésüknek” (ABH 1992, 167, 180.).

Az önkényuralmi jelképekről hozott határozatában az Alkotmánybíróság nyíltan vállalta ezt a „történelmi meghatározottságot”: „A múltban sérelmet elszenvedett emberekben és ezek különféle közösségeiben a jelképeknek a Btk. 269/B. §-ban tiltott használata méltán fenyegetettség-érzetet, konkrét tapasztalatokon alapuló félelmet ébreszthet, hiszen a jelképek a totalitárius eszmékhez kapcsolódó embertelenségek megismétlődésének rémét keltik fel. Az Alkotmánybíróság szerint, ha a büntetőjog által így megfogalmazott védett tárgy mellett más, alkotmányos értékek védelme más módon nem érhető el, a büntetőjogi korlátozás önmagában nem aránytalan; feltéve, hogy szükséges e jelképek használata ellen védekezni. Az, hogy ez a védekezés demokratikus társadalomban szükséges-e, függ a korlátozás jellegétől, személyekre gyakorolt hatásától.” [14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 92–96.]

Szükségét láttam volna annak, hogy a köztársasági elnöki indítvány tárgyát képező elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény támadott rendelkezéseinek tartalma is egy hasonló alkotmányossági vizsgálaton áteszen. Vajon a tervezett szabályozás háttérében meghúzódó egyenruhák, mozdulatok nem idéznek (idézhetnek)-e fel konkrét tapasztalatokon alapuló félelem- és fenyegetettség-érzetet, a külsőségek és a verbális megnyilvánulások egy része nem vetítheti-e előre a valahai totalitárius eszmékhez kapcsolódó embertelenségek megismétlődésének a rémét? A büntetőjogon kívüli egyéb eszközökben vajon elegendő garanciát lát-e az a zsidó származású öregasszony, akinek a szüleit, nagyszüleit hasonló egyenruhák viselői terelték a valahai embervágóhidak valamelyikére? Vajon ő is úgy érzi-e, hogy a külsőségekben (ruházatban) és magatartási formákban (kifejezésekben, szóhasználatban, testmozdulatokban) megjelenő „vélemény” ma is „igazság és érték-tartalmára tekintet nélkül” védendő? Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában kimondta, hogy „Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében megállapított szabad véleménynyilvánítás joga azt jelenti, hogy bárki gondolatát, meggyőződését szabadon formálhatja és azt megfelelő keretek között kinyilváníthatja.” (978/B/1990/3. AB határozat, ABH 1991, 527, 529.) A „megfelelő keret” vizsgálata feltehetően nem irreleváns az Alkotmánybíróság számára sem. Mindenesetre azt – éppen az elmúlt 4–5 esztendő tapasztalatai alapján – alkotmányjogi szempontból is vizsgálatra érdemes elemnek tartom. Valójában tehát itt nem

általában a véleménynyilvánítás szabadságáról van szó, hanem az „alkotmányos” véleménynyilvánítás szabadságáról.

Hasonló elvi bázison mondta ki az Alkotmánybíróság azt a tételt is, hogy el kell különíteni egymástól a szabad véleménynyilvánítás jogát e jog megjelenésének formájától és módjától [33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256, 260–261.]. Ugyanakkor e kettő között esetenként szoros kapcsolat is lehet. Etekintetben is szükségesnek láttam volna egy mélyrehatóbb alkotmányjogi vizsgálatot, tekintettel arra, hogy a támadott törvényi rendelkezések mögött is nem elhanyagolható részben a véleménynyilvánítás egészen durva, agresszív módjai álltak, amelyek önállóan is alkalmasak lehetnek a félelem- és fenyegetettség-érzés keltésére.

Hangsúlyozandó ugyanakkor: egyes cselekmények mikénti minősítése „korfüggő” és „politikai kultúra” függő lehet. Ez olyan körülmény, amely külön is indokolhatná a szabad véleménynyilvánításnak történelmi tükörben való elemzését. Jó példát szolgáltat ehhez az Egyesült Államokban a keresztégetés sorsának alakulása. Lássuk közelebbről:

Az Egyesült Államok jogfejlődésének iránya arra mutat, hogy a faji alapú gyűlöletbeszéd büntetethőségét szigorúbban kell kezelni. Bár egy korábbi esetben a Legfelső Bíróság alkotmányellenesnek ítélte a keresztégetést bizonyos körülmények között tiltó állami jogszabályt [R.A.V. v. City of St. Paul, 505 U.S. 377 (1992)], legutóbb ilyen tárgyban hozott döntése más megfontolások alapján viszont már eltérő eredményre jutott. A Virginia v. Black ügyben [528 U.S. 343 (2003)] a virginiai Legfelső Bíróság alkotmányellenesnek ítélte azt a virginiai jogszabályt, ami büntette az olyan keresztégető magatartást, amelynek célja személyek vagy személyek csoportjának a megfélemlítése. Indokolása szerint ez a szabály tartalom szerint különböztet közvetített vélemények között, s emiatt sérti a véleménynyilvánítás szabadságát. A Szövetségi Legfelső Bíróság alapos vizsgálatot végzett a keresztégetés történetének speciális amerikai gyökerei kapcsán és megállapította: a keresztégetés a Ku Klux Klán közös identitásának szimbólumává vált. A keresztégetés közvetlen üzenete a fenyegetett személyben a testi sérülés félelmének keltése, ez pedig valós fenyegetésnek (true threat) minősül, és a Klán erőszakos története alátámasztja, hogy a sérüléstől vagy haláltól való félelem nem pusztán hipotetikus [538 U.S. 354, 357 (2003)]. A Legfelső Bíróság véleménye szerint a törvényalkotó megtilthatja a megfélemlítő célú keresztégetést, mivel az a megfélemlítés különösen virulens formája. Az állam ezáltal a megfélemlítő üzenetek azon formáját tilthatja, amelyek a legvalószínűbben keltenek félelmet a testi sérülésektől [538 U.S. 360 (2003)].

A Legfelső Bíróság ugyanakkor alkotmányellenesnek találta azt a rendelkezést, amely önmagában bizonyítottan látta (prima facie evidence) a megfélemlítési szándékot pusztán a keresztégetés tényénél fogva. A Legfelső Bíróság ezt nem fogadta el alkotmányosnak, mivel ez tiltaná az olyan magatartásokat is, amelyek a megfélemlítés szán-

déka nélkül, pusztán politikai üzeneteket közvetítenek [538. U.S. 361–365 (2003)]. Ebből is látható, hogy a nézetek és a felfogások még meglehetősen képlékenyek, s feltehetően ezek szigorúbb vagy kevésbé szigorúbb volta függ a társadalom adott állapotától, konszolidáltságától. Mindenesetre azt a példa is világosan mutatja, hogy a való élet tényei és a történelmi fejlődés körülményei nem indifferensek az amerikai Legfelső Bíróság számára sem.

Határozott álláspontom az, hogy a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadságának egy olyan erőteljes védettsége alakult ki, amely a jövőre nézve is ténylegesen ellehetetleníti majd az emberi méltóságra, becsületre, jóhírnévre alapozott büntetőjogi szankcionálást. Az Alkotmánybíróság precedensjoga (amely a jelenlegi többségi határozattal most tovább izmosodott) egyre távolodik így a nemzetközi tendenciáktól is. Idézzük fel a német és a finn Btk. megfelelő tényállásait:

„130. § Izgatás

(1) Aki a köznyugalom megzavarására alkalmas módon

1. a népesség egy része ellen gyűlöletet szít, vagy ellene erőszak alkalmazását vagy önkényes rendszabályokat követel, vagy

2. azt szidalmazza, gyalázza vagy rágalmozza és ezáltal emberi méltóságát sérti,

három hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

[Fassung aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches vom 24.3.2005 (BGB. I S. 969) m.W.v. I.4.2005.]

A finn Btk. (578/1995) 8. cikke az Etnikai (faji) izgatás (Ethnic agitation) tényállása ugyancsak fennakadna a mostani többségi határozat rostáján: „Aki a közönség körében olyan nyilatkozatokat vagy más információt terjeszt, amelyben bizonyos faji, nemzeti, etnikai, vagy vallási csoport van fenyegetve, rágalmozva vagy sértegetve, faji izgatásért pénzbüntetéssel, vagy legfeljebb két év szabadságvesztéssel büntetendő.”

Ezek a büntetőrendelkezések konszolidált polgári demokráciák (jogállamok) büntető törvénykönyveiből valók. Nem vagyok benne bizonyos, hogy ezek kiállnák a magyar Alkotmánybíróság alkotmányossági próbáját. Minden bizonnyal olyanokként akadnának fenn, amelyek sértik a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot. Egyedül csak ez következhet ugyanis abból a tényből, hogy ténylegesen és érdemét tekintve a véleménynyilvánítás szabadsága nálunk abszolút (korlátozhatatlan) jogként funkcionál. Ilyenként pedig az – ad absurdum – e joggal való visszaélésig is elvezethet. (E nézetem alátámasztását látom a Legfelsőbb Bíróság Br. I. 1062/1996. számú, valamint Fővárosi Ítéltábla 3. Bf. 111/2003. számú határozatában.) Nem látok már én sem elegendő garanciát arra, hogy kellő védelemben részesülhessenek azok, akiket a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozva meghurcolnak. Osztom tehát Strausz János alkotmánybíró 18/2000. (VI. 6.) AB határozathoz fűzött különvéleményében írtakat: „Az alapjogként definiált véleménynyilvánítási- és sajtószabadság nem foglalja magába a tudatos valótlansá-

gok, ferdítések, torzítások, manipulációk közlésének és hirdetésének szabadságát, sőt, az utóbbi alkalmas az előbbi kiüresítésére, kioltására. Történelmi tények igazolják a tudatosan hazug propaganda, a politikai és társadalmi botránykeltés, a sajtó lealacsonyításának és eszközként történő felhasználásának káros hatásait. Korunkban az írott és az elektronikus média olyan tekintéllyel rendelkezik, hogy a közvélemény hajlamos a közölt információkat kellő ismeretek vagy kellő kritika nélkül valóságként elfogadni. Ezért jelentős érdek fűződik ahhoz, hogy az ilyen nyilvános közlések, közlemények, információk a valóságnak megfelelőjenek. A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága nem korlátlan, és e szabadságjogok határai csak addig terjednek, amíg mások jogait vagy a jogrendet nem sértik, vagy nem veszélyeztetik.” (ABH 2000, 132, 133.)

2. Behatóbb – elvi-elméleti összefüggésekre is kiterjedő – alkotmányjogi vizsgálatot igényelt volna az is, vajon van-e a közösségeknek méltósága? Ezt egy olyan alapkérdésnek tartom, amelynek tisztázása nélkül nem lehet választ adni arra sem, sérthető-e a „nemzet” egésze, illetőleg valamely „csoport” méltósága.

E tekintetben az Alkotmánybíróság precedensjogában csak bizonyos torzók találhatók. Eszerint: „Az Alkotmánybíróság határozata szerint a közösségek méltósága a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöletre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel gondoskodjon.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 181.] „Bár emberi méltósága csak a hatóságot képviselő hivatalos személynek lehet, a társadalom kedvező értékítéletére, megbecsülésére azonban maga a hatóság is igényt tarthat.” [36/1994. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 229–230.]

Hiányoznak tehát e téren is a kiérlelt kapaszkodók, s ennek az lett az egyenes következménye, hogy az Alkotmánybíróság nem rendelkezik ma olyan alkotmányjogi pilléren nyugvó szempontokkal, amelyek alapján képes lenne vizsgálni a közösségek (nemzet, csoport) méltóságát. Egy behatóbb elemző munka feltehetően számos hasznos következtetésig eljutathatta volna az Alkotmánybíróságot. A többségi határozat szerint az egyes személyeknek van emberi méltósága: ez a minőség tehát személyhez kötött. Mi van azonban az adott személy családjával? A család alkotmányos intézmény (Alkotmány 15. §). Alkotmányos védelem – méltósága megfosztása esetén – vajon csak valamely tagján keresztül „átsugárzás” révén illeti meg? Ugyanez a helyzet az ugyancsak „alkotmányos intézmény” (Alkotmány 68. §) nemzeti és etnikai kisebbségekkel is! Vajon ezek méltósága is csupán „alkotóelemeiken” (tagjaikon) keresztül illeti meg őket? Minden bizonnyal haszonnal járt volna, ha a „konkrét” csoportok méltósága felől is nyugvópontra juthatott volna egy átfogó-tisztázó vita.

3. Az Alkotmánybíróság a 18/2004. (V. 25.) AB határozatában megállapította: „Az Emberi Jogok Európai

Bíróságának a felfogásában, amely a magyar joggyakorlatot is alakítja és kötelezi, a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom alappilléreinek, haladásának és az egyén kibontakozásának egyik feltétele. Ez a szabadság az olyan véleményeket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek. Ezt követeli meg a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság, amely nélkül a demokratikus társadalom elképzelhetetlen. (Eur. Court H. R. *Handyside v. United Kingdom*, Judgment of 7 December 1976, Series A no 103, para 41.; *Jevsild v. Denmark*, Judgment of 23 September 1994, Series A no 298, para 37; *Zana v. Turkey*, Judgment of 25 November 1997, para 51.)” (ABH 2004, 303, 306.) Mindemellett a véleménynyilvánítás szabadsága nem abszolút (korlátozhatatlan) jog, hanem annak megjelölhető korlátai vannak. Ilyen korlátok az emberi méltóság, a becsület és a jó hírnév [36/1994. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 231.] Ugyanakkor e külső korlátok maguk is értelmezésre váró határozatlan tartalmú értékhorozók, amelyek éppen e jellegüknel fogva nem mindig képesek hatékony garanciákként funkcionálni. Jórészt erre is visszavezethetően – a véleménynyilvánítás szabadságának esetenkénti „túlhangsúlyozása” mellett – olyan bírói joggyakorlat rajzolódik ki Magyarországon, amely e jogot csaknem a korlátozhatatlan alapjogok terebélyesítésére toltta át. Mára eljutottunk addig, hogy a hatósági intézkedésekkel szembeni el-lenszegülés is a szabad vélemény kinyilvánításának számít, de ugyanígy az írott jogot is következmények nélkül felülírhatják jogellenes cselekmények, amelyek szabad véleményként részesülnek védelemben. (Az eset: igaz, hogy a vizitdíjat a róla szóló népszavazás eredményét akceptáló törvény csak 2008. április 1-jétől szüntette meg, de néhány intézményben az a hivatalos szervek (önkormányzatok) közreműködésével támogatott „vélemény” győzedelmeskedett, hogy a népszavazás eredménye „felülírja” a törvényt, ezért a vizitdíjat már azonnali hatállyal megszüntették.) Végső soron így mára már az lett az alapvető kérdés: el lehet-e jutni odáig, hogy éppen valamely fontos jogállami intézmény (itt: a – ténylegesen és érdemben korlátozhatatlan jogként viselkedő – véleménynyilvánítás szabadsága) válik veszélyessé magára a jogállamra? Tényleg minden jogkövetkezmény nélkül lehet a hazában a miniszterelnököket „leromázni”, „lehazaárulózni”, avagy a Köztársaság elnökét „beszari” alakként emlegetni? Lehet, hogy igen, de lehet, hogy nem. Ha azonban igen, ez a példa (és a mögötte megbúvó engedékenység) egy nekünk tetsző, jövőbeni jogállamot vetít-e előre? Tényleg olyan jogállamot akarunk, ahol még ez is a természetes közbeszéd része lehet? Érdemes lett volna erről is mélyreható vitát folytatni.

Megfigyelhető a „rendes” bíróságok menekülése is az ilyen ügyek elbírálása elől, s ha ezt nem tehetik, a lehető legenyhébb büntetést vagy pénzbeli kötelezést állapítanak meg a véleménynyilvánítás jogával visszaélők esetében. Az időmúlást is igen gyakran (amely a megsértetten kívüli okból következik be) az „elkövető” javára írják. A büntetőjogon kívüli egyéb eszközök (polgári jog) alkalmazása is

hasonlóképpen megszelídült. Nem tartozik ugyan az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogalkalmazás (itt: bírói jogalkalmazás) vizsgálata, annak tendenciáit azonban – mintegy sajátos visszajelzésként – ismernie kell. Egy széles körű, a véleménynyilvánításhoz való jog minden részletére kiterjedő, feltáró-elemző munkának az „élő jog” iménti figyelembevételére is gondot kellett volna fordítania. Észre kell venni: ha a véleménynyilvánítás szabadságát gyakorlatilag abszolút (korlátozhatatlan) jogként fogjuk fel (s az Alkotmánybíróság precedensei is ténylegesen ilyen értelmezésre biztatnak), lebéníthatjuk az államot, elbizonytalanítjuk az igazságszolgáltatást. „Önvédelmi” reflexek léphetnek működésbe, nem vagy nehezen ellenőrizhető lesz (a szervezet, a működési forma), amelyet ez létrehoz. Megszűnhet, de legalábbis romlik a hatékony jogállami ellenőrzés is.

4. A legmesszebbmenőkig egyetérttek Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indoklásában leírtakkal: minden bizonnyal hasznos lett volna a nemzetközi tapasztalatok szisztematikus feltérképezése is. Ha ebből a szelvényből mindössze az utóbbi évek nemzetközi monitoring-tesztületek megközelítési irányait emeltük volna ki, akkor is érdekes és mindképpen figyelemre méltó következtetésekig jutottunk volna el. Ennek középpontjában pedig az a konklúzió áll, hogy e szervezetek „megközelítése” és a magyar Alkotmánybíróság (változatlanul, rendületlenül és szilárdan a 1992-es és az 1994-es alkotmánybírói határozatokon nyugvó) értelmezése között fokozatosan nő a távolság. Ezt a különbséget nem lehet azzal elintézni, hogy a magyar Alkotmánybíróságnak jogában áll „jobbban védeni” egyes szabadságjogokat, vagy jogában áll bizonyos korlátozási lehetőségeket nem alkalmazni. A probléma gyökere abban keresendő – s ebben igaza van Kovács alkotmánybírónak –, hogy az Alkotmánybíróság esetenként másként értelmez bevett nemzetközi jogi fogalmakat, vagy bár áttemel közülük jónéhányat, de azoknak a helyét más összefüggés-rendszerben találja meg. Példa erre: „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartamára tekintet nélkül védi. (...) A véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai vannak: amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.]

Az Emberi Jogok Európai Egyezményét és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát elemezve az Alkotmánybíróság idézni szokta az Egyezmény 10. cikke 2. §-át érintő megszorító értelmezést: „Ez a szabadság az olyan véleményeket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek. Ez követeli meg a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság, amely nélkül demokratikus társadalom elképzelhetetlen.” [18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 306.] Csakhogy: ez a „tolerancia” csak az olyan véleményekre vonatkozik, amelyek nem sértik az Emberi Jogok Európai Egyezményének értékrendjét. Az Egyezmény 17. cikke ugyanis ki-

mondja: „Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozásra irányul.” A most idézett Egyezmény 17. cikkének értékrendi fontosságát az Alkotmánybíróság maga is kiemelte [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 491.]

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is lehetőséget lát tehát az értékrend figyelembevételére: az ezen értékrendet tagadó és az Emberi Jogok Európai Egyezményével ellentétes célú tevékenység nem élvez ilyen védelmet, az ilyen nézetek nem azok tehát, amelyek akkor is tolerálandóak lennének, ha „sértőek, meghökkenítőek vagy aggodalmat keltenek”. Csak ezzel az értelmezéssel válhat „alkotmányossá” hazánkban is a szabad véleménynyilvánításhoz való jog. Mintha erről megfeledkeztünk volna.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni – jóllehet még mindig csak tervezet – az Európai Unió 2007-ben született kerethatározatát sem, amely a rasszizmus és az idegengyűlölet bizonyos formái és megnyilvánulásai elleni büntetőjogi fellépésről szól. A tervezet értelmében, a tagállamokban az alábbi szándékos bűncselekményeket kell büntetendővé nyilvánítani és maximum 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetni:

– nagy nyilvánosság előtt megkülönböztetésre, erőszakra vagy gyűlöletre való izgatás (akár röpiratok, képek vagy más anyagok nyilvános terjesztése útján is) faji, bőrszín szerinti, vallási, származási, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek egy csoportja vagy a csoport tagja ellen;

– az alábbi – faji, bőrszín szerinti, vallási, származási, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek egy csoportja, vagy a csoport valamely tagja ellen irányuló – bűncselekmények nyilvános védelmezése, tagadása vagy durva banalizálása (amennyiben olyan módon teszik, amely alkalmas arra, hogy az ilyen csoporttal vagy a csoport valamely tagjával szemben erőszakra vagy gyűlöletre izgasson; (...))

A tagállamoknak a kerethatározat végrehajtására annak elfogadását követően majd két év áll a rendelkezésükre.

5. Magam az Alkotmánybíróság tagjaként mindig is a szabad véleménynyilvánításhoz való jog biztosításának híve voltam, és az is maradtam. Előfordult az is, hogy álláspontom etekintetben szigorúbb volt a testület tagjainak többségénél is [lásd az 57/2001. (XII. 25.) AB határozathoz fűzött különvéleményemet, ABH 2001, 484, 515.] Az elmúlt 6–7 esztendő történései nyomán azonban – s ezekről iparkodtam fentebb szólni – álláspontomban szükségképpen hangsúlyeltolódások mentek végbe, és mindezek mára már odáig juttattak el, hogy kijelentsem: a véleménynyilvánítási jog értelmezésénél ma már nem állhat meg az Alkotmánybíróság az 1992-es és 1994-es határozatainál.

Ezt a feltáró-értékelő munkát hiányolom a többségi határozatból, amely enélkül nem is adhat teljes értékű választ a köztársasági elnöki indítványra sem. Úgy gondolom tehát, az Alkotmánybíróságnak erről az alapról kellett volna megválaszolnia az indítványt. Ha ezt tette volna, eljuthatott volna akár az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 181/A. § (1) bekezdése alkotmányosságának a megállapításáig is. A 181/A. § (2) és (3) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását ugyanakkor – alapvetően az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére figyelemmel – magam is támogatom.

Budapest, 2008. június 30.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 236/A/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 98. számában

## 96/2008. (VII. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenessége előzetes vizsgálatára irányuló indítványa tárgyában – *dr. Kiss László, dr. Kovács Péter és dr. Trócsányi László* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés által 2007. október 29. napján elfogadott törvény alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatot a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országgyűlés 2007. október 29-i ülésnapján fogadta el a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényt (a továbbiakban: Ptk.) módosító törvényt (T/3719. számú törvényjavaslat, a továbbiakban: Ptkmód.). A köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvény kapcsán alkotmányossági aggályokat fogalmazott meg, ezért előzetes nor-

makontroll céljából megküldte azt az Alkotmánybíróságnak.

Az elnöki indítvány indokolása értelmében az elfogadott törvény aránytalanul korlátozza a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot. A személyhez fűződő jogok csak személyeket illelhetnek meg. Míg általános és nevesített személyhez fűződő jogai, alkotmányjogi értelemben emberi méltósághoz fűződő joga természetes személynek lehet, addig a jogi személyeket csak azok a személyiségi jogok illelhetik, amelyek jellegüknél fogva nem kötődnek kizárólagosan természetes személyekhez. Polgári jogi jogalanyisággal nem rendelkező személyösszeség esetében is csupán a személyösszeséget alkotó egyes ember méltósága szenvedhet sérelmet. A jogsértés lényegét tevő, közösségnek címzett sértés „átsugárzik” a közösséghez tartozó személyre, amely a fellépés lehetőségét biztosítja az egyén számára. Ezért az a személy (természetes vagy kereshetőségi joggal felruházott civil szervezet), aki a jogsértés esetén pert indít, a módosító törvény értelmében nem a közösség, hanem az egyén megsértett joga miatt kér bírósági jogorvoslatot.

Az elnöki indítvány utal arra, hogy a közösségek becsületvédelme megvalósulhat közérdekű, avagy személyes védelemmel. A jogvédelem mindkét esetben a szabad véleménynyilvánítás jogának korlátozását eredményezi, amelynek alkotmányossági megítélése azonban azonos.

A Ptkmód. megdönthetetlen vélelmet állít fel arra, hogy a közösségnek célzott sértés a közösség tagjának alanyi jogsérelmét eredményezi. A jogalkotó tehát közérdekű védelmet kíván biztosítani a személyes jogvédelemre jellemző alacsonyabb védelmi küszöb biztosításával és annak eszközeivel.

Az elnöki indítvány e megállapításokat követően az alapjogsérelmet abban jelöli meg, hogy a Ptkmód. szerinti megdönthetetlen vélelem eredményeként bármely, nyilvános és súlyosan sértő magatartás, amely a Ptkmód. által nyílt taxációval megjelölt lényeges, a társadalmon belül kisebbségben lévő személyiségvonással rendelkező közösséghez tartozó egyénre átsugárzik, alkalmas lehet a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására. A módosító törvény tehát nincs tekintettel sem a csoport és tagjai közötti viszony intenzitására, sem a csoportként értékelt közösség nagyságára, és körülhatárolhatatlanságára. Így a véleménynyilvánítással összefüggésben a jogalkotó akkor is megállapítja, hogy a közösségnek célzott sértés egyéni alanyi jogsértéssé transzformálódik, amikor pedig a közösség és az egyén közötti kapcsolat intenzitása kérdéses, vagy a közösség társadalmon belüli elkülöníthetősége, nagysága nem egyértelmű. Ez a véleménynyilvánítás szabadságának aránytalan korlátozására vezet.

Az elnöki indítvány értelmében egy közösség társadalmon belüli kisebbségi léte nem alapozza meg a Ptkmód. szerinti privilegizált helyzetét. Ezen állapot ugyanis nem jellemzi sem a közösség és az egyén közötti kapcsolatot, de nem teszi egyértelművé a személyiséget meghatározó tulajdonság fennálltát és az „átsugárzáshoz” szükséges intenzitást sem. Az indítvány értelmében a módosító törvény

rendelkezései a megsértett közösség számbeli kisebbségéhez kötik az egyéni jogérvényesítés lehetőségét. Ezért abban az esetben, amikor a jogvédelemre okot adó személyiségtulajdonságok a társadalom többségét jellemzik, úgy pusztán a számbeli többség az, ami kizárja a fellépés lehetőségét. Ez pedig az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére vezet.

A köztársasági elnök által kifejtett álláspont értelmében az aránytalanság tetten érhető abban is, hogy a közösség bármely tagja, valamint jogvédő szervezetek is jogvédelemért folyamodhatnak ugyanazon jogsértés kapcsán, a párhuzamoságok kizárása nélkül. A párhuzamosan indított perek esetében kényszerű alperesi fellépés pedig aránytalanul teszi a vélemény kinyilvánításával kapcsolatos helytállási kötelezettséget, különösen a többszörös kártérítési kötelezettség lehetőségére tekintettel.

Végül a köztársasági elnök indítványában alkotmányosan aggályosnak ítéli a közérdekű keresetindítás lehetőségének biztosítását, vagyis azt, hogy a személyhez fűződő jogként megjelenített „közméltóság” megsértése miatt emberi és állampolgári jogokat védő szervezetek is perindítási jogot kapnak. Az elnöki indítvány értelmezésében ez sérti az emberi méltósághoz fűződő jog részeként értelmezett önrendelkezés jogát. Mivel a jogalkotó ebben az esetben a közösség védelme érdekében engedi a jogvédő szervezetek fellépését, az ilyen közvetett és általános jogvédelem csak szűkebb lehetőséget adhat a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására. A módosító törvény azonban a jogvédő szervezetek igényérvényesítési lehetőségét a jogaikban sértett magánszemélyekhez hasonló körben szabta meg. A szabályozás ezen módja tehát szintén a véleménynyilvánítás aránytalan korlátozására vezet.

## II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„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.”

A Ptkmód. rendelkezései:

„1. § A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény a következő új 76/A. §-sal egészül ki:

76/A. § (1) A személyhez fűződő jog sérelmét jelenti különösen az a nyilvános, súlyosan sértő magatartás, amely faji hovatarozásra, nemzeti vagy etnikai kisebbségekhez való tartozásra, vallási vagy világnézeti meggyőződésre, szexuális irányultságra, nemi identitásra vagy a személyiség más lényegi vonására irányul, és személyek e vonással rendelkező, a társadalmon belül kisebbségben lévő körére vonatkozik.

(2) A jogsértő nem hivatkozhat arra, hogy sérelmezett magatartása nem közvetlenül és felismerhetően az (1) bekezdés szerinti sérelem alapján igényt érvényesítő fél vagy felek ellen irányult.

(3) A 84. § (1) bekezdése szerinti igények érvényesítése az a közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú társadalmi szervezet vagy alapítvány is jogosult, amelynek célja az emberi és állampolgári jogok védelme. A 84. § (1) bekezdés e) pontja szerinti igényt az említett szervezetek csak a sértett közösség érdekében és az e célra létrehozott valamely közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú alapítvány javára érvényesíthetik.

(4) Az (1)–(3) bekezdésben meghatározott igények érvényesítése iránt a jogsértést követő 90 napon belül indítható kereset. E határidő jogvesztő.”

### III.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásával kapcsolatos eddigi gyakorlatát.

1. A Ptkmód. törvényi indokolása szerinti célja az, hogy védelmet biztosítson bizonyos társadalmon belüli közösségekhez tartozó egyének számára az adott közösséget sértő megnyilvánulásokkal szembeni fellépésre. E megnyilvánulások totalitárius ideológiák elemeit idézik, mivel egy adott közösség és az ahhoz tartozó egyének ellen irányulnak, a közösség és az ahhoz tartozó személyek identitását alapvetően meghatározó tulajdonság becsmérlésével arra törekednek, hogy e közösséget és az ahhoz tartozó személyeket negatív színben tüntessék fel a társadalom előtt. Ezzel pedig tudatosan és folyamatosan megkérdőjelezzék ahhoz való jogukat, hogy őket egyenlő méltóságúnak tekintsék, és ekként kezeljék. A tendenciózus magatartásokból összeálló folyamat szélsőséges körülmények között az adott közösség teljes kiszolgáltatottságához vezethet. Az ilyen megnyilvánulások elleni védekezés a társadalom közügye. Az ilyen megnyilvánulások ugyanis ellentétesek a demokratikus jogállamok értékrendjével.

A Ptkmód. szabályozása révén két, a demokratikus társadalmakban alapértéknek tekintett jog: a véleménynyilvánítás szabadsága és a személyiségi jogok egymáshoz való viszonyának a megítélése a kérdés.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében szabályozott vélemény és véleménynyilvánítás szabadsága az alapjogok hierarchiájában kommunikációs „anyagjoként” kiemelkedő helyet foglal el. A véleménynyilvánítás a személyiség szabad kiteljesedésének egyik garanciája, ugyanakkor a társadalom demokratikus működésének alapja. Minden vélemény a szubjektum tükré, amely csak napvilágra kerülve válhat megítélhetővé, és a közgondolkodás meghatározójává, vagy káros hatásai miatt elutasítottá.

„Ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz” – állította az Alkotmánybíróság 1992-ben, és a demokratikus politikai kultúra vártnál lassúbb kialakulása miatt nincs ok ezt az optimizmust feladni [30/1992. (V. 26.) ABH 1992, 167, 180. a továbbiakban: Abh1.]. A társadalom toleranciája visszahat bármiféle jog gyakorolhatóságára. Szabad és működő társadalomban a szélsőséges, kirekesztő vélemény hangoztatása a társadalom alapjait és működőképességét nem veszélyezteti, ezzel szemben elutasításra vezet, így a kirekesztő szélsőséges nézeteinek hangoztatásával magát szorítja perifériára.

A Ptkmód. törvényi indokolása szerinti célja a „közösség méltósága” jogi védelmének megteremtése a polgári jog keretei között. Mivel a jogalkotói szándék eredményeként kialakult szabályozás alapvetően érinti a szabad véleménynyilvánítás jogát, ezért annak alkotmányossága az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában kialakított szükségesség-arányosság kritériumrendszerében vizsgálendő. Az Alkotmánybíróság által alapjog-korlátozás esetén következetesen alkalmazott teszt értelmében „[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 a másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen 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.” [Abh1. ABH 1992, 167, 171.] Az alapjog korlátozása tehát abban az esetben felel meg az alkotmányosság követelményeinek, amennyiben az szükséges, arányos, és a legitim cél elérése érdekében a legenyhébb eszköz.

2. A Ptkmód. céljából fakadóan a véleményszabadságot korlátozza. Szükséges ezért kiemelni azokat az alapvetéseket, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatából egyértelműen és következetesen kitűnnek a szólásszabadság vizsgálatakor:

Az Alkotmánybíróság konzekvens abban, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a kommunikációs alapjogok anyagoga, amely részben a társadalom demokratikus mű-

ködésének garanciája, részben pedig az egyéni önkifejezés, a személyiség kiteljesítésének egyik alapvető eszköze. [18/2004. (V. 25.) ABH 2004, 3003, 3005., a továbbiakban: Abh2.] A véleménynyilvánítás szabadságának ezért kitüntetett szerepe van az alapjogok között, ami meglehetősen szűkíti a törvényi korlátozás lehetőségeit. A véleménynyilvánítás szabadságának „valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.” [Abh1, ABH 1992, 167, 178.]

További, az Alkotmánybíróság eddig gyakorlatából levezethető általános érvényű mérce, hogy a véleménynek tartalom alapú korlátja nincs. Az Alkotmány a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül részesíti védelemben, mivel a véleménynek szorosabb a kapcsolata az azt kinyilvánító személy szubjektumával, mint annak valóságtartalmával. A véleménynyilvánítás szabadsága esetében tehát maga a véleménynyilvánítás ténye védett [Abh1, ABH 1992, 167, 179.], korlátja pedig csak külső, azaz más alap, vagy alanyi jog tiszteletben tartása, vagy egyéb alkotmányos cél lehet.

Általános érvényű megállapítás továbbá az is, hogy a szabad véleménynyilvánítás korlátozhatóságának mércéje a megsértett alapjog (alkotmányos cél) konkrét jellege: minél konkrétabb a szabályozással védett jogi tárgy, annál szabadabb a jogalkotó az alapjog korlátozhatósága tekintetében. Másképpen fogalmazva: minél távolabbi és absztraktabb az összefüggés a vélemény kinyilvánítása és annak sérelemben megnyilvánuló eredménye (a megsértett vagy érintett alanyi jog, vagy alkotmányosan értékelhető cél) között, a véleménynyilvánítás joga annál kevésbé korlátozható. Az Abh1. megfogalmazása szerint: „[a] vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely intézmény közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom)”. [ABH 1992, 167, 178.]

A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt tekintette át, hogy a fenti elvi megállapítások szem előtt tartásával a különböző jogágak esetében mikor, és milyen helyzetben minősült alkotmányosnak a szabad véleménynyilvánítás jogának korlátozása.

2.1. Az Alkotmánybíróság büntetőjogi tárgyú határozataiban a közrendet, közelebről a köznyugalmat olyan fontos és alkotmányosan értékelhető célnak tekintette, amely a kommunikációs anyagjog korlátozását szükségessé teheti. A Büntető Törvénykönyvről szóló – többször módosított – 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 269. §-ában szabályozott közösségi elleni izgatás tényállásának és módosításainak többszöri vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a közrend-köznyugalom az arányosság és az alkotmányos büntetőjog alapelveinek megtartása esetén szükségessé és indokolttá teheti a véleménynyilvánítás korlátozását. [Abh1, ABH 1992, 167; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH

1999, 106, 110–111.; Abh2. ABH 2004. 303, 309.] E határozatai értelmében ugyanakkor önmagában a közrend-köznyugalom, mint védendő értékek, alanyi jogok konkrét sérelme, illetve annak közvetlen veszélye nélkül olyan elvont fogalmaknak minősülnek, amelyek büntetőjogi védelme a vélemény- és szólásszabadság aránytalan korlátozására vezet.

Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában – a közügyekkel és közhatalmat gyakorlók tevékenységével kapcsolatos véleménynyilvánítás tágabb határainak meghúzása mellett – arra a következtetésre jutott, hogy a büntetőjog eszközével védett becsület „az értékítéletben megnyilvánuló véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet” (ABH 1994, 219, 230.).

2.2. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Média tv.) 3. § (2) és (3) bekezdése – a véleménynyilvánítás jogára, illetve sajtószabadsághoz fűződő jogra visszavezethető – szerkesztői szabadság korlátjaként jelöli meg azt a magatartást, amely alkalmas a nevesített társadalmi csoportokkal szembeni gyűlöletkeltésre, illetve amely közösségek megsértésére, kirekesztésére irányul. A jogszerű magatartás kikényszerítésére közigazgatási jogviszony keretei között, közhatalmat gyakorló közigazgatási szerv hivatalból, illetve a jogaiban sérelmet szenvedett személy panaszára induló eljárása során kerül sor.

Az Alkotmánybíróság 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában, valamint 1006/B/2001. AB határozatában is vizsgálta és alkotmányosnak ítélte a Média tv. 3. § (2) és (3) bekezdésében foglalt korlátozást. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában megállapította, hogy „a műsorszolgáltatónak, mint minden jogalanyak tiszteletben kell tartania az alkotmányos rendet, (...) (...) A Média tv. 3. § (2) bekezdésére tekintettel a 112. § (1) bekezdése alapján alkalmazott joghátrányoknak ilyen különleges esetben fontos szerepe lehet az alkotmányos alapstruktúrát tiszteletben nem tartó műsorszolgáltatók elleni fellépés során”. (ABH 2007, 592, 608.) Mindkét határozatában hangsúlyozta az Alkotmánybíróság azt, hogy a közhatalomként fellépő hatóság nem egyedi jogvédelmet lát el kontrollhatáskörének gyakorlásakor, azaz eljárása nem érinti a személyhez fűződő jogokban a műsorszolgáltatás révén megsértett személyek jogérvényesítését. A hatóság „az emberi jogokban megjelenő alapvető értékek” tiszteletben tartását kényszeríti ki, illetve „az alkotmányos rend alapját alkotó egyenlő méltóságot semmibe vevő ideológiát hirdető” műsorszolgáltatóval szemben lép fel eljárása során.

A 1006/B/2001. szám alatti határozatában az alapjogi viszonyítás tesztjét alkalmazva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerkesztői szabadság Média tv.-beli korlátozása az Abh.1.-ben megjelölt okokra tekintettel szükséges, a közigazgatási szankció pedig – a büntetőjogi szankciórendszerhez képest – arányos. [ABH 2007, 1366, 1373–1376.]

2.3. Az Alkotmánybíróság a polgári jogi jogviszonyok keretein belül is értelmezte a véleményszabadság alapjogának terjedelmét a Ptk. sajtó-helyreigazításra vonatkozó

rendelkezéseinek módosítása kapcsán. A személyhez fűződő jogok között szabályozott, sajtó útján elkövetett jogsértések esetében az Alkotmánybíróság a sajtót megillető vélemény- és sajtószabadság korlátozhatóságát a jogsérelmet szenvedett személy személyesen érvényesített becsületvédelmére vezette vissza. [57/2001. (XII. 5.) ABH 2001, 484, 495.]

A véleménynyilvánítással megvalósított jogsértések esetén a magatartás tanúsításának körülményeihez igazodóan a védelem többféle lehet, a jogrend – jogági megkötés nélkül – lehetővé teszi úgy a közhatalmi fellépést, mint az egyéni jogérvényesítést. A véleménynyilvánítás révén okozott jogsértésekkel szemben tehát sem a társadalom, sem pedig a sértett személy nem eszköztelen.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a véleményszabadság korlátozhatóságát és annak mértékét a jogsértő magatartás és az okozott alanyi jogsérellem közötti viszony intenzitása határozza meg. Alanyi jogban okozott sérelem a kommunikációs anyajog súlyosabb korlátozását indokolja, ugyanakkor az alanyi jog közvetett sérelme, avagy ha a megsértett védett jogi tárgy nem hozható összefüggésbe alanyi jog sérelmével, a véleménynyilvánítás szabadsága kevésbé vagy egyáltalán nem korlátozható.

3. Mivel a vizsgált új tényállás létrehozásának indoka bizonyos közösségekhez tartozók emberi méltóságának, általános személyiségi jogának védelme, ezért szükséges az Alkotmánybíróság emberi méltósághoz fűződő joggal kapcsolatos gyakorlatának összefoglaló jellegű áttekintése. A véleménynyilvánítás szabadsága sem korlátozhatatlan jog, és a gyűlöletbeszéd esetében különösen felmerül a korlátozás jogossága. A korlátozás egyik lehetséges indoka a közrend és a köznyugalom védelme. Ez a fajta korlátozás alkotmányosan kevésbé igazolható. Sokkal súlyosabban esik latba, ha a gyűlöletbeszéd a személyiségi jogokat sérti, az ilyen beszédnek meghatározható áldozatai vannak, és a korlátozást az áldozatok szemszögéből is meg kell ítélni. (Abh.1. ABH 1992, 167, 178.)

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése értelmében „[a] Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelytől senkit nem lehet önkényesen megfosztani”. Az Alkotmánybíróság az emberi méltóságot az általános személyiség joggal azonosította, az élethez való joggal egységben oszthatatlannak [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 88, 93.] és az emberi léttel eleve együtt járó minőségként korlátozhatatlannak tekintette [64/1991. (XII. 17.) AB határozat ABH 1991, 301, 309.]. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében garantált emberi méltósághoz fűződő jog tehát nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódik, hanem azt jelenti, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat.

Ezért az embertől elválaszthatatlan méltóság jogilag megragadható azon attribútumai, amelyeket az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz fűződő jogból, mint

anyajogból alapjogként bontott ki (önrendelkezési jog, személyiség kiteljesítése, személyiség integritásához való jog, általános cselekvési szabadság), szintén csak az emberhez kapcsolhatóak.

Mindebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány és a Ptk. alapján az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásaként megjelenő emberi méltóság jogát szükségképpen köti a természetes személyhez, mert fogalmilag kizárt, hogy e jogot személyek, avagy személyösszeségek jogaként értelmezze.

Az Alkotmánybíróság III. 2. pontban ismertetett gyakorlatából egyértelmű, hogy az emberi méltóság jogából levezethető becsülethez, jóhírnévhez fűződő joggal szemben bizonyos esetekben a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának is meg kell hajolnia. A véleménynyilvánítással becsületében megsértett személy – a cselekmény egyéb körülményeitől függően – büntetőjogi, közigazgatási, avagy polgári jogi úton és az adott jogág szerinti szankció alkalmazásával elégtételt vehet a jogsértőn.

Mindazonáltal az Alkotmánybíróság nem zárta ki az egyének egy bizonyos közösséghez fűződő viszonyára tekintettel viselt „méltósága” védelmének jogi lehetőségét. Az Abh1.-ben utalt arra, hogy „(...) a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet”. [Abh1. ABH 1992, 167, 187.]

A fentiekben kifejtettek szerint tehát a „közösségek méltósága” önálló alapjogként nem értelmezhető. A természetes személynek az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján elidegeníthetetlen joga, hogy másokkal egyenlő méltóságúként kezeljék, és ez a joga a jogrend által is védelemben részesüljön. Egy közösséghez tartozás az ember személyiségének meghatározó jelentőségű eleme lehet. Ha a véleménynyilvánítás a közösség egészére vonatkoztatott, a közösség tagjainak megkérdőjelezhetetlen, lényeges tulajdonságával áll összefüggésben, és akár a közösség létét is megkérdőjelezően szélsőséges, akkor a közösséghez tartozó személy joggal várhatja a jogrend által biztosított védelmet. Ez a véleménynyilvánítás szükséges korlátozását jelentheti, amely azonban csak akkor alkotmányos, amennyiben arányos az elérni kívánt céllal.

4. A Ptkmód. alkotmányossági vizsgálata szükségessé teszi a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó polgári jogi szabályozás jellegzetességeinek bemutatását, valamint ezzel összefüggésben a Ptkmód. tartalmának vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság annyiban tartotta szükségesnek a Ptkmód. polgári jogi alapú dogmatikai elemzését, amennyiben az az elnöki indítványban foglaltak elbírálásához szükséges.

Az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában kiemelte, hogy „[a] »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg.” [ABH 1993. 256, 262.]. A „jog” eszerint az, amit a bírói gyakorlat a jogszabályból egyedi jogviták sokaságának rendezésén keresztül, lehetséges egyéb tartalmak mellett, értelmezés útján a jogszabályból kibont. Az Alkotmánybíróság hatásköre arra terjed ki, hogy a bírói értelmezés megmarad-e az Alkot-



mány keretei között. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a bírói jogalkalmazás által kialakított azon környezetet vizsgálja, amelyben az előzetes normakontroll tárgyát képező rendelkezések hatályosulnának.

4.1. A Ptk. vizsgált módosításával a személyhez fűződő, eddigiekben nevesített jogok mellett egy új, védelemben részesített jog jön létre. A jogalkotó célja a személyiség lényegi vonásához tartozó, meghatározó tulajdonság alapján elkülönült egyes csoportok tagjai emberi méltóságának védelme. A jogalkotó részben megjelöli azokat a meghatározó tulajdonságokat, amelyeket csoportképzőként elfogad, részben azonban a jogalkalmazásra bízta további csoportképző tulajdonságok el-, illetve felismerését. A jogsértés e tulajdonság becsúrlésében jelenik meg, amely közelebbről nem meghatározott magatartás útján, bármely „sértő megnyilvánulással” megvalósítható.

A módosítás lényeges vonása, hogy a jogalkotó szándéka szerint nem a személyösszességet ismeri el sértettként, azaz nem „kollektív jogot” alkot, hanem a magát a közösséghez tartozónak valló egyén számára kívánja megteremteni a védelem lehetőségét arra az esetre, ha a közösséget sérelem éri. A Ptkmód.-hoz fűzött törvényi indokolás értelmében, mivel az egyén közösséghez tartozása egyéni döntésen alapul, és a jogsértéssel okozott, közösséget ért sérelem ilyen esetben „átsugárzik” az egyénre, így mindez együtt kellően megalapozza az egyéni fellépés lehetőségét.

A megalkotott tényállás további, döntő eleme az a törvényi védelem, amely kétségbe vonhatatlanná kívánja tenni a jogsértő és a jogsértéssel szemben fellépő, magát sértettként megjelölő személy között a jog által létrehozott kapcsolatot. A polgári jogi felelősség meghatározó elemét jelentő kimentés lehetőségét a Ptkmód. azzal zárja ki, hogy a jogsértő nem hivatkozhat arra, hogy a magát sértettként megjelölő személy és a kinyilvánított vélemény között nincs közvetlen kapcsolat.

Végül a jogalkotó a jogsértéssel szembeni jogvédelem lehetőségét nemcsak a személyösszességhez tartozóként fellépő egyének, hanem olyan társadalmi szervezetek előtt is megnyitja, amelyek céljaik szerint nem alanyi-, hanem közérdekű alapjogvédelmi tevékenységet látnak el. A Ptkmód. a jogvédő szervezetek esetében csupán a sikeres fellépés kapcsán alkalmazható szankció tekintetében tartalmaz korlátozást.

4.2. A több évtizedes bírói gyakorlat szerint a polgári jogi személyiségvédelemmel kapcsolatos jogviszonyok a polgári (vagyoni) viszonyok sajátosságaival mutatnak hasonlóságot. E szerint a polgári jogi személyiségvédelem az egyéni jogérvényesítés lehetőségét nyújtja az egyenrangú jogalanyok között létrejött jogviszonyokban. A polgári jog területén a jog szerepe elsődlegesen rendező, helyreállító, érdek- és értékiegyenlítő jellegű, ami azt jelenti, hogy a jog elsődleges szerepe a megsértett jog reparációja, a keletkezett kár kiegyenlítése, avagy a sérelem előtti állapot visszaállítása. Ezért szemben a büntetőjoggal, és közigazgatási joggal, amelyek a közhatalom eszközével és szankciórendszerével kívánják a személyek magatartását befo-

lyásolni, a polgári jog középpontjában az egyenrangú személyek kiegyensúlyozott viszonyában keletkezett sérelmek orvoslása áll.

A Ptk. 75. § (1) bekezdése értelmében „[a] személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak.” A magánjog tehát a személyiséget a maga egészében, egységesen és oszthatatlanul részesíti védelemben még akkor is, amikor a személyiségi jogok Ptk. szerinti különös tényállásai a személyiség egyes attribútumainak, az általános személyiségi jogból a jog által megragadható, és a külvilág számára észlelhető egyes jogositványokat külön is védett jogként nevesítik. Mindamelllett a személyiség belső világa, a külvilág számára rejtve maradó tulajdonságok a jog számára nem elérhetőek.

A védelem mindenkivel szemben fennáll, a személyiségi joggal kapcsolatos jogviszonyok abszolút szerkezetűek. A személyiségi joggal rendelkező konkrét személy áll tehát szemben a meg nem határozható kötelezett sokasággal, azaz mindenkivel. A jogosult személy bárkivel szemben, aki jogalanyisággal rendelkezik, követelheti jogainak tiszteletben tartását – amennyiben azt szükségesnek ítéli. Jogainak védelme érdekében fellépése személyes, egyéni megfontoláson alapuló döntés.

Ezek azok a polgári jogi alapvetések, amelyek mentén a bírói gyakorlat a Ptk. IV. Cím, VII. fejezet, „személyhez fűződő jogok” alá tartozó rendelkezéseket értelmezi. A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának – sajtó-helyreigazítási ügyekre nézve meghozott, de személyhez fűződő jogokkal kapcsolatos jogvitákban is alkalmazott – 12. számú és 13. számú állásfoglalásai és az azon alapuló ítéleti döntések egyértelművé teszik, hogy a Ptk. 76. §-ában foglalt személyes jogok megsértése nem a személy szubjektív „érzete” alapján, hanem akkor következik be, amikor annak a külvilág számára is kézzel fogható jelei vannak: a jogsértő magatartás és a személy személyhez fűződő jogainak megsértése között közvetlen, és a külvilág számára is egyértelmű a kapcsolat. A bírói gyakorlat mindezt a „személyes érintettség” követelményével fogalmazza meg. Ezen túlmenően, de ezzel összefüggő az a Ptk. 85. § (1) bekezdése szerinti szabály, amely a jogaiban megsértett személy személyes jogérvényesítésének lehetőségét biztosítja. Nem a személyes jogérvényesítési kötelezettség tehát az, ami kizárja a személy „kereshetőségi jogát” a közösség méltóságának megsértése esetén, hanem az a tény, hogy a jog csak konkrét személlyel összefüggésben, a külvilág számára is egyértelmű esetben tudja értelmezni a személyiségi jogot, és a Ptk. 75. valamint 76. §-a ezt a szükségszerűséget deklarálja.

A jogalkotó a fenti jellegzetességekkel bírói jogi keretek közé kívánja terelni az általa meghatározott tulajdonságok alapján közösségnek tekintett személyösszességek védelmét, az összehasonlítható jogrendszerű és történelmi európai országok gyakorlatától eltérően, az egyéni jogvédelem eszközét rendelné a közösségek védelmére. Az 1990-es évtized első felében kialakított szabályozások szerint azokban az európai országokban, ahol a becsület-

védelem kiterjed egyes közösségek kollektív védelmére is, a jogalkotó az esetek túlnyomó többségében a büntetőhatalom eszközét alkalmazta. A polgári jogi szabályozás hátterként, és a bűncselekmény elkövetésének megállapítása esetére, kártérítési szankciórendszerének alkalmazásával jutott szerephez.

#### IV.

1. Az elnöki indítvány a szabad véleménynyilvánítás aránytalan korlátozásának ítéli a Ptkmód. rendelkezéseit. Ebben a körben indítványát azzal indokolja, hogy a jogsértés megállapítására, a törvényi vélelemmel támogatott „át-sugárzásra” lényegében a csoport és az egyén közötti kapcsolat intenzitásától függetlenül, meglehetősen tág keretek között, és akkor kerülhet sor, amennyiben az adott közösség kisebbségben van. Aránytalanságra vezet továbbá az is az indítvány szerint, hogy a közösség bármely tagja, de társadalmi szervezetek is felléphetnek a közösséget sértő véleménynyilvánítással szemben.

1.1. Az elvégzendő alkotmányossági vizsgálat szempontjából döntő jelentőségű, hogy a megválasztott identitásnak bizonytalanok a határai. Sokféle identitás létezhet, az identitás a külvilág számára érzékelhető megnyilvánulásai változóak, ugyanúgy, ahogy a jog által megragadható vonatkozásai is bizonytalanok. Az ember bármely identitásjegye (politikai, kulturális, szexuális, etnikai, történelmi, földrajzi stb.) olyan életesemények sorozatán keresztül formálódik, amelyeket csak részben, bizonyos határok között irányít az egyén, ugyanakkor az így szerzett tapasztalatok szükségszerűen épülnek be az ember személyiségébe. Az önrendelkezés joga tehát nem az életesemények választásában, hanem abban áll, hogy ezt a személy fel- és elismeri, valamint kifelé vállalja vagy képviseli. A külvilág és a jog nem minősítheti az egyén megvallott identitását, és nem kényszerítheti az attól való elhatárolódásra, illetve más identitás megvállására.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig a vallási meggyőződést és a kisebbséghez tartozást nevesítette a személyiség lényeges vonását meghatározó tulajdonságként. Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában a lelkiismereti szabadság jogát a személyiség integritásához való jogként értelmezte, és megállapította, hogy „[a] lelkiismereti szabadság és a vallásszabadság külön is nevesített joga azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül, adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének feltétele” [ABH 1993, 48, 51.]. „A vallás (...) a hívő számára a teljes személyiség és az élet minden területét érinti és meghatározza” [ABH 1993, 48, 65.].

A 22/1997. (IV. 25.) AB határozatában, ugyancsak az élet minden területét, a személyiség teljességét meghatározó tulajdonságként értelmezte az Alkotmánybíróság a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás helyzetét [ABH 1997. 107, 116.]. Ezt az álláspontot erősítette meg a ki-

sebbségi önkormányzatok megválasztásával kapcsolatos 45/2005. (XII. 14.) AB határozatában is [ABH 2005, 569.].

Ezen esetekben a vallási és a nemzeti, etnikai közösségek számára elismert kollektív jog(ok), a közösségekbeni elismerést jelenti(k). A közösséghez tartozó egyén számára e helyzetből fakadó alanyi jogok érvényesítése ugyanakkor nem a társadalommal szembeni fellépést, hanem a közösség megalapozott, és alkotmányosan indokolt pozitív megkülönböztetését jelentette, amellyel az állam aktív magatartása, intézményvédelmi kötelezettsége párosult.

A Ptk. módosított 76/A. § (1) bekezdésében olyan személyhez fűződő alanyi jogokat sorol fel, melyeknek alanya kizárólag természetes személy lehet. Ugyanakkor a bekezdés szövegezése nem az egyes emberre utalással, hanem „személyek e vonással rendelkező, a társadalmon belül kisebbségben lévő körére vonatkozik” kitételrel zárul. A vizsgált rendelkezés a felsorolt alanyi jogok tartalmának, a jogsértés folytán keletkező igények érvényesítéséről való döntés jogának megfogalmazása miatt „alanytalanlanná” válik. A Ptkmód. értelmében így a becsmérő magatartás közösségekkel összefüggésben valósul meg, amely közösségek a törvényben taxatív módon megjelölt tulajdonságok alapján létrejött, jogalanyiségukat tekintve nem értelmezhető, tagjaik és összetételük szempontjából jogilag nem körülhatárolható személyösszességeknek minősülnek. Ezért önálló, „megsérthető” jogokkal sem rendelkezhetnek. A felsorolás részben normatív erővel deklarál bizonyos „megsérthető” csoportképző tulajdonságokat, részben viszont megadja a lehetőséget továbbiak jogértelmezés útján történő elismerésére. Mivel az identitás vállalása és megvallása egyéni döntés kérdése, ezért a csoporthoz tartozást a közösség tagja kétségbe vonhatatlan nyilatkozatával „igazolja”.

A Ptkmód. 1. § (1) bekezdése esetében a közösség tagjakénti fellépés „másokkal”, azaz mindenkiel szembeni jogérvényesítést biztosít, „mások” véleménysszabadságának korlátozása árán. A jogérvényesítés az identitás megvallásán, a közösséghez tartozás kinyilvánításán, azaz az egyén önrendelkezési jogán nyugszik, amellyel szemben egy kritériumot támaszthat a jog, és az a jóhiszeműség. Egyéb igazolási kötelezettség, külső kontroll, a megvallott identitással, az egyén és az adott közösség közötti kapcsolattal és annak intenzitásával szembeni kétség vagy ellenőrzés értelmezhetetlen. Tekintettel a személyiséget meghatározó, csoportképzésre alkalmas tulajdonságok sokaságára, valamint a közösséghez tartozó egyén önrendelkezésén alapuló fellépésének lehetőségére, a szabályozás ezen módja a szabad véleménynyilvánítás korlátozásának lehetőségét nem a minimumra szorítja, hanem éppen ellenkezőleg, gyakorlatilag parttalaná teszi.

1.2. A Ptkmód. 1. § (2) bekezdésében felállított törvényi védelem megbontva a polgári jogviszony 4. 2. pontban hivatkozott abszolút szerkezetét, a védelem középpontjába nem közvetlenül az egyén személyiségi jogát állítja, hanem a személyösszességet összetartó azon tulajdonságot, amelyet a jogalkotó a személyiség részeként fel-

tételezve kivetít a konkrét személy személyiségére. A jogalkotó – a polgári jogi dogmatikai követelményekre való tekintettel, mégis közvetett módon – így konstruálja meg a polgári jogi értelemben védendő személyiségi jogot. A kivetítés révén – csupán áttételesen – éri el, hogy bár a sérelmezett magatartás címzettje a személyösszesség, a jogérvényesítésre mégis konkrét személy, személyek válnak jogosítottá. A sérelmezett magatartást tanúsító pedig a megdönthetetlen törvényi vélelemre tekintettel nem vonhatja kétségbe e kapcsolatot. A jogsértéssel keletkezett felelősség alól tehát csak a becsületvédelemnek, illetve az emberi méltóság védelmének a bírói gyakorlat által kimunkált, általános szabályai alapján mentesülhet. A kivetítés, avagy a törvényi indokolásban alkalmazott „átsugárzás” technikájának Ptkmód.-beli alkalmazása miatt egyértelmű, hogy a jogsértéssel nem konkrét személy alanyi joga sérül, hiszen erre az eredményre megdönthetetlen törvényi vélelem útján, áttételesen lehet csupán eljutni. A védelem tárgya a közösséghez tartozók kollektív méltóságának jog által létrehozott elvont fogalma.

Ahogy arra az Alkotmánybíróság a III. 4. 2. pont alatt részletesen kitért, a Ptk. a személyhez fűződő jogok védelme kapcsán az alanyi jogaiban sértett személyt részesíti védelemben személyes jogérvényesítés esetén. Nem tekintve a közhatalmat gyakorlók tevékenységével kapcsolatosan megfogalmazott nyilvános értéktételeket, véleményalkotással még ebben az esetben is csak akkor valósul meg a jogsértés, amennyiben az indokolatlanul bántó, vagy megalázó értéktételeket tartalmaz (BH 2006. 397.; EBH 2006. 1397.).

A vizsgált törvényi rendelkezés esetében a jogérvényesítésre a magát a közösséghez tartozónak tekintő bármely tag jogosult, tekintet nélkül a közösség más tagjainak fellépésére. A párhuzamos igényérvényesítés lehetőségét, illetve az egymást követő perek láncolatát a Ptkmód. nem zárja ki, ezzel megteremti annak a lehetőségét, hogy a Ptkmód.-ba ütköző magatartásért többszörösen kell a jogsértőnek felelősségét vállalnia, adott esetben anyagilag is helytállnia. Ugyanazon jogsértő magatartás tehát annyiszor kerül értékelésre, és szankcionálásra, ahány személy a közösség becsméréseben megnyilvánuló véleménynyilvánítást – a kivetítés lehetőségével élve – sérelmesnek ítéli.

A Ptkmód. 1. § (3) bekezdése ugyanakkor a sértő megnyilvánulással szembeni fellépésre jogosítja a közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú társadalmi szervezetet vagy alapítványt is. A jogalkotó a párhuzamos vagy egymást követő igényérvényesítést a közösség tagjai és a közérdekű igényérvényesítés viszonylatában sem zárja ki. A módosítás ezen iránya az alanyi jogvédelmen és az absztrahált emberi személyiség védelmén túl, az emberi és állampolgári jogok szinte végtelen körére utal.

A törvényi indokolás értelmében a közérdekű igényérvényesítés lehetősége a fogyasztóvédelmi, illetve a környezetvédelmi szabályozás által megteremtett precedenseken alapul. Az indokolásban hivatkozott – de további, közérdekű keresetindításra lehetőségét biztosító – szabályozá-

sok minden esetben olyan közérdeket ismernek el a társadalmi szervezet önként vállalt és alapszabályában megjelölt céljaiban, amelyek alanyi jogok érvényesítése révén nem, vagy nem kellő hatékonysággal valósíthatóak meg. A személyhez fűződő jogok esetében a jogviszony sajátosága éppen olyan alanyi jog érvényesítése, amely a személyesen elszenvedett sérelmen alapul, ezért volt arra szükség, hogy a közösséget ért sérelmet a jogalkotó alanyi joggá transzformálja. A fellépésre jogosított egyének tehát nem a közösségnek biztosított jog védelmében, hanem sajátjukká tett, megsértett jogaikat érvényesítik. Ebben az összefüggésben a társadalmi szervezet közérdekű jogérvényesítése részben értelmezhetetlen, részben pedig a társadalmi szervezetek számára biztosított, a fentiekhez hasonlóan korlátlan igényérvényesítési lehetőség miatt alkotmányellenes. A jogalkotó által választott megoldás a jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlen, mert a Ptkmód.-nak az emberi és állampolgári jogok, az alkotmányos alapjogok és a személyhez fűződő alanyi jogok tisztázatlan, együttes alkalmazása mind alanyi, mind tartalmi értelemben parttalanná teszi a jogvédelmet.

Az 1.1. valamint az 1.2. pontokban kifejtettek közül az a következtetés vonható le, hogy a jog által meghatározott, absztrakt védett jogi tárgy megsértéséért fennálló olyan felelősség, amely – a Ptk. 84. §-a szerinti – szankciók párhuzamos, avagy ismételt alkalmazására vezethet, a véleménynyilvánítás szabadságának aránytalan korlátozását jelenti. A szabályozás ezen módja azonban ellentétes az alapjogi teszt azon jogalkotó elé állított kötelezettségével is, amely szerint a jogalkotó köteles a cél elérése érdekében szükséges legenyhébb eszközt alkalmazni. A polgári jogi szankció a jogrend felelősségi rendjében ugyan nem minősül „ultima ratióknak”, mégis a több peres eljárásban elfoglalt kényszerű alperesi pozíció, a jogsértés többszöri megállapíthatósága, és többszörös nyilvános elégtételadási kötelezettség, illetve a bírói mérlegeléstől függő (kártérítési, nem vagyoni) anyagi jellegű szankció önmagában is meghaladja a „legenyhébb eszköz” alkalmazására vonatkozó jogalkotói kötelezettséget, következésképpen sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, valamint 61. § (1) bekezdésében foglaltakat.

A Ptkmód. a kifejtettek értelmében a személyiségi jogok védelme körében egyidejűleg nyitja meg a jogérvényesítés lehetőségét az egyéni, a csoport és az osztálytársadalmi érdekek érvényesítése előtt, ezzel lényegében sajátos „*actio popularis*”-t hozva létre. Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy a szükségtelen, parttalan és az alapjog gyakorlását aránytalanul korlátozó *actio popularis* annak a jogintézménynek a deformálódásához, átértelmezéséhez vezethet, amelynek létrehozása, működtetése egyébként az állam intézményvédelmi kötelezettségének körébe tartozik.

2. A Ptkmód. 1. § (1) bekezdése a személyiségvédelem alapját képező közösséget – a közösség tagjai személyiségének részévé tett tulajdonság mellett – a társadalmon belüli kisebbségként jellemzi. Ebből következőleg a szabályozás nem csupán az adott közösségek méltóságának vé-

delmét, hanem ezen belül a kisebbségben lévő közösségek méltóságának védelmét kívánja megvalósítani.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatot követ az alanyi jogok esetében alkalmazott pozitív megkülönböztetés alkotmányossági mércéjével kapcsolatban. „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság jogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.] Alanyi jogok esetén a megkülönböztetés tilalmába ütközik az a szabályozás, amely az adott szabályozási koncepción belül a homogén csoportba tartozókra vonatkozóan – a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül, azaz önkényesen – eltérő szabályozást tartalmaz. [elsőként: 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.] Az ilyen szabályozás végső fokon az emberi méltóság alapjogát sérti, mert ilyen esetben a törvényhozó bizonyosan nem kezelte az érintetteket azonos méltóságú személyként, s nem értékelte mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, figyelemmel és méltányossággal. Az ilyen szabályozás a „pozitív diszkrimináción belül is alkotmányellenes” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.].

A jelen esetben a szabályozással létrehozott új, nevesített személyiségi jog alapját az képezi, hogy elismerhetőek olyan, a személyiségbe beépült tulajdonságok, amelyek egyben közösségteremtő funkcióval is rendelkeznek. Nincs a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka annak, hogy a csoportképző tulajdonságok csak kisebbségként létező személyösszességet jellemezhetnek. A védelem jogi eszköze azonban csak a kisebbségben lévő közösségek tagjait illeti meg. Abban az esetben, amikor a védelem tárgya olyan közösséget jellemző tulajdonság, amely a társadalom egészéhez viszonyított többséget jellemzi, a magukat a közösséghez tartozónak tekintő személyek, lényegében számbeli többségükre tekintettel védelem nélkül maradnak. Ez pedig azt jelenti, hogy a szabályozás nem kezeli az érintetteket azonos méltóságú személyként, ugyanakkor az eltérő kezelésnek nincs a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik.

3. Az elnöki indítvány értelmében az emberi méltósághoz fűződő alapjogból kibontott perbeli önrendelkezés elvébe ütközik a Ptkmód. 1. § (3) bekezdése, amely az 1. § (1) bekezdése szerinti jogsértés esetére perindítási jogot biztosít közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú társadalmi szervezet vagy alapítvány részére.

A Ptkmód. törvényi indokolása értelmében az 1. § (3) bekezdése közérdekű keresetindítási jogot biztosít a jogvédő társadalmi szervezetek számára, amelynek szükségességét az indokolja, hogy a sértetti kör egy közösség,

illetve közvetve az egész társadalom. A jogalkotó ezt a keresetindítási jogot a fogyasztóvédelmi és a környezetvédelmi jogban szabályozott közérdekű keresetindítási joggal állította párhuzamba.

Az Alkotmánybíróság 1146/B/2005. AB határozatában vizsgálta és alkotmányosnak ítélte a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 98. § (1) bekezdésében, illetve 99. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt szabályozást. Megállapította, hogy Ktv. 99. § (1) bekezdésében a környezetvédelmi érdekek védelmének képviselőit létrehozott egyesületek és más, politikai pártnak, érdekképviselőnek nem minősülő társadalmi szervezet számára biztosított perindítási jog nem az Alkotmány 57. § (1) bekezdésén alapuló jogosultság, mivel e szervezetek nem egyéni jogsérelem orvoslására jogosultak. A perindítás indoka esetükben „a köz érdekében történő fellépés, egy alkotmányos cél és érték”, a környezethez való alapjog védelme [ABH 2006, 1849, 1851.]. Az Alkotmány 18. §-ának értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy „az egészséges környezethez való jog (...) elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.” A környezetvédelmi vonatkozású alanyi jogokat elsődlegesen eljárási jellegűnek minősítette, amelyeket hatósági eljárásokban gyakorolhatnak a jogosultak [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138–139.].

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) 39. §-a is a fogyasztók széles körét érintő, vagy jelentős nagyságú hátrányt okozó tevékenység esetén a jogsértővel szembeni fellépés jogát, tehát eljárási jogot biztosít a fogyasztói érdekek képviselőit el látó társadalmi szervezet (vagy a fogyasztóvédelmi hatóság, az ügyész, valamint konkrétan meghatározott szolgáltatással kapcsolatban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete) részére. A peres eljárás megindításának joga akkor is fennáll, ha a károsult fogyasztók személye nem állapítható meg, illetve független a kárt szenvedett fogyasztók alanyi jogérvényesítésétől. A társadalmi szervezet tehát nem a fogyasztó alanyi jogait védi, hanem közérdekből, jellegétől függő alkotmányos cél vagy érték érvényre juttatásáért lép fel.

A személyhez fűződő jogok érvényesítésére – e jogok sajátosságai folytán – csak személyesen van mód. Éppen az indokolta a közösséghez tartozás „méltóságának” egyéni alanyi joggá transzformálását, hogy a polgári jogi viszonyok között személyhez fűződő jogként érvényesíthetővé váljon. Így a személyhez fűződő jogok érvényesítése az egyén autonómiájának körébe tartozó kérdés. A társadalmi szervezet tehát az egyéni jogsérelem alapján nem érvényesítheti a megsértett közösség, illetve közvetlenül az egész társadalom jogait, hiszen a megsértett, személyhez kötött jog csak a közösséghez tartozó személyeket illeti meg. A személyhez fűződő jog érvényesítésére a személynek van csupán alanyi joga, aki eldöntheti, hogy jogi úton kíván érvényt szerezni annak, avagy nem, és ha igen, milyen

igényt érvényesít. Abban az esetben, amikor a szabályozás az alanyi jog jogosultjának döntésétől függetlenül jogosít fel társadalmi szervezetet jogérvényesítésre, az az egyéni autonómia szükségtelen és aránytalan korlátozására vezet [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35–36.; 20/1997. (III. 9.) AB határozat, ABH 1997, 85, 90–91.].

A kifejtettek értelmében a Ptkmód. 1. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, valamint az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltakat is.

A Ptkmód. alkotmányossági vizsgálata kapcsán tett megállapításokkal az Alkotmánybíróság nem a különböző közösségekhez tartozók védelmének szükségességét vonja kétségbe, csupán az arányosságával kapcsolatban megfogalmazott elnöki indítvány megalapozottságát állapította meg. A szabályozás ezen módja, a kivetített tulajdonságok sokasága, az „átsugárzás” technikájának parttalan alkalmazása, valamint az egyén és a közösség között e tulajdonságon alapuló kapcsolat intenzitásának törvényi véelme nem állja ki az Alkotmánybíróság eddigiekben alkalmazott alapjogi tesztjének próbáját.

Az Alkotmánybíróság e határozatát az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel tette közzé a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2008. június 30.

*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

#### **Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

A többségi határozat rendelkező részével egyetértek.

Nem értek egyet azonban azzal, hogy az Alkotmánybíróság a határozata indoklásában nem tekintett át olyan általános kérdéseket és összefüggéseket, amelyek – megítélésem szerint – elengedhetetlenek lettek volna a köztársasági elnöki indítvány elbírálásához (ilyeneknek tekintem: a véleménynyilvánításhoz való jog mai értelme és tartalma; a közösségek méltóságának a kérdése; a hazai igazságszolgáltatás tendenciáinak bemutatása.) Az ezekről ki-

alakított véleményemet részletesen a 236/A/2008. számú AB határozathoz fűzött különvéleményemben fejtem ki.

Budapest, 2008. június 30.

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

#### **Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

A határozat rendelkező részével egyetértek és egyetértek azzal is, hogy a határozat úgy ítélte meg, hogy a Ptkmód.-ban foglalt jogtechnikai megoldás nem teljesíti a normavilágosság alkotmányos követelményeit és ekként az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamisági kritériumoknak nem felel meg. Úgy vélem, hogy a sértetti kör túlzottan tág körvonalazása, a történelmi, társadalmi, származási, szociológiai szempontból jelentősen eltérő személycsoportok egybevonása és gyakorlatilag actio popularis-ra emlékeztető locus standi megkonstruálása aránytalan korlátozást jelent a szólás- és véleménynyilvánítási szabadságnak.

Ugyanakkor a magam részéről itt is irányadónak tekintem mindazt, amit a „gyalázkodás” bűncselekményének előzetes normakontrollját kérő köztársasági elnöki indítvány tárgyában a mai napon hozott 236/A/2008. számú határozathoz fűzött párhuzamos indoklásomban részletesen kifejtettem azokról a nemzetközi jogi szabályokról, amelyeknek a tükrében kell vizsgálni az Abh1., Abh2. és Abh3. tételeit és axiómáit.

Budapest, 2008. június 30.

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

#### **Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

Egyetértek a határozat IV. 2. és 3. pontjaival és erre tekintettel a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2007. október 29. napján elfogadott törvény alkotmányellenes, azzal azonban, hogy álláspontom szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv.-nek a kiegészítését tervező 76/A. § (1) és (2) bekezdése nem ütközik az Alkotmány 8. § (2) és a véleménynyilvánításhoz való jogról szóló 61. § (1) bekezdésébe.

A Ptk. 85. § (1) bekezdése szerint a személyhez fűződő jogokat (a jelen határozat szempontjából irreleváns kivételekkel) csak személyesen lehet érvényesíteni. Bár ez a szabály nyelvtani értelmezés szerint pusztán azt tiltja, hogy egy adott személyt ért sérelemért egy másik személy perelhesse, az esetjog ezt a tiltást kiterjesztően értelmezi.

A bírói gyakorlat a Legfelsőbb Bíróság 1984-es PK 432. és a jelen határozat tárgyát illetően különösen a 433. (a PK 444. számú állásfoglalásával átszámozott 12. és 13.) számú sajtó helyreigazítási tárgyú, de a személyiségvédelmi perekben is alkalmazott állásfoglalásán nyugszik. A PK 13. számú állásfoglalása a Ptk. 85. § (1) bekezdése és a keresetőségi jog szempontjából azt tartalmazza, hogy az a személy indíthat pert, akinek személyére a sajtóközlemény – nevének megjelölésével, vagy egyéb módon – utal, vagy akinek a személye a közlemény tartalmából egyébként felismerhető.

A rendes bíróságok jelenlegi állandó jogértelmezési gyakorlata tehát nem nyújt jogvédelmet a kollektív defamáció ellen, amikor a keresetőségi jogot csak a közvetlenül a saját személyében sértett személynek adja meg és a közösségen keresztül történő érintettséget a személyiségi jogi perek vonatkozásában nem ismerte el. A Ptk. 76/A. § (1) és (2) bekezdése a gyakorlatban a rendes bíróságok szűkítő jogértelmezésével szemben a sértett személy kollektív defamációval szembeni polgári eljárásbeli keresetőségi jogát teszi vitathatatlanná.

A Ptk. 76/A. § (1) bekezdésével védett jogok tipikusan valamely közösséghez tartozásban manifesztálódnak. Az egyénnek az a joga, hogy magát egy csoporthoz tartozónak tekintse, nyilvánítsa ki – legyen ez nemzeti/etnikai/vallási stb. – az egyén emberi méltóságának integráns része. A közösség sérelme – annak intenzitásától és az egyénnek a közösséghez fűződő kapcsolatától függően – az egyén közösséghez tartozás iránti személyes jogának sérelme is lehet, azaz átsugározhat.

Az Alkotmánybíróság korábban két olyan tulajdonságot nevezett meg, amelyek egyrészt a teljes személyiséget meghatározzák, másrészt csoportalakító tulajdonságok, vagyis a csoport tulajdonságainak minden tagra vonatkoznuk kell. Ez a két tulajdonság a vallási meggyőződés és a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás. E körben tehát az Alkotmánybíróság az egyes ember személyiségének lényegi elemeként már korábban is elismerte a csoporthoz tartozást. Létezhetnek azonban olyan más csoportok is, amelyeknek a megsértése átsugárzik minden egyes tagjuk személyes méltóságára. Ha a csoport éppen abból képződik, hogy tagjainak valamilyen objektív, netán külsőleg is megnyilvánuló, vagy természetadta, levetkőzhetetlen, de legalábbis semmiképpen sem társadalmi funkcióját, szociális szerepét érintő olyan tulajdonsága van, amely másoktól megkülönbözteti; továbbá a sértés éppen ezt a csoportképző tulajdonságot veszi célba, akkor föltehetjük, hogy a csoportot ért sértés eleve az alacsonyabb rendűséget fejezheti ki csak, vagy az önazonosság megkérdőjelezésére irányul. A Ptkmód. szerinti Ptk. 76/A. § (1) bekezdés ezeket az Alkotmánybíróság gyakorlatában korábban is pozitív módon megkülönböztetett tulajdonságokat egészíti ki olyanokkal, amelyek az egyén szabadságát nem kevésbé érintik, azaz ezeknek a tulajdonságoknak a kinyilvánítása és vállalása iránti jog nem kevésbé az egyén szabadságából ered, és így mint az emberi méltósághoz való jog, alkotmányos alapjog.

Az, hogy a Ptkmód. még a Ptk. 76/A. § (1) bekezdése tekintetében is előrevetíti, hogy e bekezdések bírói alkalmazása aránytalanságra vezethet, megítélésem szerint ez még nem teszi magát a Ptk. 76/A. § (1) és (2) bekezdését az Alkotmány 8. § (2) és 61. § (1) bekezdésébe ütközőnek. A bíróságok és végső soron a Legfelsőbb Bíróság feladata, hogy a kollektív defamáció jogvédelmi tesztjét/az átsugárzás intenzitásával kapcsolatos szempontokat az esetjog kialakítása során meghatározzák. Ennek keretében a joggyakorlat meghatározhat olyan szempontokat, mint pl.

a) a konkrét jogsértésnek az egyén élethelyzetét alapvetően meghatározó közösséget kell érnie, amely közösséghez tartozásnak a megszüntetése a közösség tagja számára nem lehetséges, vagy az emberi méltóságának feladásával (önfeladással), illetőleg jelentős sérelmével járja;

b) a társadalom értékítélete szerint a konkrét sérelem alkalmas-e arra, hogy a sérelemmel célzott közösség tagjaiban a jogsérelem ismételt bekövetkezése miatti félelmet keltsen.

Noha a jogalkotó elmulasztotta szabályozni azt, hogy a párhuzamos perlésekből fakadó esetleges aránytalanságokat kezelje, ez jogalkotás-technikai hiba, mely azonban nem éri el az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság sérelmének a szintjét, ennek kezelése a rendes bíróságok kialakítandó ítélkezési gyakorlata körébe esik.

Budapest, 2008. június 30.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1354/A/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 98. számában

## 97/2008. (VII. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 467/2007. (XI. 12.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## Indokolás

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás magánszemély kezdeményezője „fellebbezést” nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 467/2007. (XI. 12.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „A 73/A §-t és a 73/B §-t a törvényből és az alkotmányból való törlését országos népszavazást kezdeményezem”.

A vitatott határozatában az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését arra hivatkozással tagadta meg, 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. Az Országos Választási Bizottság megállapította továbbá, hogy az aláírásgyűjtő ív mintáján szereplő szöveg nem tekinthető kérdésnek, ez további formai akadály a hitelesítésnek.

A kezdeményező a hitelesítést megtagadó OVB határozattal szemben fellebbezéssel élt, amelyet az Alkotmánybíróság kifogásnak tekintett.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazáson történő végrehajtásáról rendelkező 5/2008. (I. 22.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R2.) hatályon kívül helyezte az R.-t. Az R2. az aláírásgyűjtő ív mintáját már nem tartalmazza. Ebből következően az aláírásgyűjtő ív formai követelményeknek való megfelelése az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: 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 OVB azt is megállapította, hogy az ív mintapéldányán szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 10. § d) pontjában megfogalmazott egyértelműség elvének [jogszabályváltozás miatt a korábbi d) pont jelzése e) pontra változott]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az íven szereplő kérdés nem tekinthető népszavazásra bocsátható egyértelmű kérdésnek, valójában kérdésnek sem, hiszen a mondatnak nincs sem alanya, sem állítmánya, illetve az sem derül ki belőle, hogy a „kérdés” mely jogszabályt érintené.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVB 467/2007. (XI. 12.) határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. június 30.

*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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1407/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 98. számában

**98/2008. (VII. 3.) 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

## határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 512/2007. (XII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## Indokolás

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője – az Asztmás és Allergiás Betegek Országos Szövetségének elnöke – a Szövetség nevében kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 512/2007. (XII. 18.) OVB határozata ellen. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kitzűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt:

„Akarja-e Ön, hogy a több emberen, sok ember életét veszélyeztetve vagy különös visszaesőként elkövetett emberöléshez hasonlóan, a népirtási szándék bizonyíthatóságának hiányában is, soha el nem évülő népirtásnak minősüljenek mindazon intézkedések, is, amelyek a nép

- nagyobb csoportjának halálát okozzák,
- a csoport számára súlyos testi vagy lelki sérelmet okoznak,
- a csoportot olyan életfeltételek közé kényszerítik, amelyek azt vagy annak egyes tagjait pusztulással fenyegetik,
- a csoporton belül a születéseket meggátolják, vagy jelentősen korlátozzák,
- a csoporthoz tartozó gyermekeket más csoportba kényszerítik?”

Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény

(a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműségi követelménynek. A kérdés ugyanis – a mondat szerkezete és az egyes mondatrészek közötti összefüggés hiánya miatt – a választópolgárok számára nyelvtanilag nem érthető, az esetleges eredményes népszavazás pedig a törvényhozót megoldhatatlan feladat elé állítaná.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint az OVB eljárása során megsértette az Nsztv.-t, mivel a kérdés szövegét megváltoztatta, s ezáltal értelmetlenné tette (az eredetileg feltett kérdéshez képest betoldásra került egy vessző a kérdés harmadik sorában az „is” szócska elé). A kifogás benyújtója a fenti OVB határozat megsemmisítését és az OVB új eljárás lefolytatására utasítását kérte az Alkotmánybíróságtól, mivel véleménye szerint az OVB az általa módosított és kizárólag ezáltal értelmetlenné vált kérdéstről döntött, azonban az eredetileg előterjesztett teljesen egyértelmű kérdés tekintetében nem.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműségi követelménynek. A népszavazásra bocsátandó kérdés eredeti formájában – az indítványozó által sérelmezett vesszőbetoldás nélkül – sem tekinthető egyértelműnek a mondat szerkezete és az egyes mondatrészek közötti összefüggés hiánya miatt.

Az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVB 512/2007. (XII. 18.) határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.



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

Budapest, 2008. június 30.

*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. 12/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 98. számában

## 99/2008 (VII. 3.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, valamint a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *Dr. Bragyova András, Dr. Holló András, Dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 118. § (4) bekezdése első mondatának az „és egyéb támogatások” szövegrésze a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsek között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni kérdéstről 1997. június 20-án Vatikánvárosban aláírt, az 1999. évi LXX. törvénnyel kihirdetett Megállapodás 2. cikkébe és III. fejezetébe, mint nemzetközi szerződésbe ütközik, ezért azt a határozat közzététele napjával megsemmisíti. A megsemmisítés következtében a 118. §

(4) bekezdésének első mondata a következő szöveggel marad hatályban:

„A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulások összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás.”

2. Az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 79. § (1) bekezdésének nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 118. § (4) bekezdésének hatályon kívül helyezett korábbi első mondata nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványa tárgyában az eljárást megszünteti.

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, melyek a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Kt.), a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXX. törvény (a továbbiakban: Sztv.), a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvény, illetve a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) egyes rendelkezései alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság a Köot. rendelkezéseit támadó 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) bekezdése alapján a többi indítványtól elkülönítette, és azokat egységes elbírálás céljából egyesítette. Az egyesített indítványok a Köot.-nak a Kt. 91. §-a által módosított 79. § (1) bekezdését és 118. § (4) bekezdését támadják.

Az indítványozók egy része a megjelölt törvényi rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését állítják, míg mások az Alkotmány rendelkezései alapján kérik az alkotmánybírósági eljárás lefolytatását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Köot. indítványokkal érintett rendelkezéseinek egy része megváltozott. Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményező indítvány tárgyában „a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgá-

landó alkotmányossági probléma.” [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 4/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.];] A jelen esetben azt lehet megállapítani, hogy az indítványozók által a Köot. vizsgált rendelkezéseivel összefüggésben felvetett alkotmányossági probléma – a szabályozás lényeges vonásainak figyelembevételével – lényegében változatlanul fennáll, ezért az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az indítvánnyal támadott hatályos szabályozás tekintetében folytatta le.

2. Az indítványt előterjesztő országgyűlési képviselők megítélése szerint a Kt. 91. § (10) és (20) bekezdései által módosított Köot. vizsgálat alá vont rendelkezései a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni kérdéstről 1997. június 20-án Vatikánvárosban aláírt, az 1999. évi LXX. törvénnyel kihirdetett Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás), mint nemzetközi szerződés több rendelkezését sértik. Véleményük szerint az, hogy a Köot. 79. § (1) bekezdése alapján az egyházi intézményfenntartónak a helyi önkormányzathoz képest többlet-követelményeknek kell megfelelnie annak érdekében, hogy működési engedélyt kapjon, az egyházak intézményalapítási szabadságát sérti, és ez álláspontjuk szerint ellentétes a Megállapodás 1. és 2. cikkében foglaltakkal, amely az önkormányzathoz minden szempontból hasonló működési feltételeket kíván meg. A jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítását kezdeményező indítványozók szerint a Köot. 79. § (1) bekezdése azáltal, hogy az egyházi intézmények alapításához az önkormányzati intézmények számára előírt feltételeken túl többletfeltételeket kíván meg, sérti az Alkotmány 60. §-ában rögzített vallásszabadsághoz való jogot.

Az indítványozók a Megállapodás 1. és 2. cikkében, továbbá a Megállapodás Kiegészítő Jegyzőkönyvének 4. pontjában foglaltakkal tartják ellentétesnek a Köot. 118. § (4) bekezdését. E rendelkezésben a törvényhozó a helyi önkormányzatoknak a korábbi normatív támogatását immár két részre, normatívra és egyéb támogatásra bontotta. A törvényhozó úgy rendelkezett, hogy a nem állami intézmények részére is lehetővé teszik egyéb támogatások folyósítását, azonban az azonos finanszírozás konkrét garanciáját nem lefektették le. A törvény csupán annyit mond, hogy a nem állami, nem önkormányzati intézmények részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulások és egyéb támogatások összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzatok részére ugyanolyan jogcímen megállapított normatív támogatás. Ezzel pedig az indítványozók szerint sem az egyéb támogatásokra nincs garancia, sem arra, hogy minden, az önkormányzatoknak megállapított normatív jogcímeiből részesüljenek. Példaként említik az egyszeri és a tartós bérkiegészítést, melynek alkotmányossági vizsgálata más indítványok révén ugyancsak megkérdőjeleződött. A jogszabály alkotmányellenességé-

nek utólagos megállapítását kezdeményező indítványozók a szektorsemleges finanszírozás elvének megsértése miatt tartják alkotmányellenesnek ugyanezen paragrafust. Véleményük szerint a támadott jogszabály az Alkotmány 60. §-ba ütközik.

Az indítványozók mindegyike alkotmányellenesnek tartja a Köot. 118. § (4) bekezdésének azon rendelkezését, mely szerint a normatív költségvetési hozzájárulás igénylésének benyújtási határideje jogvesztő. Az indítványok benyújtásakor hatályos szöveg szerint a támogatások igénylésére előírt jogvesztő határidő kimentésére nem volt lehetőség, az oktatást érintő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXLVIII. törvény 58. § (5) azonban úgy módosította a kérdéses rendelkezést, hogy a határidő elmulasztása csak akkor válik jogvesztővé, ha a benyújtott igazolási kérelmet nem fogadják el. Az indítványozók véleménye szerint a jogvesztő határidő bevezetése egyes intézmények működését akár el is lehetetleníti. Megítélésük szerint ez a rendelkezés az Alkotmány több rendelkezésével, a 2. § (1) bekezdésben megfogalmazott demokratikus jogállamiság elvével, a 16. §-ba foglalt rendelkezésekkel, a 60. §-ban szabályozott gondolat-, lelkiismeret és vallásszabadság jogával, illetve a 67. §-ba foglalt alapvető joggal is ellentétes. Más indítványozók szerint az egyházi intézmények számára előírt jogvesztő határidő, mint hátrányos megkülönböztetés, az Alkotmány 60. §-án keresztül az Alkotmány 70/A. §-át is sérti. Szerintük ez a joghátrány a törvény szerint csak a nem állami, nem önkormányzati intézményeket sújtja. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozók által a jogvesztő határidővel összefüggő alkotmányossági probléma továbbra is fennáll, hiszen a Köot. továbbra is jogvesztő jellegű határidőként szabályozza a támogatások igénylésének határidejét, ezért az Alkotmánybíróság a fentebb idézett korábbi határozataira támaszkodva, a megváltozott, de az alkotmányossági problémát továbbra is tartalmazó rendelkezések tekintetében folytatja le az eljárást.

## II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását és elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.”

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

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

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

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

A Megállapodás vonatkozó részei:

#### 1. cikk

„Az 1990. évi IV. törvényben felsorolt egyházi közszolgálati tevékenységek finanszírozására az állami intézményekre vonatkozó általános szabályok érvényesek ugyan ezen törvény, valamint a jelen Megállapodás rendelkezései szerint.”

#### 2. cikk

„Az Egyház az általa fenntartott közoktatási intézmények után (óvodák, általános, középiskolák, diákotthonok,) ugyanolyan szintű pénzügyi támogatásban részesül, mint a hasonló intézményeket működtető állami és önkormányzati fenntartó.”

#### Kiegészítő Jegyzőkönyv

„Kiegészítés a III. fejezethez (4) A Kormány a közoktatásban vagy szociális ellátásban dolgozók számára a személyi juttatások növelését az önkormányzatok részére nyújtott azonos feltételekkel biztosítja az Egyház részére is.”

A Köot. rendelkezései:

„79. § (1) Ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat alapítja, működésének megkezdéséhez engedély szükséges. Az engedély akkor adható ki, ha a nevelési-oktatási intézmény az e törvény 38. §-ának (1) bekezdésében meghatározottak szerint rendelkezik a működéséhez szükséges feltételekkel, illetve a feltételeket fokozatosan megteremti.

(2) Az engedély kiadása iránti kérelemhez csatolni kell a nevelési-oktatási intézmény alapító okiratát, foglalkozási, illetve pedagógiai programját, továbbá azokat az okiratokat, amelyekből megállapítható, hogy a működés megkezdéséhez, a nevelő és oktató munkához szükséges személyi és tárgyi feltételek rendelkezésre állnak, illetve fokozatosan megteremthetők. A kérelem és mellékletei jogszabályban meghatározott formában nyújthatók be.

(3) Az engedély kiadásáról óvoda és általános iskola esetén az intézmény székhelye szerint illetékes jegyző, ha az óvoda, illetve az általános iskola székhelye többcélú kistérségi társulás területén van, a kistérségi társulás székhelye szerint illetékes jegyző dönt. Alapfokú művészetoktatási intézmény, középiskola, szakiskola, gyógypedagó-

giai nevelési-oktatási intézmény, többcélú intézmény nevelési-oktatási intézménye és kollégium esetén az engedély kiadásáról az intézmény székhelye szerint illetékes főjegyző dönt. A jegyző, főjegyző az engedély kiadásával összefüggő döntése előtt a (4) bekezdés a) pontja tekintetében köteles szakértői véleményt beszerezni. Szakértői véleményt az Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértő adhat. Az engedély kiadásával összefüggő eljárás költségeit a kérelem benyújtója viseli.”

„118. § (4) A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulások és egyéb támogatások összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás. A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó a normatív költségvetési hozzájárulásra – jogszabályban meghatározottak szerint benyújtott – igénylés alapján válik jogosulttá. Az igénylést az ellátott és – jogszabályban meghatározott nyilvántartások szerint – igazolt feladatok után lehet benyújtani. Az igénylés benyújtásának elmulasztása – kivéve, ha az igazolási kérelmet elfogadják – jogvesztő. Ha a nem állami, nem helyi önkormányzati fenntartású közoktatási intézmény feladatainak az ellátásához az intézményfenntartó normatív költségvetési hozzájárulást vesz igénybe, az adott költségvetési évet követő év március 31-éig köteles a szolgáltatásait igénybe vevő részére közölni a támogatás egy főre jutó összegét, továbbá köteles – a helyben szokásos módon – nyilvánosságra hozni, hogy az adott intézmény feladatainak ellátásához igénybe vett normatív hozzájárulás a teljes intézményi költségvetés hány százalékát fedezi.”

### III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy fennáll-e az indítványozók jogosultsága jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány benyújtására. A Köot. támadott rendelkezéseinek alkotmányellenességét három országgyűlési képviselő a Megállapodás egyes cikkeinek, illetve annak Kiegészítő Jegyzőkönyve rendelkezéseinek megsértésére alapítja. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (3) bekezdése szerint jogszabály, valamint állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát indítványozhatja többek között bármely országgyűlési képviselő. Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította az indítványozói jogosultság fennállását.

Az Alkotmánybíróság a 15/2004. (V. 14.) AB határozatban a Megállapodás III. fejezetében foglalt szabállyal való ellentét miatt megsemmisítette a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) egyik rendelkezését. (ABH 2004, 269.) Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban is meg-

erősítette, hogy „[a]z Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabályi rendelkezés a nemzetközi szerződésbe ütközik, akkor a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályi rendelkezést megsemmisíti.” Mivel az adott esetben a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályi rendelkezés a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos szintű (törvény) volt, az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütköző törvényi rendelkezést, az Szt. 121. § (3) bekezdését megsemmisítette.

2. A Köot. 118. § (4) bekezdésének az indítványok elbírálásakor hatályos első mondata értelmében a nem állami, nem önkormányzati intézményfenntartónak, vagyis az egyházi intézményfenntartónak járó normatív költségvetési hozzájárulás és az egyéb támogatások együttes összege nem lehet kevesebb, mint az önkormányzatoknak juttatott normatív költségvetési hozzájárulás. A Köot. rendelkezései alkalmazása során az egyházi jogi személy intézményfenntartókat (a kisebbségi önkormányzati fenntartók, a gazdálkodó szervezetek és alapítványok, mint fenntartók mellett) nem állami és nem is helyi önkormányzati intézményfenntartóknak kell tekinteni, vagyis rájuk a Köot. 118. § (4) bekezdésének hatálya kiterjed. Az egyházi jogi személy intézményfenntartók közül a Megállapodás hatálya a Katolikus Egyházra, mint intézményfenntartóra terjed ki.

3. A Megállapodás 2. cikkében található rendelkezés szerint az egyház által fenntartott közoktatási intézményeket ugyanolyan szintű pénzügyi támogatás illeti meg, mint a hasonló intézményeket működtető állami és önkormányzati fenntartót. Az ugyanolyan szintű támogatás előírása mellett, abból a célból, hogy az állami és helyi önkormányzati fenntartóknak biztosított támogatásokkal azonos szintű állami támogatásban részesüljenek a Katolikus Egyház által fenntartott közoktatási intézmények, a Megállapodás III. fejezete további rendelkezéseket tartalmaz. A III. fejezet alapján az „Egyház további állami támogatásra jogosult, melynek alapja az állampolgárok azon döntése, ahogyan az egyházi közszolgáltatásokat igénybe veszik. E támogatásnak kell biztosítania az egyházi intézményfenntartónak az állami, illetve önkormányzati fenntartóval azonos szintű támogatását, összhangban az 1990. évi IV. törvénnyel.” Az azonos szintű támogatás elérése érdekében tehát a finanszírozás további fázisaként meghatározásra kerül az ún. kiegészítő támogatás. A kiegészítő támogatás összegének pontos meghatározására a Megállapodás Kiegészítő Jegyzőkönyvének III. fejezethez írt (1) bekezdése határozza meg az alapvető számítási szabályokat.

Az ismertetett rendelkezés alapján megállapítható, hogy az Egyház által fenntartott közoktatási intézményeknek járó normatív költségvetési hozzájárulás és egyéb támogatások összegének a helyi önkormányzatok-

nak, mint intézményfenntartóknak juttatott valamennyi támogatásokkal és nemcsak az önkormányzatoknak juttatott normatív támogatásokkal kell egyezniük. A Megállapodás szerinti azonos szintű támogatás megvalósítása érdekében folyósított kiegészítő támogatás képezi az összehasonlítás alapját. Az így kapott összegnek kell végül megegyeznie az önkormányzatnak juttatott állami támogatások összegével.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 19. § (1) bekezdése, valamint az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységeinek anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 5. § (2) bekezdései a Megállapodással összhangban, ugyancsak az állami és a nem állami intézményfenntartók azonos mértékű támogatásáról rendelkeznek. A 22/1997. (IV. 25.) AB határozat rendelkező részében alkotmányos követelményt állapított meg az egyházi jogi személyek által fenntartott intézmények finanszírozásával kapcsolatban, melynek lényege, hogy „az állam vagy a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatáson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást nyújtson, amilyen arányban ezek az intézmények állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át.” Az alkotmányos követelmény a Köot. adott rendelkezésének hatálybalépésére visszamenő hatállyal került rögzítésre. (ABH 1997, 107.) A határozat indoklása utalt rá, hogy „A Kt. fenti rendelkezései alapján tehát valamennyi nem állami intézmény fenntartóját, közöttük az egyházi jogi személyeket is, alanyi jogon illeti meg az éves költségvetési törvényben megállapított normatív hozzájárulás.”

4. A Köot. 118. § (4) bekezdésének első mondata azonban két részre bontja a nem állami és nem helyi önkormányzati intézményfenntartóknak járó támogatásokat. A különbségtétel következtében az egyházak normatív költségvetési támogatásának és az egyéb – vagyis a nem normatív – támogatások együttes összegének kell legalább megegyeznie az önkormányzatok normatív költségvetési támogatásával. Az ez alapján az egyházaknak járó állami támogatás összege jóval kevesebb, mint az önkormányzatoké, hiszen azokhoz képest az egyházi intézmények az egyéb jogcímen kapott támogatások összegével kevesebbre jogosultak. Ez a rendelkezés a Megállapodás 2. cikkével és III. fejezetével ellentétesen, attól eltérően szabályozza az Egyház által fenntartott közoktatási intézmények finanszírozásának alapját. Megállapítható, hogy a Köot. 118. § (4) bekezdésének jelenlegi szövegezésű első mondata nemzetközi szerződésbe (a Megállapodásba) ütközik, ezért abból az egyéb támogatásokra utaló fordulatot az Alkotmánybíróság – figyelemmel a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményre is – megsemmisítette. A már hivatkozott 15/2004. (V. 14.) AB határozatban (ABH 2004, 269.) elbírált alkotmányossági problémához hasonló módon jelen esetben

sem arról van szó, hogy azonos szintű (törvényi) szabályok tartalmaztak eltérő vagy az értelmezéstől függően eltérő rendelkezést ugyanarra a tárgykörre, hanem arról van szó, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal (törvénnyel) azonos szintű jogszabályi (törvényi) rendelkezés ütközik a nemzetközi szerződésbe. Ekkor az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályi rendelkezést megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütköznek minősíti és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezések sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 34/2002. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2002, 579, 582.] E gyakorlatának megfelelően az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a Köot. támadott rendelkezéseinek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 16. §-val, 60. §-val és 70/A. §-val való ütközését.

5. Az indítványozók a Köot. 118. § (4) bekezdésének azon részét is támadják, mely a normatív költségvetési hozzájárulás igénylését az igazolási kérelem elfogadása hiányában jogvesztő határidőhöz köti. Az indítványok benyújtásának időpontjában hatályban lévő rendelkezés szerint a jogvesztő határidő kimentésére nem volt lehetőség. Az Alkotmánybíróság a megváltozott jogszabályok alapján folytatta le az eljárását. A módosult bekezdés a jogvesztő határidő kimentéseként lehetőséget biztosít igazolási kérelem benyújtására. E változás következményeként az említett határidő továbbra is szigorú időtűzést tartalmaz, azonban a kimentési lehetőség miatt jogvesztő jellege lényegét tekintve megváltozott. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 64. §-a szerint a helyi és helyi kisebbségi önkormányzatok is a kincstár útján igénylik a központi költségvetésből járó normatív hozzájárulásokat. Az igénylés részletes feltételeit a költségvetési törvény határozza meg. Az önkormányzatok kiegészítő igénylést nyújthatnak be, év közben lemondhatnak az előirányzatokról vagy arra vonatkozólag pótlólagos igénylést is benyújthatnak. Ennek határideje – kimentési lehetőség nélkül – jogvesztő jellegű.

Az ilyen és ehhez hasonló szigorú határidőtűzésekre az államháztartás folyamatos működése miatt van szükség. Az államháztartási rendszer kívánatos pénzügyi egyensúlyához, illetve a hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás garanciáihoz fűződő jogi érdek teszi indokolttá az államháztartáshoz és a költségvetéshez kapcsolódó határidők szigorúságát, mely közvetetten a jogbiztonság megvalósulását is szolgálja. A hasonló helyzetben lévő intézményfenntartókra vonatkozó hasonló szabályozás alapján megállapítható, hogy az említett határidő nem valósít

meg hátrányos megkülönböztetést, épp ellenkezőleg, szükséges és indokolt korlátozás, mely az intézmények elvárható gondossága mellett nem veszélyezteti az intézmény működését.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Köot. 118. § (4) bekezdésébe foglalt, jogvesztő határidőre vonatkozó rész megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

6. Az indítványozók támadják a Köot. 79. §-nak ama részeit, melyek a nem állami, nem önkormányzati intézmények alapítását engedélyhez kötik. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az állam viszonyát a vallásszabadsághoz való jog kapcsán a semlegesség mentén kell kialakítani. A semlegesség, illetve az állam és az egyház elválasztott működésének elveiből az következik, hogy az állam tényleges kötelezettsége csakis a világnézetileg semleges intézmények fenntartására, működtetésére terjed ki. A világnézetileg elkötelezett intézményekkel kapcsolatos állami kötelezettség határa odáig terjed, hogy az Alkotmány 60. §-ában meghatározott alapjog érvényesülésének megteremtse a jogszabályi feltételeit. Ennek során köteles minden fajta hátrányos, indokolatlan és aránytalan különbségtételtől tartózkodnia, vagyis minden nem állami, nem önkormányzati intézmény működésére ugyanolyan szabályokat köteles megállapítani. [4/1993 (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 55, 56.; 18/1994 (III. 31.) AB határozat, ABH 1994, 88, 90, 91.]

A Megállapodás 1. cikke szerint az egyházi közszolgálati tevékenységek finanszírozására az állami intézményekre vonatkozó általános szabályok érvényesek. Az egyházi intézmények alapítására vonatkozó szabályok nem tartoznak ebbe (a finanszírozással összefüggő) körbe, vagyis az állam ezek szabályozása kapcsán eltérhet az állami intézményekre megszabott általános rendelkezésektől és azokhoz képest különös szabályozás tárgyává teheti őket. Ezek során azonban az Alkotmányban foglalt alapjogi korlátozások ugyanúgy érvényesek, vagyis az állam nem állíthat ezen intézmények alapításával, működésével, fenntartásával szemben olyan feltételeket, hogy az az adott alapjog lényeges tartalmának megvalósulását sértse vagy veszélyeztesse, illetve nem alkalmazhat indokolatlan, aránytalan és hátrányos megkülönböztetést sem.

Az Alkotmánybíróság a sajtószabadság érvényesülésével kapcsolatban kimondta, hogy „a stúdió működéséhez szükséges, jogszabályban meghatározott tárgyi feltételek hiánya, mint az engedély megtagadása oka, nem a sajtószabadság és más, alkotmányosan védett értékek ütközéséből fakadó korlát (...), ezért csak közvetve, hatásaiban érinti a sajtószabadság jogát.” [48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 314, 319.] Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában kifejti, hogy „az állam közhatalmát érvényesítve különféle korlátozásokat állapíthat meg. (...) Ennek körében is köti a jogalkotót az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, mely meg-

tiltja, hogy alapvető jog lényeges tartalmát akár törvény is korlátozza.” [881/B/1991 ABH 1992, 474, 476.] Ugyanebben a tárgyban kimondja továbbá, hogy „a megfelelő garanciákat tartalmazó normatív rendszer és az aránytalan közjogi korlátozásoktól mentes szabad testületalakítási rendszer egyaránt alkotmányos lehet egy demokratikus társadalomban.” [6/2001 (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 98.]

A Köot. 79. § a nem önkormányzati alapítású nevelési-oktatási intézmény működéséhez szükséges engedély feltételül azt szabja, hogy feleljen meg a törvény által támasztott általános működési feltételeknek, illetve azokat fokozatosan képes legyen megvalósítani. A Köot. 38. §-ban a működés általános szabályai kerülnek meghatározásra, melyek egyaránt érvényesek az állami, önkormányzati, és a nem állami, nem önkormányzati közoktatási intézményekre. Ebben olyan feltételeket találunk, mint a saját székhely, saját alkalmazotti létszám, megfelelő tárgyi eszközök, szabályzat és pénzeszközök megléte. Ezeket az intézményfenntartó fokozatosan is megvalósíthatja.

Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Köot. 79. §-ban támasztott működési engedély kizárólag olyan technikai jellegű feltételeket támaszt az intézmény működtetőjével szemben, melyek nem jelentik az intézményalapítási szabadság indokolatlan korlátozását. A korlátozásról tehát megállapítható, hogy ez a korlátozás nem szükségtelen, hiszen az említett feltételek elengedhetetlenek egy közoktatási intézmény megfelelő, átlátható működéséhez. Végül hátrányos, azaz csupán az egyházi intézményfenntartókat sújtó korlátozásnak sem nevezhető, hiszen a jogszabály által támasztott feltételeknek minden közoktatási intézmény köteles eleget tenni. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Köot. 79. §-ának megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

7. Az indítványozók, az indítványok benyújtásának időpontjában hatályos Köot. 118. § (4) bekezdés első mondatának megsemmisítését is kérték. A tárgyalat bekezdés első mondatát azonban a 2006. évi CXXI. törvény 29. § (5) bekezdésének a) pontja 2007. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte.

„Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés [...] Hatályát veszített jogszabály alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, valamint az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor.” (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Az Alkotmánybíróság ezért a Köot. 118. § (4) bekezdés első korábbi első mondatának utólagos megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság határozatának Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 45. § (2) bekezdésén alapul.

Budapest, 2008. június 30.

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

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

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

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

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

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

#### **Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjával: az Alkotmánybíróságnak az indítványt el kellett volna utasítania. Indokom három érvben foglalható össze: (1) az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a nemzetközi szerződés tartalmának önálló, a nemzetközi jogtól független vagy tőle eltérő értelmezésére; (2) ettől függetlenül sem állítható megalapozottan, hogy a Köot. 118. § (4) bekezdése ellentétes a Vatikáni Megállapodással; (3) végül mindkét fentebb felhozott érvektől eltekintve is, a határozatban foglalt megsemmisítés túlmegy a nemzetközi szerződésbe ütközőnek tekinthető rendelkezéseken.

Érveim a következőkben részletezem.

#### **1. Az Alkotmánybíróság hatásköre a Vatikáni Megállapodás önálló értelmezésére**

1.1. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában nem a Köot. 118. § (4) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta, hanem ritkán gyakorolt hatáskörében a törvény nemzetközi szerződésbe ütközéséről döntött. E hatáskör gyakorlásának különös feltételei vannak, amelyeket úgy vélem, az Alkotmánybíróság többségi döntése nem mérlegelt kellő súllyal. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Abtv. 44.–47. §-ában szabályozott hatáskör, amely szoros kapcsolatban áll az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével. Az Abtv. 44. § szerint ezen hatáskörében az Alkotmánybíróság a „nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából” vizsgálja a jogszabályt, így ez az eljárás nem a jogszabály alkotmányosságának vizsgálata.

1.2. Alapvető kérdés, mit jelent a „nemzetközi szerződésbe ütközés” terminus. Ennek megválaszolásához nélkülözhetetlen a „nemzetközi szerződés” fogalmának értelmezése. A „nemzetközi szerződés” terminuson a nemzet-

közi szerződés nemzetközi jogi tartalma értendő, amennyiben a magyar jogrendszer valamely normája ellentétes lehet vele. Ebből következik, hogy a nemzetközi szerződés nem mint magyar jogi norma ellentétes egy törvénnyel vagy más jogszabállyal, hanem mint nemzetközi jogi kötelezettség. Az Alkotmánybíróság is megkülönbözteti a nemzetközi szerződést mint nemzetközi jogi normát (jogforrást és jogszabályt), valamint a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogi normát (tipikusan törvényt: amit ma a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény szabályoz). Ez utóbbi alkotmányellenessége vizsgálható, és ha a kihirdető törvény alkotmányellenesnek találhatik, bizonyos korlátok között meg is semmisíthető. [ld. 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 54.]

A „nemzetközi szerződésbe ütközés” kifejezésből az „ütközésen” mindenekelőtt a jogrendszer két érvényes normája közötti konfliktus értendő: a magyar jogrendszer egyik normája miatt a magyar államra érvényes nemzetközi szerződéses kötelezettség nem teljesíthető. A nemzetközi szerződésen alapuló kötelezettség tartalma a nemzetközi jog szerinti értelmezése, mert ha nem így lenne, akkor a nemzetközi szerződést kihirdető norma, például törvény, nem lévén az Alkotmány normája, nem is lehetne önállóan alkotmánybírói kontroll mércéje. (Az Abtv. 47. §-a ismer egy másik, esetet is: a jogalkotó mulasztását nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges jogszabály megalkotásában. Ez tehát joghézag: egy vagy több norma nemzetközi szerződéssel ellentétes hiánya, ami a norma-konfliktus különleges esete.)

Tehát az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára szóló – az Abtv. 44. és skk. §-ai szerinti – hatáskörében eljárva a nemzetközi szerződést csakis mint nemzetközi jogi normát tekintheti, úgy ahogyan az a nemzetközi jog szerint érvényes. Ebből következik, hogy nem adhat más jelentést a nemzetközi szerződésnek, mint ami a nemzetközi jog szerint adható: ez pedig a nemzetközi szerződések értelmezésének nemzetközi jogi szabályain múlik. Az alkotmánybírói kontrollnorma, a vizsgálat mércéje, ebben a hatáskörben maga a nemzetközi szerződés: mégpedig úgy, ahogyan a nemzetközi jogban érvényes (és nem mint egy imaginárius nemzetközi szerződés).

1.3. Ebben az ügyben a döntés a Vatikáni Megállapodás 2. cikkének egy bizonyos értelmezésén alapul: egyedül ez a Köot. 118. § (4) bekezdése megsemmisítésének alapja. E cikk értelmezése régóta vitatott a két szerződő fél – a Szentszék és Magyarország – között, amint az hivatalos forrásokból is ismert. Az Állami Számvevőszék nem olyan régi jelentéséből és annak mellékleteiből is ez derül ki (ld.: az ÁSZ 0807. számú, az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezetnél a közoktatási feladatok finanszírozására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről szóló 2008. májusi jelentését). Az Alkotmánybíróság ezért valójában nem egy törvény nemzetközi szerződésbe ütközéséről döntött (mivel a nemzetközi szerződés értelmezése vitatott), hanem maga értelmezte a nemzetközi szerződést. Erre viszont nincs hatásköre, mert így nem a

nemzetközi jog szerint érvényes nemzetközi szerződéssel vetett össze egy magyar jogi normát, hanem maga határozta meg a nemzetközi szerződés „helyes” értelmezését. (Itt nem lehet szó sem alkotmányos követelményről, sem a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességéről, mivel az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 44. §-a szerinti hatáskörében egyikre sincs lehetőség.)

A „nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata” feltételezi a nemzetközi szerződés tartalmának ismeretét. Ha ez vitatott, a hiányzó nemzetközi jog szerinti jogértelmezést az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti saját értelmezésével, mert ennek eldöntése nem tartozik és nem is tartozhat a hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság egy törvény nemzetközi szerződésbe ütközését csak akkor vizsgálhatja, ha a nemzetközi szerződés nemzetközi jogi értelmezése nem vitatott, vagy az értelmezési vita eldőlt. A gyakorlatban legtöbbször a nemzetközi szerződések értelmezése nem vitatott: abban vagy megállapodott gyakorlat van, vagy esetleg, mint pl. az Emberi Jogok Európai Egyezménye esetében, a nemzetközi szerződés külön szervet, tipikusan bíróságot (mint az EJEB) hoz létre a szerződés értelmezésével kapcsolatos viták eldöntésére. Ha másként jár el, nem egy jogszabály érvényes nemzetközi szerződésbe ütközéséről dönt, hanem először is arról, mi a nemzetközi szerződés szerinte „helyes” értelmezése. Vagyis nem nemzetközi jogot alkalmaz, hanem azt, aminek szerinte a nemzetközi jognak lennie kellene. Az Alkotmánybíróság számára a nemzetközi szerződés tartalma (jelentése, értelmezése) adott: ezen változtatni, az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint sincs joga. A nemzetközi szerződés úgy vizsgálható, ahogyan a nemzetközi jog szerint kötelez, ehhez az Alkotmánybíróságnak sem hozzátenni, sem elvenni (legalábbis az Abtv. 44. § szerinti hatáskörében eljárva) nem szabad. A nemzetközi szerződéseket nem egy állam alkotja, így a magyar állam sem alkothat vagy – ami ezzel egyenértékű lenne – értelmezhet önállóan egy nemzetközi szerződést.

Ameddig a két szerződő fél nem állapodott meg a nemzetközi szerződés értelmezéséről, addig a szerződés vitatott rendelkezésének két egyenrangú, de a másik félre nem kötelező értelmezése van. Ez nemzetközi jogvita, melynek eldöntése nem az Alkotmánybíróság hatásköre. Maga a Vatikáni Megállapodás egyébiránt szabályozza is az értelmezésével kapcsolatos viták eldöntését. Az V. fejezet (1) bekezdése értelmében: „[h]a a jelen Megállapodás értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatban valamilyen nehézség merülne fel, a Felek közös megegyezéssel keresik meg a legmegfelelőbb megoldást”.

A nemzetközi szerződés értelmezése csakis a nemzetközi jog szerinti értelmezést jelentheti – az összes többi esetben nem beszélhetnénk „nemzetközi szerződésről”. Ha a nemzetközi szerződés jelentése, vagy valamely rendelkezésének értelmezése vitatott, akkor ez nemzetközi jogvita, amelyet a feleknek a nemzetközi jog szabályai alapján kell rendezniük. A nemzetközi szerződések értelmezése valóban gyakori nemzetközi jogi kérdés, az államközi viták jelentős része is erről szól. A nemzetközi szerződés-

sek értelmezéséről szóló általános szabályokat a nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi szerződés (kihirdetve: a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. tvr.-tel) tartalmazza, amely a meglévő szokásjogot rögzíti (ld.: Haraszi György: A nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető kérdései. Budapest, KJK, 1965.). Ez azonban nem mond sokat a nemzetközi szerződések értelmezésének eljárásáról. Annyi biztos azonban, hogy a nemzetközi szerződéseknek nincs a szerződő felektől független, „objektív” értelmezése. Különösen igaz ez a kétoldalú szerződésekre és még ennél is inkább a nemzetközi jogban felettébb sajátos szerződésre, mint a Szentszék és egy állam („világi hatalom”) közötti megállapodás. E nemzetközi szerződés tárgya ugyanis az állam egyoldalú kötelezettségvállalása a Szentszékkel szemben, eltérően a jellegzetesen kölcsönös kötelezettségvállalást tartalmazó kétoldalú szerződésektől, mint a kettős adóztatásról szóló, jogsegély, kiadatási stb. szerződések. Ezekben az egyik szerződő állam szerződés-értelmezése meghatározó lehet a másik szerződő számára; itt azonban erről nem lehet szó. A legtöbb kétoldalú szerződésnél a szerződő felek egymással szemben vállalnak kötelezettséget, mint pl. a kettős adóztatásról szóló egyezmények, valamint a kiadatási vagy jogsegélyszerződések stb. esetén. Itt erről nincs szó: az állam a katolikus egyházzal szemben egyoldalú kötelezettséget vállal (miközben a Vatikáni Megállapodás egyes vagyoni kérdések rendezéséről is szól és ennyiben tekinthető kölcsönös kötelezettségvállalásnak). Másrészt az állam arra vállal kötelezettséget, hogy törvényeit és egyéb jogszabályait meghatározott tartalommal alkotja meg: esetünkben megfelelő törvényt hoz és tart érvényben (hatályban). Ezt a kötelezettséget a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény a következőképpen fogalmazza meg: „A szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés a belső jogszabályokkal, valamint egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. Az összhang megermentését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, továbbá a belső jogszabályok és a nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával vagy megszüntetésével biztosítani kell”.

Az Alkotmánybíróság egy vitatott értelmezésű nemzetközi szerződést önállóan nem értelmezhet és nem adhat a nemzetközi szerződésnek a nemzetközi jogtól független (esetleg a nemzetközi joggal ellentétes) értelmezést. Ha a nemzetközi szerződés jelentése (értelmezése) vitatott, akkor az Alkotmánybíróságnak vagy meg kell várnia a szerződés értelmezéséről folytatott nemzetközi jogi vita eldőlését, vagy nem szabad megállapítania nemzetközi szerződésbe ütközést, ha a vizsgált magyar jogszabály a nemzetközi szerződés valamelyik lehetséges jelentésének (értelmezésének) megfelel. (A nemzetközi szerződés értelmezéséről ld.: a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 13. §-a rendelkezéseit.) A nemzetközi szerződés, kivált olyan sajátos szerződés, mint a Vatikáni Megállapodás értelmezése nem az Alkotmánybíróság hatásköre, az indítvány pedig ténylegesen ezt kér-

te. Ezért az indítványt az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja alapján vissza kellett volna utasítania mivel nemzetközi szerződés értelmezésére nincs hatásköre.

## 2. A Vatikáni Megállapodásba ütközés kérdése

2.1. Ha azonban – elvetve, mint tette, az előbb felhozott érveket – az Alkotmánybíróság mégis vállalkozott a Vatikáni Megállapodás értelmezésére, akkor is meg kellett volna állapítania, hogy a Köot. 118. § (4) bekezdésének vitatott része nem ellentétes a Vatikáni Megállapodással. Ebben a kérdésben egyetértek a Holló András e határozathoz fűzött különvéleményével.

2.2. A Vatikáni Megállapodás 2. Cikke szerint „[a]z Egyház az általa fenntartott közoktatási intézmények után (óvodák, általános és középiskolák, diákotthonok) ugyanolyan szintű pénzügyi támogatásban részesül, mint a hasonló intézményeket működtető állami és önkormányzati fenntartó”. Ebből kiderül, hogy az egyház a közoktatási intézményeket éppúgy fenntartja, mint az állam vagy az önkormányzatok, és ehhez kap állami támogatást (az olasz szövegben: *sussidi finanziari*). Nincs szó arról, hogy ezeket az intézményeket az államnak kellene fenntartania csak azért, hogy bennük egyházi oktatás folyhasson. Ez az állam világnézeti semlegességével ellentétes, így alkotmányellenes lenne. [ld.: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 89.] A Megállapodás fentebb idézett 2. Cikkének értelme annyi, hogy az egyház saját forrásából fenntartott közoktatási intézmények jogosultak az állami és önkormányzati fenntartóknak járó egyes (főleg normatív) támogatásokra.

A Vatikáni Megállapodás e cikke különválasztja az iskolák fenntartását egyfelől, és az iskoláknak adott pénzügyi támogatást másfelől. A Vatikáni Megállapodásból nem következik, hogy az egyházi intézményeknek ugyanolyan (jó vagy kevésbé jó) pénzügyi helyzetben kell lenniük, mint az állam vagy az önkormányzat által fenntartottnak – ezt megjegyzem az indítványozók sem állítják, és megalapozottan nem is állíthatnák. A hivatkozott rendelkezésből csak annyi következik, hogy az állami és önkormányzati fenntartóknak járó pénzügyi támogatásokra az egyházi (katolikus) oktatási intézmények is jogosultak. Ebből nem vezethető le, hogy az államnak finanszíroznia kellene a katolikus közoktatási intézmények fenntartását – csak az, hogy a meglévő és fenntartott óvodáknak, iskoláknak, diákotthonoknak meg kell kapniuk az állami és önkormányzati hasonló intézményeknek járó költségvetési támogatásokat.

A Vatikáni Megállapodásnak egyébként eleget tett a törvényhozó azzal is, hogy a Köot. 121. § (1) bekezdés 12. pontjában olvasható értelmező rendelkezések között található „fenntartó” fogalmába belevette az egyházi jogi személyeket s így az általuk fenntartott oktatási intézményeket is, mely értelemszerűen alkalmazandó a finanszíro-



zás szabályaira is. Ennek következtében ugyanis, minden közoktatási intézmény fenntartójának járó pénzügyi támogatásra a hasonló egyházi (köztük az itt egyedül érdekes katolikus) intézmények is jogosultak.

Mindezekből következően a katolikus közoktatási intézmények jelenlegi finanszírozása nem ellentétes a Vatikáni Megállapodás 2. Cikke ésszerű értelmezésével.

### 3. A megsemmisítés terjedelme

Álláspontom szerint az előző két érv elvetése sem indokolja a határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt megsemmisítés terjedelmét. A többségi határozat hivatkozott pontja ugyanis megsemmisíti a törvényhelyet, amely a határozat szerint nemzetközi szerződésbe ütközik; ez pedig túlmegy az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára szóló hatáskörén. A Vatikáni Megállapodás csak a katolikus közoktatási intézmények támogatásáról szól, így a Köot. 118. §-a szerinti támogatásra jogosult nem állami és önkormányzati közoktatási intézményekről szóló szabályozás nem állhat ellentétben a megállapodással. Ezért úgy vélem, a Köot. 118. § (4) bekezdésének megsemmisítése túlmegy az indítványon, amely csak a törvény Vatikáni Megállapodásba ütközésének vizsgálatát kérte. (Ugyanez hozható fel az Alkotmánybíróság 15/2004. (V. 14.) AB határozatával (ABH 2004, 269, 275–278.) szemben: ebben szintén a Vatikáni Megállapodásba ütközést állapított meg az Alkotmánybíróság és a szociális törvény teljes rendelkezését semmisítette meg.

Az Alkotmánybíróság jogszabály (itt: törvény) nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgáló eljárásában csakis a Köot. 118. § (4) bekezdése nemzetközi szerződéssel ellentétes (az 1. pontban olvashatók szerint a nemzetközi szerződéses kötelezettség teljesítését lehetetlenné tevő) rendelkezését semmisíthette volna meg. A Vatikáni Megállapodás csak a katolikus közoktatási intézményekre alkalmazandó (A Vatikáni Megállapodás bevezető rendelkezése szerint ugyanis a Megállapodás szövegében az „Egyház” megjelölés alatt a Katolikus Egyház értendő. Így van ez a 2. Cikkben szabályozott, az „Egyház” által fenntartott közoktatási intézmények pénzügyi támogatásánál is.). Ezzel szemben a Köot 118. § (4) bekezdése minden nem állami vagy önkormányzati intézményekről szól. A fent elmondottakból következően a törvényhely nemzetközi szerződéssel, vagyis a Vatikáni Megállapodással csak a „nem állami és önkormányzati” közoktatási intézmények egy része, ti. a katolikus egyház által fenntartott iskolák, óvodák, diákotthonok tekintetében lehet ellentétes. A többi nem állami és önkormányzati közoktatási intézmény például a többi egyházi, alapítványi stb. intézmény tekintetében ezért semmi indok a törvényhely megsemmisítésére nemzetközi szerződésbe ütközés címén, egyszerűen azért, mert nincs nemzetközi szerződés, amelybe ütköznének. (Ilyen nemzetközi szerződés a Vatikáni Megállapodás biztosan nem lehet, másról pedig a határozat nem szól.)

Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Egyház finanszírozási törvény) valóban tartalmaz a Vatikáni Megállapodásban foglaltakhoz hasonló szabályokat a többi egyház finanszírozására is. Ez az Alkotmány 60. §-a és a 70/A. § (1) bekezdése alapján indokolt szabály. Ha a Köot. 118. § (4) bekezdése ellentétes lenne az Egyház finanszírozási törvény egyes szabályaival, ez önmagában az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem lenne alkotmányellenes, hacsak nem vezetne az Alkotmány valamely rendelkezésének sérelméhez. Erről a kérdéstről azonban az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatáról szóló eljárásában, valamint indítvány hiányában, nem dönthetett volna – holott valójában ezt tette. Ez nem mellékes kérdés, mert az Alkotmány 60. §-a alapján egyetlen egyházi közoktatási intézménynek (vagy fenntartójának) sincs joga az állami támogatásra a Vatikáni Megállapodás, és ennek következtében az Egyház finanszírozási törvény szerinti mértékben. Az egyházi intézmények finanszírozásának mai rendszere nem alapítható közvetlenül az Alkotmányra. Az Alkotmánybíróság álláspontja is ez: az állam köteles lehetővé tenni egyházi közoktatási intézmények működését, de nem köteles az állami iskolákkal azonosan támogatni őket. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 89.]. Ez az Alkotmány 60. § (2) bekezdésében megfogalmazott, az állam és az egyház elválasztásának alkotmányos elvéből is következik.

A fent elmondottak alapján indokolhatónak tartottam volna, ebben is egyetértve Holló András különvéleményével, mulasztás megállapítását, főleg a viták rendezésével kapcsolatos eljárások hiánya miatt.

Budapest, 2008. június 30.

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

### **Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye**

A rendelkező rész 1. pontjával nem értek egyet.

Álláspontom szerint a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsték között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni kérdéstről 1997. június 20-án Vatikánvárosban aláírt, az 1999. évi LXX. törvénnyel kihirdetett Megállapodás (Megállapodás) megsértése önmagában a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Köot.) 118. § (4) bekezdésével összefüggésben nem állapítható meg.

A Megállapodás 2. cikke a következő rendelkezést tartalmazza:

„Az Egyház az általa fenntartott közoktatási intézmények után (óvodák, általános és középiskolák, diákotthonok) ugyanolyan szintű pénzügyi támogatásban részesül,

mint a hasonló intézményeket működtető állami és önkormányzati fenntartó.”

A III. fejezete pedig kimondja:

„Az Egyház további állami támogatásra jogosult, melynek alapja az állampolgárok azon döntése, ahogyan az egyházi közszolgáltatásokat igénybe veszik. E támogatásnak kell biztosítania az egyházi intézményfenntartónak az állami, illetve önkormányzati fenntartóval azonos szintű támogatását, összhangban az 1990. évi IV. törvénnyel. (E támogatás kiszámításának módját a Megállapodást kiegészítő Jegyzőkönyv tartalmazza.)”

A Megállapodás e rendelkezéseiből az következik az Egyháznak az általa fenntartott közoktatási intézmények után a normatív költségvetési hozzájárulásokat, egyéb támogatásokat és a kiegészítő jegyzőkönyv szerint számított kiegészítő támogatást együttesen figyelembe véve kell ugyanolyan pénzügyi támogatásban részesülnie, mint a hasonló közoktatási intézményeket működtető állami vagy önkormányzati fenntartóknak. A Megállapodás nem tartalmaz rendelkezést az Egyház és a helyi önkormányzatok számára járó normatív költségvetési hozzájárulás azonos mértékére nézve.

Az egyházi közoktatási intézmények fenntartóit megillető állami támogatásra vonatkozóan a Köot.-n kívül más törvények is tartalmaznak szabályokat. Ezek együttes értelmezése alapján lehet megállapítani, hogy az Egyháznak az általa fenntartott közoktatási intézmények után nyújtott pénzügyi támogatások megállapítására vonatkozó szabályok ellentétesek-e a Megállapodásban foglaltakkal.

Ilyen törvény a Megállapodás által is hivatkozott, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, amelynek 19. § (1) bekezdése kimondja az állam az egyházi jogi személy nevelési-oktatási intézményeinek működéséhez – külön törvény rendelkezései szerint – normatív módon meghatározott, a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást nyújt, illetőleg a támogatás az ilyen elátásokra elkülönített pénzeszközökből történik.

Az egyházi intézményfenntartók pénzügyi támogatását szabályozza az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Eft.) is. E törvény 5. §-a alapján az egyházi intézményfenntartók által ellátott nevelési-oktatási, felsőoktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport, illetőleg gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységek központi költségvetési finanszírozása az állami és önkormányzati intézményekre vonatkozó általános szabályok alapján, azokkal azonos mértékben történik. Az egyházi fenntartóknak az intézményeik után a hasonló feladatot ellátó állami és önkormányzati intézményekkel azonosan járó normatív és egyéb állami hozzájárulásának jogcímeit és fedezetét, illetve arányait az éves költségvetési törvény tartalmazza. A 6. § a Megállapodás kiegészítő jegyzőkönyvének megfelelően szabályozza a kiegészítő támogatásra való jogosultságot, valamint számításának módját.

Az Eft. e szabályai már szólnak az egyházi intézményfenntartóknak járó normatív támogatás megállapításáról. E szabályok alapján megállapítható, hogy az egyházi intézményfenntartók költségvetési támogatására az állami és önkormányzati intézményekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, és az állami és önkormányzati intézményekkel azonos normatív támogatásra és egyéb költségvetési támogatásra tarthatnak igényt. Az Eft. e szabályai összhangban állnak a Megállapodásban foglalt finanszírozási szabályokkal, s mivel hatályuk kiterjed a nevelési-oktatási tevékenységre, tehát a Köot. hatálya alá tartozó, egyház által fenntartott közoktatási intézményekre, eleget tesznek a határozat indokolásában megfogalmazott követelményeknek is.

Ezért álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a Köot. 118. § (4) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt el kellett volna utasítania. Tekintettel arra, hogy az Eft. az indítványokban és a határozat indokolásában kifejtetteknek megfelelően szabályozza az egyházi intézményfenntartóknak az általuk fenntartott közoktatási intézmények után járó pénzügyi támogatások rendszerét, az Alkotmánybíróság – az egyházi intézmények után járó pénzügyi támogatásra vonatkozó törvényi szabályok együttes értelmezése alapján, a határozatban is hivatkozott 22/1997. (IV. 25.) AB határozat megállapításait is figyelembe véve – a Megállapodásból, illetőleg az Alkotmány 60. §-ából folyó követelményként mondhatta volna ki azt, hogy az egyházi közoktatási intézmények után járó pénzügyi támogatások megállapítása során az Eft. szabályai az irányadók.

Az indítványozók által kifogásolt és a Megállapodásba ütköző finanszírozási problémák nem a határozat által megsemmisített törvényi rendelkezés következményei.

Fenntartom, azt a 15/2004. (V. 14.) AB határozathoz (ABH 2004, 269, 275–278.) fűzött különvéleményemben (a különvéleményhez csatlakozott *Dr. Kiss László* és *Dr. Kukorelli István* alkotmánybíró) megfogalmazott álláspontomat, mely szerint a Megállapodással ellentétes jogi helyzetet az okozza, hogy a hatályos jogi szabályozás nem tartalmazza azokat az eljárási rendelkezéseket, amelyek megfelelő garanciát nyújtanak az egyházi intézményfenntartóknak arra, hogy az állam által a Megállapodásban vállalt állami támogatásokhoz hozzájussanak. A jogalkotó nem rendezte a pénzügyi támogatások megállapításának módját, a viták feloldásának a rendjét, az intézményfenntartók igényérvényesítési lehetőségét.

Az Abtv. 47. §-a alapján, ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság e hatáskörének gyakorlására az Abtv. 21. § (7) bekezdése alapján kifejezetten erre irányuló indítvány hiányában, hivatalból is jogosult.

Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak a Köotv. vitatott rendelkezésének megsemmisítése helyett, az Abtv.

47. §-a alapján, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kellett volna megállapítania.

Budapest, 2008. június 30.

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

A különvéleményhez csatlakozom:

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1260/C/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 98. számában

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATA

### 83/2008. (VI. 13.) AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 9/1995. (VI. 1.) rendelete 8. számú melléklete 11. pontjának „, így abba bármelyik választásra jogosult magyar állampolgár betekintethet” szövegrésze, 12. pontjának „állampolgár” és „, valamint a kérelemmel kapcsolatos rövid indoklásnak” szövegrésze, illetve 14. pontjának „miután a betekintést kérő személy igazolványa alapján meggyőződött az illető személyazonosságáról, betekintést enged a megjelölt képviselő vagyonyilatkozatába. A betekintő arról semmilyen felvételt, vagy feljegyzést nem készíthet, illetve a nyilatkozat biztonsága érdekében kezébe nem veheti. A betekintést követően a betekintő aláírásával igazolja a betekintés tényét a »Betekintési nyilvántartás«-ban. Ennek megtagadása esetén a Bizottság elnöke” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 9/1995. (VI. 1.) rendelete 8. számú melléklete 11–14. pontja a következő szöveggel marad hatályban:

„11. A 2000. évi XCVI. törvény 10/A. § (3) bekezdése szerint a képviselők vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – nyilvános. E jog gyakorlásának biztosítására az alábbiakban rögzített szabályok érvényesek.

12. A képviselői vagyonyilatkozatba betekintést kérő a Bizottság elnöke részére juttatja el kérelmét. A kérelemben szerepelnie kell a kérelmező nevének, értesítési címének; annak, hogy melyik képviselő nyilatkozatába kíván betekinteni.

13. A kérelemre a Bizottság elnöke írásban válaszol, kijelölve a betekintés helyét és időpontját.

14. A betekintés a Bizottság elnökének és egy tagjának a jelenlétében történik. A Bizottság elnöke és jelenlevő tagja rövid jegyzőkönyvvel dokumentálja a betekintés tényét.”

2. Az Alkotmánybíróság Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 9/1995. (VI. 1.) rendelete 8. számú melléklete 12. pontja „A kérelemben szerepelnie kell a kérelmező nevének, értesítési címének;” szövegrész, valamint 13. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

#### I.

Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 9/1995. (VI. 1.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 8. számú melléklete 11–14. pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. A támadott rendelkezések a helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatába való betekintés szabályait határozzák meg.

Bár az indítványozó az Ör. 8. számú mellékletének 11–14. pontját egészében kifogásolta, azonban az indítvány tartalma alapján egyértelműen megállapítható, hogy csak e rendelkezések egyes elemét tartja sérelmesnek. Az indítványozó kifogásolta, hogy az Ör. 8. számú melléklete 11. pontja kizárólag „választásra jogosult magyar állampolgár” számára biztosítja a képviselői vagyonyilatkozat megismerését, valamint azt, hogy a 12. pont a betekintést csak kérelemre teszi lehetővé, s a kérelemben fel kell tüntetni a kérelmező nevét, értesítési címét, a kérelem tárgyát és indokolását. Az indítványozó továbbá sérelmezte, hogy

az Ör. 8. számú melléklete 13. pontja a Vagyonnyilatkozatokat Kezelő Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) elnökének szabad mérlegelésére bízta azt, hogy a kérelemre mikor válaszol, s a betekintés helyét és időpontját miként határozza meg. Az indítványozó az Ör. 8. számú melléklete 14. pontját is támadta, mert a betekintést kérő személy a képviselő vagyonnyilatkozatáról semmilyen felvételt, vagy feljegyzést nem készíthet, mi több kézbe sem veheti azt, s ennek ellenére még igazolnia is kell a betekintés tényét az ún. „Betekintési nyilvántartás”-ban.

Az indítványozó szerint az Ör. kifogásolt rendelkezései sértik az Alkotmány 61. § (1) bekezdésébe foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, valamint ellentétesek a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Hőkjtv.) 10/A. § (3) bekezdésével, mely kimondja, hogy a képviselő vagyonnyilatkozata nyilvános.

Az indítvány benyújtását követően Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2007. (II. 5.) rendelete 3. §-a módosította az Ör. 12. pontját, s immár a betekintést kérő értesítési címének feltüntetését írja elő a betekintési kérelemben.

## II.

### 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) érintett rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazása során:

1. *személyes adat*: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet;

(...)

4. *közérdekű adat*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában

rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;

(...)

5. *közérdekből nyilvános adat*: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;

(...)

9. *adatkezelés*: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is;

(...)

11. *nyilvánosságra hozatal*: ha az adatot bárki számára hozzáférhetővé teszik;”

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(...)

(4) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.”

„20. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be.

(2) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő szerv kizárólag a másolat készítéséért – legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – állapíthat meg költségtérítést, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell.

(4) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

(5) Az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben az aránytalan költséggel nem jár – az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.”

### 3. A Hökjtv. érintett rendelkezései:

„10/A. § (3) A vagyonyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság tartja nyilván és ellenőrzi. A képviselő vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – nyilvános. A képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak az ellenőrző bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából.

(4) A vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonyilatkozatot ellenőrző bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről az ellenőrző bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet.”

4. Az Ör. 8. számú mellékletének az indítvány elbírálásakor hatályos érintett rendelkezései:

„A vagyonyilatkozatokba történő betekintés szabályai:

11. A 2000. évi XCVI. törvény 10/A. § (3) bekezdése szerint a képviselők vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – nyilvános, így abba bármelyik választásra jogosult magyar állampolgár betekinhet. E jog gyakorlásának biztosítására az alábbiakban rögzített szabályok érvényesek.

12. A képviselői vagyonyilatkozatba betekintést kérő állampolgár a Bizottság elnöke részére juttatja el kérelmét. A kérelemben szerepelnie kell a kérelmező nevének, értesítési címének; annak, hogy melyik képviselő nyilatkozatába kíván betekinteni, valamint a kérelemmel kapcsolatos rövid indoklásnak.

13. A kérelemre a Bizottság elnöke írásban válaszol, kijelölve a betekintés helyét és időpontját.

14. A betekintés a Bizottság elnökének és egy tagjának a jelenlétében történik. A Bizottság elnöke miután a betekintést kérő személy igazolványa alapján meggyőződött az illető személyazonosságáról, betekintést enged a megjelölt képviselő vagyonyilatkozatába. A betekintő arról semmilyen felvételt, vagy feljegyzést nem készíthet, illetve a nyilatkozat biztonsága érdekében kezébe nem veheti. A betekintést követően a betekintő aláírásával igazolja a betekintés tényét a »Betekintési nyilvántartás«-ban. Ennek megtagadása esetén a Bizottság elnöke és jelenlevő tagja rövid jegyzőkönyvvel dokumentálja a betekintés tényét.”

### III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványi elemet vizsgálta, mely szerint az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével és a Hökjtv. 10/A. § (3) bekezdésével ellentétes az Ör. 8. számú mellékletének az a rendelkezése, mely kizárólag a választásra jogosult magyar állampolgárok számára teszi lehetővé a képviselői vagyonyilatkozatba való betekintést.

1.1. Az Alkotmánybíróság korábban már vizsgált olyan törvényi rendelkezéseket, amelyek vagyonyilatkozatra vonatkozó kötelezettséget rendeltek el, s a vagyonyilatkozat nyilvánosságáról rendelkeztek.

Az Alkotmánybíróság 30/1997. (IV. 29.) AB határozatában – az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozattétel kötelezettségével kapcsolatban – rámutatott arra, hogy a képviselő vagyonyilatkozatában feltüntetett nyilvános „vagyoni adatai olyan személyes adatnak minősülnek, amelyek a képviselő köztevékenységének megítélése szempontjából jelentőséggel bírnak. A vagyonyilatkozat kivonatának nyilvánosságra hozatala a választópolgárok számára átláthatóvá és ellenőrizhetővé teszi a képviselők vagyoni és érdekeltségi viszonyait és ezáltal eszköze a képviselők (...) tevékenységébe vetett bizalom megerősítésének.” (ABH 1997, 130, 145.) Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő vagyonyilatkozatában szereplő, nyilvános „személyes adatai a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá esnek”. [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 143.]

Az Alkotmánybíróság a fentiekben idézett megállapításait az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozatával összefüggésben fejtette ki. Az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozatában szereplő nyilvános személyes adatoknak a közérdekű adatokhoz hasonló kezelésére vonatkozó követelmény a helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvános adataival szemben is érvényes. Amennyiben törvény a helyi önkormányzati képviselő vagyonyilatkozatában szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalát a közélet ellenőrizhetővé tétele érdekében elrendeli, akkor a közérdekből nyilvános adatokat a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá kell vonni.

1.2. Az Alkotmánybíróság fentiekben idézett határozatát követően az Alkotmány 61. § (3) bekezdésének felhatalmazásán alapuló, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, azaz az Avtv. kiegészült a közérdekből nyilvános adatokról szóló rendelkezésekkel. Az Avtv. 19. § (4) bekezdése közérdekből nyilvános adatként határozza meg az állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adatát. Az Avtv. 2. § 5. pontja szerint közérdekből nyilvános adat: „a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét tör-

vény közérdekből elrendeli”. Az Avtv. 19. § (4) bekezdésének utolsó mondata a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatban az Avtv.-nek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit rendeli alkalmazni.

A Hökjtv. 10/A. § (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzati „képviselő vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – nyilvános”. Tekintettel arra, hogy a Hökjtv., azaz törvény a helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvánosságát közérdekből elrendelte, a nyilvános vagyonyilatkozatban foglaltak az Avtv. 2. § 5. pontja értelmében közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. A közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatban az Avtv. 19. § (4) bekezdésének megfelelően a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez a követelmény vezethető le a 30/1997. (IV. 29.) AB határozatból (ABH 1997, 130, 143.) is.

1.3. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot biztosítja. Eszerint a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van (...) arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze”. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog címzettje tehát bárki lehet. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésének jogát nem köti semmilyen, így állampolgári státushoz sem. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével összhangban az Avtv. 20. § (1) bekezdése is rögzíti továbbá, hogy a „közérdekű adat megismerése iránt bárki (...) igényt nyújthat be.”

1.4. A helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvános tartalmát – a fentiekben kifejtettek szerint – a közérdekű adatokéhoz hasonló elbírálásban kell részesíteni, a vagyonyilatkozatban foglalt nyilvános adatokkal kapcsolatban a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Így azt is, hogy a közérdekű adatokat bárki megismerheti, a közérdekű adatokhoz bárki alanyi jogon hozzáférhet. Ennek következtében a hozzáférésnek nem lehet feltétele a magyar állampolgárság, illetve a választójog.

Az Ör. 8. számú melléklete 11. pontjának első mondata ugyanakkor a helyi önkormányzati képviselők nyilvános vagyonyilatkozatába való betekintést a választásra jogosult magyar állampolgárok számára teszi lehetővé. Ezáltal az Ör. a helyi önkormányzati képviselők nyilvános vagyonyilatkozatának megismerésére jogosultak körét a közérdekű adatok megismerésére jogosultak köréhez képest szűkebben, korlátozottan állapítja meg, s ennél fogva a képviselői vagyonyilatkozatban szereplő, közérdekből nyilvános adatokat nem részesíti a közérdekű adatokéhoz azonos elbírálásban.

A helyi önkormányzati „képviselők tevékenységének átláthatósága és tájékozott megítélése szempontjából (...) a törvényben meghatározott adatokra nézve a közérdekű adatok nyilvánosságának alkotmányos elve érvényesül” [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 145.]. Az Ör. 8. számú melléklete 11. pontjának „, így abba bármelyik választásra jogosult magyar állampolgár betekinthet” szövegrésze azonban a közérdekű adatok megismeréséhez

való jog jogosulti körétől eltér, azt szűkebben, korlátozottan határozza meg.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”. A jelen esetben az Ör., vagyis törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését korlátozottan biztosította, mely ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével és 61. § (1) bekezdésével.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 8. számú melléklete 11. pontjának „, így abba bármelyik választásra jogosult magyar állampolgár betekinthet” szövegrésze, valamint ezzel szoros összefüggésben az Ör. 8. számú melléklete 12. pontjának „állampolgár” kifejezése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt az indítványi elemet vizsgálta, mely szerint az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével ellentétes az Ör. 8. számú melléklete 12. pontjának az a rendelkezése, mely a helyi önkormányzati képviselői vagyonyilatkozatba való betekintést csak indokolással ellátott kérelem esetén teszi lehetővé.

A helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvános tartalmát – a fentiekben kifejtettek szerint – a közérdekű adatokéhoz hasonló elbírálásban kell részesíteni. A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog szerint a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van (...) arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze”. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot alanyi jogként biztosítja, mely indokolás nélkül mindenkit megillet. Az Alkotmány 61. § (3) bekezdésének felhatalmazásán alapuló, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, azaz az Avtv. 20. § (1) bekezdése is indokolási kötelezettség nélkül biztosítja a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Ezen túlmenően a Hökjtv. 10/A. § (3) bekezdése sem teszi indokolástól függővé a nyilvános képviselői vagyonyilatkozat megismerését.

A fentiekhez képest az Ör. 8. számú mellékletének 12. pontja szerint a nyilvános képviselői vagyonyilatkozatba való betekintést indokolni kell. Az Ör. 8. számú mellékletének 12. pontja tehát a közérdekű adatokhoz hasonló elbírálásban részesülő közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozottan, indokolástól függően teszi lehetővé. Ennek következtében a közérdekű adatok megismeréséhez való jog csak korlátozottan érvényesülhet.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” A jelen esetben az Ör., vagyis törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot korlátozottan biztosította, mely ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével és 61. § (1) bekezdésével.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 8. számú melléklet 12. pontjának „, valamint a kérelemmel kapcsolatos rövid indoklásnak” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.

3. Az Alkotmánybíróság továbbá azt az indítványi elemet is vizsgálta, mely szerint az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével és a Hökjtv. 10/A. § (3) bekezdésével ellentétes az Ör. 8. számú melléklete 14. pontjának több eleme. Az indítványozó e rendelkezéssel kapcsolatban azt kifogásolta, hogy a nyilvános képviselői vagyonyilatkozatba való betekintésre csak az adatigénylő személy igazolványának felmutatása alapján van lehetőség. Az indítványozó továbbá sérelmezte, hogy az igénylő a nyilvános vagyonyilatkozatról semmilyen felvételt vagy feljegyzést nem készíthet, illetve még kezébe sem veheti a vagyonyilatkozatot. Továbbá sérelmesnek tartotta, hogy az Ör. a nyilvános képviselői vagyonyilatkozatba való betekintés igazolására kötelezi az adatigénylő személyt azzal, hogy aláírásával igazolnia kell a „betekintés tényét a »Betekintési nyilvántartás«-ban”.

3.1. Az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvános tartalmát a közérdekű adatokéhoz hasonló elbírálásban kell részesíteni. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alanyi jogként biztosítja, melynek címzettje bárki lehet [Avtv. 20. § (1) bekezdése]. A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog az igénylő személyétől függetlenül bárkit megillet. A személyes adatok rendelkezésre bocsátása, a személyazonosság feltárása és igazolása nem lehet a közérdekű adatok igénylésének feltétele.

Ezzel szemben az Ör. 8. számú mellékletének 14. pontja értelmében a Bizottság elnöke csak akkor enged betekintést a kérelemben megjelölt képviselő nyilvános vagyonyilatkozatába, ha előzőleg az adatigénylő személy igazolványát felmutatta és annak alapján a Bizottság elnöke meggyőződött az illető személyazonosságáról. Tehát a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak megfelelően történő adatigénylés feltétele egy másik alapjog, azaz az Alkotmány 59. § (1) bekezdésben biztosított személyes adatok védelméhez való jog korlátozása.

„Az Alkotmánybíróságnak a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban összegezett állandó gyakorlata szerint (ABH 1998, 91, 98–99.), az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz más alkotmányos alapjog, valamint alkotmányos érték védelme vagy érvényesülése, illetve az Alkotmányból következő feladat megvalósítása más módon nem biztosítható, továbbá, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással.” (1234/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 524, 530.)

A helyi önkormányzati képviselők nyilvános vagyonyilatkozatának megismerése, vagyis a közérdekű nyilvános adatokhoz való hozzáférés az igénylő személyes

adatainak átadása, a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása nélkül is biztosítható lenne. A közérdekű nyilvános adatok megismerésének nem elkerülhetetlen feltétele az adatigénylő információs önrendelkezési jogának csorbítása. Az Ör. 8. számú mellékletének 14. pontja a személyes adatok védelméhez való jog indokolatlan és szükségtelen korlátozása mellett teszi lehetővé a közérdekű nyilvános adatok megismerését. Ez ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, mely szerint „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” A törvénynél alacsonyabb szintű Ör. ugyanis a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését a személyes adatok védelméhez való jog indokolatlan és szükségtelenül korlátozása mellett tette lehetővé.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 8. számú melléklet 14. pontjának „miután a betekintést kérő személy igazolványa alapján meggyőződött az illető személyazonosságáról, betekintést enged a megjelölt képviselő vagyonyilatkozatába.” szövegrésze alkotmányellenes.

3.2. Amint az Alkotmánybíróság e határozatában kifejtette, a helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvános tartalmát a közérdekű adatokéhoz hasonló elbírálásban kell részesíteni, tehát vonatkozik rá a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló szabályozás. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében garantált alapjoggal kapcsolatos részletszabályokat pedig az Alkotmány 61. § (3) bekezdésének felhatalmazásán alapuló Avtv. határozta meg. Az Avtv. 20. § (3) bekezdése szerint az igénylő a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül másolatot kaphat, s a másolat készítéséért az adatkezelő szerv csak korlátozottan állapíthat meg költségtérítést. Az Avtv. 20. § (5) bekezdése szerint továbbá az adatigénylésnek az igénylő által kívánt módon kell eleget tenni.

Az Ör. az Avtv.-nek a közérdekű adatok megismerését biztosító rendelkezéseitől eltérően arról rendelkezett, hogy az adatigénylő a nyilvános vagyonyilatkozatról semmilyen felvételt, vagy feljegyzést nem készíthet, illetve a nyilatkozat biztonsága érdekében azt kezébe sem veheti. Ezáltal az Ör. a közérdekű adatokhoz hasonló kezelendő közérdekű nyilvános adatok megismerését korlátozott módon tette lehetővé.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” A jelen esetben a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az Ör. korlátozottan biztosította azzal, hogy az adatigénylő a nyilvános vagyonyilatkozatról semmilyen felvételt, vagy feljegyzést nem készíthet, illetve a nyilatkozat biztonsága érdekében azt kezébe sem veheti. Ez ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével és 61. § (1) bekezdésével.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 8. számú melléklet 14. pontjának „A betekintő

arról semmilyen felvételt, vagy feljegyzést nem készíthet, illetve a nyilatkozat biztonsága érdekében kezébe nem veheti.” mondata alkotmányellenes.

3.3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben már többször hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzati képviselők vagyony nyilatkozatának nyilvános tartalmát a közérdekű adatokéhoz hasonló elbírálásban kell részesíteni. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében garantált alapjoggal kapcsolatos részletszabályokat a 61. § (3) bekezdésének felhatalmazásán alapuló Avtv. határozta meg. Az Ör. a közérdekű adatok megismerésének magasabb szinten meghatározott feltételeit nem súlyosbíthatja, illetve a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatosan nem állapíthat meg újabb, az adatigénylőt terhelő követelményeket.

Az Ör. az Avtv.-nek a közérdekű adatok megismerését biztosító rendelkezésétől eltérően előírta, hogy az adatigénylő a betekintést követően köteles aláírásával igazolni a betekintés tényét az ún. „Betekintési nyilvántartás”-ban. Ezáltal az Ör. a közérdekű adatok megismerését olyan módon tette lehetővé, hogy az Avtv.-hez képest új kötelezettséget terhel az adatigénylőre. A betekintés tényének aláírással történő igazolása személyes adat (név) átadására kötelezi az igénylőt, s az aláírásoknak a „Betekintési nyilvántartás”-ban való gyűjtésével az Ör. személyes adatok tárolását rendeli el.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” A jelen esetben a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az Ör. a törvényi szabályokhoz képest eltérően, újabb kötelezettség megállapításával tette lehetővé. Ez ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével és 61. § (1) bekezdésével.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 8. számú melléklet 14. pontjának „A betekintést követően a betekintő aláírásával igazolja a betekintés tényét a »Betekintési nyilvántartás«-ban. Ennek megtagadása esetén a Bizottság elnöke” szövegrésze alkotmányellenes.

Tekintettel arra, hogy az Ör. 8. számú melléklete 14. pontjának „miután a betekintést kérő személy igazolványa alapján meggyőződött az illető személyazonosságáról, betekintést enged a megjelölt képviselő vagyony nyilatkozatába. A betekintő arról semmilyen felvételt, vagy feljegyzést nem készíthet, illetve a nyilatkozat biztonsága érdekében kezébe nem veheti. A betekintést követően a betekintő aláírásával igazolja a betekintés tényét a »Betekintési nyilvántartás«-ban. Ennek megtagadása esetén a Bizottság elnöke” szövegrésze alkotmányellenes, ezért a rendelkezés e részét az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

4. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság az Ör. 8. számú melléklet 12. pontjának azt a rendelkezését is vizsgálta, mely szerint a nyilvános vagyony nyilatkozatba foglaltak megismerése céljából olyan kérelmet kell előterjeszteni, mely tartalmazza az adatigénylő nevét és értesítési címét. Az indítványozó ezt az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével

ellentétesnek tartotta. Az Ör. 8. számú mellékletének 12. pontja ugyanis a közérdekű adatokhoz hasonló elbírálásban részesülő közérdekből nyilvános adatok megismerését csak akkor teszi lehetővé, ha az igénylő a személyes adatait feltárja.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az Ör. 8. számú mellékletének 12–13. pontja csak az írásbeli adatigénylést szabályozza. Az írásbeli adatigénylés teljesítésére vonatkozó válasz viszont csak akkor továbbítható az igénylőhöz, ha elérhetőségét (nevét, értesítési címét) rendelkezésre bocsátja. Ebben az esetben tehát az adatigénylés teljesítéséhez szükséges az Ör. 8. számú mellékletének 12. pontja szerinti előírás, mely szerint a kérelemben szerepelnie kell a kérelmező nevének, értesítési címének.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat arra, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerését az Avtv. rendelkezéseinek megfelelően kell biztosítani. Az Avtv. 20. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerése iránt igény nemcsak írásban, hanem szóban vagy elektronikus úton is előterjeszhető. Az adatigénylésnek az Avtv. 20. § (1) bekezdése szerinti módozatai közül az Ör. 8. számú mellékletének 12. pontja csak az írásban előterjesztett adatigénylést szabályozza. Ezért csak az írásos adatigénylésre vonatkozik a név és értesítési cím feltüntetésének kötelezettsége. Amennyiben viszont az adatigénylés szóban vagy elektronikus úton érkezik az adatkezelőhöz, akkor arra az Ör. 8. számú mellékletének 12. pontja szerinti előírás nem vonatkozik, tehát ebben az esetben nem kötelező az igénylő nevét és értesítési címét feltárni. Enélkül is köteles a Bizottság az adatkérési igényt az Avtv. rendelkezéseinek megfelelően teljesíteni.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 8. számú melléklet 12. pontja csak az írásbeli adatigénylés teljesítéséhez szükséges mértékben kívánta meg a kérelmező nevének és értesítési címének megjelölését. Ezért az Ör.-nek a közérdekből nyilvános adatok megismerését elősegítő rendelkezése nem ellentétes a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ör. 8. számú melléklet 12. pontja e része alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az Ör. 8. számú melléklet 13. pontjának azzal a rendelkezésével foglalkozott, mely szerint az adatigénylésre vonatkozó kérelemre a Bizottság elnöke írásban válaszol, kijelölve a betekintés helyét és időpontját. Az indítványozó az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével ellentétesnek tartotta azt, hogy az Ör. e rendelkezése szerint a Bizottság elnöke teljesen kötetlen módon határozhatja meg a betekintés helyét és időpontját.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az adatkezelő szerv a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése során köteles a magasabb szintű szabályokat teljesíteni. Az Avtv. 20. § (2) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szerv az



igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül köteles eleget tenni. Az Avtv. 20. § (5) bekezdése szerint továbbá az adatigénylésnek az igénylő által kívánt módon kell eleget tenni. Tehát az adatkezelő szerv egyáltalán nem kötetlen az adatigénylés teljesítését érintően, hanem az Avtv. hivatkozott rendelkezéseinek megfelelően, az igénylő kívánsága szerint köteles a kért adatokhoz való hozzáférést biztosítani.

Az Ör. 8. számú melléklet 13. pontja bár valóban nem határozza meg pontosan a közérdekű adatok megismerésének módját, de ez az Avtv. hivatkozott rendelkezései alapján egyértelműen megállapítható. Ezért az Ör. 8. számú melléklet 13. pontja nem sérti, nem korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör. 8. számú melléklet 13. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

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

Budapest, 2008. június 9.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*      *Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,*  
elődadó alkotmánybíró                      alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 637/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 87. számában

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

### 85/2008. (VI. 13.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 392/2007. (X. 10.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 392/2007. (X. 10.) OVB határozatával megtagadta a magánszemély által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-jétől törvénymódosítással törölje a parlamenti képviselők alapilletményen felüli juttatásai közül a bizottsági pótdíjakat és a különböző költségtérítéseket (utazás, szállás, reprezentáció)?”

Az OVB határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 20. §-ának (4) bekezdése biztosítja az országgyűlési

képviselők számára a költségtérítést. A kérdésben tartott eredményes népszavazás így egyértelműen az Alkotmány módosítását tenné szükségessé, amely választópolgári kezdeményezésre induló népszavazással nem lehetséges. Mindezek alapján az ív hitelesítését az OVB megtagadta.

Az OVB határozatával szemben egy magánszemély – törvényes határidőn belül – kifogást terjesztett elő. Álláspontja szerint az OVB kifogásolt határozata ellentmond a 310/2007. (VIII. 23.) OVB határozatnak, amely a képviselők költségtérítése tárgyában szigorúbb korlátozásokat tartalmazó kérdést hitelesített.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: 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.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak tartalmaznia kell a kérelem alapjául szolgáló okot. A Ve. 77. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait. A 77. § (5) bekezdése szerint a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–b) pontjában foglaltakat.

Jelen ügyben a kifogás előterjesztője nem indokolta meg, hogy az OVB kifogásolt határozata miért nem felel meg az Alkotmány és a Ve. feltételeinek. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy az OVB egyes határozatainak összevetése alapján foglaljon állást az aláírásgyűjtő ív mintapéldányáról és a népszavazásra szánt kérdésről.

Ezért az Alkotmánybíróság a 392/2007. (X. 10.) OVB határozata ellen benyújtott, határozott kérelmet nem tartalmazó kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

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

Budapest, 2008. június 10.

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1280/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 87. számában

## 86/2008. (VI. 13.) AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 494/2007. (XII. 18.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

A népszavazást kezdeményező magánszemély (a továbbiakban: indítványozó) 2007. november 21-ei keltezéssel országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Akarja-e, hogy az elkövetkező 15 évben ne kerüljön sor új kormányzati negyed építésére, és az így megtakarításra kerülő 140 milliárd forint stratégiai iparvállalat: a volt diósgyőri Lenin Kohászati Művek és a volt Diósgyőri Gépgyár együttesének helyén létesülő Diósgyőri Acél- és Gépgyár Rt. megvalósítására kerüljön felhasználásra?” Az OVB a 2007. december 18-i ülésén meghozott határozatával az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta, amely ellen az indítványozó kifogást nyújtott be.

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 határozatának a közzétételére a Magyar Közlöny 2007. december 21-i számában került sor. 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. Mindezek alapján az OVB határozata elleni kifogás legkésőbb 2008. január 5-én érkezhett volna meg határidőben az OVB-hez.

Az OVB a határozatában tájékoztatta az indítványozót a jogorvoslati lehetőségéről, s annak határidejéről. Az indítványozó 2008. január 2-ai keltezésű kifogása azonban csak január 7-én érkezett meg az OVB-hez és az Alkotmánybíróságra. A jelen ügyben tehát a 494/2007. (XII. 18.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejártá után érkezett meg. Erre figyelemmel 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.); 36/2004. (X. 6.) AB végzés, (ABH 2004, 1015.)].

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

Budapest, 2008. június 10.

*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

Alkotmánybírósági ügyszám: 14/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 87. számában

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

### 460/E/2000. AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *dr. Bragyova András, dr. Holló András, dr. Kukorelli István, dr. Lévay Miklós és dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a halászatról és horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény 14. § (3) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a halászatról és horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény 14. § (3) bekezdésével összefüggésben benyújtott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a halászatról és horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény végrehajtásáról rendelkező 78/1997. (XI. 4.) FM rendelet 2. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti eljárást megszünteti.

#### Indokolás

##### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két olyan indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a halászatról és horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Hhtv.) 14. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság az indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. Az egyik indítvány a Hhtv. 14. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a vitatott szabálynak az a rendelkezése, mely szerint a halászati jog haszonbérleje mindaddig birtokban marad, amíg a haszonbérbeadó elszámolási kötelezettségének eleget nem tesz, sérti a halászati jog jogosultjának az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jogát. Ugyanis, ha a haszonbérlelő bármely indokra hivatkozással nem fogadja el az elszámolást a bíróság döntéséig, előre beláthatatlan ideig birtokban marad. A jogszabály ugyanakkor nem rendezi, hogy erre az időre ki, mire tarthat igényt. Az indítványozó álláspontja szerint a szabályozásnak ésszerű indoka nincs, mivel a halászati adattárakból pontosan kiderül, hogy a haszonbérlelő mennyit ruházott be a szerződés fennállásának ideje alatt. Az indítvány szerint a szabályozás ezen túlmenően, sérti az Al-

kormány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményét is, „mivel indokolatlan szerződésmódosítást eredményez és nem tisztázott, hogy mit is jelent az elszámolási kötelezettség teljesítése”.

3. A másik indítványozó elsőként benyújtott indítványában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte a Hhtv. 14. § (3) bekezdésével összefüggésben. Álláspontja szerint a Hhtv. 13. és 14. §-aiban szabályozott halászati jog hasznosítására kötött haszonbérleti szerződés megszűnésekor a felek közötti elszámolás szabályozásában szereplő „telepítési költségek meg nem térült része” fogalmát a Hhtv. nem tisztázta, valamint a Hhtv. 14. § (3) bekezdés második mondata nem ír elő a függő jogi helyzet megszüntetésre irányadó határidőt, ennek következtében, ha a haszonbérlet és a haszonbérbe adó között nem jön létre megállapodás, a haszonbérlet bizonytalan ideig birtokban marad. Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotói mulasztás sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében védett tulajdoni formák egyenlőségének követelményét és az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jogot. Abban az esetben, ha önkormányzat a halászati jog jogosultja megakadályozza, hogy az önkormányzat hozzájusson az őt az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján megillető saját bevételhez, és ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményével.

Ez az indítványozó későbbi beadványában indítványát kiterjesztette és kérte a halászatról és horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény végrehajtásáról rendelkező 78/1997. (XI. 4.) FM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 2. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és 2000. január 7-i hatállyal történő megsemmisítését is, mert az az Alkotmány 7. §-ába, 13. § (1) bekezdésébe és 43. § (2) bekezdésébe, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdésébe és 8. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, valamint a környezetvédelmi miniszter véleményét.

## II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

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

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

„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.”

„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:

(...)

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,”

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

(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 Hhtv.-nek az indítványokkal támadott rendelkezése:

„14. § (3) A halászati jog haszonbérletére kötött szerződés megszűnésekor, eltérő megállapodás hiányában, a haszonbérlet követelheti az általa létesített, el nem vihető halászati berendezéseknek, létesítményeknek – ideértve a telepítési költségek meg nem térült részét is –, valamint az okszerű gazdálkodás mértékéig a hasznos beruházásoknak a szerződés megszűnésekor tényleges értékét. A haszonbérlet mindaddig birtokban marad, amíg a haszonbérbe adó az elszámolási kötelezettségének eleget nem tesz.”

3. A Vhr.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

2. § „(4) Ha a (2) bekezdés szerinti önkormányzat a halászati jogát maga kívánja hasznosítani, vagy olyan személlyel kíván haszonbérleti szerződést kötni, aki (amely) nem azonos az állam által korábban kijelölt hasznosítóval, egyidejűleg mellékelnie kell annak igazolását, hogy a korábbi hasznosítóval az elszámolás – a Hhtv. 14. §-ának (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelő tartalommal – az önkormányzat által már megtörtént.”

## III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként a Hhtv. 14. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt bírálta el. Az indítványozó álláspontja szerint a Hhtv. 14. § (3) bekezdésének második mondata, amely a haszonbérlet részesíti védelemben a tulajdonossal szemben, sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jogot, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét is.

1.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik. [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.] Ennek megfelelően az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed a vizek tulajdonjogához kapcsolódó halászati jogra is, akár a halászati vízterület tulajdonosa maga gyakorolja azt, akár haszonbérbe adás útján hasznosítja.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jogot az Alkotmány alapjogként részesíti védelemben.

Az Alkotmánybíróság a 800/B/1993. AB határozatában kifejtette, hogy „[a]z Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a »közérdekű« korlátozás arányosságának ismérével [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380–382.] – az állammal szemben védi.” (ABH 1996, 420, 421–422.)

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában pedig elvi érveléssel kimondta, 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.]

1.2. A jogtörténeti előzményeket áttekintve az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a rendi jogot követő egy-másfél évszázadban a halászati jog mint tulajdonszerű jog jogrendszerbeli elhelyezkedése és tartalma is több jelentős változáson ment át. Az 1888. évi XIX. törvénycikk, az 1925. évi XLIII. törvénycikk, majd az 1961. évi 15. törvényerejű rendelet is szabályozta a halászati jog jogosultjainak – a tulajdonosnak, illetve a haszonbérletnek – egymáshoz való viszonyát, valamint a közöttük felmerült jogviták eldöntésének rendjét, adott esetben a kisajátítást, valamint a kártalanítás megfizetésének kötelezettségét stb. A szabályozás minden esetben a halgazdálkodáshoz kapcsolódó közérdek és a speciális magánérdekek figyelembevételével történt. A vitás kérdésekben a mindenkori hatályos polgári jogi jogszabályok alapján az illetékes

közigazgatási szerv (alispán, törvényhatósági tisztviselő) volt jogosult dönteni, határozata a bíróság előtt megfáradható volt.

A halászatról szóló 1977. évi 30. törvényerejű rendelet e tekintetben is változtatott a régebbi szabályozáson és – mivel annak 2. § (1) bekezdése alapján a halászati jog egy szűk körű kivétellel az államot illette – a jogviták rendezésére a végrehajtó hatalom képviselőjét – a mezőgazdasági-, illetve a pénzügyminisztert – hatalmazta fel. Az állam a halászati jogát minisztériumi átengedési határozatokkal, állami elosztás útján hasznosította.

A Hhtv. ehhez a közvetlenül megelőző, társadalmi tulajdoni – ezen belül a vizek és a halászati jog köztulajdonát tükröző –, tervgazdasági szabályrendszerhez képest ismét magántulajdoni, piacgazdasági alapokra helyezte a halászati jog szabályozását. A Hhtv. 3. § (1) bekezdése a halászati jogot olyan vagyoni értékű jogként határozza meg, ami a víz tulajdonjogának elválaszthatatlan része. A halászati jog res corporalis nélküli, hasznot hajtó vagyoni értékű jognak, ennek haszonbérlete pedig tartós hasznosítási-haszonszedési jognak minősül, és mindkettőre kiterjed az alkotmányos tulajdonvédelem, tágabb értelemben a „javak zavartalan élvezetéhez” való jog. A halászati jog gyakorlásával kapcsolatos jogviták rendezése a rendes bíróságokhoz került vissza.

1.3. A Hhtv. 5. § (1) bekezdése szerint a halászati jog jogosultjának a tulajdonost, a halászati jog haszonbérbe adása esetén pedig a haszonbérletet kell tekinteni. A (2) bekezdés értelmében a jogosult – tehát ha van haszonbérlet, akkor ő, ha nincs, akkor a tulajdonos – felel a halászati jog gyakorlásával kapcsolatos jogok e törvényben foglalt szerinti gyakorlásáért, illetőleg a kötelezettségek teljesítéséért. E rendelkezéssel vág egybe a Hhtv. 9. § (1) bekezdése, mely úgy fogalmaz, hogy a halászati jogot a jogosult köteles gyakorolni. Ezt a kötelezettséget tehát vagy saját halászati jogának gyakorlásával közvetlenül a tulajdonos teljesíti, vagy közvetve, haszonbérbeadás útján mással (a haszonbérlettel) teljesítetté.

Amennyiben a tulajdonos haszonbérleti szerződést köt, arra a Hhtv. 13. § (1) bekezdése alapján – a Hhtv.-ben foglalt eltérésekkel – a Polgári Törvénykönyvnek a mezőgazdasági haszonbérletre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A Hhtv. a halgazdálkodás sajátosságainak figyelembevételével állapította meg a halászati haszonbérletnek a Polgári Törvénykönyv mezőgazdasági haszonbérletre vonatkozó szabályaitól eltérő, jellemzően kogens, kivételesen diszpozitív rendelkezéseit. A haszonbérlet az általa bérlet halászati vízterületen köteles a Hhtv. 25–30. §-aiban szabályozott halgazdálkodási tevékenységet folytatni, amely a halállomány és élőhelyének tartós fennmaradása és megújulása érdekében tervszerű és folyamatos kell, hogy legyen. A halászati jog kötelezettségi tartalmi elemeinek a haszonbérlet általi nem teljesítése, külön nevesítve a természetvédelem, illetve a vízgazdálkodás érdekeinek súlyos veszélyeztetése, azonnali hatályú felmondási ok [13. § (3) bekezdés a) és c) pont].

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a halászati jog haszonbérlete esetén a vízterület tulajdonosa és a haszonbérlet közötti polgári jogi szerződésről van szó. Ezen nem változtat az a körülmény, hogy a halgazdálkodásból eredő jogosultságok és (különösen a közérdekű) kötelezettségek vonatkozásában a törvény jórészt kogens, eltérést nem engedő szabályokat tartalmaz. Egyes rendelkezésektől – mint amilyen a támadott rendelkezés is – azonban szerződési szabadságuk alapján a felek eltérhetnek. A jogszabály felhatalmazza a feleket arra, hogy a haszonbérlet megszűnésekor közöttük fennmaradó elszámolási viszony tartalmát szabadon állapítsák meg. Így a haszonbérlet által létesített és el nem vihető halászati berendezések, létesítmények, a telepítési költségek meg nem térült része, valamint az okszerű gazdálkodás mértékéig a hasznos beruházásoknak a szerződés megszűnéskori tényleges értéke továbbbi jogi sorsáról is maguk rendelkezhetnek.

Amikor a felek nem rendelkeznek a törvénytől eltérően, akkor érvényesül az indítványozó által támadott diszpozitív szabály.

A jogalkotó ezzel a speciális rendelkezéssel akarta érvényesíteni a bérlet megszűnésére vonatkozó, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 433. §-ában megfogalmazott általános rendelkezést, miszerint a bérleti jogviszonyból keletkezett követeléseinek kiegyenlítéséig a dolgot a bérlet annak használata nélkül visszatarthatja. E rendelkezés ugyan ingatlan és lakás bérletére nem alkalmazható, jelen esetben azonban a jogszabály nem ingatlanokról, hanem a halászati jog mint alkotmányos oltalom alatt álló vagyoni értékű jog gyakorlásához szükséges, el nem vihető berendezésekről és létesítményekről (pl. ivadék-keltetőkről és nevelőkről, célgépekről, a halgazdálkodáshoz szükséges eszközökről, telepített ívóhelyről és növényzetről stb.) szól.

A dolgok „visszatartásának joga” (*ius retentionis*), azaz „birtokban tartásának” joga itt a jogviszony jellegéből és a dolgok természetéből adódóan mint a „haszonbérlet birtokban maradásá” jelenik meg, és kizárólag az általa létesített és el nem vihető berendezésekre, illetve létesítményekre (azaz a tulajdonában álló dolgokra) terjed ki. A jogszabály a beruházások jellegére tekintettel nem képes a haszonbérlet részére állaggaranciát nyújtani, ezért az értékgarancia elvének érvényre juttatásával biztosítja a magánfelek közötti érdekegyensúlyt. A birtokban maradás joga tehát a gyakran több évtizedes haszonbérletek alatt eszközölt olyan beruházásokkal összefüggésben alkalmazható, amelyek vonatkozásában az elvitel joga (*ius tollendi*) nem érvényesülhet. A törvény támadott rendelkezése kizárólag halászati berendezésekről, létesítményekről, illetve értéknövekményekről szól, amelyek körébe azonban nem tartozik bele sem maga a vízterület, sem pedig az abban található halállomány.

A haszonbérletnek a haszonbérleti jogviszonyból fakadó jogai és kötelezettségei a haszonbérleti szerződés megszűnéséig állnak fenn. A haszonbérleti szerződés megszűnésének időpontjától kezdve a vízterület tulajdonosa válik újból (*ex lege*) a halászati jog jogosultjává és egyben köte-

lezettjévé. A Hhtv. 35. § (4) bekezdése szerint amennyiben a jogosult a hal és élőhelyének védelmére előírt kötelezettségének nem vagy nem megfelelő módon tesz eleget, a halászati hatóság határozatában – határidő megjelölésével – felhívja e kötelezettségének teljesítésére, melynek elmulasztása esetén a szükséges munkálatokat a jogosult költségére elvégezteti. A törvényben felsorolt dolgokon a haszonbérletnek fennálló birtoka – és a szerződő felek közötti elszámolási vita – tehát nem akadályozza meg a halászati jogból eredő kötelezettségek folyamatos teljesítését. A halászati jog természet- és vízvédelmi kötelezettségi elemeinek teljesítésében – tekintettel a Hhtv. 5. § (1) és (2) bekezdésére (ld. fentebb, ugyanezen pont elején) – nincs sem joghézag, sem ellentmondó szabályozás.

Összefoglalva: az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott rendelkezésben alkalmazott megoldás – miszerint a haszonbérlet a haszonbérlet megszűnését követő elszámolási kötelezettség teljesítéséig egyes dolgainak biztosítéki jelleggel a birtokában marad, az egymással magánjogi szerződéses kapcsolatban álló felek közötti érdekegyensúly biztosítására, a haszonbérlet tulajdonának védelmére szolgál. Ebben az esetben tehát nem a halászati jogot érintő és nem közérdekből alkalmazott tulajdonkorlátozásról van szó. A haszonbérlet elszámolásra irányuló követelésének biztosítására szolgál a törvényes zálogjoghoz hasonló jogszabályi megoldás, mivel azonban a saját dolgán zálogjoga nem állhat fenn, ezért a törvényalkotó a felek érdekösszemérésén és érdekkiegyenlítésén alapuló sajátos jogi megoldást, a birtok fenntartását választotta.

A fentiekből következik, hogy a támadott törvényi rendelkezés – mivel az a magánfelek egymás közti viszonyát rendezi – nem eredményezi a tulajdonhoz való jog Alkotmánybíróság által kialakított tartalmának a sérelmét. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat e tekintetben elutasította.

1.4. Az indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelménye is sérelmet szenved, mivel „nem tisztázott, hogy mit is jelent az elszámolási kötelezettség teljesítése”.

Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogbiztonság követelményének sérelmével összefüggésben – számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Elsőként a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálata során hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozatában mondta ki, hogy a jogbiztonság az állam – s első sorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (ABH 1992, 59, 65.).

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

A 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.)

A 1263/B/1993. AB határozat szerint alkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabályértelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.

Az indítványban megjelölt „elszámolási kötelezettség teljesítése” kitétel felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság az előbbieken említett jellegű alkotmányellenességet nem állapított meg. A Ptk. számos helyen alkalmazza az elszámolási-, megtérítési kötelezettség fogalmát [pl. Ptk. 258. § (3) bekezdés – zálogjog, Ptk. 110. § (1) bekezdés *a*) pont – rosszhiszemű túlépítő, Ptk. 118. § (2) bekezdés – tulajdonszerzés kereskedelmi forgalmon kívül, Ptk. 162. § (2) bekezdés – haszonélvezet megszűnése, Ptk. 194. § (2) bekezdés – jogalap nélküli birtoklás, Ptk. 196. § (1) bekezdés – felelős őrzés, Ptk. 425. § (2) bekezdés *d*) pont – bérlet rendeltetésellenes használatából eredő kár, valamint a Ptk. 427. § (3) bekezdés – bérlet esetén a dologra fordított szükséges kiadások megtérítése]. Arról hogy a felek az ilyen jellegű kötelezettségeiknek eleget tettek-e – vita esetén – a bíróság esetről-esetre jogosult dönteni. Önmagában az, hogy a jogrendszer nem definiál egyes, a jog- és a köznyelvben egyaránt bevezetett fogalmakat és kifejezéseket, nem eredményez sem értelmezhetlenséget, sem pedig önkényes jogalkalmazást. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

2. Indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy a Hhtv. 14. § (3) bekezdésében szabályozott elszámolás egyik tételét jelentő „telepítési költségek meg nem térült része” törvényi fogalmának hiánya miatt megállapítható-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza.

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

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

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

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

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

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által kifogásolt jogalkotói mulasztás nem állapítható meg. A Hhtv. valóban nem határozza meg külön „a telepítési költségek meg nem térült része” fogalmát, de tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek alapján annak tartalma megállapítható és annak mértéke bizonyítható.

A Hhtv. 31. § (4) bekezdése alapján a 14. § (3) bekezdése szerinti telepítési költségek megállapítása során az Országos Halászati Adattár (a továbbiakban: Adattár) adatait kell alapul venni. A Hhtv. 31. § (2) bekezdésének *d*) pontja alapján az Adattár tartalmazza „az egyes halászati vízterületeken az adott évben telepített, illetve kifogott halak mennyiségére, minőségére és faj szerinti

összetételére vonatkozó adatokat”. A halászatra jogosult, így jelen esetben a haszonbérő évente köteles jelenteni a halászati hatóságnak a telepített hal fajonkénti mennyiségét, a továbbnevelési, a fogyasztási célból kihalászott, továbbá a horgászat keretében kifogott hal fajonkénti mennyiségét, valamint a minőségre vonatkozó adatokat. A jelentés alapját a halászatra vonatkozó fogási napló-összesítő, illetőleg a halászati hatóság által előzetesen jóváhagyott becslési módszerrel megállapított adatok képezik. [Hhtv. 32. § (2) bekezdés] Az Adattár a halászati jog jogosultja, a halászati vízterülettel érintett ingatlan tulajdonosa, használója, valamint a halászati jog gyakorlásával érintett hatóságok számára – az őt érintő adatok tekintetében – nyilvános. [Hhtv. 33. § (1) bekezdés] Az Adattár adatairól kiállított igazolás közokiratnak minősül. [Hhtv. 33. § (2) bekezdés] Mindezek alapján megállapítható, hogy a Hhtv. 14. § (3) bekezdése által használt „a telepítési költségek meg nem térült része” nem tekinthető határozatlan jogfogalomnak, az Adattár alapján annak tartalma megállapítható, és jogvita esetén bizonyítékokkal alátámasztható.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Hhtv. 14. § (3) bekezdésével összefüggésben az indítványozó által állított jogalkotói mulasztás nem áll fenn. Ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

3. Az egyik indítvány vitatta a Vhr. 2. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányosságát is. E szabállyal összefüggésben az Alkotmánybíróságnak mindenek előtt azt kellett vizsgálnia, hogy rendelkezik-e hatáskörrel annak alkotmányossági vizsgálatára.

A Vhr. 2. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Vhr. 2. § (1)–(4) bekezdésének rendelkezéseit a 2001. január 1. napja előtt benyújtott önkormányzati igénybejelentésekre kell alkalmazni. Noha az indítványozó által támadott szabályt a jogalkotó formálisan nem helyezte hatályon kívül, az igényérvényesítésre a jogszabályban meghatározott határidő évekkal ezelőtt letelt, ezért vizsgálandó, hogy tekinthető-e hatályos jogszabályi rendelkezésnek.

A Jat. 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatában a Jat.-nak ezt a szabályát a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezi. Eszerint formális hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítettnek kell tekinteni azt a jogszabályt, amelynek rendelkezései teljességbe mentek, és már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján igényt érvényesíthessenek, jogot szerezzenek. (pl. 1239/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 905, 906.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.; 332/B/2000. AB végzés, ABH 2002, 1742, 1743.) Mivel az indítványozó a Vhr. 2. § (5) bekezdése alapján a 2001. január 1-je előtt benyújtott önkormányzati igénybejelentésekre alkalmazandó, e ha-

tározat meghozatalának időpontjában olyan eljárás, amelyben a Vhr. 2. § (4) bekezdését alkalmazni kell már nem indulhat, a támadott rendelkezés alapján a jogalanyok jogot nem szerezhetnek, igényt nem érvényesíthetnek.

Az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 1. § b) pontján alapuló utólagos normakontroll körében – főszabályként – hatályos jogszabályok elbírálására terjed ki. Hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, – ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés – az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.].

Mivel az indítvány ebben az értelemben az Abtv. 1. § b) pontjában szabályozott utólagos normakontrollra irányul, az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § a) pontja értelmében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. június 16.

*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.,*  
előadó alkotmánybíró              alkotmánybíró

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

#### **Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye**

A határozat rendelkező részének 1. pontjában foglaltakkal nem értek egyet. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítani a halászatról és horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény 14. § (3) bekezdésének második mondata – „A haszonbérő mindaddig birtokban marad, amíg a haszonbérbe adó az elszámolási kötelezettségének eleget nem tesz.” – alkotmányellenességét.

Az indítványozó álláspontja szerint a Hhtv. 14. § (3) bekezdésének második mondata, amely a volt haszonbérőlt védelemben részesíti a tulajdonossal szemben, sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jogot, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, ha-



nem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik. [17/1992. (III. 30) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.] Ennek megfelelően az Alkotmányban szabályozott tulajdonvédelem alatt áll a halászati jog is, mint a halászati vízterület tulajdonjogának része.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jogot az Alkotmány alapjogként részesíti védelemben. A tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a köz érdekében a közérdekkel arányos módon korlátozható.

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) fejtette ki álláspontját az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságairól, és elvi élel meghatározta a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának vizsgálata során alkalmazandó szempontokat. E határozatában megállapította:

„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: 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:

„Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a ‘közérdeket’ kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb ‘szükségesség’ nem alkotmányos követelmény.” E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy körünkben különösen az ingatlantulajdont érintő korlátozások esetén a klasszikus kisajátítás „közérdekűségének” tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozott abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás gyakran közvetlenül más személyek javára szól és csak a társadalmi problémák megoldása által a „köz” javára – mint pl.: a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetben. 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, 381–382.)

A Hhtv. a korábbi szabályozáshoz képest új alapokra helyezte a halászati jog szabályozását. A halászatról szóló 1977. évi 30. törvényerejű rendelet 2. § (1) bekezdése alapján a halászat joga egy szűk körű kivétellel az államot

illette. Az állam a halászati jogát minisztériumi átengedési határozatokkal, állami elosztás útján hasznosította. A Hhtv. 3. § (1) bekezdése a halászati jogot olyan vagyoni értékű jogként határozza meg, ami a víz tulajdonjogának elválaszthatatlan része. A Hhtv. 9. §-a alapján a tulajdonos halászati jogát gyakorolni köteles, e kötelezettségének vagy saját tevékenységével tesz eleget, vagy e jogát haszonbérbeadás útján hasznosíthatja.

A Hhtv. 13. § (1) bekezdése alapján a haszonbérleti szerződésre – a Hhtv.-ben foglalt eltérésekkel – a Polgári Törvénykönyvnek a mezőgazdasági haszonbérletre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A Hhtv. a halgazdálkodás sajátosságainak figyelembevételével állapította meg a halászati haszonbérletnek a Polgári Törvénykönyv mezőgazdasági haszonbérletre vonatkozó szabályaitól eltérő rendelkezéseit. Ezek közé a rendelkezések közé tartozik a Hhtv.-nek az indítványozók által vitatott 14. § (3) bekezdése is. A haszonbérelő az általa bérelt halászati vízterületen köteles a Hhtv. 25–30. §-aiban szabályozott halgazdálkodási tevékenységet folytatni, amely a halállomány és élőhelyének tartós fennmaradása és megújulása érdekében tervszerű, folyamatos és a haszonbérleti szerződés megszűnését követő időszakra is átnyúló hatású befektetést igénylő hasznosítást jelent. Erre tekintettel a halgazdálkodás érdekeinek védelmét szolgálja a törvénynek az a rendelkezése, miszerint a szerződés megszűnésekor a haszonbérelő által létesített egyes berendezések, létesítmények és beruházások értékét – a halgazdálkodási szempontból indokolt, még meg nem térült telepítési költségeket – el kell számolni. Az elszámolás teljesítése – az elszámolás tartalmát meghatározó törvényi előírások figyelembevételével – a haszonbérelő és a haszonbérbeadó megállapodásának tárgya, melyről vita esetén a bíróság dönt. Ha a felek a költségek elszámolásában állapodtak meg, a Hhtv. 14. § (3) bekezdésének második mondata, közhatalmi előírásként mondja ki, hogy – a törvény erejénél fogva – a haszonbérelő mindaddig birtokban marad, amíg a haszonbérbeadó elszámolási kötelezettségének eleget tesz. A törvény e rendelkezése a haszonbérelő követelésének biztosítékaul szolgál. A törvény nem határozza meg pontosan, hogy a volt haszonbérelő birtokláshoz való joga milyen terjedelmű. Az azonban a Hhtv. 14. § (3) bekezdése alapján megállapítható, hogy az elszámolási vita tárgyát olyan beruházások képezhetik, amelyek a halászati vízterülettől elválaszthatatlanok (pl. a telepítési költségek meg nem térült része, a vízterület alkotórészei stb.), így a birtoklás joga kiterjed az érintett halászati vízterület egészére. A volt haszonbérelőt megillető birtoklás joga a vízterület tulajdonosát korlátozza mind a vízterület felett őt megillető birtoklás, mind a halászat jogának gyakorlásában.

Az Alkotmánybíróság az Abh. – fent idézett indokolásában – rámutatott arra, hogy egyes esetekben a bérlővédelem is minősülhet olyan közérdeknek, amely indokoltá teszi a tulajdonkorlátozást. Annak megítélése, hogy önmagában a volt haszonbérelő védelme tekinthető-e olyan közérdekű célnak, amely a tulajdonos tulajdonjog-

gának korlátozását alkotmányosan igazolja, indokolt áttekinteni a halászati jog haszonbérletéhez hasonló haszonbérleti jogviszonyokra vonatkozó szabályozást abból a szempontból, hogy azok tartalmazzak-e tulajdoni korlátozást a haszonbérelő vagyoni követeléseinek biztosítására.

Az áttekintés alapján megállapítható, hogy a vitatott-hoz hasonló tulajdoni korlátozást a Polgári Törvénykönyv mezőgazdasági haszonbérletre vonatkozó szabályai nem tartalmazzak. A Polgári Törvénykönyv a bérletre vonatkozó általános rendelkezései között a 433. § (2) bekezdésében biztosítja a bérlő számára azt a jogot, hogy a bérleti jogviszonyból származó követeléseinek kiegyenlítéséig a dolgot, annak használata nélkül visszatarthatja. Ez a szabály azonban az ingatlan és lakás bérletére nem alkalmazható. A Hhtv. 14. § (3) bekezdésében szabályozott elszámolási kötelezettséghez hasonló igényérvényesítési lehetőséget ír elő a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 20. § b) pontja, amikor kimondja, hogy a haszonbérleti jogviszony megszűnésekor a haszonbérelő követelheti az el nem vihető berendezéseknek, az általa telepített növényzetnek, valamint a talaj minőségének javítását eredményező talajvédelmi beavatkozásoknak és létesítményeknek a szerződés megszűnésekor megállapítható tényleges értékét. A vadászati jog haszonbérletével kapcsolatosan a vad védelméről, a vadgazdálkodásról és a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 16. § (3) bekezdése kimondja, hogy a vadászati jog haszonbérletére kötött szerződés megszűnésekor – a felek eltérő megállapodásának hiányában – az új jogosult az okszerű gazdálkodás mértékéig köteles megtéríteni a korábbi haszonbérelő által létesített vadgazdálkodási, vadászati rendeltetésű létesítmények, berendezések ellenértékét. A haszonbérelő követelésének biztosítékként azonban sem a Tftv., sem a Vgtv. nem ír elő a Hhtv.-ben foglalt tulajdoni korlátozáshoz hasonló korlátozást.

A mezőgazdasági haszonbérleti jogviszonyok szabályozása körében tehát a törvényhozó a haszonbérelő haszonbérleti szerződés megszűnésekor fennálló vagyoni követelésének biztosítását önmagában nem tekintette olyan közérdekű célnak, amely a tulajdonos tulajdonosi jogainak korlátozását indokolná, csak a halászati jog haszonbérelőjét részesíti ilyen védelemben. Ezért vizsgálni kell, hogy a halászati tevékenységnek, a halgazdálkodásnak vannak-e olyan sajátosságai, amelyek a bérlő védelmében a tulajdonjog korlátozását igénylik.

A Hhtv. rendelkezései alapján megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozását közérdeknek tekinthető halgazdálkodási érdekek nem indokolják, ellenkezőleg a magánjogi igény biztosítékként alkalmazott jogi megoldás – ha a jogvita eldöntése hosszú időt igényel – a halgazdálkodással összefüggésben a Hhtv. által védett közérdek érvényesülését akadályozza.

A halászati jog a Hhtv. szerint olyan vagyoni értékű jog, amelynek gyakorlása a Hhtv. 9. §-a alapján a jogosultnak nem csak joga, hanem törvényen alapuló kötele-

zettsége is. A halászati jog gyakorlása során a jogosultat a halállomány és a halak élőhelyének védelme – az Alkotmány 18. §-ában szabályozott egészséges környezethez való jog érvényesülése – érdekében törvényben meghatározott kötelezettségek terhelik. Ezeket a gazdálkodási, környezetvédelmi kötelezettségeket a Hhtv. 25–35. §-ai határozzák meg. A törvényben előírt kötelezettségek teljesítéséért a halászati jog jogosultja közigazgatási jogi felelősséggel tartozik, megsértésük miatt a Hhtv. 49. §-a alapján a halászati hatóság halgazdálkodási bírságot alkalmazhat a halászati jog jogosultjával szemben. A halászati jog haszonbérbeadása esetén ezek a törvényi kötelezettségek a halászati jog gyakorlóját, a haszonbérletet terhelik. A halászati jog haszonbérlete a környezet védelméhez fűződő alkotmányos jog érvényesítése érdekében meghatározott törvényi kötelezettségekkel, közjogi előírásokkal átszőtt magánjogi jogviszony, amit nem lehet figyelmen kívül hagyni a tulajdoni korlátozás alkotmányosságának megítélésékor. A Hhtv. 14. § (3) bekezdésének vitatott rendelkezése következtében a magánjogi jogvita eldöntéséig a törvény közjogi előírásai által védett közérdek háttérbe szorul. A volt haszonbérelő, akinek joga a szerződésen alapult, a haszonbérleti szerződés megszűnése után már nem jogosult a halászati jog gyakorlására, már sem szerződés, sem törvény nem kötelezi arra, hogy eleget tegyen a törvényben a halászati jog jogosultja számára előírt kötelezettségeknek, így e kötelezettségek vele szemben nem érvényesíthetők. Ugyanakkor a halászati víz tulajdonosa, akit a szerződés megszűnését követően, mint a halászati jog jogosultját a kötelezettségek terhelnek, a haszonbérelő birtokban maradása miatt nem tud eleget tenni a Hhtv. 9. §-ában foglalt, a halászati jog gyakorlására vonatkozó törvényi kötelezettségének. Az a jogi helyzet, mely szerint a haszonbérelő – az elszámolási vita lezárultáig – birtokban marad az érintett vízen, korlátozza a halászati víz tulajdonosát abban, hogy halászati jogát maga gyakorolja, illetőleg mással kötött haszonbérleti szerződés útján hasznosítsa. Ez egyúttal azt is eredményezi, hogy a víz tulajdonosa, akit a szerződés megszűnését követően, mint a halászati jog jogosultját a törvényben meghatározott kötelezettségek terhelnek, – a birtokost megillető birtokvédelem miatt – nem tud eleget tenni a halgazdálkodással, valamint a hal és élőhelyének védelmével összefüggésben előírt törvényi kötelezettségeinek. A volt haszonbérelő birtokban maradása így rendezetlen, átmeneti helyzetet eredményez mind a közigazgatási jogi természetű törvényi kötelezettségek teljesítése, mind e kötelezettségek érvényesítése érdekében a halászati hatóságot megillető hatósági jogosítványok gyakorlását illetően.

Miután a haszonbérelő vagyoni követeléseinek biztosítása érdekében előírt tulajdoni korlátozás miatt a törvényi kötelezettségek teljesítése és érvényesíthetősége tekintetében előálló rendezetlen, átmeneti jogi helyzet a Hhtv. által védelemben részesített természeti értékek károsodását idézheti elő, a tulajdonhoz való jog korlátozása ebben

az esetben az Alkotmány 18. §-ában szabályozott alkotmányos jog érvényesülését is veszélyezteti.

Budapest, 2008. június 16.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2008. június 16.

*Dr. Bragyova András s. k.,*     *Dr. Kukorelli István s. k.,*  
alkotmánybíró                     alkotmánybíró

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

## 949/B/2000. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 26. § (1), (2), (3) és (4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 26. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/K. §-ára alapított, valamint a 2005. december 29-éig hatályban volt 26. § (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Több indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyben az indítványozók a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 26. § (1), (2), (3) és (4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. A kifogásolt rendelkezések a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételeért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára történő behajtásáról rendelkeznek.

Az egyik indítványozó szerint a Hgt. 26. §-ában az Országgyűlés az önkormányzatoknak feladatot adott a díjhátralék behajtására, de nem biztosította egyidejűleg az új feladat ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet, e mulasztásával a törvényhozó megszegte a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 87. § (2) bekezdésben, valamint – tartalma szerint – az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltakat. Az indítványozó a mulasztásra tekintettel kérte a Hgt. 26. § (1), (3) és (4) bekezdései visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

A másik indítványozó (alkotmányjogi panasznak nevezett, de valójában utólagos normakontrollra irányuló) beadványában a Hgt. 26. § (1) bekezdésének az Alkotmány 9. §-ába és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközését állította, és az összefüggésre tekintettel a (2) és (3) bekezdés megsemmisítését is kérte. Álláspontja szerint a kifogásolt törvényi szabályozás különbséget tesz a piacgazdaság körülményei között működő versenyszférában a gazdaság szereplői között, pedig az Alkotmány 9. §-ából az következik, hogy a különböző tulajdonformák egyenrangúak. Úgy vélte, hogy akkor nem lenne a szabályozás diszkriminatív, ha minden gazdasági társaság elmaradt ellenszolgáltatását „adók módjára” hajthatná be, vagy ha egyetlen gazdasági tevékenység elmaradt ellenszolgáltatását se lehetne adók módjára behajtani. Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés ellentétes az Alkotmány 77. § (2) bekezdésével is.

A harmadik indítványozó a Hgt. 26. § (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközését állította. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a rendelkezés szerint az önkormányzat a közszolgáltatási díjat csak akkor téríti meg a közszolgáltatónak, ha a díjhátralék behajthatatlannak bizonyul. „Ez a rendelkezés olyan bizonytalansági helyzetbe hozza pénzügyi szempontból a közszolgáltatót, amely nem felel meg annak a jogbiztonsági érdekeknek, ami közszolgáltatás közérdekűségéből pedig következne.” Az indítványozó a Hgt. több rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát is kérte. Az indítványnak ezen utóbbi részzeit Alkotmánybíróság elkülönítette, azt új számon (183/B/2007.) tartja nyilván és bírálja el.

A negyedik indítványozó szerint az önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott alkotmányos jogát korlátozta a törvényalkotó, amikor az önkormányzatok feladatkörét kiszélesítette a behajtással, ugyanakkor ennek anyagi fedezetét nem biztosította részükre. A törvény a hulladékszállítást végző szolgáltatókat az indítványozó szerint aránytalanul előnyösebb helyzetbe hozta a többi közüzemi szolgáltatóval szemben, mert a törvény a közérdek sérelmére preferálta a szolgáltató gazdasági előnyhöz jutását. A hulladékszállítóknak a többi szolgáltatóval szemben nem fűződik érdeke a gazdaságos működtetéshez, pedig egy közszolgáltató esetében is a piacnak kell befolyásolni és meghatározni a szolgáltató gazdálkodását. Álláspontja szerint a Hgt. 26. § (1) bekezdése sérti a tulajdonhoz való jogot, a köztulajdon és magántulajdon egyenlő védelmére vonatkozó alkotmányos követelményt, továbbá a gazdasági versenyszabadság-

got, hiszen indokolatlanul monopolhelyzetbe juttatja a hulladékszállítókat. Az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 70/K. § sérelmére is. Szerinte az állampolgárok a díj behajtásának polgári jogi következményei helyett a települési önkormányzattal, mint közigazgatási hatósággal állnak szemben és ezért nem tudják a bíróságon bizonyítani a szolgáltató követelésének jogtalanságát, nem tudnak bírósághoz fordulni, jogorvoslattal élni, ennek következtében sérül az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésének rendelkezése, továbbá a behajtás miatt lényeges mértékben sérülhet az állampolgároknak az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt magánlakás sérthetlenségéhez való joga is.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárás során megállapította, hogy az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással összefüggő módosításáról szóló 2005. évi CXXXI. törvény 71. § (1) és (2) bekezdése a Hgt. 26. § (1), (3) és (4) bekezdését módosította, és új (5) és (6) bekezdéssel egészítette ki. A Hgt. 2005. december 30. napjától hatályos 26. §-ának rendelkezései az indítványokban felvetett alkotmányossági kérdések szempontjából többségében lényegében azonos szabályozást tartalmaznak, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a hatályos rendelkezések tekintetében lefolytatta. Az új szabályozás az indítványok szempontjából egy lényegi változtatást mutat, nevezetesen a Hgt. 26. §-a nem tartalmazza a korábbi 26. § (4) bekezdésében foglalt azt a rendelkezést, mely szerint a települési önkormányzat a behajthatatlanság tényének megállapítását követő nyolc napon belül téríti meg a díjhátralékot a közszolgáltató részére. A korábbi 26. § (4) bekezdésének e rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tekintetében az Alkotmánybíróság az indokolásban kifejtettek szerint az eljárást megszüntette.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

„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.”

„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.”

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

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

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

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

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

2. A Hgt. kifogásolt rendelkezései:

„26. § (1) A hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek.

(2) A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására és felszólítja annak teljesítésére.

(3) A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően a közszolgáltató – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a települési önkormányzat jegyzőjénél kezdeményezi.

(4) A települési önkormányzat jegyzője – a kezdeményezés kézhezvételétől számított nyolc napon belül – a külön jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a díjhátralék, késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a közszolgáltatónak az ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a települési önkormányzat jegyzője nyolc napon belül átutalja a közszolgáltatónak.

(5) Ha a közszolgáltatást igénybe vevő díjhátralékos nem tulajdonosa az ingatlannak és vele szemben lefolytatott behajtás eredménytelen, a díjhátralékot, késedelmi kamatot és a felmerült költségeket az ingatlan tulajdonosától, illetve vagyongazdálkodójától kell behajtani. Közös tulajdonban álló ingatlan esetében a tulajdonosok felelőssége egyetemleges.

(6) A behajthatatlan díjhátralék esetében ennek tényéről és okáról a települési önkormányzat jegyzője – a behajtás eredménytelenségét követő nyolc napon belül – igazolást ad a közszolgáltatónak.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a Hgt. 26. § (1) és (4) bekezdését korábbi indítványok alapján már vizsgálta, ezért az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette, hogy az indítványok nem minősülnek-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.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja értelmében „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor „res iudicata”, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.]

Az Alkotmánybíróság a 393/B/2001. AB határozatában arról az indítványról döntött, amely azt kifogásolta, hogy a Hgt. 26. § (1) bekezdése „jogellenesen minősíti adónak a közszolgáltatás díját, kizárva ezzel a jogorvoslati lehetőséget.” E határozatában az Alkotmánybíróság hivatkozott egy korábbi döntésére, amelyben megállapította, hogy „az Alkotmány nem határozza meg a közteher fogalmát, de a

821/B/1990. AB határozat ilyenként említi mindazokat »az állam javára előírható közbefizetéseket, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményei működtetésének fedezetét szolgálják«. (...) A közteherviselésre, a közjogi bevételek körének megállapítására, így az e bevételek elmaradása esetén keletkező bevételkiesés, azaz tartozás köztartozássá minősítésére kizárólag törvény jogsult. (...) Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Hgtv. 26. § (1) bekezdése – mint törvényi szabályozás – nem »jogellenesen« nyilvánította köztartozássá az ingatlantulajdonost a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért terhelő díjhátralékot. (ABH 2003, 1366, 1367–1368.) E határozatában az Alkotmánybíróság nem állapította meg a Hgt. 26. § (1) bekezdésének az Alkotmány 50. § (1) és (2) bekezdésébe ütközését, továbbá megalapozatlannak minősítette e rendelkezésnek az Alkotmány 70/K. §-ába ütközését állító indítványt, ezért azt elutasította.

A jelen ügyben az egyik indítványozó a Hgt. 26. § (1) bekezdésével kapcsolatban azonos okból szintén az Alkotmány 70/K. §-ának sérelmére hivatkozott, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben „ítélt dolog” miatt – az Ügyrend 31. § c) pontja alapján – az eljárást megszüntette. A többi indítvány tekintetében „ítélt dolog” nem állapítható meg, mert az indítványozók a kifogásolt rendelkezésnek az Alkotmány más szakaszaiba ütközését állították, ezért az Alkotmánybíróság az indítványok érdemi vizsgálatát lefolytatta.

2. Az Alkotmánybíróság korábbi indítvány alapján már vizsgálta azt is, hogy megállapítható-e az Országgyűlés alkotmányos jogokat sértő mulasztása a behajthatatlan köztartozás megtérítése fedezetének biztosításával kapcsolatban. A 35/2004. (X. 6.) AB határozatában (ABH 2004, 504.) az Alkotmánybíróság a Hgtv. 26. § (4) bekezdésével összefüggésben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította. E határozat indokolásában hivatkozott arra, hogy az „Alkotmánybíróság már több határozatában elvi élel mutatott rá ugyanis, hogy amennyiben a jogalkotó törvényben kötelezően ellátandó önkormányzati feladatot állapít meg, akkor az ellátáshoz szükséges anyagi eszközök biztosítása azt a kötelezettséget jelenti, hogy a »szükséges pénzeszközökről – megfelelő saját bevételi források, illetőleg e feladatokkal arányban álló állami támogatás meghatározásával – köteles gondoskodni. ...[A]z Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. (...) [Nem vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást, a többletkiadás fedezeteként, célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni«. [2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 31.; 18/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 137, 139.; 3/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 38, 42–43.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 318.]” (ABH 2004, 504, 508.)

Jelen ügyben is alkotmányellenes mulasztásnak véli két indítványozó azt, hogy az Országgyűlés nem biztosított az önkormányzatoknak a behajtás költségeire fedezetet, erre tekintettel azt kérték az Alkotmánybíróságtól, hogy a Hgt. 26. § (1), (3) és (4) bekezdéseit nyilvánítsa alkotmányellenesnek és semmisítse meg. A 35/2004. (X. 6.) AB határozatában (ABH 2004, 504.) foglaltakat figyelembe véve, melyben az Alkotmánybíróság nem állapította meg a Hgt. 26. § (4) bekezdésével kapcsolatosan a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, – a határozatban foglalt, előzőekben idézett indokokat irányadónak tekintve – a Hgt. 26. § (1), (3) és (4) bekezdései nem ütköznek az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjába, ezért azok megsemmisítésére irányuló indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

3. Az indítványok alapján megvizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a Hgt. 26. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás, okoz-e hátrányos megkülönböztetést a hulladékkezelési közszolgáltatást végző, valamint a más gazdálkodó, szolgáltató szervezetek között, ahol a szolgáltatás ellenértékének elmaradása esetén nem vehető igénybe a hatékonyabb és gyorsabban eredményre vezető – adók módjára történő – behajtás lehetősége.

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. A diszkrimináció tilalma szempontjából csak az azonos helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtétel alkotmányellenes. [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.]

Az Alkotmánybíróság 105/B/2001. AB határozatában – a Hgt. más rendelkezéseinek vizsgálata során – utalt arra, hogy „a jogalkotó hatáskörébe tartozik annak mérlegelése és meghatározása, hogy az állami kötelezettségekből – ideértve egyes köztisztasági és a településköztisztasági feladatot is – milyen jogalkotási és környezetvédelmi teendők adódnak, és a feladatok elvégzéséről milyen szervek útján gondoskodik. Természetesen a jogalkotó a környezet állapotának romlását nem engedheti meg, hanem kötelessége az emberi egészség, a természeti és az épített környezet védelme és megőrzése. E körbe tartozik a települési hulladék okozta szennyezés minimalizálása, a keletkező hulladék szervezett elszállítása, környezetkímélő ártalmatlanítása. (...) Az intézményesített tett gondoskodás az egyetlen hathatós biztosítéka a hulladéktermelők önkényétől független önkormányzati feladatellátás eredményes teljesítésének, a súlyos környezeti és közegészségügyi veszélyek kiküszöbölésének.” (ABH, 2003, 1348, 1351.) A Hgt.-hez fűzött indokolás szerint „akkor sem állhat le a közszolgáltatás működtetése, amennyiben az ingatlantulajdonos díjfizetési kötelezettségének nem tesz eleget, azonban díjfizetés nélkül a közszolgáltatást működtető személy költségei nincsenek biztosítva. Ezen egyensúly megteremtése érdekében teszi lehetővé a törvény az esedékességkor meg nem fizetett díj adók módjára való behajtásának lehetőségét.”

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve úgy ítélte meg, hogy a jogalkotó nem önkényesen tett megkülönböztetést a gazdasági tevékenységet, szolgáltatást végzők körén belül az elmaradt tartozások behajtása módja vonatkozásában a hulladékkezelési közszolgáltatást végző szervezetek javára. A köztisztaság folyamatos biztosítása, a közegészségügy védelme érdekében e szervezetek segítése az ingatlantulajdonosokat terhelő elmaradt díjhátralékok hosszadalmasabb bírósági úton történő végrehajtása helyett az adók módjára történő behajtással ésszerű indokokon alapul. Az Alkotmánybíróság a Hgt. 26. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján nem állapította meg, ezért az indítványokat elutasította.

4. Az egyik indítvány szerint a Hgt. 26. § (1) bekezdése sérti a gazdasági verseny szabadságát. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak feladata. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal. [818/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 759, 761.; 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem alapozza meg az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének sérelmét az, ha az állam a – nyilvános pályázat útján kiválasztott, és az önkormányzattal a kötelező feladat ellátására szerződött, folyamatos teljesítésre kötelezett hulladékkezelési közszolgáltatók részére az elmaradt közszolgáltatási díj érvényesítésére a bírósági út helyett lehetővé teszi az adók módjára való behajtás lehetőségét, míg ezt a gazdaság minden szereplője számára nem biztosítja. A Hgt. 26. § (1) bekezdése az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt gazdasági verseny szabadságának követelményét nem sérti, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

5. Az indítványozók a Hgt. 26. § (1) bekezdésének rendelkezését az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe, 13. § (1) bekezdésébe, az 57. § (1) és (5) bekezdésébe, az 59. § (1) bekezdésébe és a 77. § (2) bekezdésébe ütközőnek is tartották.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy 26. § (1) bekezdésének a hulladékkezelési közszolgáltatási díjhátralék adók módjára behajtható köztartozásnak minősítése és az Alkotmánynak a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét rögzítő 9. § (1) bekezdése, a tulajdonhoz való jogot biztosító 13. § (1) bekezdése, az eljárási garanciákon túl a bírósághoz fordulás jogát magába foglaló 57. § (1) bekezdése, a bírósági, közigazgatási és más hatósági döntések elleni jogorvoslathoz való jogot biztosító 57. § (5) bekezdése között nincs érdemi alkotmányossági összefüggés. Ugyancsak nincs alkotmányjogilag értékelhető alkotmányossági összefüggés az adók módjára behajtható köztartozássá minősítés és az Alkotmánynak a magánlakás sérthetlenségéhez való jogot biztosító 59. § (1) bekezdése, valamint a 77. § (2) bekezdésének rendelkezése között, mely szerint az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat e tekintetben is elutasította.

6. Az egyik indítványozó a Hgt. 26. § (4) bekezdését azért tartotta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek, mert az önkormányzat csak a behajthatatlanság tényének megállapítását követően téríti meg a közszolgáltató részére a díjhátralékot.

A Hgt. módosított 26. § (4) bekezdése szerint a jegyző a behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot és a közszolgáltatónak az ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit nyolc napon belül átutalja a közszolgáltatónak. A módosítást követően a Hgt. 26. § (6) bekezdése csak arról rendelkezik, hogy a behajthatatlan díjhátralék esetében ennek tényéről és okáról a települési önkormányzat jegyzője – a behajtás eredménytelenségét követő nyolc napon belül – igazolást ad a közszolgáltatónak. A módosítás már nem tartalmaz arra vonatkozó konkrét rendelkezést, – amit az

indítványozó kifogásolt, – hogy a települési önkormányzat a behajthatatlanság tényének megállapítását követően téríti meg a behajthatatlan díjhátralékot a szolgáltatónak.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét főszabály szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.)

A jelen ügyben az indítvány utólagos normakontrollra irányult, ezért az Alkotmánybíróság a tárgyalanná vált indítvány tekintetében az Ügyrend 31. § a) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. június 23.

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

*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

## 295/B/2002. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. § (1) bekezdés b) pontja, a 37/A. § (1) bekezdésének b) pontja, és a

„feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított” szövegrésze, illetve a (3) és (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az indítványozó a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 37/A. § (1) bekezdés *b*) pontja, (2) bekezdés *b*) pontja és (3) és (4) bekezdése megsemmisítésére terjesztett elő indítványt. A támadott jogszabályhelyek kimondják egyrészt, hogy az ún. aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyben részesülnek, meghatározzák továbbá, hogy kik minősülnek aktív korú nem foglalkoztatottnak, valamint hogy e személyek milyen feltételek fennállása esetén jogosultak a segélyre. Az indítványozó indokolása szerint diszkriminatív, valamint sérti az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdését is, hogy a munkaképes, de munkanélküli állampolgár rendszeres szociális segélyre való jogosultsága vagyoni helyzetétől is függ: a támadott rendelkezések alapján már a kisebb vagyon is kizáró okot jelent.

A Szocvtv. 37/A. § említett bekezdései megsemmisítését ezen kívül azért is szükségesnek tartja az indítványozó, mert álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésébe ütközik, hogy az állam nem biztosít elegendő számú munkalehetőséget, továbbá „munka helyett csak munkanélküli járadékot, rendszeres szociális segélyt vagy semmit sem adni a dolgozni akaró munkaképes állampolgároknak”.

Az indítványozó – az Alkotmány 13. § (1) valamint a 70/E. § (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozással – kérte azt, hogy az Alkotmánybíróság a Szocvtv.-nek a vagyon fogalmát meghatározó előírásait [4. § (1) bekezdés *b*) pont] is semmisítse meg. Álláspontja szerint alkotmányellenes, hogy a szociális ellátásokra való jogosultság elbírálásánál bármely – még a megélhetéshez szükséges, azt segítő vagy jövedelmet adott esetben egyáltalán nem termelő – vagyon is kizáró tényező. Az indítványozó úgy véli, hogy a támadott rendelkezések „a megélhetéshez szükséges vagyont sem védik”, az „állam elvárja a szociálisan rászorulóktól, hogy a megélhetésükhöz szükséges, nem luxus jellegű vagyont is eladják és feléljék”, ellenkező esetben ugyanis megtagadja tőlük a szociális ellátásokat.

2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítványnak az Alkotmánybírósághoz érkezését követően a Szocvtv.-nek a vagyon fogalmát meghatározó rendelkezéseit a 2003. évi IV. törvény és a 2005. évi CLXX. törvény módosították. A rendelkezés jelenleg is hatályos szövegét a 2007. évi CXXI. törvény állapította meg. Szintén több ízben megváltoztak a rendszeres szociális segélyre való jogosultság feltételeit meghatározó szabályok is. A jelen in-

dítvány elbírálása szempontjából a legjelentősebb – a jogosultsági kört érintő – módosítást a 2005. évi CLXX. törvénnyel hajtotta végre a jogalkotó: meghagyta ugyan az aktív korú nem foglalkoztatottak kategóriáját (amelynek megsemmisítésére az indítványozó – a vagyon fogalmát meghatározó rendelkezésekkel szoros összefüggésben – határozott indítványt terjesztett elő), de emellett bevezette a támogatott álláskeresőkről szóló rendelkezéseket is. A jogszabályi változások ellenére az alkotmányos probléma nem változott.

### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

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

„70/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. A Szocvtv. támadott, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„4. § (1) E törvény alkalmazásában

(...)

*b*) vagyon: ha e törvény másként nem rendelkezik, az a hasznosítható ingatlan, jármű, továbbá vagyoni értékű jog, amelynek

*ba*) külön-külön számított forgalmi értéke, illetőleg összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a harmincszorosát, vagy

*bb*) együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a nyolcvanszorosát

meghaladja, azzal, hogy a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátások jogosultsági feltételeinek vizsgálatánál nem minősül vagyonnak az az ingatlan, amelyben az érintett személy életvitelszerűen lakik, az a vagyoni értékű jog, amely az általa lakott ingatlanon áll fenn, továbbá a mozgáskorlátozottságra tekintettel fenn tartott gépjármű;”

„37/A. § (1) A rendszeres szociális segély a hátrányos munkaerőpiaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott támogatás. A települési önkormányzat, 2007. január 1-jétől a jegyző rendszeres szociális segélyt állapít meg annak az aktív korú személynek, aki



- a) egészségkárosodott,
- b) vagy nem foglalkoztatott,
- c) vagy támogatott álláskereső,

feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított. A *b)* pont szerinti személy esetében a rendszeres szociális segély megállapításának feltétele, hogy vállalja a beilleszkedését segítő programban való részvételt. Rendszeres szociális segélyre egy családban egyidejűleg csak egy személy jogosult.

(...)

(3) Az (1) bekezdés *b)* pontja alkalmazásában nem foglalkoztatott személynek minősül az, akinek esetében

a) a munkanélküli-járadék, álláskeresői járadék, álláskeresői segély, vállalkozói járadék (a továbbiakban együtt: álláskeresői támogatás), illetőleg a jövedelempótló támogatás folyósítási időtartama lejárt, és álláskeresői ösztönző juttatásban nem részesül, vagy

b) az álláskeresői támogatás folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenységet követően az Ft. alapján álláskeresői támogatásra nem szerez jogosultságot, vagy

c) a rendszeres szociális segély iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel, vagy a lakó-, tartózkodási hely szerint illetékes települési önkormányzat által kijelölt szervvel (a továbbiakban: együttműködésre kijelölt szerv) legalább egy év időtartamig együttműködött, vagy

d) az ápolási díj, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás, a rendszeres szociális járadék, a bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, az átmeneti járadék, a rehabilitációs járadék, a rokkantsági nyugdíj, a baleseti rokkantsági nyugdíj, az ideiglenes özvegyi nyugdíj folyósítása megszűnt, illetve az özvegyi nyugdíj folyósítása a Tny. 52. §-ának (3) bekezdése szerinti okból szűnt meg, és közvetlenül a kérelem benyújtását megelőzően az állami foglalkoztatási szervvel, vagy az együttműködésre kijelölt szervvel legalább három hónapig együttműködött,

e) a rendszeres szociális segély folyósítása a munkaképesség-csökkenés, illetve az egészségkárosodás mértékének változása miatt szűnt meg,

és keresőtevékenységet nem folytat, ide nem értve a közmunkát, közhasznú munkát vagy közcélú munkát (a továbbiakban együtt: közfoglalkoztatás) és az alkalmi munkavállalói könyvvvel végzett munkát.

(4) Az (1) bekezdés alkalmazásában akkor nem biztosított a megélhetés, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona nincs.

(...)

(8) Az (1) bekezdés *c)* pontjának alkalmazásában támogatott álláskeresőnek minősül az a személy, aki az Ft. alapján álláskeresői támogatásban, illetőleg álláskeresői ösztönző juttatásban részesül.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban levő jogszabály alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik, jelen ügyben azonban erről nincs szó. Jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályok tekintetében végzi el az ellenőrzést, amennyiben megállapítható, hogy 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.).

Figyelemmel a Szocvtv. említett módosításaira, az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az utólagos normakontroll eljárás lefolytatható-e, és amennyiben igen, mely rendelkezések vonatkozásában.

Megállapítható volt, hogy a Szocvtv. támadott rendelkezéseinek az indítványozó által kifogásolt lényegi tartalma a jogszabály módosítása után is megmaradt: rendszeres szociális segély a korábbi [37/A. § (2) bekezdés] és a hatályos szabályok [37/A. § (1) és (4) bekezdései] alapján is csak a – Szocvtv. 4. § (1) bekezdés *b)* pontjában meghatározott – vagyonnal nem rendelkező rászorultaknak folyósítható. Emellett a rendszeres szociális segélynek az indítványozó által megsemmisíteni kért szabályait érintő módosítások olyan jellegűek voltak, hogy annak következtében – mint fentebb említésre került – átalakult a jogosulti kör is.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Szocvtv. 4. § (1) bekezdés jelenleg hatályos *b)* pontja, a 37/A. § (1) bekezdésének „feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított” szövegrésze, valamint a 37/A. § jelenleg hatályos (4) bekezdése vonatkozásában úgy találta, hogy az indítványban foglaltak alapján az utólagos normakontroll eljárás lefolytatható. A Szocvtv. egyéb támadott rendelkezései [a 37/A. §-nak az indítvány elbírálásakor hatályos (1) bekezdés *b)* pontja, valamint (3) bekezdése] a jogosulti körről rendelkeznek. E rendelkezéseket az indítványozó a vagyon fogalma, valamint a megélhetés biztosítottasága szempontjából, azokkal szoros összefüggésben támadta, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot is e szempontból – tehát a Szocvtv. 4. § (1) bekezdésével, a 37/A. § (1) bekezdésének ismertetett szövegrészeivel, valamint a 37/A. § jelenleg hatályos (4) bekezdésével együttesen – folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság a Szocvtv.-nek a jelen indítvánnyal támadott rendelkezéseit korábbi határozataiban már vizsgálta, ezért jelen ügyben az érdemi vizsgálat megkezdése előtt abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ügy nem minősül-e „ítélt dolognak”. Az Ügyrend

31. § c) pontja értelmében ítélt dolog címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmány sértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.). Ha az újabb indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.].

Az Alkotmánybíróság a Szocvtv. egyes fogalom-meghatározásainak az alkotmányosságát a 723/B/1996. AB határozatában már vizsgálta. Megállapította, hogy „[a]z Szt. [Szocvtv.] 4. § (1) bekezdése fogalmi meghatározásokat ad (...). A kifogásolt Szt. [Szocvtv.] meghatározások nem sértik az Alkotmánynak az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogaira utaló 8. §-át, a házasság és a család intézményét védő 15. §-át, a rászorulóknak szociális intézkedésekkel való segítségét előíró 17. §-át, sem az élethez és az emberi méltósághoz való jogot garantáló 54. §-át, sem pedig a 70/E. § (1) bekezdésének azt az előírását, hogy az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén pedig a megélhetésükhöz szükséges ellátáshoz. A szociális biztonság és ellátás vagyoni értékének vagy jövedelmi összességességének meghatározására és változtatására pedig a jogalkotónak széles körű lehetősége van.” (ABH 1999, 561, 563.)

A Szocvtv. 37/A. § (2) bekezdésének a vagyontalanságra vonatkozó rendelkezését az Alkotmánybíróság a 867/B/1997. AB határozatban vizsgálta. Rámutatott, hogy „[a] szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak, akik nehéz helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (pl. társadalombiztosítás) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás rendszere elvben nem különböztet aszerint, hogy ki milyen okból (önhibájából vagy önhibáján kívül) szorul szociális szolgáltatásra. A szociális ellátás kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig tehát, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy indokolt esetben kiegészítő jelleggel kap. A szociális ellátás kiegészítő jellege nyilvánul meg abban a társadalmi elvárásban is, amely az egyén öngondoskodására számít az egyén saját, illetve az eltartásáról gondoskodni köteles család vagyona erejéig. A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

Ezen a megfontoláson alapul az Szt. [Szocvtv.] 37/A. § (2) bekezdésének az a mondatrésze, amelynek alapján szociális segély – a 37/A. §-ban írt egyéb feltételek fennállta esetén – a vagyonnal nem rendelkezők rászorultaknak folyósítható”. (ABH 2003, 996, 1015.) Az Alkotmánybíróság idézett határozatában megállapította, hogy nem sérti többek között sem a diszkrimináció tilalmáról (Alkotmány 70/A. §), sem a szociális ellátáshoz való jogról (Alkotmány 70/E. §) szóló alkotmányi rendelkezéseket az, hogy a Szocvtv. 37/A. § (2) bekezdése a 4. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott javakat meghaladó vagyon tulajdonosa részére szociális segély folyósítását nem teszi lehetővé.

Az idézett határozatokban vizsgált jogszabályi rendelkezéseket a jogalkotó időközben több ízben módosította (legutóbb például a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXX. törvény, illetve az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CXXI. törvény). Mivel a korábbi alkotmánybírósági határozatokban vizsgált törvényi szövegváltozat teljes mértékben nem egyezik meg a jelen ügyben vizsgált, hatályos szöveggel, az Alkotmánybíróság *res iudicata*-t nem állapított meg. Mindazonáltal az idézett határozatokban kifejtett elvi álláspontját fenntartja, és erre tekintettel a Szocvtv. 4. § (1) bekezdése b) pontjára vonatkozó – az Alkotmány 70/E. §-ára alapított – indítványt elutasítja. Ez okból szintén elutasítja az Alkotmánybíróság a Szocvtv. 37/A. § (1) bekezdésének „feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított” szövegrészét, valamint a 37/A. § (4) bekezdését érintő – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére és 70/E. § (1) bekezdésére alapított – indítványt is.

3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozónak a Szocvtv. 4. § (1) bekezdésének b) pontja – a törvénynek a vagyon fogalmára vonatkozó értelmező rendelkezése – valamint a tulajdonhoz való jog összefüggése vonatkozásában előterjesztett azon érvét, amely szerint a Szocvtv. ezen rendelkezése azért alkotmányellenes, mert nem védi a „megélhetéshez szükséges vagyont”. Tekintettel az indítványozó által hivatkozott indokokra és az általa megjelölt szoros tárgyi összefüggésre az Alkotmánybíróság a jogosulti kört meghatározó Szocvtv. 37/A. § (1) bekezdésének b) pontját, valamint a (3) bekezdését is e körben vizsgálta meg.

Bár a tulajdonjog védelméről szóló rendelkezés [13. § (1) bekezdés] 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 Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993,

373, 380; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 137.]. Ennek nem mond ellent az az elvárás, hogy az egyén a saját –, illetve az eltartásáról gondoskodni köteles család – vagyonából szükségleteiről maga gondoskodjon. Az állam – közvetve tehát a társadalom – által nyújtott szociális ellátások az öngondoskodási kötelezettséget nem helyettesítik, csupán kiegészítik. Nem tekinthető ezért a tulajdon elvonásának, sőt korlátozásának sem, hogy a jogalkotó csupán az öngondoskodásra képtelen – a megélhetéshez szükséges vagyonnal nem rendelkező – rászorultaknak nyújt bizonyos szociális ellátásokat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványnak ezen részét is elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság végezetül megvizsgálta az indítványozó azon hivatkozását, mely szerint a Szocvtv.-nek a rendszeres szociális segélyre vonatkozó szabályai azért sértik a munkához való jogot [az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését], mert az államnak nem segélyt, hanem munkalehetőséget kellene biztosítania minden munkaképes állampolgár számára.

A 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a]z alanyi jogi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog (70/B. §), illetőleg a vállalkozás joga (9. §) között nincs hierarchikus viszony. A munkához való jogot is úgy kell értelmezni, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, munka megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik.” E határozatban az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy „a munkához való jogtól mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az állam kötelességét megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre stb.” (ABH 1994, 117, 121.) Az Alkotmánybíróság 327/B/1992. AB határozata szerint pedig „[a] munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jognak, mint második generációs ún. gazdasági és szociális jognak a garanciái nem elsősorban az állami cselekvés korlátozására épített politikai és jogi természetű garanciák, hanem érvényesüléséhez politikai és társadalmi biztosítékokra van szükség: háttérben megfelelő gazdaság- és foglalkoztatáspolitikában, a munkahelyek teremtésében megnyilvánuló aktív állami cselekvésrendszer áll. Az államnak kötelessége e jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer létrehozása, ennek konkrét meghatározása során azonban bár nem korlátlan, de nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése nem garantálja azt, hogy az állam mindenkinek munkát köteles biztosítani és azt sem garantálja, hogy a munka jogi szabályozására vonatkozó jogszabályok változatlanok maradnak.” (327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604, 609–610.)

A Szocvtv. támadott rendelkezése az indítványozót semmilyen módon nem akadályozza a foglalkozás szabad megválasztásában, a munkához jutásban, így az alanyi jogi értelemben vett munkához való joggal nem hozható összefüggésbe. A rendszeres szociális segély – amely a munka-

nélküliekre vonatkozó állami gondoskodás része – igénybevétele feltételeinek a meghatározása ezen kívül a munkához való jog intézményi oldalát, a munkahelyteremtés kérdéskörét sem érinti. Mivel az Alkotmánybíróság az indítványozó érvei alapján a támadott jogszabályi szakasz és a megjelölt alkotmányi rendelkezés között érdemi összefüggést nem talált, az indítványt – fentebb hivatkozott gyakorlatának megfelelően – e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2008. június 16.

*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> alkotmánybíró
<i>Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,</i> előadó 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

## 798/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 193/U. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 41–44. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 21. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

## Indokolás

## I.

1. Az utólagos normakontroll iránti indítvány előterjesztője a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 21. § (1) bekezdésének és a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 193/U. §-ának megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a köztisztviselők, valamint az önkormányzati munkavállalók összeférhetlenségére vonatkozó rendelkezések sértik az Alkotmány 70. § (1) bekezdését, melynek értelmében a Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati választásokon választható legyen. Az általa vizsgálni kért rendelkezések sértik továbbá az Alkotmány 70. § (4) bekezdését is, mely a közügyekben való részvétel és a közhivatal-viselés általános alapjogát fogalmazza meg.

Alternatív kérelemként terjesztette elő az indítványozó a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 41–44. §-ának alkotmányossági vizsgálatát. Indítványában előadta, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy nem alkotmányellenes a köztisztviselői jogviszonyok és az önkormányzati munkaviszonyok az önkormányzati képviselői tisztséggel egyidejű betöltése, akkor az összeférhetlenség „a közalkalmazottaknál is fenn áll, hiszen ők állnak a hivatali beosztási sorrendben középen.” Az indítványozó szerint a szabályozás diszkriminatív, és ezért a Kjt. 41–44. §-ainak megsemmisítését kérte az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakra tekintettel.

2. Az Alkotmány 70. §-át az indítvány benyújtását követően, 2004. május 1-jétől kezdődő hatállyal módosította a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-a. A helyi önkormányzati képviselői tisztségbe való választhatóságról a hatályos Alkotmány 70. § (2) bekezdése rendelkezik. Az indítványban hivatkozott 70. § (4) bekezdés helyébe a 70. § (6) bekezdés jelenleg hatályos szövege lépett, amely a közhivatal viselésének alkotmányos alapjogát tartalmazza. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványozó által megsemmisíteni kért rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánynak az elbíráláskor hatályos 70. § (2) és (6) bekezdéseire figyelemmel végezte el.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„70. § (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.

(...)

(6) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

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

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

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

2. Az Mt. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„193/U. § A munkavállaló nem lehet helyi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely őt alkalmazza.”

3. A Ktv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„21. § (1) Köztisztviselő nem lehet – törvényben meghatározott egyéb megbízatásokon túl – helyi önkormányzati, kisebbségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik.”

4. A Kjt. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„41. § (1) A közalkalmazott nem létesíthet munkavégzésre irányuló további jogviszonyt, ha az a közalkalmazotti jogviszony alapján betöltött munkakörével összeférhetetlen.

(2) Az összeférhetlenség egyes eseteit a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabály állapítja meg.

(3) A munkáltató az összeférhetlenségről való tudomásszerzés után haladéktalanul köteles nyolcnapos határidő kifizetésével írásban felszólítani a közalkalmazottat az összeférhetlenség okának megszüntetésére.

41/A. §

42. § A munkáltató a vele közalkalmazotti jogviszonyban álló közalkalmazottal munkaköri feladatai ellátására munkavégzésre irányuló további jogviszonyt nem létesíthet.

43. § (1) Amennyiben a közalkalmazott munkaideje a közalkalmazotti jogviszonyban és a munkavégzésre irányuló további jogviszonyban – részben vagy egészben – azonos időtartamra esik, a munkavégzésre irányuló további jogviszony csak a munkáltató előzetes írásbeli hozzájárulásával létesíthető.

(2) A hozzájárulás megtagadásával szemben munkaügyi jogvita nem kezdeményezhető.

44. § (1) A közalkalmazott munkaidejét nem érintő munkavégzésre irányuló további jogviszony létesítését a közalkalmazott köteles a munkáltatónak előzetesen bejelenteni, amely összeférhetetlenség esetén a további jogviszony létesítését megtiltja.

(2) A munkáltatónak a munkavégzésre irányuló további jogviszony létesítését megtiltó intézkedése ellen munkaügyi jogvita kezdeményezhető.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az összeférhetetlenséggel kapcsolatos egyes kérdésekkel. [1158/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 547.; 16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 79.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.] E határozataiban részletesen kifejtette és értelmezte az összeférhetetlenségi szabályok alkotmányjogi megítélését, melyek során a következőket állapította meg: „[a]z összeférhetlenség intézményének alapvető rendeltetése a hatalom megosztásának, az államhatalmi ágak elválasztásának biztosítása. A hivatali, illetve foglalkozási összeférhetlenség irányulhat az eltérő, esetleg egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló, hatalmi pozíciók egybeesése ellen, az elfogultság és a személyi érdekelttség visszaélészerű érvényesülésének megelőzésére. Az összeférhetlenségi rendelkezés meghatározott tisztséget betöltőket, bizonyos munkakörök betöltőit, vagy foglalkozást gyakorlókat kizárhatja a valamely funkcióra választhatók vagy kinevezhetők köréből. Ebben az esetben tehát az összeférhetlenség negatív választási vagy kinevezési feltételként szerepel. Lehet az összeférhetlenségi előírásoknak olyan tartalma is, amelynek alapján bizonyos tisztséget, munkakört betöltők vagy foglalkozást űzők valamely tisztségre, munkakörbe választásuk, kinevezésük esetén csak akkor maradhatnak új pozíciójukban, ha az összeférhetetlennek minősülő korábbi tisztségükről, munkakörükről, foglalkozásukról lemondanak vagy azt szüneteltetik.” (1158/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 547, 549.)

1.1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az önkormányzat alkalmazásában álló munkavállalókkal szemben megállapítható-e a hatalmi pozíciók egybeesése, illetve ennek révén fennállhat-e a veszélye az elfogultságnak és a személyi érdekelttség visszaélészerű érvényesülésének.

Az indítványozó álláspontja szerint az Mt. 193/U. §-a azért alkotmányellenes, mert megfosztja az állampolgárokat az Alkotmányban deklarált passzív választójoguktól és a közhivatal viselésének jogától. Az Alkotmánybíróság 63/B/1995. AB határozata szerint az Alkotmány vonatkozó rendelkezései nem biztosítanak alanyi jogot arra, „hogy

mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akaratelhatározásából a választásokon jelöltként elinduljon.” (ABH 1996, 509, 516.)

Az 5/2006. (II. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „[a]z Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a helyi önkormányzati képviselők jogállására, így nincsenek alkotmányi szabályok az önkormányzati képviselők összeférhetetlenségére sem. Ebből következően a törvényhozó nagyfokú szabadsággal rendelkezik a helyi önkormányzati képviselők jogállásának – ezen belül az összeférhetetlenségi okok – szabályozása során, szabályozási önállóságának korlátját az jelenti, hogy az összeférhetlenségi okok szabályozása nem lehet ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel, az Alkotmányban szabályozott alapvető jogot nem sérthet.” Az Alkotmánybíróság ezen határozatában is kifejtette, hogy az összeférhetlenségi okok nem érintik az érintettek passzív választójogát, „nem képezik akadályát annak, hogy akik esetében ezek az összeférhetlenségi okok fennállnak, az önkormányzati választásokon képviselőként induljanak és őket helyi képviselőnek válasszák.” (ABH 2006, 153, 162, 164.) A képviselői tisztség elnyerése esetén azonban kötelességük az összeférhetlenségi okot haladéktalanul bejelenteni, majd meghatározott időn belül megszüntetni azt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a passzív választójog sérelme az összeférhetlenség kapcsán nem állapítható meg.

1.2. Az indítványozó által megjelölt másik alkotmányos rendelkezés az indítvány elbírálásakor hatályos Alkotmány 70. § (6) bekezdésében foglalt közhivatal viseléséhez való jog. Erről az alkotmányos rendelkezésről az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában megállapította, hogy „a közügyek vitelében való részvétel és a közhivatal viselése, tehát a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja.” (ABH 1997, 263, 275.) Mindezek értelmében a közhivatal viselésének joga az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltak szerint, lényeges tartalmának elvonása nélkül, indokolt esetben és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányosan korlátozható. [1158/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 547, 549.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, 1994, 296. ]

Az 5/2006. (II. 15.) AB határozat a helyi önkormányzati képviselők jogállásáról szóló 2000. évi XCVI. törvény 5. § e) pontjában foglalt összeférhetlenségi ok tekintetében úgy találta, hogy az nem korlátozza alkotmányellenesen a közhivatal viseléséhez való jogot, mivel fennáll az egyén választási lehetősége a közhivatal viselése és az azzal összeférhetetlennek minősített foglalkozás gyakorlása között. A támadott rendelkezést az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt jogegyenlőség követelményébe ütközésre tekintettel semmisítette meg.

1.3. Az Mt. XII. Fejezete a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra vonatkozó eltérő rendelkezéseket tartalmazza. Az e rendelkezések között található Mt. 193/U. §-a nem teszi lehetővé, hogy a helyi önkor-

mányzatnál foglalkoztatott munkavállaló annál az önkormányzatnál helyi képviselő legyen, amely őt alkalmazza, ezáltal egy adott konkrét önkormányzati képviselő-testület tekintetében kizárja a közhivatal viselésének jogából a munkavállalót. Az Mt. 193/U. §-a értelemszerűen nem zárja ki, hogy a munkavállaló bármely más önkormányzatnál helyi képviselő legyen. „[A]z Alkotmánybíróság több határozatában is állást foglalt a jogok korlátozásának alkotmányos feltételeit illetően, kimondva, hogy az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos keretek között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha elkerülhetetlen, azaz, csak ha kényszerítő okból kerül rá sor, és ha a korlátozás az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan.” [pl. 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.; 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122, 123.]” [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 450.] Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell tehát, hogy a közhivatal viseléséhez való jog korlátozása a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott munkavállalók esetében szükséges- és az elérni kívánt célhoz képest arányos-e. Bár a helyi önkormányzatoknál munkavállalóként foglalkoztatott személyek többnyire fizikai munkát, illetve ügykezelői tevékenységet végző alkalmazottak és nem rendelkeznek valódi befolyással az önkormányzat vagy szervei munkájára, mégis részesei a képviselő-testület hivatala szervezetének, tagjai a személyi állományban. Az Mt.-be – más rendelkezések mellett – a vizsgált 193/U. §-t beiktató, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény valamint egyéb törvények módosításáról 2001. évi XXXVI. törvény indokolásából az olvasható ki, hogy az ügykezelőket és a fizikai alkalmazottakat azért vette ki a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok hatálya alól és helyezte az Mt. hatálya alá a törvényhozó, mert „a köztisztviselői szerepet a közhatalmi jogosítványok ellátásához kapcsolja, s mindazokat a feladatokat ellátóknál, akiknek tevékenysége ezzel nem függ össze szorosan, szükségtelennek tartja jogviszonyuk kifejezetten közjogias jellegének fenntartását.” A módosítások következtében ma a fizikai alkalmazott már nem az állammal, illetve az önkormányzattal áll jogviszonyban, mint a köztisztviselő, hanem magával a közigazgatási szervvel, ami kötelmeire is kihatással van (nem történik meg az eskü kivétele, és titoktartási nyilatkozatot sem tesznek). Az Mt. 193/R. § (2) bekezdése szerint a munkáltatói jogokat a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja, aki e jogkörét – törvény eltérő rendelkezése hiányában – átruházhatja. A közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók (akikre nézve az Mt. 193/U. §-a az összeférhetetlenségi szabályt tartalmazza) közhatalmat nem gyakorolnak és nem is az önkormányzattal állnak munkaviszonyban. Ennyiben pontatlan az Mt. 193/U. § megfogalmazása, hiszen ezek a munkavállalók a képviselő-testület hivatala (polgármesteri, főpolgármesteri hivatal, megyei közgyű-

lés hivatala, körjegyzőség) és nem az önkormányzat alkalmazásában állnak.

1.4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság döntő jelentőségűnek találta azt a körülményt, hogy az ilyen munkavállalók a hivatali szervezettel állnak munkaviszonyban, felettük a munkáltatói jogokat a hivatali szervezet vezetője, a jegyző (főjegyző) gyakorolja, akinek kinevezéséről, felmentéséről, vezetői megbízatása visszavonásáról, fegyelmi eljárás megindításáról, felelősség megállapításáról és fegyelmi büntetés kiszabásáról a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 35. § (2) bekezdés d) pontja, 36. § (1) bekezdése és 103. §-a értelmében a képviselő-testület dönt. A munkavállaló a helyi képviselői tisztség egyidejű betöltése esetén így tulajdonképpen saját munkáltatója feletti munkáltatói jogok gyakorlásában vehetne részt, melynek kizárása a képviselő-testületek, továbbá a jegyzők által végzett, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésén és 44/B. § (3) bekezdésén alapuló közhatalom gyakorlás zavartalanságát és befolyástól mentességét segíti elő. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a közhivatal viselés jogának az Mt. 193/U. §-ában foglalt korlátozását az Alkotmány más rendelkezéseinek érvényesítésével összefüggőnek találta és megállapította, hogy a támadott rendelkezés az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében foglalt közhivatal viselésének jogát alkotmányos indokkal korlátozza. Az alapjogkorlátozást az Alkotmánybíróság az elérni kívánt céllal arányosnak tekintette, mert a támadott szabály nem az összes önkormányzattól, hanem csak abból az egyből zárja ki a munkavállalót, ahol munkaviszonya fennáll. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Mt. 193/U. §-ának az Alkotmány 70. § (6) bekezdésén alapuló alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó a Ktv. 21. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte az Alkotmánybíróságtól. Véleménye szerint a támadott rendelkezés – miszerint köztisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, kisebbségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik – sérti az indítvány elbírálásakor hatályos Alkotmány 70. § (2) és (6) bekezdéseit. Az Alkotmánybíróság a Ktv. 21. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány említett szakaszai tekintetében a 962/B/1992. AB határozatában már elvégezte. A testület megállapította, hogy „(a) köztisztviselők és a közalkalmazottak jogállása nem azonos, az az indok, amely az összeférhetlenség kimondását a közhatalmat gyakorló köztisztviselők tekintetében szükségessé tette, az önkormányzat intézményeiben dolgozó közalkalmazottak esetén nem áll fenn (...)” Az Alkotmánybíróság határozatában nem állapította meg a támadott összeférhetlenségi szabály alkotmányellenességét, sem az aktív és passzív választójog, valamint a közhivatal viseléséhez való jog sérelmét. (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627–631.) Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak köz-

zétételeéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja alapján 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 összefüggésére hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak a Ktv. 21. § (1) bekezdésére vonatkozó része tekintetében az Ügyrend 31. § c) pontjában meghatározott „ítélt dolog” esete áll fenn, ezért az indítvány ezen része esetében, az érdemi vizsgálatot mellőzve, az eljárást megszünteti.

3. Az indítványozó alternatív kérelemként terjesztette elő a Kjt. 41–44. §-ainak megsemmisítését arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság az Mt. és a Ktv. indítványban kifogásolt, a fentiek során tárgyalt szakaszait nem találja alkotmányellenesnek. A Kjt. indítványozó által támadott rendelkezései a közalkalmazotti jogviszonnyal összeférhetetlen további munkavégzésre irányuló jogviszonyok létesítésének egyes kérdéseit szabályozzák. A 41. § (2) bekezdése szerint a munkavégzésre irányuló jogviszony létesítését kizáró összeférhetlenségi eseteket a közalkalmazott foglalkoztatásában érintett ágazatokra vonatkozó más jogszabályok (kormány-, illetve miniszteri rendeletek) tartalmazzák.

3.1. Az indítványozó szerint a Kjt. nevezett rendelkezései sértik az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt jogegyenlőség elvét. Az Alkotmány 70/A. §-a a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elvét deklarálja, ennek megsértése esetre joghátrányt helyez kilátásba, valamint rendelkezik az állam azon kötelezettségéről, hogy a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel elősegítse. Az Alkotmánybíróság 2002/B/1991. AB határozatában leszögezte, hogy „[h]elyes értelmezés mellett a 70/A. § (1)–(2) bekezdésében foglalt rendelkezés nem szűkíthető le az emberi jogokra, és az alapvető állampolgári jogokra, hanem – a magyar jogrendszer egészét átfogó módon – irányadó általában a jogok és kötelességek szabályozásánál, akkor is, ha nem alapvető jogról vagy kötelességről van szó.” (ABH 1992, 702, 703.) „Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagossá mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] A testület azt is leszögezte, hogy az államnak jogában áll, illetve bizonyos esetekben kötelezettsége, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az egyes emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat,

ABH 1992, 280, 282.]. A diszkrimináció vizsgálatának előkérdése tehát, hogy az alapjoggal, illetőleg az alapjognak nem minősülő egyéb joggal kapcsolatban állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e. Az Alkotmánybíróság 432/B/1995. AB határozata értelmében ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[s]zemélyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon (ABH 1990, 78., ABH 1991, 162, ABH 1994, 744.)” (ABH 1995, 789, 792.)

3.2. Mindezek tekintetében az indítvány vonatkozó része kapcsán először azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az alapjoggal, illetve az alapjognak nem minősülő egyéb joggal kapcsolatban állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény javaslatának általános indoklása a helyi önkormányzás lényegét az önszervező helyi hatalomgyakorlás megvalósulásában látja, amelyben a lakosság közvetlenül, illetve választott képviselői útján a törvények keretei között önállóan intézheti a helyi ügyek széles körét, s ennek során a helyi önkormányzatok széles feladat- és hatáskörben eljárva kifejezik a helyi közakaratot, megjelenítik a helyi érdekeket. A 3/2002. (I. 30.) AB határozat szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületére érvényes összeférhetlenségi szabályok éppen azt segítik elő, hogy a helyi képviselő a politikától viszonylag függetlenül, a helyi közérdeket szolgálja. (ABH 2002, 63, 67–68.) A helyi önkormányzatokban, illetve azok képviselő-testületeiben a foglalkoztatási jogviszonyok szabályozása meglehetősen differenciált. A képviselő-testület hivatalában foglalkoztatott köztisztviselők közszolgálati jogviszonyának szabályozására a Ktv. hatálya terjed ki. A köztisztviselő az önkormányzati szerv feladat- és hatáskörében eljárva ügydöntő hatáskörrel rendelkezik, munkája révén a közhatalom gyakorlásához szervesen kapcsolódik. Az önkormányzati igazgatásban csak azt lehet köztisztviselőnek besorolni, aki az önkormányzattal áll jogviszonyban és alkalmazása a képviselő-testület hivatalában történik. Az önkormányzatnál foglalkoztatott közalkalmazott az önkormányzat önálló költségvetési szervénél alkalmazott személy, jogállását a Kjt. szabályozza. A helyi önkormányzatok által foglalkoztatott közalkalmazottakat a Kjt. „egyszemélyes” intézménynek tekinti, akikre a Kjt. szabályai értelemszerűen alkalmazandók. A közalkalmazott munkavégzése nem kötődik a közhatalom gyakorlásához. Az Alkotmánybíróság a 962/B/1992. AB határozatban rámutatott, a két személyi kör jogviszonyának jellege nem azonos, a közhatalomhoz való kapcsolatuk különbözősége folytán e személyek nem alkotnak azonos csoportot. (ABH 1995, 627–631.) Másfelől a jogszabályban található összeférhetlenségi ok nem ésszerűtlen, nem tekinthető önkényesnek, az 1. pontban már tárgyalt azon okokból kifolyólag, melyek az összeférhetlenségi esetek meglétét indokoltá teszik.

Mindezek értelmében az Alkotmánybíróság a Kjt. 41–44. §-ainak az Alkotmány 70/A. §-a alapján történő megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2008. június 16.

*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

## 801/B/2002. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz 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 a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 200. § (2) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 200. § (2) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapozott – alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Alkotmánybírósághoz két kérelem érkezett a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 200. § (2) bekezdése második mondatát érintően, amely szerint: „Semmis a szerződés akkor is, ha nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközik”.

Az első indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságra és az abból az Alkotmánybíróság határozataiban levezetett jogbiztonság követelményére hivatkozva kérte – utólagos normakontroll keretében – a támadott jogszabályi rendelkezés vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. Indokolásában elismerte egyrészt, hogy a jogalkotó akár széles körű mérlegelési lehetőséget is adhat a jogalkalmazónak, egyúttal azonban hangsúlyozta azt is, hogy a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalkotó elkerülje a túl tág vagy túlságosan határozatlan fogalmak használatát, az eltérő vagy önkényes jogértelmezés lehetőségét ezzel a lehető legszűkebbre korlátozva. Álláspontja szerint a „nyilvánvalóan” és „jóerkölcsbe” kifejezések „önállóan is sértik (sérthetik) a jogbiztonság követelményét, a jogalkalmazó részéről fennálló együttes alkalmazási, figyelembevételi kötelezettségből eredően pedig az értelmezés lehetősége korlátlan, parttalan és kiszámíthatatlan”. A határozatlan jogfogalmak használata véleménye szerint – figyelemmel arra, hogy „a támadott rendelkezéssel összefüggésben valójában még kialakult bírói gyakorlatról sem lehet beszélni” – alkotmányellenességet eredményez.

A másik indítványozó – jogi képviselője útján – alkotmányjogi panasz keretében terjesztett elő kérelmet a Ptk. 200. § (2) bekezdése második mondatával összefüggésben. Előadta, hogy a Legfőbb Ügyészség 1996-ban keresetet nyújtott be több, az indítványozó által kötött szerződés semmisségének a megállapítását kérve, azok nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütköző jellegére hivatkozva. A Legfelsőbb Bíróság mint másodfokú bíróság Gf.II.32.276/2001/14. számú, rendes jogorvoslati eszakközzel nem támadható, jogerős ítéletével – a Fővárosi Bíróság elsőfokú ítéletét részben megváltoztatva – a keresetnek helyt adott. Az indítványozó – a fent ismertetett másik indítványban foglaltakhoz hasonlóan – az egyértelműség és ezáltal a jogállamiságból levezethető jogbiztonság sérelmét állítja a Ptk. támadott rendelkezésével kapcsolatban. Rámutat, hogy a támadott rendelkezést megállapító jogszabály miniszteri indokolása kifejezetten a bírói gyakorlatra bízta a jóerkölcs fogalmának kimunkálását, egységes gyakorlat azonban nem jött létre. A hatályos szabályozás önkényes, parttalan jogértelmezést tesz lehetővé, ami a laikus jogalanyok számára a jogkövető magatartást lényegében lehetetlenné teszi. Az indítványozó az alkotmányellenesnek vélt rendelkezés megsemmisítésére határozott kérelmet terjesztett elő, a konkrét ügyben való alkalmazás megtiltását azonban kifejezetten nem kérte.

Az Alkotmánybíróság az indítványt és az alkotmányjogi panaszt – 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.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte az igazságügyi miniszter véleményét.



## II.

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

2. A Ptk. támadott rendelkezése:  
 „200. § (2) (...) Semmis a szerződés akkor is, ha nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközik.”

## III.

Az indítvány és az alkotmányjogi panasz nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának a feltételei fennállnak-e.

1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszra okot adó másodfokú, jogerős ítéletet az indítványozó 2002. november 15-én vette kézhez, kérelme 2003. január 16-án érkezett meg az Alkotmánybírósághoz. Tekintve azonban, hogy azt a feladóvevény tanúsága szerint január 14-én – tehát az ítélet kézbesítését követő hatvan napon belül – postára adták, az nem tekinthető elkéssettnek. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt mindezek alapján elbírálta.

1.2. Az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában kifejtette: „Az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására”. (ABH 1992, 289, 291.)

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz tartalmi követelményei jelen ügyben nem teljesülnek. Az indítványozó ugyanis nem hivatkozott az Alkotmányban foglalt valamely alapjogának megsértésére, az alkotmányjogi panaszban alanyi jogaival összefüggésben kizárólag a jogbiztonság absztrakt követelményének sérelmét jelölte meg. Az 1140/D/2006. AB végzésében az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a] jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának. Ugyanígy

nem tekinthető az Alkotmányban biztosított jognak az általuk felhívott, az egyes jogforrások kiadását rendező hatásköri szabályok, illetve a jogforrási hierarchiát szabályozó alkotmányos rendelkezések sem. Ezek alapján konkrét alapjogsérelem nem állapítható meg.” (ABK 2008. január, 127, 128.)

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontjában foglaltak szerint az alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése vonatkozásában visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll iránti indítvány vizsgálata során mindenekelőtt szükségesnek tartja, hogy rámutasson a következőkre.

2.1. A jóerkölcs mint magánjogi kategória áttételesen kapcsolódik a közerkölcshöz. A közerkölcs védelmének a szükségességét a legfontosabb nemzetközi emberi jogi dokumentumok kivétel nélkül elismerik. E dokumentumok biztosítják továbbá a nemzeti jogrendszerek számára a közerkölcs – és ezzel összefüggésben a közrend – védelméhez szükséges alkotmányos, törvényi és más jogszabályi rendelkezések megalkotásának és alkalmazásának a lehetőségét [pl. az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata; az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet); az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény)]. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

2.2. Az erkölcsi rend védelmére (megerősítésére) hivatott jogi korlátozások lehetőségét a nemzetközi egyezményeken kívül – azokkal összhangban – az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) joggyakorlata és a magyar Alkotmánybíróság határozatai [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 83.; 20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 92.] is megerősítik. Az EJEB gyakorlata szerint a különböző államok belső jogrendjéből nem lehet levezetni az erkölcs egységes európai fogalmát, az erkölcs fogalmának helyhez és időhöz kötött meghatározása az államok belső szerveire hárul (1988. május 24-én hozott ítélet a Müller c. Svájc ügyben, no. 10737/84, § 35.). Miközben a közerkölcs, illetve a jóerkölcs védelmére alapított korlátozások is alá vannak vetve az EJEB, illetőleg az Alkotmánybíróság általi kontrollnak, az is nyilvánvaló, hogy a nemzeti hatóságok e területen nagy mérlegelési szabadsággal rendelkeznek (ld. az EJEB-nek az Open Door and Dublin Well Woman Being c. Írország ügyben 1992. október 29-én hozott ítélete, no. 14234/88, 14235/88, § 68.).

2.3. A mértékadó nagy európai magánjogi kódexek – ahogyan azt az igazságügyi miniszter is kifejtette válaszában – továbbá kivétel nélkül megfogalmazzák a jog-

ügyletekkel kapcsolatban etikai követelményeket, és tilalmazzák a jóerkölcsbe ütköző szerződés kötését. Például a német polgári törvénykönyv (BGB) 138. § (1) bekezdése (amely szerint a jóerkölcsbe ütköző szerződés semmis) csakúgy, mint a francia és a belga Code Civil. A Code Civil 6. cikkelye szerint nem lehet szerződésben eltérni a közrendre és a jóerkölcsre vonatkozó törvényektől, az 1133. cikkely pedig a szerződések körében kifejezetten is tilamazza azt a szerződéses jogcímet, amely a jóerkölccsel (bonnes moeurs) vagy a közrenddel ellentétes. Az olasz Codice Civile 1343. cikkelye ugyancsak tiltja a jóerkölcsbe és a közrendbe ütköző szerződést, a portugál Código Civil 281. cikkelye pedig úgy fogalmaz, hogy semmis az a jogügylet, amelynek tartalma ellentétes a törvénnyel, illetve sérti a jóerkölcsöt (bons costumes). Szintén semmissé nyilvánítja a jóerkölcsbe ütköző szerződést a svájci kötelmi jogi törvény 20. cikkelye, valamint a holland polgári törvénykönyv 3. könyvének 40. cikkelye is.

2.4. Fentiekkel egyezően a magyar jogrendszer jogágazatai és azok fontos jogterületei is nagy számban tartalmazzák a közrendet és a közerkölcsöt védő általános és különös részi törvényi tényállásokat [1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (XIV. és XVI. fejezet), 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről (XIV. fejezet), 1986. évi II. törvény a sajtóról (3. § (1) bekezdés), 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (2. §), 1997. évi XI. törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról (3. § (1) bekezdés a) pont), 1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról (6. § (2) bekezdés) stb.].

3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a támadott norma természetét és a következőket állapította meg.

3.1. Az írott (tételes) jog változatlansága és a szabályozott életviszonyok folytonos változása között szükségszerűen adódó feszültség miatt a magánjog – különösen a „mindennapok joga”, a polgári jog – gyakran él az alapelvek és a generálklauzulák eszközével.

A magánjog alapvető elvei, a mellérendeltség, az ésszerűség, az igazságosság stb. egyaránt anyagi jogi kérdésként jelennek meg. A támadott szabály – amely szerint a törvény tiltja azokat a szerződéseket, amelyek nyilvánvalóan sértik a kialakult erkölcsi normákat (szokásokat) – a szerződési jogterület egyik alapelveként került megfogalmazásra, de a „jóhiszeműség és tisztesség” általános alapvető követelményéhez [Ptk. 4. § (1) bek. második mondata] szorosan kapcsolódva a magánjog egész jogterületére kiható [Ptk. 1. § (1) bek.] követelmény. A magánjogi szabályozás ennek jegyében számos, a „jóerkölcsbe ütközés” tilalmához hasonló jogelvet, normát tartalmaz. Ilyenek például a joggal való visszaélés tilalma, a más „visszaélésekkel” szembeni pozícióerősítő szabályok, a kisebbségi érdekek, a gyengébb fél, a fogyasztó védelmét szolgáló rendelkezések, továbbá az érdek- és értékegyensúly felbomlásának megakadályozását szolgáló szabályok. A jóerkölcsbe ütközés tilalma is felfogható úgy, mint a „szerződéses szabadsággal való visszaélés tilalma”. Az Alkotmánybíró-

ság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában rámutatott, hogy e jogelv érvénye „nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le.” [ABH 1998, 240, 244.]

3.2. A jogszabályok – így a fentebb idézett külföldi és magyar magánjogi jogterületi törvények – nem határozzák meg sem a közerkölcs, sem a jóerkölcs fogalmát, ezek tartalmának konkretizálását az eseti jogalkalmazásra bízzák. A jóerkölcsbe ütközés tilalma olyan nyitott, az absztrakció magas szintjén megfogalmazott generálklauzulának tekinthető, amely nem bizonyos, meghatározott magatartásokat tilt vagy tesz kötelezővé. Természete szerint a magánjogi szabadság (privátautonómia) morális határát jelöli ki, és azon belül a jogalanyok magatartását, döntéseik irányát és tartalmát kívánja befolyásolni. A többi generálklauzulához hasonlóan ez a szabály jogrendünk ugyanolyan integráns részét képezi, mint a részletező, kazuisztikus normák. A 847/B/1996. AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] jogalkotóknak a normavilágosság követelményeinek megfelelő jogszabálysöveget kell kibocsátaniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szervezetnek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervezet nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet. Ilyenkor a jogszabály vagy tartalmi ismérvek alapján határozza meg a személyek, tárgyak, szolgáltatások ama körét, amelyre valamely rendelkezés irányadó, vagy példálózó felsorolást foglal magában.” (ABH 1996, 644, 645.) Az 55/2001 (XI. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy bizonyos esetekben éppen nem a részletező, hanem az általános, keretjellegű szabályozás segíti elő a jogbiztonságot. „A (...) jogszabályok világossága, áttekinthetősége érdekében célszerű, ha a törvényhozó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljes körű felsorolását, melyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell; az életviszonyok folytonos alakulása, változásai következtében e helyzetek kimerítő felsorolása reménytelen vállalkozás volna. Ha pedig újból és újból kiderülne, hogy a törvény hatályát ki kell terjeszteni olyan helyzetekre is, melyekre a törvényhozó eredetileg nem gondolt vagy nem gondolhatott, ez a sorozatos törvényt módosítások kényszerre folytán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság egyik elemére, a jogbiztonságra nézve jelentene veszélyt.” (ABH 2001, 442, 461.) Ennek alapján az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek a közlekedés rendjének aránytalan sérelmére történő hivat-

kozást a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényben. A 737/B/2000. AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság a jogbiztonsággal összeegyeztethetőnek találta például azt, hogy a jogalkotó nem határozta meg a lakásbérleti szerződés felmondását megalapozó súlyos magatartás fogalmát. (ABH 2005, 941.)

3.3. A generálklauzulának tehát a magánjogon belül az általuk lefedett életviszonyok tekintetében éppen a jogbiztonság szempontjából van jelentősége. Tipikusan ilyen az erkölcsi közfelfogást mindenkor befogadni képes „jó erkölcs” generálklauzulája is. Bár tény, hogy a jóerkölcsöt sértő egyes tényállásokat a jogalkotó külön is nevesítette (pl. uzorás szerződés), ez azonban a magánjog fejlődésének természetes jelensége, nem vonható le belőle az a következtetés, hogy a „jóerkölcs” általános kategóriája szükségtelemmé vált volna. A jóerkölcsbe ütközés tilalma – jellegénél fogva – a jog által nevesített módon nem szabályozott, és sokfélesége miatt nem is szabályozható magatartásokra vonatkozó erkölcsi követelményt fogalmaz meg. Sajátossága abban áll, hogy mindezt a tételes jog által teszi, ennyiben tehát metajurisztikus elemet visz a jogi szabályozásba. Másként megfogalmazva: a jóerkölcsbe ütközés tilalmának generálklauzulájában a társadalomban érvényesülő erkölcsi normarend követelményei jelennek meg.

A „jóerkölccsel ellentétes viselkedés” tartalma tekintetében az EJEB respektálja az állami bíróság által hozott ítélet meghatározását, amely szerint a jóerkölccsel ellentétes viselkedés olyan magatartásként határozható meg, amelynek jellegzetessége, hogy azt az érintett személy kortárs honfitársainak nagy többsége inkább rossznak, mint jónak tartja (Hashman és Harrup c. Nagy-Britannia ügyben 1999. november 25-én kelt ítélet, no. 25594/94, § 38.). Az igen kiterjedt német bírósági gyakorlatban a jóerkölcsbe ütköző szerződés tilalma lényegében a jogrend alapvető elveit (pl. az igazságosság és méltányosság, a jóhiszeműség és tisztesség stb.), értékeit tagadó jogügyletek tiltását jelenti. A magyar bíróságok lényegileg azonos gyakorlata szerint is: „a jó erkölcs a kialakult értelmezés szerint – polgári jogi értelemben – a társadalom általános értékítéletét, a magánautonómiának a társadalmi közmegegyezés által meghatározott korlátait, az általánosan elvárható magatartás zsinórmértékét fejezi ki. (...) az üzleti életben a tisztességesen gondolkodó emberek értékrendje az a mérce, amely a jó erkölcs absztrakt fogalmának meghatározásánál irányadó.” (BH 2004. 21.) A Legfelsőbb Bíróság BH1992. 454. számú eseti döntése szerint a közerkölcs fogalmába azok a magatartási szabályok sorolhatók, amelyeket a társadalom általánosan elfogad; a sajtóteremék közerkölcsbe ütközését például akkor lehet megállapítani, ha ez a jellege a közfelfogás szerint egyértelmű és vitathatatlan. A BH1993. 604. számon közzétett jogesetben a privatizáció (mint az „államtalanítási” és a „magánosítási” folyamat során létesített jogügyletek) és a jóerkölcs viszonyát vizsgálta a Legfelsőbb Bíróság. Ebben a jóerkölcs történeti és általános tartalmát egy meghatározott időszakra és jogviszony-csoportra „konkretizálta”: „Egy a rendszerváltozás folyamatát élő országban a felbomlott politikai és társadalmi struktúrához kötődő jelentős számú és nagy értékű vagyon-

tárgy elidegenítésében érdekelt felekkel szemben a jó erkölcs követelményének szintjén megfogalmazott igény: győződjenek meg arról, hogy az ügyletük nem ellentétes-e a társadalmi közmegegyezéssel, nem sért-e a közmegegyezésen alapuló már megindult törvénykezési folyamatokat is.” Ezzel a Legfelsőbb Bíróság határozott elvárást fogalmazott meg mind a jogügyleteket létesítő felek, mind az azokat elbíráló bíróságok felé a jóerkölcsként minősített „közmegegyezés” figyelembevételével kapcsolatban. Megegyezően tehát a Magyar Királyi Kúria – egyik indítványozó által is hivatkozott – bőséges joggyakorlatával, ma is alapvető követelmény, hogy a szerződések ne csak jogszerűek, hanem erkölcsösek is legyenek.

3.4. A támadott norma – mint minden nyitott szerkezetű generálklauzula – tartalmának meghatározásában (kitöltésében) tág teret enged a jogalkalmazásnak. Amikor ítélezése során a bíróság egy-egy magatartást jóerkölcsbe ütközőnek minősít, akkor az Alkotmány értékrendje mellett a társadalomban érvényesülő erkölcsi normarend követelményeire kell tekintettel lennie. Döntésével a magánautonómiának – konkrétan a szerződéses szabadságnak – az alkotmányos jogrend és az erkölcsi normarend által meghatározott korlátját érvényesíti. A Ptk. szűkített értelemben, csak a társadalom általános erkölcsi felfogásával nyilvánvalóan ellentétes jogügyletekhez fűzi a semmisség jogkövetkezményét.

Mivel az Alkotmány értékrendje, a társadalom erkölcsi normarendje mindenki által ismert, az ezekkel nyilvánvalóan ellentétes szerződést kötő felek nem hivatkozhatnak arra, hogy a támadott norma tartalma nem világos vagy bizonytalan.

Az esetlegesen önkényes értelmezés és alkalmazás veszélyét pedig csökkentik a jogtudományi és a tankönyvi tételek, a magánjog alapvető elvei (jóhiszeműség, tisztesség, rendeltetésszerűség stb.), a nemzetközi tapasztalatok, ide értve a nemzetközi és a hazai bírói gyakorlat hosszú távú egységét is. Erre utalt az Alkotmánybíróság is egy korábbi határozatában, amikor hangsúlyozta: „A jogszabály mindig általánosságban, elvontan szabályoz, az absztrakt norma konkrét jogesetre alkalmazása – és ezáltal tartalommal kitöltése – a jogalkalmazó feladata. A jogalkalmazás során általában szükséges az alkalmazandó norma értelmezése, melyhez segítséget nyújthat maga a jogszabály (az értelmező rendelkezései vagy az indokolása, amelyből kitűnhet a jogalkotó szándéka), a hosszabb időn keresztül kialakult-kialakított jogi (értelmezési) gyakorlat stb.” (534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291–1292.) A „hosszabb idő” a magyar magánjogban is több száz, az európai (római jogi gyökerű) magánjogban pedig akár több ezer év is lehet (ld. a Papinianusnak tulajdonított „contra bonos mores” elv jogtörténetét és érvényesülését). Ennek köszönhetően a jóerkölcs tartalma objektivizálódott, az abban való bírói tévedés esélye vagy az önkényes értelmezés lehetősége nem több, mint bármely más generálklauzula (pl. belátási képesség, szükséghelyzet, szükségtelen zavarás, megfelelő elégtétel, tartós közérdekű cél, súlyos gondatlanság, veszélyes üzem, szokásos minőség, szokásos mértékű ajándék, tisztességtelen befolyás, erő-

főlényvel visszaélés, összetéveszthetőségig hasonló stb.) esetében.

4. Az Alkotmánybíróság végezetül utal arra, hogy követve és megőrizve a nemzetközi, európai és hazai hagyományokat, jogelveket, a jogtudomány, a jogalkalmazás és a joggyakorlat eredményeit és tapasztalatait, az Új Polgári Törvénykönyv szövegtervezete (2008. 03. 25.) az Ötödik Könyvben, önálló szakaszban kívánja megerősíteni a jóerkölcs követelményét, az abba ütköző szerződés tilalmát: „5:76. § [Jóerkölcsbe ütköző szerződés] Semmis az a szerződés, amely nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközik.” A jelenlegi Ptk. 200. § (2) bekezdés második mondatához képest tehát a szabály önállóvá válva nagyobb hangsúlyt kap, miközben konkrét tartalma nem kerül meghatározásra, annak kibontása tehát továbbra is az eseti jogalkalmazás feladata marad.

5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy a Ptk. támadott, a morális elvárhatóságot jogi követelmény szintjére emelő rendelkezése nem sérti a jogállamiságból levezetett jogbiztonság elvét, és ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2008. június 30.

*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

## 209/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 168. §-a, 179. § (3) bekezdése, 184. § (2) bekezdés első és második mondata, utóbbi mondaton belül „az általa, illetve az általa védett gyanúsított által indítványozott” és „az ilyen tanú részvételével megtartott szembesítésen” szövegrész, továbbá a Be. 193. § (1) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 88. § (2) bekezdésével, 166. §-ával, 167. §-ának (1) bekezdésével, 184. § (2) bekezdésével, 213. § (4) bekezdésével, valamint a bizonyítás törvényességével összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 24. Bf. I. 5353/2005/6. számú, – a Budai Központi Kerületi Bíróság 2.B. I. 382/2003/66. számú ítéletét helybenhagyó – végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek (a továbbiakban: Be.) a védő nyomozási közreműködését, valamint a nyomozásban a bizonyítási cselekmények rögzítését meghatározó szabályaival összefüggésben több indítvány érkezett. Ezeket az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és együttesen bírálta el.

1. Az indítványozó a büntető jogszabályok és a hozzájuk kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló – a Be.-t még hatálybalépése előtt módosító – 2003. évi II. törvény (a továbbiakban: Be.nov.) 51. § (1) bekezdése és 53. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések a védelem jogait szűkítették, ami sérti az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében biztosított védelemhez való jogot és a fegyverek egyenlőségének elvét.

A Be.nov. 51. § (1) bekezdése a Be. eredeti 184. § (2) bekezdés második mondatát pontosította úgy, hogy a nyomozás során a védő az általa, illetve az „általán védett” gyanúsított által indítványozott tanú kihallgatásán lehet jelen. A Be.nov. 53. § (5) bekezdése a Be. eredeti 193. § (1) bekezdésének első mondatát pontosította azzal, hogy a nyomozás elvégzése után a nyomozó hatóság a nyomozás

„összefűzött” iratait köteles átadni a gyanúsítottaknak és a védőjének.

A módosító rendelkezések valójában nem a Be. eredeti rendelkezéseire képest szűkítették a védő részvételét a nyomozási szakaszban elvégzett bizonyítási cselekményeknél, illetve a nyomozás folyamatában történő iratmegismerést, hanem – ahogy erre maga az indítványozó is utal – az e jogokat a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvényben (a továbbiakban: 1973. évi Be.) 1990. január 1-től meghatározó, és az indítvány benyújtásakor még hatályos szabályozáshoz képest [1973. évi Be. 134. §, 44. § (4) bekezdés, 52. § (3) bekezdés]. A Be.-nek már az eredeti – a sérelmezett módosításkor még hatályba nem lépett – szabályai is megszüntették azt a lehetőséget, hogy a védő jelen legyen olyan tanú kihallgatásánál, akit tanúként nem ő vagy a védelem indítványozott. Nem a támadott módosító rendelkezések, hanem a Be. eredeti szabályai következtében állt elő az a helyzet, hogy 2003. július 1-je után a nem a védelem által indítványozott tanúk vallomását, illetve az erről készített dokumentumokat a gyanúsított és a védő csak a nyomozás elvégzését követően ismerheti meg. Az 1973. évi Be. rendelkezései ugyanis 1990. január 1-től a terhelt és a védő jogai között rögzítették azon nyomozási cselekményekről készült iratok azonnali megismerését, amelyeknél a jelenlétet a törvény megengedte, így tehát nem volt akadálya – a tanúvédelem körén kívül – annak, hogy már a nyomozás menetében is megismerjék a tanúvallomásokról készült iratokat.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha az indítvány egy módosító rendelkezés tartalma alkotmányellenességének megállapítására irányul, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést inkorporáló jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 935/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1690, 1692.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt a Be. 184. § (2) bekezdés második mondata, illetve a Be. 193. § (1) bekezdés első mondata alkotmányosságának vizsgálatára irányulóként bírálta el.

2. A másik indítványozó szintén a Be. 184. § (2) bekezdésének második mondata, ezen belül „az általa, illetve az általa védett gyanúsított által indítványozott” és „az ilyen tanú részvételével megtartott szembesítésen” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Ezen túlmenően kérte a Be. 168. § alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Álláspontja szerint a Be. 168. §-a széles körű felhatalmazást ad a nyomozó hatóságnak arra, hogy bármilyen nyomozási cselekményről – „ad absurdum a gyanúsított kihallgatásáról is” – jegyzőkönyv helyett jelentést készítsen. A jelentés az eljárási cselekmény lefolytatását tömörítve tartalmazza, ugyanakkor a tömörítés mértékére a törvény nem szab semmiféle korlátot. A jelentés tartalmára vonatkozó

szabályok nem teszik lehetővé az eljárási szabályok megtartásának ellenőrzését.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte, mivel véleménye szerint a Be.-nek a jegyzőkönyvről szóló 166. §-ában a törvényalkotó nem teremtette meg azt a lehetőséget, hogy utólag ellenőrizhető legyen a terhelt és védője távollétében felvett bizonyítás törvényessége, ezen belül a gyanúsított és a tanú kihallgatásával összefüggő tilalmak [Be. 180. § (1) bekezdés, 181. § (1) bekezdése] érvényesülése.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések, illetve a Be. 166. §-ával összefüggő jogalkotói mulasztás miatt előállott helyzet sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése által védelmezett tisztességes eljárás követelményét, és az 57. § (3) bekezdésében meghatározott védelemhez való jogot.

Az indítvány benyújtását követően a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi XXVII. törvény 46. §-a a Be. 168. § (1) bekezdésének kiegészítésével kifejezetten kizárta a jelentés készítésének lehetőségét a gyanúsított és a tanú kihallgatásáról, valamint a szembesítésről.

3. Az indítványozó – képviselője útján – alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 24. Bf. I. 5353/2005/6. számú – a Budai Központi Kerületi Bíróság 2.B. I. 382/2003/66. számú ítéletét helybenhagyó – végzése ellen. Az alkotmányjogi panaszban azt sérelmezte, hogy az indítványozó ellen folyamatban volt büntető ügyben a bíróságok a bizonyítékok mérlegelésénél nem vették figyelembe azokat a hibákat, amelyeket a nyomozó hatóság a kötelező védelmet ellátó védő közreműködésének biztosításánál elkövetett. Az indítványozó álláspontja szerint az, hogy a konkrét büntető ügy nyomozásának idején hatályban volt 1973. évi Be.-nek a védői jelenlétet szabályozó 52. § (1)–(2) bekezdése és 134. § (1) bekezdése a kötelező védelem eseteiben nem tette kötelezővé a védői részvételt a nyomozási cselekményeknél, sértette az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot és veszélyeztette a fegyverek egyenlőségét, valamint az Alkotmány 57. § (3) bekezdéséből következő hatékony védelemhez való jogot. Az 1973. évi Be. támadott szabályai alkotmányellenességének megállapítása mellett kérte a jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatának elrendelését, illetve a konkrét esetben az alkalmazási tilalom kimondását.

Ezen túlmenően az indítványozó a Be. 179. § (3) bekezdése és 184. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását, továbbá teljes vagy részbeni megsemmisítését is kérte. Álláspontját csak ez utóbbi rendelkezéssel összefüggésben fejtette ki: a Be. 184. § (2) bekezdése alkalmas arra, hogy a terhelt és a védő védelemhez való jogát korlátozzák, sőt teljesen kizárják. A védő kihallgatáson való jelenlétét a gyanúsított kihallgatásán csak lehetővé, de nem kötelezővé tevő szabályozás visszaélészerű

jogalkalmazói gyakorlatra, így a védelem alkotmányos jogának sérelmére vezethet. Véleménye szerint „[a] hatékony védelemhez való jog, összefüggésben a tisztességes eljárásnak a fegyverek egyenlősége fogalmában is megnyilvánuló követelményével azt követeli meg, hogy a terhelt védője az eljárási cselekményeken, különösen a kihallgatásokon személyesen vegyen részt.” (...) „A védő nélkül lefolytatott kihallgatások az eljárás gyorsítását eredményezhetik, azonban az így elért cél nem áll arányban a védelemhez való jog ezzel történő megsértésével.”

4. Az indítványozó – pontosított beadványában – a Be. több rendelkezésével kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte.

4.1. A nyomozási cselekményeknél a Be. a védő jelenléte tekintetében „feltételes módot” használ, a védő csak jelen lehet. Példaként megjelölte a Be. 85. § (4) bekezdést, amely lehetőséget teremt, hogy a tanú kihallgatásánál jelen legyen az érdekében eljáró ügyvéd, illetve a 184. § (2) bekezdést, amely a gyanúsított és a tanú kihallgatásánál szabályozza a védői jelenlétet. Ugyanakkor a „törvény nem ír elő független dokumentálást olyan esetekre amelyeknél a védő nincs vagy nem lehet jelen”, így „már a bizonyítékok összegyűjtésének fázisában megsérti az alkotmány 57. § (1) bekezdésben megfogalmazott »igazságos ... tárgyaláson bírálja el« elvet.”

4.2. Az indítványozó sérelmezte általában is, hogy „a terhelttel vagy tanúval kapcsolatos nyomozati cselekmények és egyéb kapcsolódó események független dokumentálását nem biztosítja a törvény”, csak néhány esetben a nyomozó hatóság indítványára [Be. 167. § (1) bekezdés, 213. § (4) bekezdés] rendeli el hang vagy képfelvétel készítését, a terhelt vagy a tanú saját eszközeivel történő dokumentálás lehetősége nem szerepel a törvényben. „Ezzel már a bizonyítékok összegyűjtésének fázisában megsérti az alkotmány 57. § (1) bekezdésben megfogalmazott »igazságos ... tárgyaláson bírálja el« elvet.”

4.3. A Be. 88. § (2) bekezdése nem írja elő, hogy a tanút figyelmeztetni kell arra, hogy a vallomását csak külön kérésre jegyzőkönyvezik szó szerint, ez a lehetőség a terhelt esetében pedig külön kérés esetén sem áll fenn. „Ezzel már a bizonyítékok összegyűjtésének fázisában megsérti az alkotmány 57. § (1) bekezdésben megfogalmazott »igazságos ... tárgyaláson bírálja el« elvet.”

4.4. A Be. nem tiltja meg a nyomozási cselekményeknél az olyan bánásmód alkalmazását, amely beletartozik „az 1998.” (helyesen: 1988.) évi 3. törvényerejű rendelet által definiált kínzás fogalmába, továbbá amely ugyan nem tartozik e fogalomba, de kimeríti az embertelen vagy megalázó bánásmód fogalmát (pl. „megalázás, éheztetés, szomjaztatás, levegő vagy alvás vagy pihenés vagy testi szükségletek elvégzésének megvonása”). Ez sérti az Alkotmány 54. § (2) bekezdését, és „már a bizonyítékok összegyűjtésének fázisában megsérti az alkotmány 57. § (1) bekezdésben megfogalmazott »igazságos ... tárgyaláson bírálja el« elvet.”

5. Az Alkotmánybíróság az 1. és a 2. szám alatt ismertett indítványok tekintetében beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét.

## 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 tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

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

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

„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.

(...)

(3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.”

2. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet indítvánnyal érintett rendelkezése::

„1. cikk

1. Az Egyezmény szempontjából a kínzás kifejezés minden olyan cselekményt jelent, amelyet szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő, vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy megfélemlítsék, vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetőleg hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közzefeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatóságos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza.”

3. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) indítvánnyal érintett rendelkezései:

„6. Cikk – Tisztességes tárgyaláshoz való jog

1. Mindenkinnek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot (...) az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. (...)

(...)

3. Minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy

(...)

b) rendelkezék a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel;

c) személyesen, vagy az általa választott védő segítségével védekezhessenek, és ha nem állnak rendelkezésre eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendelkezzenek ki számára ügyvédet;

d) kérdéseket intézzen vagy intéztessen a vád tanúhoz és kieszközölhesse, a mentő tanúk megidőzését és kihallgatását ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogy a vád tanút megidézik, illetve kihallgatják;

(...)”

4. Az 1973. évi Be. indítvánnyal érintett rendelkezései: „52. § (1) Ha a védelem kötelező, a védő köteles jelen lenni

a) a tárgyaláson,

b) e törvényben meghatározott más eljárási cselekményeknél.

(2) A védő a nyomozási cselekményeknél akkor lehet jelen, ha ezt a törvény megengedi. A bírósági eljárásban – ha e törvény másként nem rendelkezik – az eljárási cselekményeknél akkor is jelen lehet, ha jelenléte nem kötelező.”

„134. § (1) A védő a gyanúsított és – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a tanú kihallgatásánál jelen lehet, a kihallgatotthoz kérdéseket intézhet. E jog gyakorlása a gyanúsított, illetőleg a tanú kihallgatását nem késleltetheti.”

5. A Be. indítvánnyal érintett – 2006. július 1. napjától, a Be. 168. § (1) bekezdés tekintetében 2007. július 1. napjától hatályos – rendelkezései:

„166. § (1) A nyomozási cselekményekről – ideértve az ügyész, valamint a nyomozó hatóság intézkedéseit –, ha e törvény másképp nem rendelkezik, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság jegyzőkönyvet készít. A jegyzőkönyvet a jegyzőkönyvvezető vagy a nyomozó hatóság tagja veszi fel.

(2) A jegyzőkönyvben fel kell tüntetni

a) az eljáró hatóság megnevezését,

b) az eljárás alapjául szolgáló bűncselekmény megnevezését és a gyanúsított nevét,

c) a nyomozási cselekmény helyét és idejét,

d) a jelen lévő ügyész, nyomozó hatóság tagja, eljárásban részt vevő személy és képviselője, védő, tanú, tanú érdekeiben eljáró ügyvéd, hatósági tanú és jegyzőkönyvvezető nevét,

e) a kihallgatott terhelt és tanú, a meghallgatott szakértő nevét, valamint az e törvényben meghatározott más személyi adatokat.

(3) A jegyzőkönyvben röviden le kell írni a nyomozási cselekmény menetét akként, hogy a jegyzőkönyv alapján az eljárási szabályok megtartását is ellenőrizni lehessen. A gyanúsított és a tanú vallomását, valamint a nyomozási cselekmény során tett indítványokat és észrevételeket a jegyzőkönyvnek a szükséges részletességgel kell tartalmaznia. A kihallgatott indítványozhatja a vallomásának szó szerinti jegyzőkönyvbe foglalását. Ha az ügyész vagy a nyomozó hatóság az indítványt nem tartja indokoltnak, azt elutasítja, és egyidejűleg a kihallgatottat tájékoztatja a 85. § (5) és (6) bekezdésében foglaltakról; az indítvány elutasítását és a tájékoztatást jegyzőkönyvbe foglalja.

(4) Ha a szakértő a szakvéleményt szóban adja elő, ennek jegyzőkönyvbe vételére a (3) bekezdés irányadó.

(5) A jegyzőkönyvet a nyomozási cselekményt végző ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság tagja és a jegyzőkönyvvezető aláírja. A gyanúsított, a tanú és a tolmács a jegyzőkönyv minden oldalát aláírja. Ha a gyanúsított, a tanú vagy a tolmács a jegyzőkönyv aláírását megtagadja, a megtagadás tényét és annak közölt vagy ismert indokát a jegyzőkönyvben fel kell tüntetni.

(6) Ha a nyomozási cselekményen jelen lévő gyanúsított, védő, sértett, egyéb érdekelt, tanú vagy az érdekeiben eljáró ügyvéd az eljárással összefüggő esemény vagy nyilatkozat jegyzőkönyvbe vételét kéri, ez csak abban az esetben tagadható meg, ha ennek megtörténtéről az ügyésznek, illetőleg a nyomozó hatóság tagjának nincs tudomása.

(7) A jegyzőkönyvet az ügyész vagy a nyomozó hatóság eljáró tagja szükség esetén kijavítja vagy kiegészíti, a kijavítást és a kiegészítést aláírja, és arról az érdekelteket értesíti. A nyomozási cselekményen jelen voltak a jegyzőkönyv általuk történt megismerését követően a jegyzőkönyv kijavítását vagy kiegészítését indítványozhatják. A kijavítást a jegyzőkönyvben a kijavítás dátumának megjelölésével fel kell jegyezni, vagy az indítvány elutasítását az iratokban fel kell tüntetni.

167. § (1) Az ügyész, valamint a nyomozó hatóság elrendelheti a nyomozási cselekménynek gyorsírással, kép- vagy hangfelvevővel vagy egyéb berendezéssel történő rögzítését; elrendeli, ha a gyanúsított, a védő vagy a sértett ezt a költségek egyidejű előlegezésével indítványozza. A rögzítés ilyen módja a jegyzőkönyvet nem pótolja, de az ügyész vagy a nyomozó hatóság által készített, a képet és a hangot egyidejűleg rögzítő felvétel esetében a jegyzőkönyvben mindössze a jelenlevőket, az elkészítés helyét, idejét és egyéb körülményeit kell feltüntetni.”

„168. § (1) A nyomozó hatóság tagja az általa végzett nyomozási cselekményekről – ha az ügyész másképp nem rendelkezik – jegyzőkönyv helyett jelentést készíthet. Az ügyész elrendelheti egyes nyomozási cselekmények meg-

ismétlését, és ezekről jegyzőkönyv felvételét. A gyanúsított és a tanú kihallgatásáról, illetőleg a szembesítésről jelentés nem készíthető.

(2) A jelentés tartalmazza a 166. § (2) bekezdésének a)–c) és e) pontjában meghatározott adatokat, az elvégzett eljárási cselekmények megjelölését, és ezek tartalmának tömör összefoglalását akként, hogy az eljárási szabályok megtartását is ellenőrizni lehessen.

(3) A jelentést a nyomozó hatóság eljáró tagja írja alá.”

„179. § (3) A gyanúsítottat figyelmeztetni kell arra, hogy védőt választhat, illetőleg védő kirendelését kérheti. Ha az eljárásban védő részvétele kötelező, a gyanúsított figyelmét arra is fel kell hívni, hogy ha három napon belül nem hatalmaz meg védőt, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság rendel ki védőt. Ha a gyanúsított kijelenti, hogy nem kíván védőt megbízni, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság nyomban védőt rendel ki.”

„184. § (2) Ha a gyanúsítottat az ügyész vagy a nyomozó hatóság kihallgatja, a védője a kihallgatáson jelen lehet. A védő jelen lehet az általa, illetve az általa védett gyanúsított által indítványozott tanúkihallgatáson, valamint az ilyen tanú részvételével megtartott szembesítésen is. A kihallgatáson jelen lévő védő a gyanúsítotthoz és a tanúhoz kérdéseket intézhet.”

„193. § (1) A nyomozás elvégzése után az ügyész vagy – ha az ügyész másképp nem rendelkezik – a nyomozó hatóság a gyanúsítottak és a védőnek az erre kijelölt helyiségben átadja a nyomozás összefűzött iratait. Lehetővé kell tenni, hogy a gyanúsított és a védő az esetleges vádemelés alapjául szolgáló összes iratot – kivéve a zártan kezelt iratokat – megismerhesse.”

„213. § (4) A nyomozási bíró – indítványra – elrendelheti a tanú kihallgatásának kép- vagy hangfelvevővel, illetve egyéb berendezéssel történő rögzítését. A felvétel a jegyzőkönyvet nem pótolja. A felvételtől készült másolaton a tanú személyazonosságának megállapítására alkalmas egyedi tulajdonságai (pl. arckép, hang) technikai úton torzíthatók. Ha a felvétel különösen védett, vagy olyan tanú kihallgatásáról készült, akinek a személyi adatait zártan kezelik, a zárt kezelésre vonatkozó rendelkezéseket az ilyen felvétellel is alkalmazni kell.”

### III.

Az Alkotmánybíróság először abban foglalt állást, hogy az indítványok alkalmasak-e az érdemi elbírálásra.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Bíróság 24. Bf. I. 5353/2005/6. számú – a Budai Központi Kerületi Bíróság 2.B. I. 382/2003/66. számú ítéletét helybenhagyó – végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt az nyújthat be alkotmányjogi panaszt, akinek a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és

egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz egyedi jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a sérelem a panaszolt határozatban alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége folytán következett be. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat ABH 1991, 272, 281–282.; 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]

Az alkotmányjogi panasz az 1973. évi Be. 52. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 134. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányult. A másodfokú bíróság valójában a támadott rendelkezéseket nem alkalmazta, az 1973. évi Be. megjelölt szabályaival csak a védelmi fellebbezés alaptalanságát indokolva foglalkozott. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

### IV.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az indítványokban támadott jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatában az Alkotmánybíróság áttekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog kérdéseivel összefüggő esetjogát, továbbá az Európai Unió keretében folyamatban lévő szabályozási előkészületeket.

1.1. Az Alkotmánybíróság vizsgálta – az ügy szempontjából szükséges mértékben – az Egyezmény 6. cikk 1. és 3. pontjához kapcsolódó joggyakorlatot.

A Bíróság következetes álláspontja, hogy bár a 6. cikk a tisztességes eljárás követelményeit a vád bírósági elbírálása tekintetében fogalmazza meg, azoknak – *mutatis mutandis* – a tárgyalást megelőző eljárási szakaszokban is érvényesülniük kell. A 6. cikk követelményei, így a 3. pontban írt, a bűncselekménnyel gyanúsított személyt minimálisan megillető jogok fontosak a tárgyalást megelőző eljárásban is, ugyanis az ezzel kapcsolatos hatósági mulasztások helyre nem hozható sérelemre vezethetnek magának a tárgyalásnak a tisztességessége tekintetében is (Imbrioscia kontra Svájc ügyben 1993. november 24-én kelt ítélet 36. §; John Murray kontra Egyesült Királyság ügyben 1996. január 26-án kelt ítélet 62. §).

A Bíróság álláspontja szerint a 6. cikkből egyértelműen következik, hogy a gyanúsított/vádolt kihallgatásánál már a büntetőeljárás kezdeti szakaszától biztosítani kell a professzionális segítségnyújtásból adódó előnyöket. Ez – az Egyezményben egyébként kifejezetten nem szereplő – jog azonban nem korlátozhatatlan. A Bíróság elfogadja, hogy a büntetőeljárásban vannak olyan versengő érdekek, amelyeket mérlegelni lehet a gyanúsított/vádolt jogaival szemben, így pl. a tanúk védelme vagy a nyomozó hatóság



felderítési módszereinek titokban tartása. Más személyek védelme, illetve a közérdek miatt tehát indokolt lehet a védelmet megillető jogok korlátozása, de csak annyiban, amennyiben az feltétlenül szükséges. Ilyen esetekben a védelem számára a jogok korlátozásából adódó nehézségeket hatékonyan ellensúlyozni kell a bírósági eljárásban (összegezve: Rowe és Davis kontra Egyesült Királyság ügyben 2000. február 16-án kelt ítélet, 60–61. §; P.G. és J.H. kontra Egyesült Királyság ügyben 2001. szeptember 25-én kelt, és december 25-én véglegessé vált ítélet 68–69. §§; Brennan kontra Egyesült Királyság ügyben 2001. október 16-án kelt, és 2002. január 16-án véglegessé vált ítélet 45. §).

A tisztességes eljárás és a védelemhez való jog követelményeinek kiterjesztése a nyomozási szakaszra azzal a következménnyel jár, hogy a tárgyalást megelőző eljárásban is érvényesülnie kell a gyanúsított, különösen a személyi szabadságától megfosztott személy védő-választási jogának, illetve a védő kirendeléséhez való jogának. A Bíróság a tisztességes megítélésének kialakult szempontjai szerint értékeli a védő jelenléti jogát a nyomozó hatóság „hatalmában” lévő személy kihallgatásánál, illetve az e szakaszban készült dokumentumok megismeréséhez való jogot. Mivel az Egyezmény 6. cikk 3. pont *c)* alpontja nem határozza meg a jogok gyakorlásának konkrét módját, az egyes államokra tartozik a jogot biztosító eszközök szabályozása. A Bíróság feladata annak megítélése, hogy a választott módszer megfelel-e a tisztességes tárgyalás követelményeinek. E tekintetben azonban lényeges, hogy az Egyezmény nem teoretikus vagy illuzórikus jogokat garantál, hanem azok gyakorlatias és hatékony érvényesülését.

A Bíróság rámutatott, hogy a 6. cikk 1. pontjának és a 3. pont *c)* alpontjának konkrét érvényesülése a nyomozásban az eljárás szabályainak és az ügy körülményeinek függvénye. Annak megítéléséhez, hogy megvalósultak-e a tisztességes eljárás követelményei, az adott ügyben lefolytatott eljárás teljes menetét kell figyelembe venni. A tisztességes eljárás általános követelménye valamennyi büntetőügyre vonatkozik, függetlenül a bűncselekmény típusától. Ugyanakkor annak értékelésekor, hogy a büntetőeljárás a maga egészében tisztességes volt-e, mérlegelni kell a közérdek súlyát a nyomozásban, illetve az adott bűncselekményért járó büntetést. A közérdek figyelembevétele sem indokolhat azonban olyan eszközöket, amelyek a védelemhez való jog lényegi tartalmát semmisítik meg. (Imbrioscia kontra Svájc ügyben 1993. november 24-én kelt ítélet 38–39. §§; Daud kontra Portugália ügyben 1998. április 21-én kelt ítélet 38., 41., 43. §§; Magee kontra Egyesült Királyság ügyben 2000. június 6-án kelt és szeptember 9-én véglegessé vált ítélet 41. §; Jalloh kontra Németország ügyben 2006. július 11-én kelt ítélet 97. §)

A nyomozásban a védelem jogainak érvényesülését érinti az is, hogy a bűncselekménnyel gyanúsított/vádolt személy és/vagy védője mennyiben tudja megismerni és vitatni a nyomozás során elhangzott vallomásokat. Amennyiben a védelem – azonnal vagy utóbb – megfelelő

lehetőséget kap a nyilatkozatok, vallomások megkérdőjelezésére, úgy azoknak elfogadása a bíróság részéről nem sérti a 6. cikk 1. pontját és a 3. pont *d)* alpontját. Ugyanakkor amennyiben az ítélet csupán vagy alapvetően olyan vallomáson alapul, amelyet a vádlottnak nem volt lehetősége megvizsgálni vagy megvizsgáltatni sem a nyomozás, sem a tárgyalás szakaszában, úgy a védelem olyan mértékben tekinthető korlátozottnak, amely már összeegyeztethetetlen a 6. cikkben nyújtott garanciákkal. (Gossa kontra Lengyelország ügyben 2007. január 9-én kelt, és április 9-én véglegessé vált ítélet 53–54. §§)

1.2. Az Európai Unió illetékes szervezetei a büntetőügyekben hozott határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesítéséhez szükséges minimum standardok érdekében foglalkoztak a büntetőeljárásban gyanúsítottként, illetve vádlottként résztvevő személyek eljárási jogainak meghatározásával. [Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union – Green Paper from the Commission COM (2003) 75 final; European Parliament recommendation with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on procedural safeguards for suspects and defendants in criminal proceedings throughout the European Union [2003/2179/(INI)]; Council Framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union – Draft presented by the Commission COM (2004) 328 final].

A dokumentumok hangsúlyozzák, hogy a büntetőeljárás alá vont személyt védő minimális szabályok megfogalmazásának nem célja, hogy a tagállamok által már biztosított magasabb védelmi szintet csökkentsék. A törekvés az, hogy minden bűncselekménnyel gyanúsított, illetve megvádolt, a miatt letartóztatott személy számára az eljárás kezdetétől fogva nyújtsanak jogászai szakmai segítséget, illetve képviselőt; ez ingyenes legyen, amennyiben a gyanúsítottnak/vádlottnak ehhez nincsenek megfelelő eszközei és a jogi segítség az igazságszolgáltatás érdekét szolgálja; a gyanúsított/vádolt szakmai védelme kötelező és visszavonhatatlan a büntető eljárás minden szakaszában és szintjén. A jogi segítséghez való jog az eljárás minden szakaszában átfogja a védő és a védelem közötti kapcsolatok tökéletes titkosságát, a védő jelenlétét a gyanúsított/vádolt minden kihallgatásán, kérdések feltevésének lehetőségét a gyanúsítottnak/vádlottnak, illetve bármely tanúnak, továbbá a védő jogát a mentő, illetve a felelősséget enyhítő bizonyítékok benyújtására.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította: a Be. 184. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint a védő a nyomozásban nem minden tanúkihallgatáson, hanem csak az általa és az általa védett gyanúsított által indítványozott tanú kihallgatásánál, illetve az ilyen tanú részvételével tartott szembesítésen vehet részt, nem tekinthető a védelemhez való jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának és nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. Nem alkotmányellenes, továbbá nem valósít meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az sem, hogy a Be.

184. § (2) bekezdése a nyomozási szakaszban a gyanúsított, illetve a tanú kihallgatásánál a védő jelenlétét csak lehetőségként szabályozza, és a kötelező védelem eseteiben sem írja elő a védő kötelező részvételét. A Be. 179. § (3) bekezdése nem jelenti a védelemhez való jog korlátozását.

2.1. Az Alkotmánybíróság több határozatban bontotta ki a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jog tartalmát külön-külön és egymásra vonatkoztatva is. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállami büntetőeljárásnak korlátozhatatlan minősége az eljárás tisztességes volta, amelynek lényeges eleme a védelemhez való jog hatékony érvényesülése.

A tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog (315/E/2003. AB határozat, ABH 2003, 1590, 1592.), amely komplex védelmet nyújt a terhelt számára. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban (ABH 1998, 91., a továbbiakban: Abh.) foglalta össze.

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság eljárásában azonban – szemben a Bíróság ítélezésével – nincs lehetőség konkrét eljárások elemzésére, így csupán a tisztességes eljárás megkövetelte általános ismérvek megfogalmazására van mód. (Abh., ABH 1998, 91, 95.)

Az Abh.-nak a jelen ügyben fontos megállapítása szerint: a tisztességes eljárásnak nem nevesített, de általánosan és nem vitatottan elismert eleme a fegyverek egyenlősége. Az elv a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson, és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. A fegyverek egyenlőségének egyik feltétele a felek mindegyikének személyes jelenléte az eljárási cselekmények során. A másik feltétel, hogy az ügyben releváns adatokat a vád, illetve a terhelt és a védő ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhesse meg. Itt érintkezik a tisztességes tárgyalás elve a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének és eszközeinek követelményével. (Abh., ABH 1998, 91, 95–96.)

Az Abh. a védelemhez való jog tekintetében is összegező elvi tételeket rögzít. Az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében biztosított védelemhez való jog számtalan részletszabályban ölt testet. A konkrét ügyekben a terhelt azon jogai, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a büntetőeljárás hatálya

alatt álló személy a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejtthesse, az igénnyel szembeni érveit felhozhasssa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá védő segítségét vehesse igénybe. A terheltnek joga van ahhoz, hogy saját magát megvédje, és ahhoz is, hogy választása szerinti védőt vegyen igénybe.

A védelemhez való jog alkotmányos megítélése csakis a terhelt és a védő jogainak együttes szemlélete alapján lehetséges. A védő a büntetőeljárás önálló személye, jogai nem átruházott jogok, hanem a büntetőeljárás alá vont személy objektív érdekét szolgáló, de önálló eljárási jogosítványok. Ebből a sajátos és önálló jogállásból is következik – a törvényben meghatározott körben – a kötelező védelem intézménye, továbbá az, hogy a védő jogosítványai bizonyos esetekben tágabbak lehetnek a terhelténél. [Abh., ABH 1998, 91, 96.]

2.2. Az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében rögzített azon alkotmányos tételből, hogy a büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga, nem következik a törvényalkotó azon kötelezettsége, hogy a személyes védekezés és a professzionális védelem szabályait a büntetőeljárás valamennyi szakaszában egységesen határozza meg. Olyan jogosultságok, amelyek kétségtelenül előnyösek lennének a védekezés szempontjából, nem feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy a védelemhez való jog hatékonyan érvényesüljön az adott eljárási szakaszban. A védelemhez való jog részletszabályainak differenciált meghatározását a törvényes vád megalapozottságát szolgáló nyomozás és a büntető felelősség kérdésében jogerős döntés meghozatalára alkalmas bírósági eljárás – az alkotmányos alapjogok szempontjából is jelentős – eltérései [részletesen elemzi: 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 264–267.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 504, 516–525.] teszik lehetővé és szükségessé.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban [legutóbb: 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABK 2007. január, 12, 17.] esetről esetre bontotta ki az államnak a büntető hatalom gyakorlásával összefüggő jogait és kötelezettségeit. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumából a bűncselekmény elkövetésekor keletkező állami büntető igény érvényesítésének kötelezettsége következik. Ez az alkotmányos kötelezettség indokolja, hogy az államnak a büntető hatalom gyakorlására létrehozott szervezetei hatékony eszközöket kapjanak feladataik teljesítéséhez, még ha ezek az eszközök, lényegüket tekintve, súlyosan jogkorlátozóak is.

A büntető igény érvényesítésének alapvető feltétele, ezért a büntető hatalmat gyakorló szervezeteknek alkotmányos kötelezettsége a bűncselekmény felderítése és az elkövető személyének megállapítása, esetenként hollétének felkutatása. Az Alkotmánybíróság több határozatában következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy a büntető igény érvényesítésének kockázata az államot terheli. A törvényességi óvás alkotmányellenességét megállapító

határozatban mondta ki először, hogy a jogállamban a bűnüldözésnek szigorú anyagi jogi és eljárási korlátok, illetve feltételek között kell folynia, a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát pedig az állam viseli. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1990, 59, 70.]. A büntető igény elévülési szabályai visszamenőleges módosítására irányuló törvényhozói törekvések kapcsán állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy nem hárítható az elkövetőre annak terhe, hogy az állam mulasztása miatt a büntetőeljárás ideális célja, az igazságos és rendeltetését betöltő büntetés kiszabása nem teljesülhet. Ennek az alkotmányos teherelosztásnak a szempontjából közömbös, hogy az állam rosszul vagy egyáltalán nem érvényesítette a büntető igényét, és közömbös az is, hogy milyen okból [11/1992. (III. 5.) AB határozat ABH 1992, 77, 92.].

Ugyanakkor ezekből a tételekből nem következik, hogy az alkotmányos büntetőjog garanciarendszere teljesen kizárja az olyan eljárási megoldásokat, amelyek a bűnüldözés sikertelensége állami kockázatának csökkentését szolgálják. A jogállamiság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményei azt kívánják meg, hogy az állam a büntető hatalmát olyan szabályok szerint gyakorolja, amelyek egyensúlyt teremtenek egyrészt az egyéneket az állammal szemben védő garanciális rendelkezések, ezen belül elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy alkotmányos jogainak védelme, másrészt a közösség biztonság iránti igénye, a büntető igazságszolgáltatás működésével kapcsolatos társadalmi elvárások, valamint a bűncselekmények következtében sérelmet szenvedett személyek jogainak és érdekeinek védelme között.

2.3. Az Alkotmánybíróság a védő nyomozásbeli jogait meghatározó jogszabályok alkotmányosságát vizsgálta, és – hatáskörének megfelelően – nem mondhatott ítéletet az indítványokban sérelmezett konkrét joggyakorlat alkotmányellenesség kérdésében.

2.3.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a védelemhez való jog a büntetőeljárás alá vont számára kiemelkedően fontos, de nem korlátozható. Az Alkotmány nem biztosít jogot bármilyen védekezési eszköz alkalmazásához. A korlátozó rendelkezések alkotmányosságát az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdése keretében kialakított általános alapjogi, ún. szükségesség-arányosság teszt alapján ítéli meg [41/2003. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2003, 430, 438.; 17/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 175, 190–191.]; azaz azt vizsgálja, hogy a jogszabály meghozatalakor a törvényhozónak volt-e alkotmányosan elismerhető kényszerű oka az alapjog korlátozására és a korlátozás súlya az elérni kívánt céllal arányban áll-e, továbbá a lehetséges eszközök közül a jogalkotó a legenyhébbet választotta-e. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül történik, ha tehát – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Az alapjog korlátozhatósága feltételeinek vizsgálatakor az Alkotmánybíróság – az Alkot-

mány keretei között – figyelembe veszi a magyar államra kötelező dokumentumokból, így az Egyezményből fakadó követelményeket is. [2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABK 2007. január, 12, 17.]

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben tehát mindekelőtt arról kellett állást foglalnia, hogy a nyomozásnak az állami büntető igény érvényesítése folyamatában meghatározott feladata alkotmányos indoka lehet-e annak, hogy a védelemhez való jog egyik elemét, a tanúkihallgatásokon való védői közreműködés lehetőségét a törvényalkotó a Be. 184. § (2) bekezdése szerint korlátozza.

A nyomozás a büntető igény bíróság előtti érvényesítésének előkészítő szakasza. Hatósági cselekvések sora, amelyek célja és feladata a múltbeli történések és szereplők rekonstruálására alkalmas bizonyítási eszközök megtalálása, összegyűjtése és rögzítése annak érdekében, hogy az ügyész megalapozottan dönthessen a vádemelés kérdésében. A nyomozási szakaszban a védekezés a személlyel szembeni megalapozott gyanú ellen irányul, amely azonban nem olyan határozottan körvonalazott, mint a törvényes vád. A nyomozás a bűncselekmény elkövetésének gyanújától a meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a – bírósági eljárás kezdeményezésére alkalmas – vád emeléséhez megkívánt bizonyosság felé halad. A büntető felelősségre vonás közhatalmi jellegéből és a nyomozás szakmai szabályaiból következik, hogy a büntetőeljárás történetileg kialakult valamennyi modelljében a nyomozást a büntető hatalom gyakorlati megvalósításának e szakaszára feljogosított és kötelezett állami szervek, a nyomozó hatóság és az ügyész dominanciája jellemzi. A magánszemélyek, így a közvetlen és explicit alkotmányos védelem alatt álló gyanúsított és védő részvételi és megismerési, és ennek megfelelően az indítványozási jogai – a bíróság előtti eljárás-hoz viszonyítva – csak korlátokkal érvényesülhetnek. A nyomozás feladata és a feladatok teljesíthetőségének szakmai szabályai miatt nem biztosítható e szakaszban a fegyverek olyan egyenlősége, amilyen mértékben ennek az elvnek – a vád és a védelem tekintetében – a bíróság előtti eljárásban érvényesülnie kell.

A védő jelenléti és irat-megismerési joga korlátozásának arányosságát a teljes szabályozás alapján kell megítélni. A védő korlátozás nélkül vehet részt a gyanúsított kihallgatásán, továbbá az általa, illetve a gyanúsított által indítványozott tanú kihallgatásánál. A kihallgatott személyeknek közvetlenül tehet fel kérdéseket. [Be. 184. § (2) bekezdés] Ezen túlmenően jelen lehet a szakértő meghallgatásánál, a szemlénél, a bizonyítási kísérletnél és a felismerésre bemutatásnál, az eljárási cselekményeknél indítványt terjeszthet elő és észrevételt tehet, a szakértőhöz közvetlenül kérdéseket intézhet. A nyomozási cselekményről való értesítése csak kivételesen mellőzhető akkor, ha ezt a nyomozási cselekmény sürgőssége indokolja, illetve az értesítést mellőzni kell akkor, ha ennek következtében ismertté válnának a tanú zártan kezelt adatai. [Be. 185. § (1) bekezdés] Ahol jelen lehet, annak az eljárási cselekménynek a jegyzőkönyvét nyomban megtekintheti.

Mindenképpen megtekintheti továbbá a szakvéleményt, az egyéb iratokat pedig akkor, ha az a nyomozás érdekeit nem sérti. A nyomozás során megtekinthető iratokról másolatot kaphat. [Be. 186. § (1)–(3) bekezdés]

A nyomozás elvégzése után, azaz amikor a nyomozó hatóság a maga részéről befejezettnek tekinti az eljárást, de még az ügy a nyomozási szakaszban van, teljesen megszűnik a védelem korlátozása. A védő a vádemelés kérdésében való ügyészi döntés alapjául szolgáló összes iratot – a nyomozási iratok sorszámozott, összefűzött első példányát és mellékleteit – megismerheti, annak alapján a nyomozás kiegészítését indítványozhatja, egyéb indítványokat, észrevételeket tehet, az iratokról másolatokat kérhet. Ennek megfelelően Be.-nek a nyomozási iratok megtekintésére vonatkozó – indítványban sérelmezett – 193. § (1) bekezdése, figyelemmel a további szabályokra [Be. 193. § (2)–(7) bekezdés, 194. § és 216. § (4) bekezdés] is, semmiképpen nem jelenti a védelemhez, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, sőt éppen azok hatékony megvalósulásának biztosítékait tartalmazza.

2.3.2. A Be. 179. § (3) bekezdése szerint a gyanúsítottat a kihallgatásakor figyelmeztetni kell arra, hogy védőt választhat, illetőleg védő kirendelését kérheti. Ha az eljárásban védő részvétele kötelező, a gyanúsított figyelmét arra is fel kell hívni, hogy ha három napon belül nem hatalmaz meg védőt, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság rendel ki védőt. Ha a gyanúsított kijelenti, hogy nem kíván védőt megbízni, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság nyomban védőt rendel ki.

Az indítványozó a rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, anélkül azonban, hogy ezt megindokolta volna. A megjelölt jogszabály-hely a védelemhez való jog érvényesülését biztosító rendelkezés, így sem önmagában, sem pedig a Be. 184. § (2) bekezdésével összefüggésben nem tekinthető az alkotmányos alapjogok korlátozásának.

2.3.3. Nem jelenti a védelemhez való jog szükségtelen és aránytalan korlátozását, és nem ellentétes a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeivel, hogy a törvényalkotó a nyomozási szakaszban még a kötelező védelem eseteiben (Be. 46. §) is csak lehetőségként szabályozza a védő jelenlétét az eljárási cselekményeknél. A kötelező védelem a bírósági eljárásban azzal a következménnyel jár, hogy a védő távolmaradása esetén – főszabályként – a tárgyalást nem lehet megtartani [Be. 281. § (3) bekezdés]. Ilyen következmények előírása a nyomozási cselekményeknél a nyomozás feladatainak teljesítéséhez, sikeréhez és gyorsaságához, a vádemelés ténybeli megalapozásához, újabb bűncselekmények elkövetésének, a bűncselekmény befejezésének megakadályozásához, a sértettek és/vagy a tanúk védelméhez fűződő érdekeket veszélyeztetnék. Ugyanakkor a jogalkotó a védelemhez való jognak ezt a hátrányos helyzetét egyéb garanciális rendelkezésekkel igyekszik ellensúlyozni.

Ilyen garanciális rendelkezés, hogy a fogva lévő gyanúsítottat huszonnégy órán belül ki kell hallgatni. Ennek során történik meg a gyanúsított tájékoztatása a védő megha-

talmazásának, illetve kirendelésének lehetőségéről. A gyanúsított kihallgatásáról a nyomozó hatóság olyan időben köteles intézkedni, hogy a terhelt megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezésre való felkészülésre (Be. 179. §). „A belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól” szóló – a legfőbb ügyéssel egyetértésben kiadott – 23/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) alapján a fogva tartás elrendelését követően még a gyanúsított – 24 órán belüli – első kihallgatása előtt biztosítani kell, hogy védőt hatalmazhasson meg. (R. 6. §) Ha a gyanúsított a kihallgatása előtt arra hivatkozik, hogy már előzetesen védőt hatalmazott meg, és a kihallgatásáról a védő értesítését kéri, a nyomozó szerv – telefaxon vagy elektronikus úton, ha ez nem lehetséges, távbeszélőn – értesíti a védőt. A védőt – a késedelmet nem tűrő eljárási cselekményeken kívül – kellő időben, legkevesebb huszonnégy órával korábban értesíteni kell azokról az eljárási cselekményekről, amelyekre a Be. alapján jelen lehet. A védő értesítésével, illetve a megjelenésével vagy távolmaradásával kapcsolatos tényeket a kihallgatásról készült jegyzőkönyvben fel kell tüntetni. (R. 9. §)

A nyomozó hatóság részéről a szabályok meg nem tartása nem von maga után olyan eljárási szankciót, mint például a hallgatás jogára való szabályszerű figyelmeztetés, illetve a figyelmeztetésre adott válasz szó szerinti jegyzőkönyvezésének elmulasztása, amikor is a terhelt vallomása bizonyítási eszközként nem vehető figyelembe [Be. 117. §. (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a védő közreműködési lehetőségének biztosítása tekintetében is érvényesek azok a megállapítások, amelyeket a nyomozásra és a vádemelésre meghatározott határidők elmulasztásának alkotmányossági vizsgálatában megfogalmazott. A konkrét büntetőeljárás a büntető hatalom gyakorlására feljogosított állami szervezetek tagjainak gyakorlati működése, amelyre nemcsak a Be., hanem a szervezeti és szolgálati viszonyokat szabályozó más törvények is érvényesek. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a nyomozó hatóság tagjainak, illetve az ügyészeknek a büntetőeljárásban nem szankcionált eljárási szabálysértését a foglalkoztatási jogviszony, illetve a fegyelmi és/vagy a büntetőjogi felelősség körében kell megítélni. [62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 706–707.]

2.3.4. A védő nyomozásbeli részvételét meghatározó rendelkezésekkel összefüggésben alkotmány sértő mulasztás sem terheli a jogalkotót.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján mulasztásnak megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben

van ugyan szabályozás, de alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jogok érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.] A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához tehát két feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidéztet alkotmányellenes helyzetnek.

A 2.1. és a 2.2. pontban foglaltakra tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a védő jelenléti jogának lehetőségként és nem kötelezettségként való szabályozása a nyomozási szakaszban nem olyan hiányosság, amely sérti vagy veszélyezteti a védelemhez való jogot, illetve a tisztességes eljáráshoz való jogból adódó követelményeket. Ennek megfelelően – figyelemmel a jegyzőkönyv készítésének szabályairól a későbbiekben kifejtendő álláspontokra is – az indítványban a védő jelenléte nélküli eljárás cselekményeknél megkívánt „független dokumentálás” szabályozásának hiánya sem tekinthető alkotmányossági szempontból releváns jogalkotói mulasztásnak.

Fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Be. 179. § (3) bekezdése, a 184. § (2) bekezdés első és második mondata, utóbbin belül „az általa, illetve az általa védett gyanúsított által indítványozott” és a „az ilyen tanú részvételével megtartott szembesítésen” szövegrész, továbbá a Be. 193. § (1) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Be. 184. § (2) bekezdésével összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

3. A Be. 168. §-a a nyomozásban lehetővé teszi, hogy az eljárás cselekményekről jegyzőkönyv helyett alakilag egyszerűbb jelentés készüljön. Erről a konkrét ügyben az ügyész másként is rendelkezhet, a megítélése szerint meghatározó jelentőségű, általa megjelölt eljárás cselekményekről jegyzőkönyvet készíthet, illetve készíthet.

A Be. eredeti 168. §-a lehetővé tette jelentés készítését a gyanúsított és a tanú kihallgatásáról is. 2006. július 1. napjától a gyanúsított és a tanú kihallgatásáról, illetőleg a szembesítésről már nem készíthető jelentés, csak jegyzőkönyv. A gyakorlatban felmerült értelmezési eltérések miatt ezt a Be. 168. § (1) bekezdésének utolsó mondatában a törvényalkotó 2007. július 1. napjától kifejezetten is kizárta.

3.1. Az Alkotmánybíróság korábban már állást foglalt a nyomozási szakaszban készíthető jelentés és az Alkotmány 57. §-ában foglalt alapvető jogok viszonyában.

Az 1973. évi Be. 150. § (1) bekezdésében szabályozott, a jegyzőkönyv helyett készíthető jelentés alkotmányossága kérdésében az Alkotmánybíróság az 1646/B/1991. AB határozatban (ABH 1992, 518.) fejtette ki álláspontját. Az Alkotmánybíróság a határozat megállapításait a Be. 168. §-ában foglalt rendelkezések megítélésénél is érvényesnek tekintette.

„A jelentés és a jegyzőkönyv között kétségtelenül jelentős különbség van. A jegyzőkönyv a törvény által (...) elő-

írt formai és tartalmi kellékekkel rendelkező okirat, amely az eljárás cselekmény színhelyén készül és az eljárás cselekmény résztvevői aláírásukkal hitelesítenek. A jelentés viszont alakszerűséghez nem kötött irat, amelyben a nyomozó hatóság eljáró tagja összegezi a történetek lényegét, rendszerint utólag és a résztvevők részéről történő hitelesítés nélkül. A jelentés tartalmi valódiságát az eljáró nyomozó aláírásával igazolja.

(...)

Kétségtelenül az a lehetőség, hogy a (...) nyomozás során bizonyos bizonyítási eszközökről, illetve eljárás cselekményekről jegyzőkönyv helyett jelentés készíthető, alkalmat adhat arra, hogy a jelentés tartalma a valóságtól objektíve vagy szubjektíve eltérjen. Azonban a jelentésnek a büntetőeljárás rendszerében elfoglalt helye, az eljárás résztvevőinek (terhelt, védő, sértett, tanú) eljárás jogai (megismerési, indítványozási, észrevételezési, jogorvoslati jogok/, a hatóságokat terhelő bizonyítási kötelezettség, ugyanakkor a bizonyítékok értékelésének szabadsága, a közvetlenség büntetőeljárás alapelve megfelelő biztosítékot teremtenek arra, hogy a büntető felelősségre vonásnak az Alkotmányban, az alapvető jogok között rögzített egyetlen tétele se szenvedjen sérelmet.” (ABH 1992, 518, 520–521.)

„A jelentés készítésének lehetősége garanciális okokból azért sem aggályos, mert a büntetőeljárás egész rendszeréből, valamint alapelveiből következően önmagában és közvetlenül soha nem szolgálhat a büntetőjogi felelősség kérdését jogerősen eldöntő bírósági határozat alapjául. A jelentés – mint a nyomozási iratok része – a nyomozás befejezése és a vádemelési javaslat, illetve a nyomozás megszüntetése kérdésében való állásfoglalást alapozza meg.” (ABH 1992, 518, 522.)

3.2. A Be. 168. §-ának (2) bekezdése a jelentés tartalmaként előírja az elvégzett eljárás cselekmények megjelölését, és ezek tartalmának tömör összefoglalását akként, hogy az eljárás szabályok megtartását is ellenőrizni lehessen. A rendelkezéssel összefüggő indítvány szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésből következő jogbiztonság követelményeit, továbbá a tisztességes eljáráshoz és a védelemhez való jogot sértő helyzetet jelent, hogy a törvény nem mond többet a tömörítés lehetőségének mértékéről.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság az állam – elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat elvi éllel mutat rá, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás so-

rán felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135, 142.). Több határozat kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára [összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABK 2007. május, 399, 404.].

A Be. 168. § (2) bekezdése a konkrét ügyekben értelmezhető szabályozást tartalmaz. A jelentés-készítés megfelelő gyakorlatának alakítása az ügyészek szakmai felelőssége körébe tartozik, mivel – az eljárási szabályok megtartásának ellenőrizhetősége mellett – az ügyész hatáskörébe tartozó kérdések eldöntéséhez kell tájékoztatást nyújtania.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 168. § alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a bizonyítási cselekményekkel kapcsolatos további kérdésekben sem.

4.1. Az indítványozó szerint a védelemhez való jog, illetve a bizonyítékok hitelt érdemlőségének ellenőrizhetősége sérül a törvényalkotó azon mulasztásában, hogy a Be.-nek a jegyzőkönyvről szóló 166. §-ában a törvényalkotó nem teremtette meg a terhelt és védője távollétében felvett bizonyítás törvényességének, ezen belül a gyanúsított és a tanú kihallgatásával összefüggő tilalmak [Be. 180. § (1) bekezdés, 181. § (1) bekezdése] érvényesülésének utólagos ellenőrizhetőségét. E mulasztás – álláspontja szerint – legalább a kérdések szó szerinti jegyzőkönyvezésével szüntethető meg. Ugyancsak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte a másik indítványozó a Be. 88. § (2) bekezdésével összefüggésben, mivel a rendelkezés nem írja elő a tanú figyelmeztetését, hogy a jegyzőkönyv csak külön kérésre készül szó szerint, a gyanúsított esetében pedig ez külön kérésre sem lehetséges. Az Alkotmánybíróság a szabályozás áttekintése után nem állapított meg mulasztást a törvényalkotó terhére.

A Be. 166. § (3) bekezdése lehetőséget teremt a gyanúsított és tanú számára, hogy vallomásának szó szerinti jegyzőkönyvezését kérje. A nyomozó hatóság és az ügyész erről köteles tájékoztatást adni [Be. 43. § (2) bekezdés *f*) pont; 51. § (2) bekezdés *c*) pont; 62. §, 82. § (2) bekezdés]. A teljes szó szerinti jegyzőkönyvezés tekintetében a nyomozó hatóságot és az ügyészt mérlegelési jog illeti meg, azonban az indítvány elutasítása esetén a tanút figyelmeztetni kell az írásbeli tanúvallomás lehetőségére [Be. 85. § (5)–(6) bekezdés], az elutasítást és a tájékoztatást a jegyzőkönyvben rögzíteni kell. Az írásbeli vallomás lehetősége a gyanúsított számára is biztosított [Be. 118. § (23) bekezdés]. Vannak olyan kérdések, amelyek tekintetében a törvény írja elő a szó szerinti jegyzőkönyvezést. Ilyen a terhelt figyelmeztetése a hallgatás jogára [Be.

117. § (2) bekezdés], a tanú figyelmeztetése a vallomástétel alóli mentességi okokra és a jogaira, a hamis tanúzásra és a mentő körülmények elhallgatására [Be. 82. § (2) bekezdés, 85. § (3) bekezdés]. Szó szerint kell jegyzőkönyvbe venni a tanú kérelme alapján a vallomás egyes részeit [88. § (2) bekezdés]. A szabályok megsértése eljárási szankciót von maga után, a vallomást bizonyítási eszközként nem lehet figyelembe venni.

A Be. ilyen kifejezett módon nem fűz eljárási szankciót annak a tilalomnak a megszegéséhez, amelyről a 180. § (1) bekezdése a gyanúsított, 181. § (1) bekezdése pedig a tanú nyomozás során történő kihallgatásánál rendelkezik. A gyanúsítottnak és a tanúnak nem tehető fel a választ, illetőleg nem bizonyított tény állítását magában foglaló, a törvénnyel össze nem egyeztethető ígéretet tartalmazó kérdés, illetve a tanúnak olyan kérdés, amely a feleletre útmutatást tartalmaz. Amennyiben ennek az előírásnak a megszegése panasz alapján, az ügyészi kihallgatáson vagy a bírósági tárgyaláson kiderül, a vallomást a Be. 78. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján kell kizárni a bizonyítási eszközök köréből. Nem értékelhető ugyanis bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság büncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg.

A Be. szabályozásának ismertetett összefüggéseire tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 88. § (2) bekezdésével és a 166. §-al összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4.2. Az indítványozó sérelmezte, hogy „a terhelttel vagy tanúval kapcsolatos nyomozati cselekmények és egyéb kapcsolódó események független dokumentálását nem biztosítja a törvény”, csak néhány esetben a nyomozó hatóság indítványára [Be. 167. § (1) bekezdés, 213. § (4) bekezdés] rendeli el hang vagy képfelvétel készítését, a terhelt vagy a tanú saját eszközeivel történő dokumentálás lehetősége nem szerepel a törvényben.

Az Alkotmánybíróság megállapította: a törvényalkotó nem terheli olyan kötelezettség, hogy akár a védelemhez, akár a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében lehetővé tegye az eljárási cselekmények rögzítését az eljárás magánszemélyeinek saját eszközeivel. A büntető igazságszolgáltatás állami monopólium, a büntetőeljárás az állam e célra létrehozott, az Alkotmányban e tevékenységre feljogosított és kötelezett szervezeteinek tevékenysége. A Be. több rendelkezése biztosítja a nyomozási cselekmények technikai eszközökkel történő rögzítését. Garanciális rendelkezés, hogy amennyiben a gyanúsított vagy a védő a költségek egyidejű előlegezésével indítványozza, az ügyész, valamint a nyomozó hatóság köteles elrendelni a nyomozási cselekménynek gyorsírással, kép- vagy hangfelvevővel, vagy egyéb berendezéssel történő rögzítését [Be. 167. § (1) bekezdés, R. 182–186. §, 21/2003. (VI. 24.) IM–PM–BM együttes rendelet 4. §]. A szemle, a bizonyítási kísérlet és a felismerésre bemutatás

lefolyását rendszerint kép- vagy hangfelvevővel vagy egyéb berendezéssel rögzíteni kell [Be. 123. § (5) bekezdés]. A nyomozási bírónak mérlegelési lehetősége van, hogy az ilyen indítványnak eleget tesz-e [Be. 213. § (4) bekezdés].

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 167. § (1) bekezdésével és a 213. § (4) bekezdésével összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4.3. A Be. a bizonyítás általános, valamennyi eljárási szakaszra érvényes szabályai között írja elő, hogy a bizonyítási cselekmények végzésekor az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra [Be. 77. § (2) bekezdés]. Nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközökből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg [Be. 78. § (4) bekezdés].

A bizonyítékok felhasználásának tilalma mellett e kérdésben is figyelembe kell venni, hogy az eljárási szabályok megsértése, a kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód alkalmazása a jogrendszer egyéb szankcióinak alkalmazását, a nyomozó hatóság tagjainak, illetve az ügyészeknek a fegyelmi és/vagy a büntetőjogi felelősségre vonását vonja maga után.

Az Alkotmánybíróság tehát nem állapította meg az Alkotmány 54. § (2) bekezdésében megfogalmazott tilalom, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésére vezető mulasztást a törvényalkotó terhére, így – az indítványban szám szerint pontosan meg nem jelölt, de értelemszerűen – a Be. 77. § (2) bekezdésében meghatározott előírással összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. június 10.

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

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

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

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

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

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

## 32/D/2004. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Kukorelli István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf. 21.483/2003/1. számú jogerős végzésével elbírált ügyben alkalmazott jogszabályok – az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 20. § (2) bekezdése, a 87. § (2) bekezdésének *a*) pontja, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 28. § (2) és (3) bekezdése, a 36. § (1) bekezdése, a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 1. sz. melléklete, az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésének *a*) pontja, és a 12. § (2) bekezdésének *a*) pontja – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó 2004. január hó 19. napján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Ítéltábla 2003. november hó 13. napján kelt, 2.Pf. 21.483/2003/1. számú végzésében alkalmazott jogszabályi rendelkezésekkel szemben. Előadta, hogy személyhez fűződő jogainak megsértése miatt pert indított a Magyar Köztársaság Országgyűlése ellen, azonban az első fokú bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasította arra hivatkozással, hogy az alperesnek nincs perbeli jogképessége. Az elutasító végzést – pontosított és részletes indokolással – a másodfokú bíróság helyben hagyta. Az indítványozó álláspontja szerint az Országgyűlés jogképességével kapcsolatos jogszabályok egymásnak ellentmondóak, így az, hogy az Országgyűlés jogi személy-e, nem dönthető el egyértelműen. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.), a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: Közbtv.), a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.), a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 1. sz. melléklete, továbbá az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ámr.) egyes rendelkezései ellentmondásosak, ezért azok sértik az állampolgárok jogbiztonságát. Indítványában az Áht. 19. § (1) bekezdését, a 20. § (1)–(6) és (9) bekezdését, a 28. § (1) bekezdését, a 29. § (1) és (2) bekezdését, a 87. § (1) bekezdését és (2) bekezdésének *a*) és

e) pontját, a 88. § (1) és (3) bekezdését, a Közbtv. 1. § a) pontját és 10. § a) pontját, a Ptk. 28. § (1) és (2) bekezdését, 29. § (1) bekezdését, valamint a 26. § [nyilvánvalóan helyesen a 36. §] (1) bekezdését, továbbá az Ámr. 1. § (2) bekezdésének a) pontját, és a 12. § (2) bekezdésének a) pontját, illetve a Kötv. 1. sz. mellékletét támadta. Hivatkozott a másodfokú bíróság végzésében foglaltakra, mely alapján az Országgyűlés nem központi költségvetési szerv, nem jogi személy és nem is perelhető, mivel nincs önálló, saját címe a költségvetési törvényben, költségvetési előiránnyal nem rendelkezik. Erre tekintettel vagyoni önállósága hiányzik, mely azonban a polgári jogi forgalomban való részvételhez elengedhetetlen lenne. Ugyanakkor hivatkozott a Ptk. Kommentárra is, melyben álláspontja szerint az szerepel, hogy Országgyűlés jogi személy és perbeli jogképességgel rendelkezik. Véleménye szerint sérti a jogbiztonságot, ha egy költségvetési szerv jogi személyisége attól függ, hogy a költségvetésben rendelkezik-e önálló címmel, mivel a költségvetés címrendjét – és ezzel a jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervek körét – a Kormány évente szabadon alakíthatja és változtathatja. Álláspontja szerint a támadott jogszabályok ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményével és sértik az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás jogát is, ezért azok alkotmányellenességének megállapítását és a konkrét ügyben való alkalmazhatóságuk kizárását kérte.

## II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellette 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 Kötv.-nek az indítvánnyal támadott és a végzésben hivatkozott 1. számú melléklete:

## I. ORSZÁGGYŰLÉS

Cím-szám	Alcím-szám	Jogcím-csoport-szám	Jogcím-szám	Elő-irányzat-csoport-szám	Kiemelt elő-irányzat-szám	Cím-név	Alcím-név	Jogcím-csoport-név	Jogcím-név	Elő-irányzat-csoport-név	Millió forintban				
											FEJEZET		2003. évi előirányzat		
											Kiadás	Bevétel	Támogatás		
1	1					Országgyűlés Hivatala Országgyűlés hivatali szervei								12 408,7	
				1						Működési költségvetés					550,0
					1					Személyi juttatások		6			
					2					Munkaadókat terhelő járulékok		964,0			
					3					Dologi kiadások		741,4			
												2			
				2						Felhalmozási költségvetés		627,3			
					1					Intézményi beruházási kiadások		337,0			
					2					Felújítás		1			
												289,0			
										<i>I. cím összesen:</i>		12			12
												958,7	550,0		408,7



## III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a jogszabályi követelményeknek és érdemi elbírálásra alkalmas-e. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

1.1. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 253. § (4) bekezdése értelmében a másodfokú eljárást befejező határozatot a felekkel kézbesítés útján az elsőfokú bíróság közli. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a másodfokú ítélet az elsőfokú bírósághoz 2003. november 24. napján érkezett, a felek részére történő kézbesítésre ezt követően került sor. Mivel az alkotmányjogi panasz 2004. január 19. napján érkezett az Alkotmánybíróságra, ezért az – annak ellenére, hogy az indítványozó nem csatolta a jogerős ítélet kézhezvételének napját igazoló tértivevényt – a hatvan napos határidőn belül benyújtottnak tekintendő.

1.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt abból a szempontból vizsgálta meg, hogy mi képezi annak pontos tartalmát, azaz melyek azok a jogszabályi rendelkezések, melyek alkotmányosságát a panasz egyáltalán vitathatja. Az Abtv. alapján az alkotmányjogi panasznak, mint konkrét normakontrollnak törvényi feltétele, hogy a jogerős döntésben szereplő, az indítványozó által vizsgálni kért jogszabályi rendelkezések alkalmazása során következzen be a jogsérelm. Ezért a konkrét ügyben hozott jogerős végzésben alkalmazott és az indítványozó által a panaszában megjelölt jogszabályok – az Áht. 20. § (2) bekezdése, a 87. § (2) bekezdésének *a)* pontja, a Ptk. 28. § (2) és (3) bekezdései, a 36. § (1) bekezdése, tovább az Ámr. 1. § (2) bekezdésének *a)* pontja, és a 12. § (2) bekezdésének *a)* pontja, valamint a Kötv. 1. sz. melléklete – azok, melyek a jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezik.

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf. 21.483/2003/1. számú végzésében nem alkalmazott jogszabályi rendelkezések – az Áht. 19. § (1) bekezdése, a 20. § (1), valamint a (3)–(6) és (9) bekezdései, a 28. § (1) bekezdése, a 29. § (1) és (2) bekezdései, a 87. § (1) bekezdése és a (2) bekezdésének *e)* pontja, a 88. § (1) és (3) bekezdései, a Közbtv. 1. § *a)* pontja és 10. § *a)* pontja, a Ptk. 28. § (1) bekezdése, és a 29. § (1) bekezdése – vo-

natkozásában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *e)* pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

2. Az indítványozó véleménye szerint a támadott jogszabályok azért sértik a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményét, mert egymásnak ellentmondanak, ezáltal nem egyértelműek, azaz nem felelnek meg a normavilágossággal szemben támasztott követelményeknek, és így jogbizonytalanságot eredményeznek.

Az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában kifejtette: „Az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására”. (ABH 1992, 289, 291.)

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz tartalmi követelményei jelen ügyben nem teljesülnek. Az indítványozó ugyanis nem hivatkozott az Alkotmányban foglalt valamely alapjogának megsértésére, az alkotmányjogi panaszban személyhez fűződő alanyi jogaival összefüggésben kizárólag a jogbiztonság absztrakt követelményének sérelmét jelölte meg. Az 1140/D/2006. AB végzésében az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a] jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának. Ugyanígy nem tekinthetők az Alkotmányban biztosított jogoknak az általuk felhívott, az egyes jogforrások kiadását rendező hatásköri szabályok, illetve a jogforrási hierarchiát szabályozó alkotmányos rendelkezések sem. Ezek alapján konkrét alapjogsérelem nem állapítható meg.” (ABK 2008. január, 127, 128.)

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *e)* pontjában foglaltak szerint az alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése vonatkozásában visszautasította.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az előző pontban megjelölt és vizsgált jogszabályok alkalmazása esetén megvalósulhat-e az Alkotmányban biztosított bírósághoz fordulás jogának sérelme.

3.1. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése tartalmát az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67.; 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35.] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez az alkotmányi rendelkezés mindenkinek alanyi jogosultságot biztosít

ahhoz, hogy jogát független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse. Az alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy a jogok és kötelezettségek (jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson.

3.2. Az Alkotmánybíróság az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában nem a bírósághoz fordulás alkotmányban biztosított jogával [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], hanem a jogorvoslathoz való joggal [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] összefüggésben vizsgálta az országgyűlési bizottságok által hozott határozatokkal szembeni jogorvoslat előterjesztésének lehetőségét. Megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem biztosította törvényben, hogy az országgyűlési bizottsági vizsgálatok során az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével összhangban lévő jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben. Az Alkotmánybíróság egyben felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2004. március 31-ig tegyen eleget.

A határozat indokolása szerint „(...) a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül. Az e tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből származik. (...) Az országgyűlési bizottságok döntéseivel szemben semmiféle jogorvoslati eljárás megindítására nincs lehetőség, mivel az országgyűlési bizottságok nem rendelkeznek perképeséssel, és nem tekinthetők az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szerinti közigazgatási szervnek sem. (...)

Mindezeket alapul véve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az állandó és az ideiglenes országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrzési tevékenységének jogi szabályozása rendkívül hiányos. Egyfelől hiányoznak a bizottsági vizsgálat hatékonyságát biztosító jogszabályi feltételek, és a bizottsági vizsgálat sui generis voltát (a bírósági eljárásokhoz, a közigazgatási, illetve a büntetőeljárásokhoz való viszonyát) rögzítő szabályok, másfelől nincsenek olyan jogi garanciák, amelyek az állampolgárok alapvető jogait (magánszférához való jogot, eljárási jogosultságokat, jogorvoslati jogot stb.) védik a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságokkal mint jogalkalmazó közhatalmi szervekkel szemben.” (ABH 2003, 566, 579–580.)

3.3. Jelen ügyben az indítványozó magának az Országgyűlésnek a jog- és perképeségét hiányolta, ezt a bírósághoz fordulás jogába [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] ütközőnek vélte.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben az alábbiakra mutat rá. Valamely szervezetnek (állami szervnek, szervezeti egységnek stb.) a jogalkotó általi jogi személyiséggel való felruházása (jogképeség, melyet

anyagi jogi jogszabály rendez) és a vele szemben történő bírósági igény- vagy jogérvényesítés lehetősége (perbeli jogképeség, melyet eljárási jogszabály biztosít) különbözik egymástól. A kereset a megsértett alanyi jog érvényesítésének eszköze, tárgya pedig egy anyagi jogi követelés, vagy megsértett alanyi jog, mely ezáltal az igény állapotába kerül, azaz bírósági jogvédelemre szorul. Jelen esetben az indítványozó nem jelölt meg olyan alkotmányos alapjogot, illetőleg abból származtatott alanyi jogot, ami sérelmet szenvedett volna azáltal, hogy az Országgyűlés nem perelhető. Az Országgyűlés jogképességére (és perképeségére) vonatkozóan a hatályos magyar jogrendszerben senkinek nincs alanyi joga, így azt bírói úton érvényesíteni sem lehet. Ilyen alanyi jog az Alkotmányból nem vezethető le, tehát az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított bírósághoz fordulás jogának a sérelme és az Országgyűlés jogképességének hiánya között alkotmányos összefüggés nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatát követve [előszőr: 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.] – az indítványt elutasította.

3.4. Az Alkotmánybíróság emellett megjegyzi: Az Áht. 88. § (1) bekezdése, valamint az Ámr. 10. §-ának (4) bekezdése alapján – 1994. december 27-én kelt alapító okiratával – megalakult az Országgyűlés Hivatala, mely gazdálkodási jogkörét tekintve önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv. Az alapító okirat szerint a Hivatal alapfeladata az Országgyűlés folyamatos működésének, a képviselők és az Országgyűlés tisztségviselői tevékenységének segítése, az Országgyűlés gazdasági, működési és általános igazgatási ügyeinek intézése. A Hivatal költségvetési szerv mivoltából eredően a Ptk. 36. § (1) bekezdése értelmében jogi személy. Magánjogi jogviszonyokban – működése körében – az Országgyűlés Hivatala jár el. Jogképessége azonban – hasonlóan sok más szervezethez (társasház, hegyközség, erdőbirtokossági-, illetve víziközmű társulat stb.) – relatív, azaz funkciójához, tevékenységéhez kötött, e körben azonban perképes, azaz pert indíthat és perelhető is.

Mindezeket túl a Ptk. 28. § (1) bekezdése értelmében az állam – mint a vagyoni jogviszonyok alanya – jogi személy. Az államot a polgári jogviszonyokban – ha jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik – az államháztartásért felelős miniszter képviseli, mely jogkörét más állami szerv útján is gyakorolhatja, vagy más állami szerve ruházhatja át. Azaz a Magyar Állam, mint jogi személy rendelkezik egyrészt általános értelemben vett jogalanyisággal, másrészt konkrét jogképeséssel, jogi személyiséggel is. Eszerint az Állam jogokat szerzhet és kötelezettségeket vállalhat, továbbá pert indíthat, illetve perelhető.

4. Mivel az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezés konkrét esetben történő alkalmazható-

ságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát mellőzte (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935–936.).

Budapest, 2008. június 24.

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

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

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

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

#### **Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye**

Álláspontom szerint jelen ügyben az Alkotmánybíróság számára irányadó az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) és különösen az Abh. által kifejezésre juttatott azon alapelv, hogy a törvényhozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdés alapján köteles jogorvoslatot biztosítani az országgyűlési bizottságoknak a személyek jogát és jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntéseivel szemben.

1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban érdemben elbíráltta azt az alkotmányjogi panaszt, amely a bírói úthoz való jogot [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] és a jogorvoslati jogot [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] sértőnek találta, hogy az országgyűlési vizsgálóbizottság döntésével (határozatával) szemben a személyiségi jogok védelmében nem volt mód bírósághoz fordulásra. A testület befogadhatónak ítélte a panaszt, mert bár az indítványozó meg sem próbálta a bíróságok előtt érvényesíteni igényét, indítványa éppen az igényérvényesítés lehetőségének hiányát kifogásolta.

Jelen ügyben az indítványozó azt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, hogy a Fővárosi Ítéltábla jogerős végzésben jóváhagyta a Fővárosi Bíróságnak azt a végzését, amely megállapította: a

Magyar Köztársaság Országgyűlése nem perelhető. Még inkább indokolt lett volna tehát az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata.

2. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt nem utasíthatta volna el azon az alapon, hogy „az indítványozó nem jelölt meg olyan alkotmányos alapjogot, illetőleg abból származtatott alanyi jogot, ami sérelmet szenvedett volna azáltal, hogy az Országgyűlés nem perelhető”.

Az indítványozó többek között az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére tekintettel kérte azon jogszabályok alkotmányellenességének megállapítását, amelyek alapján a bíróságok arra a következtetésre jutottak, hogy személyhez fűződő jogainak védelmében az Országgyűléssel szemben pert nem indíthat.

Az Alkotmány alapjogként ismeri el a bírósághoz fordulás jogát. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből következően az állam köteles bírói utat biztosítani a személyek jogvitáiban, és a bírósághoz fordulást ténylegesen is lehetővé kell tennie. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdés sérelme megállapítható, ha az orvoslás lehetősége egyáltalán nem adott [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 355.; 935/B/1997, ABH 1998, 772–773.].

Az Országgyűlés jelenleg egyedi határozatokat is elfogadhat. Az ilyen egyedi határozatokkal szemben a magyar jogrendszer nem biztosít jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság – hatásköre hiányában – nem vizsgálja az egyedi országgyűlési határozatok alkotmányosságát [először lásd: 1375/B/1992. AB végzés, ABH 1993, 862.], és a rendes bíróságok sem fogadják be az erre irányuló keresetet, mert értelmezésük szerint az Országgyűlés nem perelhető.

Az országgyűlési határozatok – főszabály szerint – az Országgyűlésre kötelezők. Ugyanakkor nincs olyan jogorvoslati fórum, amely az egyedi határozatok elfogadásának és tartalmának törvényességén örködné. Álláspontom szerint nem zárható ki, hogy egyedi országgyűlési határozattal kapcsolatban az Alkotmányban vagy törvényben biztosított jog sérelme merül fel. [Lásd például: 439/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 908.; 753/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 981.] Jogsértő egyedi határozatok meghozatalára viszont az Országgyűlésnek sincs alkotmányos felhatalmazása. Tekintettel arra, hogy az egyedi határozat kibocsátója az Országgyűlés mint legfőbb képviseleti szerv, jogorvoslati fórumként kizárólag a bíróság merülhet fel. Nem tartom ezért az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását kizáró oknak, hogy az indítványozó kérelmében az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, és nem az Alkotmány 57. § (5) bekezdését jelölte meg.

Budapest, 2008. június 24.

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

**294/D/2004. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

## határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 100. § (5) és (6) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

## Indokolás

## I.

1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdésére hivatkozással alkotmányjogi panaszban kezdeményezte a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 100. § (5) és (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált, a jogállamisághoz fűződő jogbiztonság sérelmét jelenti az a szabályozás, melynek értelmében a munkaviszony jogellenes megszüntetését megállapító határozat napján szűnik meg a munkaviszony, és így a munkáltatónak a bírósági eljárás alatti, tényleges munkavégzéssel nem járó időszakra is meg kell fizetnie a munkavállaló elmaradt munkabérének és annak járulékait. Az indítványozó az alkotmányellenességet azzal indokolta, hogy az „eljárás elhúzódtában érdekelt” a munkavállaló és a munkáltatónak „nincs a perben olyan jogosítványa, ami feljogosítaná arra, hogy kérje a munkaviszony mielőbbi megszüntetését”, a bírósági eljárások pedig nem fejeződnek be „ésszerű időn belül”. Az indítványozó álláspontja szerint az Mt. támadott rendelkezései „szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák” a felek perbeli rendelkezési jogát is, amelynek eredményeként „sérül a munkáltatónak az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltósághoz való joga”.

Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki, az általa alkotmányellenesnek ítélt rendelkezések a Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság előtt 55.Mf.26.918/2003. szám alatt folyamatban volt ügyben nem alkalmazhatók. Ebben az ügyben a Fővárosi Bíróság mind első-, mind másodfokon az Mt. 100. § (4) bekezdésén alapuló keresetnek helyt adott és – az Mt. 100. § (5) és (6) bekezdéseit alkalmazva – megállapította, hogy „a felperesek munkaviszonya az ítélet jogerőre emelkedésekor szűnik meg”, továbbá kötelezte az alperesi minőségben eljáró indítványozót a felperesek elma-

radt munkabérének, szabadság megváltásának, a felmentési időre járó munkabérének stb. megfizetésére.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatósága kérdésében foglalt állást. Az Abtv. 48. §-a értelmében alkotmányjogi panasszal a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül 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. Ebben az ügyben az indítványozó a 2004. január 21-én kézbesített jogerős másodfokú ítélettel összefüggésben 2004. március 18-án adta postára az alkotmányjogi panaszt, vagyis törvényi határidőn belül fordult az Alkotmánybírósághoz, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el.

## II.

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

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

2. Az Mt. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„100. § (5) Ha a munkavállaló nem kéri vagy a munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi a munkavállaló eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, a munkaviszony a jogellenességet megállapító határozat jogerőre emelkedése napján szűnik meg.

(6) A munkaviszony jogellenes megszüntetése esetén meg kell téríteni a munkavállaló elmaradt munkabérének (egyéb járandóságait) és felmerült kárát. Nem kell megtéríteni a munkabérének (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, ami máshonnan megtérült.”

## III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az Mt. 100. § (5) és (6) bekezdései alkotmányosságát utólagos normakontroll keretében az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett normavilágosság követelményének érvényesülése szempontjából az 549/B/1999. AB határozatában (ABH 2007, 1190.) már vizsgálta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint *res iudicata* és az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az in-

dítványozó az Alkotmánynak ugyanarra §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozással kéri az alkotmányellenesség megállapítását (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.). Ha az indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.]. A jelen ügyben az indítványozó más alkotmányi rendelkezés [54. § (1) bekezdése] tekintetében, illetőleg a 2. § (1) bekezdése vonatkozásában más összefüggésben állította az Alkotmány megsértését, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemben megvizsgálta.

2. Az indítványozó az Mt. 100. § (5) és (6) bekezdései alkotmányellenességét elsődlegesen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére alapította. 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.]. Alapvető jog sérelme nélkül az indítvány alkotmányjogi panasként érdemben nem bírálható el (676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 133/D/2007. AB végzés, ABH 2007, 2781, 2782–2783.). Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének megsértését önállóan nem vizsgálta.

3. Az indítványozó az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való jog sérelmét abban látta, hogy az Mt. kifogásolt rendelkezései véleménye szerint szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a munkáltatónak a perbeli rendelkezési jogát.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot számos határozatában értelmezte. „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaiival 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 Alkotmánybíróság erre figyelemmel biztosít alkotmányos védelmet

az önazonosságához, a személyiség integritásához (erkölcsi integritáshoz) való jognak, vagy az önrendelkezés jogának, külön is nevesítve ezek között például a fél perbeli részvételével kapcsolatos rendelkezési jogait [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67.]. Az Alkotmánybíróság szerint azonban „az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státusz meghatározójaként, csak az étellel 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 (...)” [22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 260.]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme, vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához az is szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 20/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 315, 323.].

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az „eljárásjogi értelemben vett fél rendelkezési joga az alkotmányos önrendelkezési jog egyik aspektusa, polgári eljárásjogi vonatkozása, amely az egyén autonómiáját érinti, illetőleg azzal kapcsolatos. A jogvitában érdekelt személynek alkotmányos joga van arra, hogy ügyében a bíróság eljárási garanciákat nyújtó keretek között járjon el és döntsön” [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 381.]. Az Mt. 100. § (5) és (6) bekezdései a bíróság által jogellenesnek minősített munkaviszony megszüntetéséhez fűződő jogkövetkezményeket (időpont és kártérítés) állapítják meg. Az Alkotmánybíróság szerint e rendelkezések és a felek perbeli rendelkezési joga között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. Az érdemi összefüggés hiánya pedig az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 2043/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 543, 544.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.].

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

4. Mivel az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát

mellőzte (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935–936.).

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

## 821/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 Celldömölk Város Önkormányzatának a víz és csatornaszolgáltatási díjak megállapításáról szóló 34/2003. (XII. 17.) sz. rendelete módosításáról szóló 2/2008. (I. 30.) sz. rendelete 1. sz. mellékletének a havi lakossági és közületi alapidíjakat átmérők függvényében megállapító szövegrésze alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Celldömölk Város Önkormányzatának a víz és csatornaszolgáltatási díjak megállapításáról szóló 34/2003. (XII. 17.) sz. rendelete módosításáról szóló 2/2008. (I. 30.) sz. rendelete 1. sz. melléklete a havi lakossági és közületi alapidíjakat átmérők függvényében megállapító szövegrészenek az Alkotmány 42. §-ára alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

## Indokolás

### I.

A 2004. augusztusában keltezett eredeti beadványában az indítványozó a részére megállapított „aránytalanul magas vízdíjat” kifogásolta, illetve annak „orvoslását” kérte az Alkotmánybíróságtól, anélkül azonban, hogy az azt megállapító önkormányzati rendeletet, annak sérelmezett rendelkezését megjelölte volna. A hiánypótlásra felhívást követően az indítványozó Celldömölk Város Önkormányzatának a víz és csatornaszolgáltatási díjak megállapításáról szóló 8/2003. (III. 26.) sz. rendelet módosításáról szóló 34/2003. (XII. 17.) sz. rendeletének (a továbbiakban: Ör1.) alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kérte. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör1. azért alkotmányellenes, mert úgy állapítja meg az önkormányzati tulajdonú vízközműből szolgáltatott ivóvíz díját, hogy nemcsak a ténylegesen elfogyasztott vízmennyiségért kell fizetni, hanem a „vízmű üzemviteli költségeihez” is hozzá kell járulni. Érvélese szerint erre sem a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény szerződmódosításra vonatkozó szabályai, sem a vízügyről szóló törvényi szabályozás, sem a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Kr.) foglaltak nem adnak lehetőséget. Miután a támadott önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabályokat sért, az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének a sérelmét állítja, továbbá hivatkozik az Alkotmány 42. §-ára is.

### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett 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/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2. Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ámt.) indítvány elbírálásakor figyelembe vett rendelkezései:

„7. § (1) A mellékletben felsorolt termékekre, szolgáltatásokra (a továbbiakban együtt: termék) az ott feltüntetett miniszter, illetve a helyi önkormányzat (a továbbiakban együtt: hatósági ár megállapítója) legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat (a továbbiakban együtt: hatósági ár) állapít meg.”

„8. § (1) A legmagasabb árat – a (2) bekezdésben szabályozott kivétellel – úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez

szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is.

(...)

(3) A legalacsonyabb árat úgy kell megállapítani, hogy az legalább a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és támogatásokra is.”

„9. § (1) A hatósági ár megállapítása történhet tételesen vagy a hatósági ár kiszámítására vonatkozó előírásokkal.

(2) A hatósági árat alkalmazási feltételeivel (pl. a minőség, a határidő, a szállítások ütemezése, a megrendelés nagysága, a teljesítési helye, a fizetési feltételek) együtt kell megállapítani.”

„11. § (1) A hatósági árat, valamint annak alkalmazási feltételeit jogszabályban kell közzétenni. A jogszabályban rendelkezni kell arról, hogy a hatósági ár mikor lép érvénybe; e rendelkezésnek visszamenőleges hatálya nem lehet.”

„Melléklet az 1990. évi LXXXVII. törvényhez

#### Hatósági áras termékek

##### I. Legmagasabb ár

...

##### B) Szolgáltatások

Szolgáltatásszám (SZTJ)	Megnevezés	A hatósági ár megállapítója
05511	Az önkormányzati tulajdonú víziközműből szolgáltatott ivóvíz díja	települési önkormányzat – fővárosban a Fővárosi Önkormányzat – képviselő-testülete”

3. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) indítvány elbírálásakor figyelembe vett rendelkezései:

„13. § (3) A közüzemi tevékenységgel nyújtott szolgáltatásért díjat kell fizetni. A díjfizetés elmulasztása miatt a vízellátást a közüzem korlátozhatja – termelési célú vízfelhasználásnál szüneteltetheti – azonban a létfenntartási ivó- és közegészségügyi, katasztrófa-elhárítási vízigények kielégítéséhez szükséges vizet ebben az esetben is szolgáltatni kell.

(4) A közüzemi szolgáltatás minőségi követelményeit, a feleket szerződés alapján megillető alapvető jogokat és kötelezettségeket – ideértve a szerződéskötési kötelezettség korlátozásának feltételeit is – a Kormány rendeletben állapítja meg.”

4. A Kr. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„8. § (1) A szolgáltatásért a fogyasztónak külön jogszabály szerinti díjat kell fizetnie, kivéve, ha a szolgálta-

tóval ennél alacsonyabb díj alkalmazásában állapotott meg.”

5. Az Ör1. támadott – azóta hatályon kívül helyezett – rendelkezései:

„1. § A rendelet 2. §-ának (1) bekezdése az alábbira változik.

2. § (1) Az önkormányzat az ivóvízszolgáltatás, valamint a szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és kezelés szolgáltatás díját a rendelet 1. sz. mellékletében foglaltak szerint állapítja meg.

2. § Ez a rendelet 2004. január 1. napján lép hatályba.

#### 1. sz. melléklet

Celldömölk város önkormányzati tulajdonú víziközműből biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és kezelés szolgáltatási díjai  
Hatályos 2004. január 1-jétől 2004. december 31. napjáig

díj: Ft/m<sup>3</sup>

#### Bruttó

Lakossági vízdíj:	234 + ÁFA
Lakossági csatornadíj:	50 + ÁFA
Közületi vízdíj:	330 + ÁFA
Közületi csatornadíj:	50 + ÁFA

#### A havi alapidíjak átmérőnként:

#### Lakossági és közületi alapidíj:

Lakossági	13 mm	65	Ft/hó + ÁFA
Közületi	13–20 mm	172	Ft/hó + ÁFA
Közületi	25 mm	767	Ft/hó + ÁFA
Közületi	30 mm	888	Ft/hó + ÁFA
Közületi	40 mm	2 500	Ft/hó + ÁFA
Közületi	50 mm	3 900	Ft/hó + ÁFA
Közületi	80 mm	7 913	Ft/hó + ÁFA
Közületi	100 mm	10 000	Ft/hó + ÁFA”

6. Celldömölk Város Önkormányzatának – a jelenleg hatályos – a víz és csatornaszolgáltatási díjak megállapításáról szóló 34/2003. (XII. 17.) sz. rendelete módosításáról szóló 2/2008. (I. 30.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör2.)

„1. § (1) Az önkormányzat az ivóvízszolgáltatás, valamint a szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és kezelés szolgáltatás díját a rendelet 1. sz. mellékletében foglaltak szerint állapítja meg.

2. § Ez a rendelet 2008. február 1. napján lép hatályba.

## 1. sz. melléklet

Cellödömök város önkormányzati tulajdonú víziközműből biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és kezelés szolgáltatási díjai

	2008. február 1-jétől a szolgáltatás díja Ft/m <sup>3</sup>
Lakossági vízdíj:	255
csatornadíj:	133
Közületi vízdíj:	376
csatornadíj:	166

A havi alapidíjak átmérőnként:  
Lakossági és közületi alapidíj:

Átmérő	13–20 mm	25–30 mm	40–50 mm	80–100 mm	100 mm
Lakossági alapidíj:					
Víz:	195 Ft				
Csatorna:	175 Ft				
Közületi alapidíj:					
Víz:	195 Ft	1 050 Ft	3 100 Ft	12 500 Ft	15 000 Ft
Csatorna:	175 Ft	625 Ft	1 940 Ft	4 450 Ft	7 938 Ft

(A fenti díjak a 20%-os ÁFA-t nem tartalmazzák.)”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően az Ör1. támadott rendelkezése hatályát veszítette és az ivóvízszolgáltatás, valamint a szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és kezelés szolgáltatás díját jelenleg az azt módosító Ör2. állapítja meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint amennyiben a támadott norma helyébe hasonló tartalmú szabályozás lép, akkor az indítványban megjelölt szempontok szerinti érdemi vizsgálatot az új jogszabályi rendelkezésekre vonatkozóan kell lefolytatni. [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.] Miután az Ör2. 1. sz. melléklete az Ör1. 1. sz. mellékletével tartalmilag megegyezően rendelkezik a havi lakossági és közületi alapidíjak átmérőktől függően történő megállapításáról, és megjeleníti az utóbbi alkotmányosságával összefüggésben az indítványban felvetett kérdést, az Alkotmánybíróság az elbíráláskor hatályos rendelkezés tekintetében lefolytatta az érdemi vizsgálatot.

2. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi

LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület rendeletalkotási joga a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvényi felhatalmazásban meghatározott kérdésekre terjed ki.

A Vtv. 13. § (3) bekezdése szerint a közüzemi szolgáltatással nyújtott vízért díjat kell fizetni, az önkormányzati víziközműből szolgáltatott ivóvíz díja azonban nem szabad megállapodástól függ, hanem az Ámt. 7. § (1) bekezdése és mellékletének B) pontjában meghatározott listában szereplő 05511. számú tétel szerint hatóság határozza meg. Ez a hatóság az Ámt. hivatkozott szabályai alapján a helyi önkormányzat. Az Ámt. 11. § (1) bekezdése szerint a hatósági árat jogszabályban kell közzétenni. Az önkormányzati rendelet kibocsátására tehát az Ámt. ad felhatalmazást, de egyúttal megszabja a hatósági ár meghatározásának feltételeit.

Az Ámt. 8. §-a külön a legmagasabb és külön a legalacsonyabb hatósági ár meghatározásának szempontjait úgy állapítja meg, hogy a vállalkozó működésének fedezete biztosított legyen. A 9. § arról rendelkezik, hogy a hatósági ár megállapítása „történhet tételesen vagy a hatósági ár kiszámítására vonatkozó előírásokkal”. A hatósági ár alkalmazási feltételei között szereplő „fizetési feltételek”-ről nincs további rendelkezés.

A Kr. mindössze annyit rögzít, hogy a szolgáltatásért a fogyasztónak külön jogszabály szerinti díjat kell fizetnie, kivéve, ha a szolgáltatóval ennél alacsonyabb díj alkalmazásában állapodott meg. Következésképpen sem az Ámt., sem a Vtv., sem a Kr. díjra vonatkozó rendelkezése nem tesz említést arról, hogy a kötelezően megfizetendő havi szolgáltatási díj több tényezőtől függhet, hanem csak a nyújtott szolgáltatás árát említi.

3. Alkotmányossági vizsgálatához az Alkotmánybíróság áttekintette a vízdíj meghatározásával kapcsolatos önkormányzati rendeletek alkotmányellenességét állító indítványok ügyében hozott korábbi határozatainak elvi megállapításait.

Az első AB határozat, amely a vízszolgáltatás terén két-tényezős („készen tartási díjat” is magába foglaló) díjat bevezető önkormányzati rendelet alkotmányosságát vizsgálta, egyértelműen kimondta, hogy: „Az Ámt. hatósági ár-megállapítási szabályai nem írják elő sem az egytényezős ár-megállapítás (mint amilyen a villamosáram, vagy a gázszolgáltatás díja), de a többtényezős (alapidíjra és a szolgáltatás mennyiségéhez akár differenciáltan is igazodó díjra osztott, mint amilyent a távbeszélő díja vagy a távfűtési díj megállapítása során alkalmaznak) ár-megállapítás kötelezettségét sem.” (1108/H/1995. AB határozat, ABH 1996, 722, 723.) A határozat azt is megállapítja, hogy nem segíti a szabályok értelmezhetőségét a Kr. 17. § (3) bekezdésének fogalmazása, amely szerint a „vízhasználat szempontjából a bekötési vízmérőn mért vízmennyiség az



irányadó”. (ABH 1996, 722, 723.) Az alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, 44/A. § (2) bekezdésében, illetve 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szempontjából végezte el és az indítványt elutasító döntést hozta.

Hasonló szempontokat tartalmazó indokolással utasította el az Alkotmánybíróság a 2/B/1998. AB határozatban a szolgáltatási alapdíjat, a 447/H/1996. AB határozatban az átalány jellegű rendelkezésre állási díjat, a 678/B/2000. AB határozatban a lakossági készenléti díjat, az 551/B/2001. AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az alapdíjat, továbbá a 414/B/1999. AB határozatban a készenléti díjat bevezető önkormányzati rendeleti előírás megsemmisítésére irányuló indítványt.

Az Abh. szerint a szolgáltatás rendelkezésre állásáért bevezetett alapdíj a vízközmű rendszer fenntartásával szükségszerűen együtt járó költségek fedezését szolgáló díjtétel, amelynek funkciója a közmű üzemképes állapotban tartása. (ABH 2007, 2257, 2260.)

A 678/B/2000. AB határozat a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatot kiterjesztően értelmezve megállapította, hogy „az önkormányzati tulajdonú víziközmű által szolgáltatott ivóvíz hatósági díjának meghatározásánál – más közszolgáltatások díjának meghatározásához hasonlóan – törvényi felhatalmazás alapján, kormányrendeletben meghatározott szakmai szempontokat kell figyelembe venni. A magasabb szintű jogszabályok által megállapított garanciális jellegű, a fogyasztók érdekeit is mérlegelő és védő rendelkezésektől a képviselő testület nem térhet el” (ABH 1999, 90, 97.).” (ABK 2007, 303, 304.).

További szempontot állapított meg az Alkotmánybíróság a 470/B/1998. AB határozatában, ugyancsak víz- és csatornaszolgáltatási díjat kiszabó önkormányzati rendeleti előírást vizsgálva: „Az Alkotmánybíróság nem veheti át a jogalkotó feladatát, a 26/1997. (IV. 25.) AB határozat megfogalmazása szerint az alkotmányossági vizsgálat nem terjedhet ki a rendelkezés igazságos voltának ellenőrzésére, de alkotmányos követelmény, hogy a jogalkotó a közszolgáltatás díjának megállapításánál az érintett csoportokhoz tartozók érdekeit megfelelő figyelemmel és méltányossággal értékelje, ne legyen önkényes, és az objektív ismérvek szerint meghatározott igénybevevői körre azonos tartalmú szabályt írjon elő” (ABH 1997, 482, 485.).

A fenti AB határozatokból tehát levezethető az Alkotmánybíróság azon következetesnek tekinthető gyakorlata, mely szerint a két- vagy többtényezős díjmegállapítást az Alkotmánybíróság önmagában nem tekinti alkotmányellenesnek, illetve a fogyasztástól független díj (alapdíj/rendeletre állási díj) önkormányzati rendeletben való szabályozása nem jelenti az önkormányzat részéről az indítványozók által megjelölt magasabb szintű jogszabályokban adott felhatalmazás túllépését és ebből következően nem sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sem. Ugyanakkor a vízdíj kiszámításánál a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányossága érdekében mindenképpen figyelemmel kell lenni a fogyasztott víz mennyiségére.

4. A támadott önkormányzati rendeleti rendelkezés az Ámt. alapján került kibocsátásra, hatósági ármegállapítást tartalmaz. A rendeletalkotásra, az ár meghatározására az Ámt. 7. §-ának (1) bekezdéséhez kapcsolódóan a törvény melléklete I. részének B) pontja tartalmaz felhatalmazást. Az indítványozó a fogyasztott víz mennyisége alapján számított díj és a fogyasztástól független alapdíj közötti aránytalanságra hivatkozik.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az állított aránytalanság nem állapítható meg. A celldömölki önkormányzat tehát nem lépett túl azokon a korlátokon, amelyeket az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése számára felállít. Ezért – összhangban az idézett alkotmánybírósági határozatok irányadó megállapításaival – az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben elutasította.

5. Az indítványozó az Alkotmány 42. §-ába való ütközésre hivatkozással is kérte az Ör2. megtámadott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását, de az erre irányuló kérelmét nem indokolta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elég az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozni, „meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti” (472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.). Miután az indítványozó a kifogásolt rendelkezésre vonatkozóan nem terjesztett elő határozott kérelmet, 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 az indítványt ebben a részében visszautasította.

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

**48/B/2005. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Trócsányi László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 61. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 61. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét állította és annak megsemmisítését kezdeményezte. A kezdeményezését arra alapította, hogy az Alkotmány 41. § (2) bekezdésének második mondata alapján a városokban kerületek alakíthatók, s véleménye szerint ezzel ellentétes az Ötv. 61. § (3) bekezdése. Meggyőződése, hogy az Alkotmány a kerületalakítás szabadságát minden városnak megadja szűkítő feltétel nélkül, az Ötv. viszont a városok közül csak a megyei jogú városoknak biztosítja a kerületalakítás jogát.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„41. § (1) A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.

(2) A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.”

„43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.”

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

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(...)

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét.”

2. Az Ötv. rendelkezései:

„18. § (1) A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.”

„28. § (1) A képviselő-testület – szervezeti és működési szabályzatában – településrészi önkormányzatot hozhat létre települési képviselőkből, más választópolgárokból. A településrészi önkormányzati testület vezetője települési képviselő.

(2) A képviselő-testület a településrészt érintő ügyekben egyes hatásköreit átruházhatja a településrészi önkormányzatra, anyagi eszközöket adhat számára.”

„29. § A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a képviselő-testület hivatala látja el. A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak.”

„38. § (1) A képviselő-testület egységes hivaltalt hoz létre – polgármesteri hivatal elnevezéssel – az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására. A polgármesteri hivatal ellátja a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott feladatokat.”

„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 fajtáit és mértékét,

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét.”

„61. § (1) Az Országgyűlés – a képviselő-testület kérelmére – az ötvenezernél nagyobb lakosságú város megyei jogú várossá nyilváníthatja. A megyeszékhely város megyei jogú. A megyei jogú város települési önkormányzat, és területén – megfelelő eltérésekkel – saját hatásköröként ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is.

(2) A megyei jogú város képviselő-testülete a közgyűlés.

(3) A megyei jogú városban a közgyűlés kerületeket alakíthat, és kerületi hivatalokat hozhat létre.

(4) A megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője az előljáró, aki a megyei jogú város polgármesterének a felhatalmazása alapján gyakorolja a polgármestert megillető egyes hatósági jogköröket.

(5) A megyei jogú város közgyűlése kinevezi a kerületi hivatalok vezetőit, továbbá a kerület területén megválasztott képviselőkből kerületi képviselő-testületet hozhat létre.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság egy korábbi indítványt elutasított, amely az Ötv. 61. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult (994/B/1998. AB határozat. ABH 2005, 837.; a továbbiakban: Abh.). Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy tekinthető-e „ítélt dolognak” a jelen indítvány. 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. § c) pontja alapján ugyanis az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által már érdemben elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását („ítélt dolog”).

A korábbi indítvány az Ötv. 61. § egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését azért kezdeményezte, mert álláspontja szerint az Ötv.-nek a megyei jogú városról szóló rendelkezései ellentétesek az Alkotmány 41. § (1) bekezdésével. Azzal érvelt, hogy az Alkotmány meghivatkozott szakasza nem tartalmazza a megyei jogú várost, mint területi egységet, emiatt – az indítványozó álláspontja szerint – az Ötv. sem rendelkezhetne róla. Az Alkotmánybíróság indítványt elutasító határozata rámutatott: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem megalapozott az indítványozó fenti érvelése, mert a megyei jogú város az Alkotmányban meghatározott területi egységekhez (község, város, megye) képest nem eltérő területi egység, hanem a települési önkormányzat sajátos típusa. A megyei jogú város – mint települési kategória – város, mégpedig olyan város, amelynek önkormányzata alapvetően városi önkormányzat, ahhoz képest azonban többletjogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik: a területén saját hatásköröként ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is.” (ABH 2005, 837, 840.)

A jelenlegi indítvány az Ötv. 61. § (3) bekezdése – és nem az egész 61. § – alkotmányellenességét állítja az Alkotmány 41. § (1) bekezdésébe ütközésre hivatkozva, de a korábbi indítványtól eltérő indokokkal, érveléssel, tehát nem minősül „ítélt dolog”-nak, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó azért tartja alkotmányellenesnek, az Alkotmány 41. § (2) bekezdésébe ütköznek az Ötv. 61. § (3) bekezdését, mert az Alkotmány minden városnak – korlátozó feltétel nélkül – biztosítja a kerületalakítás szabadságát, ezzel szemben – az indítványozó értelmezése szerint – az Ötv. 61. § (3) bekezdése „a kerületalakítás jogát kizárólag a megyei jogú városok esetében biztosítja.”

Az Alkotmány IX. fejezete a helyi önkormányzatokról szól. Az Alkotmány 41. § (1) bekezdése elsőként a Magyar

Köztársaság állami területi tagozódását határozza meg, ennek megfelelően az állam területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. Ezek az állam közjogi területi egységei. A (2) bekezdés alapján a főváros kerületekre tagozódik, a városokban kerületek alakíthatók.

A helyi önkormányzásra való jogot az Alkotmány 42. §-a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárai közösségének biztosítja. Az államnak ezen közjogi területi egységei választással hoznak létre helyi önkormányzatot.

A helyi önkormányzatoknak ugyanakkor több típusa van, külön-külön önálló önkormányzati típus a községi önkormányzat, a városi önkormányzat, a fővárosi önkormányzat, és a fővárosi kerületi önkormányzat – a főváros sajátos önkormányzati rendszere abból fakad, hogy a főváros egy település és kétszintű az önkormányzati rendszere –, önálló önkormányzati típus a megyei jogú városi önkormányzat (Ötv. 61 §), valamint a nagyközségi címet használó önkormányzat (Ötv. 108. §).

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is hangsúlyozta, hogy a megyei jogú város az Alkotmányban meghatározott területi egységekhez (község, város, megye) képest nem eltérő területi egység, hanem a települési önkormányzat sajátos típusa, amelynek önkormányzata alapvetően városi önkormányzat, ahhoz képest azonban többletjogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik. (ABH 2005, 837, 840.)

Az Alkotmány 41. § (2) bekezdése alapján minden városban alakíthatók kerületek. Ennek részletszabályairól az Ötv. nem rendelkezik. Az indítvány azért nem megalapozott, mert az Ötv. 61. § (3) bekezdése nem a városok kerületalakításáról rendelkezik, hanem az egyik önkormányzati típusra, a megyei jogú városra vonatkozó szabályokat állapít meg, azt tartalmazza, hogy a megyei jogú városban (mint minden városban a képviselő-testület) a közgyűlés kerületeket alakíthat és más városhoz képest többletjog, hogy a közgyűlés kerületi hivatalokat hozhat létre.

Különbséget kell tehát tenni a városi kerület alakítása, illetőleg kerületi hivatal létrehozása között. Városi kerületet az Alkotmány 41. § (2) bekezdése alapján minden városban lehet alakítani, kerületi hivatal viszont csak megyei jogú városban szervezhető. Megyei jogú városi hivatal szervezésének a lehetősége viszont semmilyen vonatkozásban nem érinti, nem korlátozza más városok alkotmányos jogát abban, hogy a városi önkormányzat képviselő-testülete a városban kerületeket alakítson ki. A városi kerület tartalmát a városi önkormányzat képviselő-testülete az Alkotmányban biztosított szervezetalakítási szabadsága alapján [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e) pontja] nagyfokú önállósággal alakíthatja. Az Ötv. ehhez több lehetőséget kínál. A városi kerületek kialakításáról való döntés a városi önkormányzatnak közvetlenül az Alkotmány 41. § (2) bekezdésén alapuló önálló hatásköre. A városi önkormányzat képviselő-testülete a helyi feltételek és különösen a lakosság igényei szerint a szervezeti és működési szabályzatában például dönthet városi kerületek kialakításáról, dönthet részönkormányzat alakításáról, létre-

hozhatja a városi kerületben a polgármesteri hivatal kirendeltségét, önkormányzatot szervezhet. Városi kerületek kialakításakor tehát a városi önkormányzat határozhatja meg annak önkormányzati szervezeti formáját, annak tartalmát, az ellátandó feladatokat és hatásköröket, ebben nem korlátozzák a megyei jogú városra – mint külön önkormányzati típusra – vonatkozó sajátos szabályok.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2008. június 16.

*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.,*  
előadó 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

#### **Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

Egyetértek a határozat rendelkező részében foglaltakkal, vagyis azzal, hogy az Ötv. 61. § (3) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 41. § (2) bekezdésével. A határozat indokolása szerint valamennyi városi önkormányzatnak az Alkotmány 41. § (2) bekezdése alapján joga van arra, hogy a területén kerületeket alakítson.

Megítélésem szerint a városi önkormányzatokat ilyen jog közvetlenül az Alkotmány 41. § (2) bekezdéséből nem illeti meg. Az Alkotmány 41. §-a az ország területi tagozódását rögzítő alkotmányos szabály. Mint ilyen nem tekinthető önkormányzati jogot vagy hatáskört tartalmazó szabálynak, a normának nem a helyi képviselő-testületek a címzettjei. Ez a szabály egy ún. közvetve hatályosuló alkotmányjogi norma, melynek végrehajtására az Országgyűlés köteles. Az önkormányzati törvény (Ötv.) az a törvény, amely rendelkezik a városok kerület alakítási szabályairól. Az Ötv. 61. § (3) bekezdése kizárólag a megyei jogú városok esetében kívánta biztosítani a kerületalakítás és a kerületi hivatalok létesítésének lehetőségét. Ennek indoka a megyei jogú városok speciális feladat- és hatásköre, amely kifejezésre jut abban is, hogy az Alkotmány 19. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés dönt a megyei jogú várossá nyilvánításról (hasonlóan a fővárosi kerüle-

tek kialakításáról). Az Alkotmányból kényszerűen nem következik, hogy az Alkotmány 41. § (2) bekezdése alapján minden városban kerületek alakíthatók. Ha elfogadjuk azt, hogy a szervezetalakítás önkormányzati alapjoga szerint minden város kerületeket alakíthat, akkor ennek az Ötv. 61. § (3) bekezdésében való, csak a megyei jogú városokra kiterjedő megismétlése alkotmányellenes lenne, hiszen az Ötv. e rendelkezésén túl más városoknál ilyen, az Alkotmányt megismétlő rendelkezést nem tartalmaz. Ezzel ellentétben az Ötv. 61. § (3)–(5) bekezdései nem az Alkotmányban biztosított (városi kerület-alakítási) jogot megismétlő szabályt tartalmazzák, hanem a közvetve hatályosuló Alkotmány 41. § (2) bekezdéséhez szükséges végrehajtási szabályokat tartalmazzák. A megyei jogú városok kerület- és kerületi hivatal-alakításhoz fűződő joga közvetlenül nem az Alkotmányon, hanem az Ötv.-n alapulnak.

Budapest, 2008. június 16.

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

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

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

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

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

#### **562/B/2006. AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány, folyamatban levő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás, valamint a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásuk módjáról szóló 18/2004. (IV. 29.) IHM rendelet 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás,

valamint a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásuk módjáról szóló 18/2004. (IV. 29.) IHM rendelet 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37.383/2005/7. számú jogerős ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt – mely egyéb jogszabályi rendelkezések mellett a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányul – visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az Egyetemes Távközlési Támogatási Alapba fizetendő hozzájárulás és a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásának módjáról szóló 4/2002. (I. 26.) MeHVM rendelet hatályon kívül helyezését követő tovább alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett, melyek az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás, valamint a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásuk módjáról szóló 18/2004. (IV. 29.) IHM rendelet (a továbbiakban: IHM.r.) 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és keletkezésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint a 13. § (1) és (2) bekezdésébe ütközésre hivatkozással.

Az Egyetemes Távközlési Támogatási Alapba fizetendő hozzájárulás és a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásának módjáról szóló 4/2002. (I. 26.) MeHVM rendelet (a továbbiakban: MeHVM.r.) egészét és az azt módosító 10/2003. (VI. 27.) IHM rendelet egyes részeit az IHM.r. – mely a 6. § (1) bekezdése szerint „április 30-án” lépett hatályba – 2004. október 1. napjával hatályon kívül helyezte [IHM.r. 6. § (2) bekezdése]. Az IHM.r. támadott 6. § (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a 2003. tárgyévben nyújtott egyetemes szolgáltatásokhoz kapcsolódó befizetési kötelezettségek és nyújtható támogatások mértékét a MeHVM rendelet rendelkezései alkalmazásával kell megállapítani azzal, hogy a tárgyév meghatározására, az adatszolgáltatási, a ki- és befizetési határidőkre, valamint a Kassza eljárásaira az Eht.-ban [az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.)] és a Korm. rendeletben [az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kassza működésére, felügyeletére, felhasználására, megszüntetésére és forrásaira vonatkozó részletes szabályokról szóló 134/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.)] meghatározott szabályok, illetve határidők az irányadóak.

1.1. Az egyik indítványozó az IHM.r. támadott rendelkezésének megsemmisítését utólagos normakontroll keretében kérte, emellett indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság zárja ki a MeHVM.r. hatályon kívül helyezését követő tovább alkalmazhatóságát.

Az indítványozó előadta, hogy 2004. április 30. napjától, 2004. október 1. napjáig azonos szabályozási tárgyban, párhuzamosan, de eltérő tartalommal két rendelet volt alkalmazandó. Utalt arra is, hogy a Korm.r. értelmében a hatóság legkésőbb a tárgyévet követő év július 31-éig külön jogszabály rendelkezései szerint határozatot hoz az elektronikus hírközlési szolgáltatók által a Kasszába fizetendő hozzájárulás és a Kassza által az egyetemes szolgáltatók részére teljesíthető támogatás mértékéről [Korm.r. 4. § (1) és (7) bekezdése]. Az Eht. 122. § (5) bekezdése szerint pedig a Kasszával kapcsolatos befizetéseket legkésőbb a tárgyévet követő év augusztus 15-éig, a kifizetéseket pedig a tárgyévet követő év szeptember 30-áig kell teljesíteni. Az indítványozó szerint a határozat meghozatalára jogosult hatóság az IHM.r. ellenére, a MeHVM.r. hatályon kívül helyezését követően, de a MeHVM.r.-re alapozottan 2004. december 1. napján határozott a hozzájárulás mértékéről. A hatósági határozatot az indítványozó bíróság előtt megtámadta. Megjegyezte, hogy a Fővárosi Bíróság álláspontja szerint a szolgáltatók fizetési kötelezettségére a MeHVM.r. 2004. december 1. napján hatályos szövegét kellett alkalmazni, mivel azonban azt az IHM.r. 2004. október hó 1. napjával hatályon kívül helyezte, ezért a számítási módra vonatkozó értelmező rendelkezés híján a fizetési kötelezettség mértéke „nulla” forint. A Legfelsőbb Bíróság ezzel szemben úgy foglalt állást, hogy a MeHVM.r.-nek a 2003. évre történő alkalmazhatóságára nem hatott ki annak hatályon kívül helyezése a 6. § (3) bekezdésében foglalt átmeneti szabály miatt, mely a korábban hatályos jogszabály visszamenőleges [nyilvánvalóan további, jövőbeni] alkalmazását írja elő, függetlenül a közigazgatási eljárásban született határozat meghozatalának időpontjától. Az indítványozó szerint a jogbizonytalanságot az okozza, hogy a hatályon kívül helyező jogszabály nem rendelkezik kifejezetten a hatályon kívül helyezett jogszabály további alkalmazásáról. Álláspontja az, hogy a támadott rendelkezés nem a MeHVM.r. tovább alkalmazásáról, hanem a két hatályos és alkalmazandó jogszabály közül az alkalmazandó jogszabály kiválasztásáról rendelkezik. Úgy vélte, hogy a Legfelsőbb Bíróság a támadott jogszabályt úgy értelmezte, mintha a hatályon kívül helyezett MeHVM.r. a hatályon kívül helyezését követően még továbbra is alkalmazható lenne. Az indítványozó az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtett „élő jog” elvére hivatkozva előadta, hogy jelen esetben az egységes jogalkalmazási gyakorlat nem más, mint a Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37.383/2005/7. számú ügyben keletkezett ítélete. Hivatkozott továbbá a 9/1992. (I. 30.) AB határozatra, a 2/2002. (I. 25.) AB határozatra, valamint a 41/2005. (X. 27.) AB határozatra is. Álláspontja szerint a támadott norma hatálya és alkalmazhatósága nem egyér-

telmü, mely a jogbiztonság alkotmányos követelményébe ütközik.

Kiegészítő indítványában előadta, hogy az IHM.r. 6. § (1) bekezdése nem felel meg az időbeli hatállyal kapcsolatban támasztott követelményeknek, melyeket a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet egyes rendelkezései tartalmaznak, mivel nem határozza meg a hatálybalépés évét. Az IHM.r. 6. § (2) bekezdésével összefüggésben arra hivatkozott, hogy a párhuzamos szabályozást a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (3) bekezdése kifejezetten tiltja. Az indítványozó azonban ezen jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben felhozott érveket az IHM.r. 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására használta, kizárólag a 6. § (3) bekezdésének megsemmisítésére tett indítványt, az IHM.r. más rendelkezéseit – így a 6. § (1) és (2) bekezdéseit – nem támadta. Véleménye szerint nem állapítható meg az sem, hogy az MeHVM.r. 2004. október 1-jéig, vagy határozatlan ideig alkalmazandó, amely szintén jogbizonytalanságot okoz. Álláspontja szerint továbbá – a MeHVM.r. módosítása miatt – a MeHVM.r. 2003. évre alkalmazandó szövege sem határozható meg, azaz a jogalkalmazó szervek nem tudják azt megfelelően alkalmazni, mivel több jogértelmezési lépést kell végrehajtaniuk. Ezen lépések eltérő eredményre vezethetnek, mely önkényes jogalkalmazást és ezáltal jogbizonytalanságot eredményez.

Az indítvány emellett arra is irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a támadott rendelkezés az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésébe ütközik, mivel az abban nyújtott védelem kiterjed minden a tulajdonjoggal összefüggő vagyoni jogra is. Álláspontja szerint az alkotmányellenes tulajdonkorlátozást az eredményezte, hogy a Legfelsőbb Bíróság egy „hatályon kívül helyezett normára alapozva az IHM.r.-t olyan tartalommal ruházta fel, melyet az expressis verbis nem tartalmazhatott”.

1.2. A Fővárosi Bíróság mint elsőfokú bíróság eljáró tanácsa – a bírósági eljárás felfüggesztése melletti – bírói kezdeményezéssel élt az Alkotmánybíróságnál. A kezdeményezés tartalma – a támadott rendelkezés, az Alkotmány hivatkozott rendelkezései, valamint a vélt alkotmányellenesség indokai tekintetében – megegyezik a felfüggesztett bírósági eljárás felperesének – a fenti indítványozónak – az előbbieken ismertetett indítványával. A bírói kezdeményezés utalt továbbá arra, hogy amennyiben az IHM.r. 6. § (3) bekezdése a 6. § (2) bekezdése alóli kivételként értelmezendő, abban az esetben rendeznie kellett volna azt a kérdést, hogy a 6. § (2) bekezdése mely ügyekre vonatkozik, mivel az MeHVM.r. a 2003. tárgyévben benyújtandó fizetési kötelezettségen kívül másra 2004. október 1-jét megelőző időszakban sem volt alkalmazható az időközben hatályba lépett IHM.r. miatt. Álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság értelmezése alapján az állapítható meg, hogy a MeHVM.r. a mai napig hatályban van, amelynek ellentmond az a tény, hogy azt 2004. október 1-jével az IHM.r. hatályon kívül helyezte. Emiatt a támadott rendelkezés álláspontja szerint értelmezhetetlen, és jogbizonytalanságot okoz abban a tekintetben, hogy az mi-

lyen jogviszonyokat érint. Hivatkozott arra is, hogy ha a jogalkotó azért tartotta 2004. október 1-jéig hatályban az MeHVM.r.-t, mert a hatósági határozat határidőben történő meghozatalával számolt, és nem kívánta a közösségi irányelvekkel ellentétes szabályozást fenntartani, akkor az IHM.r. 6. § (3) bekezdése – mely álláspontja szerint a 6. § (2) bekezdésével szöges ellentétben áll – felesleges. Amennyiben a jogalkotó szándéka viszont az volt, hogy 2004. október 1. után is a 2003. tárgyévre vonatkozó befizetési kötelezettséget előíró szabály legyen alkalmazandó, akkor a MeHVM.r. 6. § (2) bekezdése ütközik a jogalkotó által elérni kívánt célba. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság eljárásának lefolytatását kérte.

1.3. A harmadik indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melynek tartalma megegyezik az utólagos normakontroll indítvánnyal. Emellett a panasz előterjesztője kérte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi II. [nyilvánvalóan III.] törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és a konkrét esetben való alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával történő megsemmisítését. Álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság ítéletében alkalmazott támadott rendelkezés ellentétes az EK Szerződés 234. cikk 3. bekezdésében foglaltakkal, azért az, az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésébe, valamint a 7. § (1) bekezdésébe ütközik.

2. Tekintettel arra, hogy 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 (a továbbiakban: Ügyrend) (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a folyamatban levő ügyeket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

## II.

1. Az Alkotmánynak az indítványokkal érintett rendelkezései:

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

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

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

2. Az IHM.r.-nek az indítványokkal érintett és támadott rendelkezései:

„6. § (1) Ez a rendelet április 30-án lép hatályba.

(2) Az Egyetemes Távközlési Támogatási Alapba fizetendő hozzájárulás és a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásának módjáról szóló 4/2002. (I. 26.) MeHVM rendelet (a továbbiakban: MeHVM rendelet), és az azt módosító 10/2003. (VI. 27.) IHM rendelet 2–5. §-a,

valamint e rendelet 1. számú melléklete 2004. október 1-jén hatályát veszti.

(3) A 2003. tárgyévben nyújtott egyetemes szolgáltatásokhoz kapcsolódó befizetési kötelezettségek és nyújtható támogatások mértékét a MeHVM rendelet rendelkezései alkalmazásával kell megállapítani azzal, hogy a tárgyév meghatározására, az adatszolgáltatási, a ki- és befizetési határidőkre, valamint a Kassza eljárásaira az Eht.-ban és a Korm. rendeletben meghatározott szabályok, illetve határidők az irányadóak. Ahol a MeHVM rendelet Egyetemes Távközlési Támogatási Alapot említ, ott Kasszát kell érteni.

(4) A Kasszába fizetendő hozzájárulás megállapítása során a szolgáltatók a 2003. tárgyévre vonatkozó auditált kimutatásokat e rendelet 1. számú melléklete szerinti bontásban, a 2004. és azt követő tárgyévre vonatkozó auditált kimutatásokat e rendelet 2. számú melléklete szerinti bontásban kötelesek benyújtani.” (...)

*Az 1. sz. melléklet kivonata:*

Adatlap  
az elektronikus hírközlési szolgáltatók által a 2003. tárgyévre az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás megállapításához

a) a MeHVM rendelet 5. § (3) és (5) bekezdése szerinti tételek:

Szolgáltatási piac megnevezése	Szolgáltatási időszak (ha nem a teljes év)		Nettó árbevétel Ft
	mettől (2003. ...)	meddig (2003. ...)	

*A 2. sz. melléklet kivonata:*

Adatlap  
az elektronikus hírközlési szolgáltatók által a 2004. és az azt követő tárgy évekre az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás megállapításához

2. Az IHM rendelet 2. § (2) bekezdése szerinti tételek:

Szolgáltatás megnevezése	Szolgáltatási időszak (ha nem a teljes év)		Tárgyévi értékesítési nettó árbevétel Ft
	mettől (.... év ....)	meddig (... év ...)	

### III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Egyetemes Távközlési Támogatási Alap, későbbi nevén Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kassza jogi természetét, funkcióját, célját, valamint az arra vonatkozó jogszabályokat tekintette át.

1.1. A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (a továbbiakban: Hkt.) 47. §-a vezette be az egyetemes hírközlési szolgáltatás, ezen belül az egyetemes távközlési szolgáltatás fogalmát. A Hkt. 53. §-a felhatalmazást adott az egyetemes szolgáltatás nyújtásából adódó pénzügyi teher mérséklésére szolgáló Egyetemes Távközlési Támogatási Alap létrehozására. Az Eht. a Hkt.-t hatályon kívül helyezte, azonban az Eht. 122. §-a létrehozta az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszát (a továbbiakban: Kassza), mely az Egyetemes Távközlési Támogatási Alap jogutódja lett. A Kassza létrehozására, működésére, forrásaira, felügyeletére, felhasználására és megszüntetésére vonatkozó részletes szabályokat a Kormány határozza meg. A Kassza jogi személy, melyet a miniszter irányításával a hatóság kezel, pénzügyi-számviteli ellenőrzését az Állami Számvevőszék végzi.

A Kassza saját tőkéje nem osztható fel, saját vagyona, bevételei és jövedelme után sem társasági adó, sem helyi adó, sem illeték fizetésére nem kötelezhető, pénzeszközei nem vonhatók el. A Kasszához történő be- és kifizetések után áfa-fizetési kötelezettség nem keletkezik. A Kasszával kapcsolatos befizetéseket legkésőbb a tárgyévet követő év augusztus 15-éig, a kifizetéseket pedig a tárgyévet követő év szeptember 30-áig kell teljesíteni. Az elektronikus hírközlési szolgáltatók – az alkalmazott technológiától függetlenül – a telefonszolgáltatás, az egyetemes szolgáltatás keretében nyújtott telefonszolgáltatás igénybevételével nyújtott internetszolgáltatás és az ehhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások nyújtásából származó – külön jogszabályban meghatározott – éves értékesítési nettó árbevételüknek a finanszírozási szükséglet alapján külön jogszabály szerint a hatóság által meghatározott mértékét kötelesek a Kassza javára befizetni. A befizetés összege nem haladhatja meg a befizetést teljesítő éves értékesítési nettó árbevételének 0,5 százalékát. Nem kötelesek a Kassza javára befizetést teljesíteni azon szolgáltatók, amelyeknek az ily módon számított árbevétele nem éri el a miniszter által rendeletben megállapított éves mértéket, valamint azok a jogelőd nélkül alakult gazdasági társaságok, amelyek alapításának időpontjától a fizetési kötelezettség megállapításának időpontjáig két év nem telt el. A Kassza bevétele kizárólag az egyetemes szolgáltatás támogatására, illetve piacelhagyás következtében szükséges átmeneti intézkedések miatt felmerülő rendkívüli kiadások és a Kassza működését szolgáló költségek fedezetére fordítható, más célra nem használható fel. A befolyt bevételekről és azok felhasználásáról készült kimutatást a külön jogszabályban meghatározott tartalommal a miniszter évente közlésezi.

1.2. A törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás szerint az egyetemes szolgáltató nettó elkerülhető költségeinek megtérítését a Kassza végzi. A Kasszába az elektronikus hírközlési szolgáltatók a finanszírozási szükséglet mértékéig befizetéseket eszközölnek értékesítési nettó árbevételük alapján. A Kassza befolyt bevételeiből

egyenlíti ki az egyetemes szolgáltatók egyetemes szolgáltatásból eredő jogos támogatási igényeit. A hatóság által megállapított díjak és bírságok, valamint a Kasszába történő fizetési kötelezettségek adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek. Az Európai Unió irányelvvel összhangban az egyetemes szolgáltatást nyújtók meghatározott feltételek fennállta esetén – a többi piaci szereplő befizetéseiből finanszírozott – támogatásra lehetnek jogosultak. A törvény szerint annak az egyetemes szolgáltatónak, amely támogatásra tart igényt, az egyetemes szolgáltatás nettó elkerülhető költségeit tartalmazó, auditált kimutatást kell készítenie. A miniszter ennek alapján mérlegeli, hogy az adott szolgáltató számára az egyetemes szolgáltatás nyújtása méltánytalan terhet jelent-e. Amennyiben a miniszter megítélése szerint méltánytalan terhet jelent, az egyetemes szolgáltató legfeljebb a kimutatott nettó elkerülhető költségei mértékének, vagy az egyetemes szolgáltatási szerződése szerint ennek egy meghatározott részének megfelelő támogatást igényelhet az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszától.

1.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Kassza az államháztartás egyik alrendszerének részét képező, a távközlési infrastruktúra fejlesztését szolgáló hivatott, törvényi felhatalmazás alapján létrehozott, a szolgáltatók befizetéseiből álló pénzalap. A távközlési piac technikailag egy köztudottan gyorsan fejlődő, dinamikus, nagy költségigényű ágazat, ahol a magántőke bevonásával – jelen esetben a szolgáltatók általi befizetéssel és újraelosztással – valósul meg az egyetemes szolgáltatás támogatása. Ez a mechanizmus hivatott továbbá kiegészíteni az e területen igénybe vehető állami, illetve Európai Unió pénzügyi fejlesztési forrásokat is. A magántőke ilyen módon történő – szigorú szabályokhoz kötött – redisztribúciója egyfajta kiegyenlítő szerepet tölt be, melynek további funkciója – a hatékony gazdasági verseny megteremtése és fenntartása mellett – a szolgáltatást igénybe vevők kiszolgáltatott helyzetéből eredő hátrányok kompenzálása, azaz a fogyasztók védelme. Az Eht. indokolása szerint az egyetemes szolgáltatási szabályozás elsődleges célja a telefon hálózathoz és az azon nyújtott meghatározott szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségének biztosítása mindenki számára. Az egyetemes szolgáltatási körbe vont szolgáltatásoknak az ország minden lakosa számára elérhetőnek kell lenni lakóhelytől függetlenül és e szolgáltatásoknak megfizethető áron kell rendelkezésre állnia. A törvény alapján egyetemes szolgáltatást a miniszter által kijelölt egyetemes szolgáltatók nyújthatják. A miniszter biztosítja, hogy a megfizethető egyetemes szolgáltatások az ország egész területén elérhetőek legyenek, a verseny a legkevesbé torzuljon, és olyan szolgáltatókat jelöl ki, amelyek az egyetemes szolgáltatásokat a leghatékonyabban (azaz a lehető legkisebb támogatási igény mellett) képesek nyújtani.

Az Eht. és annak részletszabályait tartalmazó végrehajtási rendeletek együttesen határozzák meg a befizetési

kötelezettség és a támogatásra való jogosultság alapvető szabályait. Ezek a rendelkezések azonban a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) háttér-szabályaival komplexen értelmezendők. A Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályból vagy hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ebben az esetben – jogszabály vagy hatóság eltérő rendelkezése hiányában – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Továbbá a Ptk. 226. § (1) bekezdése értelmében jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek.

Mindezen rendelkezésekből az következik, hogy a jogalkotó egy olyan komplex szabályrendszert alkotott a Kassza vonatkozásában, ahol a közjogi és a magánjogi elemek társításával jogszabály keletkezteti a törvényes kötelmet. A vonatkozó jogszabályok értelmében ez azt jelenti, hogy a befizetési kötelezettséget, valamint a befizetendő és visszatérítendő összeg nagyságát jogszabály határozza meg, így a kötelezettség a törvény erejénél fogva (ex lege) keletkezik, a hatósági határozat pedig pusztán a jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható kötelezettség végrehajtható formája. A jogszabályi kötelmi kötelezettség a „kötelezetre szabott” egyedi hatósági határozattal válik esedékessé, illetve annak alapján érvényesíthető a jogosultság (támogatás) is.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályt abból a szempontból vizsgálta meg, hogy az az indítványban és a bírói kezdeményezésben foglalt indokok alapján sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményét, valamint erre alapítottan – a jogszabálynak az indítványozó által vélt kiterjesztő értelmezésével – az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot.

2.1. Az IHM.r. 6. § (3) bekezdését az egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai deregulációjáról szóló 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet 15. § 22. pontja 2008. május hó 16. napjával hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság főszabály szerint a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. Hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróság akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). A konkrét normakontroll két esetben, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdésében foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Al-



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

A jelen ügyben az indítvány utólagos normakontroll, valamint az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés, ezért az Alkotmánybíróság a támadott – és időközben hatályon kívül helyezett – rendelkezés alkotmányosságát a bírói kezdeményezés vonatkozásában vizsgálta meg érdemben, az utólagos normakontroll tekintetében pedig az indítvány tárgyában indult eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a bírói kezdeményezést vizsgálta meg abból a szempontból, hogy sérül-e a jogbiztonság követelménye az indítványozó által megjelölt azon indok folytán, hogy a szabályozás vélt el-  
lentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: az indítványozó által felvetett értelmezési problémák a jogalkalmazó szervek – végső soron a Legfelsőbb Bíróság – által feloldhatóak. Jelen ügyben a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a MeHVM.r.-nek a 2003. évre történő alkalmazhatóságára nem hatott ki annak hatályon kívül helyezése a 6. § (3) bekezdésében foglalt átmeneti szabály miatt. A támadott rendelkezés pontosan a hatályon kívül helyezett jogi norma egyes szabályai hatályának fenntartását, azoknak meghatározott naptári évben már létrejött törvényes kötelekre történő tovább alkalmazhatóságát szolgálja. Erre figyelemmel a bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság elutasította. Mivel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét nem állapította meg, ezért az indítványozó által ezzel összefüggésben pusztán megemlített, az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésének a sérelmét nem vizsgálta.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az alkotmányjogi panaszt vizsgálta meg abból a szempontból, hogy előterjesztésének törvényi feltételei fennállnak-e.

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

A 41/1998. (X. 2.) AB határozat alapján azonban lehetséges, hogy a kifogásolt alapjogsértés a rendkívüli eljárás során, így a perújítási eljárásban, illetőleg a felülvizsgálati rendkívüli eljárásban következik be. Törvényi lehetőség van ugyanis arra, hogy a felülvizsgálati bíróság a jogerős határozatot hozó bíróság álláspontjától eltérő érdemi álláspontot foglaljon el. Ha a felülvizsgálati bíróság határozata az ügyet ilyen módon zárja le jogerősen, az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott törvényi ha-

táridő a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől veszi kezdetét, mert hisz az alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat folytán kerül csak abba a helyzetbe, hogy az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét és az emiatt bekövetkezett alkotmányos alapjogsértést állítsa és panaszolja. Ezért minden ilyen esetben az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott, az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerinti törvényi határidő a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított hatvan nap. Az Alkotmánybíróság megállapította, 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 jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani (ABH 1998, 306, 301–311.).

3.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37.383/2005/7. számú ítéletét a Fővárosi Bíróság 7.K.30.829/2005/21. számú tértivevényel kézbesítette, melyet az indítványozó jogi képviselője 2006. május 26. napján vett kézhez. A jogerős ítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panaszát az indítványozó a kézbesítéstől számított 60 napon túl, 2006. július hó 28. napján személyesen terjesztette elő az Alkotmánybíróságra. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszhoz igazolási kérelmet is csatolt.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó által benyújtott igazolási kérelemben foglaltak az indítványozó késedelmének kimentéseként nem voltak figyelembe vehetők, mivel az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglalt határidő elmulasztása esetén sem az Abtv., sem más jogszabály nem teszi lehetővé igazolási kérelem előterjesztését.

Az 1018/B/1998. AB határozat az igazolási kérelem jogintézménye tekintetében – konkrét ügyben de – általános érvennyel is kifejtette, hogy az igazolási kérelem benyújtásának lehetővé tételére nincsen Alkotmányból levezethető jog (ABH 2002, 887, 892.).

A fentiek alapján megállapítható, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszja elkésztett. Ezért azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

4. Az Alkotmánybíróság az MeHVM.r. hatályon kívül helyezését követő tovább alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvánnyal összefüggésben az alábbiakat állapította meg. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § a)–h) pontjai határozzák meg. Ez a felsorolás nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a hatályon kívül helyezett jogszabálynak a hatályon kívül helyezést követő tovább alkalmazhatósága kizárásának megállapítását. Így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a MeHVM.r. hatályon kívül helyezését követő tovább alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatára sem. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az

Ügyrend 29. § b) pontja alapján az indítványt ebben a részében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2008. június 17.

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

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

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

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

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

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

## 86/D/2007. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 271. § (1) bekezdésének *l)* pontja, a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 60. § (7) bekezdése, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXX. törvény 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az annak megállapítására irányuló kérelmet, hogy a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 63/B. § alapján hozott bírósági határozatokra a törvény 60. § (7) bekezdése nem vonatkozik, visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Gfv. XI. 30.384/2006/2. számú végzésével szemben benyújtott, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 271. § (1) bekezdésének *l)* pontja, a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 60. § (7) bekezdése, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952.

évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXX. törvény 22. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az indítványozó elsődlegesen alkotmányjogi panasszal élt a Legfelsőbb Bíróság Gfv. XI. 30.384/2006/2. számú, a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító végzése ellen, másodlagosan az alábbiakban részletesen megjelölt jogszabályi rendelkezések tekintetében utólagos normakontroll iránti kérelmet terjesztett elő.

Álláspontja szerint a jogbiztonság követelményébe ütközik, hogy a „felülvizsgálati kérelem kizártságára vonatkozó joganyag egyértelműen nem állapítható meg”. A jogszabályi háttér tekintetében előadta, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) korábban hatályos 271. § *f)* pontja a felszámolási eljárás befejezéséről hozott végzés elleni felülvizsgálat lehetőségét kizárta. A Pp. módosításáról szóló 2005. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Ppmód.) ezen rendelkezést a Pp.-ből a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 60. § (7) bekezdésébe helyezte át. Az indítványozó szerint e rendelkezés [Cstv. 60. § (7) bekezdés] nem alkalmazható az egyszerűsített felszámolási eljárás befejezéséről hozott végzés tekintetében, azaz úgy véli, hogy a Ppmód. a Cstv. 60. § (7) bekezdésének hatályát nem terjesztette ki az egyszerűsített felszámolási eljárásra. Előadta azt is, hogy e módosítás miatt a Pp.-be az a szabály is beépítésre került, hogy nincs helye felülvizsgálatnak, ha azt a törvény kizárja [Pp. 271. § (1) bekezdés *l)* pontja].

Hivatkozott arra, hogy a Cstv. 60. § (7) bekezdése a felülvizsgálat kizárásával „végleges tulajdonelvonást jelent a hitelezőktől, mely a tulajdonhoz való alapvető jogot sérti”. Az indítványozó szerint „a Pp. 271. § (2) bekezdésével szemben [felülvizsgálat kizártsága olyan vagyoni ügyben, amelyben a felülvizsgálati kérelemben vitatott érték az egymillió forintot nem haladja meg] a Cstv. 60. § (7) bekezdése indokolatlan megkülönböztetést jelent” [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés]. Előadta továbbá, hogy „az ilyen szabályozás sérti a gazdasági verseny szabadságát [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] is, (...) mert a vagyont elvesztő személy a továbbiakban nem tud a gazdasági versenyben részt venni”. Sérti továbbá a törvény előtti egyenlőséget [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], mert „csak annak van rendkívüli jogorvoslati joga, aki ilyen vagyoni igényt támasztott”, valamint sérti a jogorvoslatihoz való jogot [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] is.

Az indítványozó szerint a „Ppmód. 14. §-a, 19. §-a valamint a 22. §-a, illetve az ezen rendelkezésekkel érintett Cstv., valamint Pp. rendelkezések” ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, és a 9. § (1) bekezdésével, továbbá sértik a 13. § (1) és (2) bekezdését, az 57. § (1) és

(5) bekezdéseit, valamint a 70/A. § (1) bekezdését is. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Cstv. 63/A. §-a (egyszerűsített felszámolás) [nyilvánvalóan 63/B. §] alapján hozott bírósági határozatokra a Cstv. 60. § (7) bekezdése nem vonatkozik, továbbá kérte a Cstv. 60. § (7) bekezdésének megsemmisítését. Végül indítványozta a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazásának visszamenőleges kizárását is.

2. A Pp. 2006. január 1-ét megelőzően hatályos 271. § f) pontja kizárta a felszámolási eljárás befejezéséről hozott végzés elleni felülvizsgálatot. A Ppmód. 14. §-a a felülvizsgálatról rendelkező XIV. fejezet egészét újraalkotta, és a Ppmód. 19. § (2) bekezdése a támadott rendelkezést a Cstv. 60. § (7) bekezdésébe helyezte át. A Pp. mód 22. § (2) bekezdése értelmében a 14. § rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben akkor kell alkalmazni, ha az ügyben a bíróság a törvény hatálybalépésekor még nem hozott jogerős határozatot. Ha a jogerős határozatot a bíróság a törvény hatálybalépése előtt már meghozta, úgy a felülvizsgálatra a korábban hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni.

3. Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg (ABH 2003, 74, 81.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság kizárólag a Pp. 271. § (1) bekezdésének l) pontját, a Cstv. 60. § (7) bekezdését, valamint a Ppmód. 22. § (2) bekezdését vizsgálta meg.

## II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„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.”

„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.”

„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 Pp.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„271. § (1) Nincs helye felülvizsgálatnak (...)

l) ha azt törvény kizárja.”

3. A Cstv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„60. § (7) A felszámolási eljárás befejezéséről hozott végzés ellen nincs helye felülvizsgálatnak.”

4. A Ppmód.-nak az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„22. § (2) Az 1. § és a 14. § rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben akkor kell alkalmazni, ha az ügyben a bíróság a törvény hatálybalépésekor még nem hozott jogerős határozatot. Ha a jogerős határozatot a bíróság a törvény hatálybalépése előtt már meghozta, úgy a felülvizsgálatra a korábban hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen indítvány tárgya kizárólag a Pp. 271. § (1) bekezdésének l) pontja, a Cstv. 60. § (7) bekezdése, valamint a Ppmód. 22. § (2) bekezdése. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az indítvány egyrészt alkotmányjogi panaszt, másrészt utólagos normakontroll iránti kérelmet tartalmaz.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

2.1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése kimondja: Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvosla-

ti lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéseket (feltételeket) az alkotmányjogi panasz elbírálása során együttesen kell értelmezni és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.; 663/D/2000., ABH 2003, 1223, 1228.]

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő, vagyis az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 41/1998. (X. 2.) AB határozatban alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy „ha a panaszolt alapjogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, (...) az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat hozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől kell számítani.” (ABH 1998, 306.) A határozat indokolása azt is tartalmazta, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtására irányadó határidő számítására vonatkozó álláspont csak akkor alkalmazható, ha a felülvizsgálati bíróság határozata az ügyet jogerősen eldönti. (ABH 1998, 306, 311.)

Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság felülvizsgálati kérelmet (indítványt, kifogást) hivatalból elutasító jogerős végzése nem minősül érdemi, ügydöntő határozatnak, ezért ellene nincs helye alkotmányjogi panasznak. Az ügy szempontjából érdemi döntésnek – éppen a felülvizsgálat kizártsága folytán – a másodfokon eljáró bíróságok jogerős határozata tekinthető. (663/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1223, 1229.; 967/D/2000. AB végzés, ABH 2004, 2070, 2072.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1637.; 189/D/2002. AB határozat, ABH 2005, 1070, 1073.; 448/D/2002. AB végzés ABH 2006, 2258, 2260.)

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a beadvány nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek, mert a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelmet elutasító végzése nem tekinthető az indítványozó jogvitás ügyében meghozott érdemi döntésnek. Az ügy szempontjából jogerős határozatot a másodfokú bíróság 2006. április 21. napján hozta. Az indítványozó – a jogszabályban kizárt felülvizsgálati eljárás befejezését követően – 2007. január 22. napján nyújtotta be alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróságra, ami így nyilvánvalóan elkésett.

Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közléséről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *e*) pontja alapján visszautasította.

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy az utólagos normakontroll indítvánnyal támasztott jogszabályi rendelkezések sértik-e az indítványozó által megjelölt okokból az indítványban megjelölt alkotmányi rendelkezéseket.

2.2.1. Az indítványozó szerint a Ppmód. 22. § (2) bekezdése sérti a jogállamiság követelményét, mivel a felülvizsgálati kérelem kizártságára vonatkozó joganyag nem állapítható meg egyértelműen. A Ppmód. 22. § (2) bekezdése szerint a Ppmód. 14. §-át – azaz a felülvizsgálat teljes szabályrendszerét – a folyamatban lévő ügyekben akkor kell alkalmazni, ha az ügyben a bíróság a törvény hatálybalépésekor még nem hozott jogerős határozatot. Ha a jogerős határozatot a bíróság a törvény hatálybalépése előtt már meghozta, úgy a felülvizsgálatra a korábban hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogbiztonság követelményének sérelmével összefüggésben – számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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 – 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 ezzel összefüggésben megállapítja, hogy a támasztott jogszabály világos, érthető és megfelelően értelmezhető, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordoz, a jogbiztonság alkotmányos követelménye nem sérül, ezért a jogbiztonság sérelmének megállapítására irányuló indítványt a Ppmód. 22. § (2) bekezdése vonatkozásában elutasította.

2.2.2. Az Alkotmánybíróság a Pp. 271. § (1) bekezdésének *l*) pontját, valamint a Cstv. 60. § (7) bekezdését az indítványnak megfelelően együttesen kezelve vizsgálta meg azoknak az indítványozó által vélt alkotmányellenességét.

Az indítványozó szerint az, hogy a felülvizsgálatot a törvény kizárhatja, valamint hogy a felszámolási eljárás befejezéséről hozott végzés tekintetében a felülvizsgálat kizárt, nem eredményezheti azt, hogy a Cstv. 60. § (7) bekezdése az egyszerűsített felszámolási eljárásra is alkalmazható lenne, ezért az álláspontja szerint a jogbiztonság sérelmét eredményezi. Úgy vélte ugyanis, hogy az egyszerűsített felszámolási eljárásban a felszámolási eljárás ezen rendelkezése nem kerülhet alkalmazásra.

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. [Pl. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]

A 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 jogszabályok tartalma nem utal a norma értelmezhetlenségére, eltérő értelmezésére, kiszámíthatatlanságára, vagy túlzottan általános megfogalmazására, így nem eredményez jogbizonytalanságot sem. Ezt támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság jelen ügy tárgyát képező végzésében alkalmazott indokolása is.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések kizárólag egyféleképpen értelmezhetők, azok megfelelnek a normavilágossággal szemben támasztott követelményeknek, ezért nem megalapozottak azon indítványozói hivatkozások, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményét sértik. Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2.2.3. Végül az indítványozó úgy vélte, hogy a Pp. 271. § (1) bekezdésének *l)* pontja, valamint a Cstv. 60. § (7) bekezdése sérti a gazdasági verseny szabadságát, a tulajdonhoz való jogot, valamint a törvény előtti egyenlőséget és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezen alkotmányi rendelkezések, valamint a Pp. és a Cstv. támadott rendelkezései között 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.]. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

2.2.4. Az indítványozó szerint a felszámolási eljárás befejezéséről hozott végzés elleni felülvizsgálat kizártsága sérti a jogorvoslathoz való jogot is [Alkotmány 57. § (5) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „az 1/1994. (I. 7.) AB határozat óta követett gyakorlata szerint a felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. (...) [A] jogorvoslathoz való jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többletlehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. (ABH 2003, 1223, 1230.)” (ABH 2004, 551, 571–572.). Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

3. Azon kérelemmel összefüggésben, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Cstv. 63/B. § alapján hozott bírósági határozatokra a Cstv. 60. § (7) bekezdése nem vonatkozik, az Alkotmánybíróság utal arra, hogy hatáskörét az Alkotmány 32/A. §-a, valamint az Abtv. 1. § *a)–h)* pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogalkalmazói jogértelmezés tartalmának megállapítását, így az Alkotmánybíróságnak erre nincs hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján az indítványt ebben a részében visszautasította.

4. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította, a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt pedig elutasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezések konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát mellőzte (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935–936.).

Budapest, 2008. június 10.

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

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

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

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

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

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

**555/B/2007. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

## h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény 11. § a) pontjának alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Bugyi Nagyközség Településszerkezeti Terve és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 22/2002. (X. 3.) számú rendelete 34. § (1) bekezdés első mondata, (2), (3), (6) bekezdéseinek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére, a 35. § (1), (2), 40. § (1), 47. § (1), 55. § (1)–(3) bekezdéseinek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság Bugyi Nagyközség Településszerkezeti Terve és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 22/2002. (X. 3.) számú rendelete 34. § (1) bekezdés második mondatának az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére és a 2. § (1) bekezdésére, a 40. § (1) és a 47. § (1) bekezdésének az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére alapított alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság Bugyi Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 137/2002. (IX. 30.) számú határozata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

1. Az indítványozó alkotmányellenesnek tartja és megsemmisíteni kéri az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: OTrt.) 11. § a) pontját, amely rendelkezés szerint bányafektetés és bányanyitás akkor engedélyezhető, ha azt az érintett település helyi építési szabályzata és a szabályozási terve nem zárja ki. Az indítványozó érvelése szerint a támadott rendelkezés úgy ösztönöz önkormányzati rendeletalkotásra, hogy egyben a külszíni bányászati tevékenység gyakorlásának „teljes tilalmát sugallja” korlátozás és a szükséges időtartam meghatározása nélkül. A támadott rendelkezés sérti a tulajdonra vonatkozó alkotmányos alapjogot, így az Alkotmány 8. § (2), 9. § (1), 10. § (1) és a 13. § (1) bekezdéseiben írtakat, valamint a bányavállalkozó oldalán a

foglalkozás szabad megválasztásával kapcsolatos alkotmányos alapjogot [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés]. Ezen túlmenően a támadott törvényhely sérti az Alkotmány 70/K. § rendelkezését is azzal, hogy a bányavállalkozó e sérelmét a rendes bírósági úton nem orvosolhatja.

2. Az indítványozó alkotmányellenesnek tartja a Bugyi Nagyközség Településszerkezeti Terve és Helyi Építési Szabályzatáról szóló 22/2002. (X. 3.) számú (a továbbiakban: Ör.) 34. § (1)–(3) és (6) bekezdéseit, mely rendelkezések szerint bányászati tevékenység kizárólag a külszíni bányaművelésű területek övezetében folytatható azzal, hogy „új külszíni bányanyitás kizárólag a Településszerkezeti Terv és a Külterületi Szabályozási Terv módosításával történhet.” Ezzel összefüggésben az alkotmányellenesség megállapítását kéri az indítványozó az Ör. 40. § (1) és a 47. § (1) bekezdéseire, mely rendelkezések alapján mezőgazdasági, illetve erdőterület „külszíni bányaművelésű területek övezetébe” nem sorolható át. A támadott rendelkezések a más terület-felhasználási egységbe, illetve övezetbe történő átsorolást csak a külterületi szabályozási terv módosításával teszik lehetővé. E rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközve, a jogbiztonságot sértő módon „korlátlan és objektív feltételek meghatározása nélküli mérlegelési felhatalmazást” adnak a jegyzőnek, mely az Ör. 35. § (1) és (2) bekezdéseit is alkotmányosan aggályossá teszi azzal, hogy „más szervet megillető hatásköri és eljárási szabályokat is sért.” Az indítvány tartalmából következően, a támadott Ör. rendelkezések magasabb szintű jogszabályok tartalmával is ellentétesek, így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is sértik. Az Ör. VIII. fejezet záró rendelkezésének, így az 55. §-nak – a jogbiztonság sérelme okán –, illetve „szükség szerint” az Ör. egészének megsemmisítését is kéri az indítványozó.

3. Az indítványozó álláspontja szerint a jogbiztonságot, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti Bugyi Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 137/2002. (IX. 30.) számú határozata, (a továbbiakban: H.) amelyben jóváhagyta és elfogadta a 18/200. tervszámú, Bugyi Nagyközség Településszerkezeti Tervét. A vélt alkotmányellenesség a támadott határozat kihirdetésével függ össze, amit követően az indítványozó kérésére sem eredeti, sem hiteles másolat, csak egy „sajátosan hitelesített, aláírás nélküli HÉS” került részére átadásra, ezért kéri a határozat megsemmisítését.

## II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következőkre alapozta:

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

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

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

„10. § (1) A magyar állam tulajdona nemzeti vagyon.”

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

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

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

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

## 2. Az OTrt. támadott rendelkezése:

„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;”

## 3. Az Ör. támadott rendelkezései:

„Külszíni bányaművelésű területek övezete”

„34. § (1) 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.

(2) A közigazgatási területen bányaművelés kizárólag 1993. évi XLVIII. tv. és végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet, továbbá a termőföldről szóló 1994. évi LV. tv. előírásai szerint folytatható.

(3) Bányaművelés kizárólag jóváhagyott tájrendezési előterv birtokában kezdhető meg, a művelés és az abban foglaltak szerint folytatható, a rekultiváció pontos végrehajtásáról a bányatulajdonos köteles gondoskodni.

(6) Bányaterület rekreációs célú utóhasznosítása, ill. beépítésre szánt területként való utóhasznosítása a befejezett rekultivációt követően kizárólag rendezési terv alapján történhet.”

„35. § (1) A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. tv. 26. §-a és ezen tv. végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 11. § (6)f) pontja szerinti tájrendezési előterv elfogadásához az önkormányzat jegyzője abban az esetben járul hozzá, ha a

a) tájrendezési előterv tartalmazza a művelés során figyelembe veendő környezetbe illesztési szempontokat, ezek érdekében szükséges művelési előírásokat tartalmaz,

b) a bányászat során kialakuló tó felületek nagysága, alakja, a rézsűk hajlásszöge, a parti sávok kialakítása megfelelő a tájbaillesztési, és a terület újrahasznosítási szempontjainak,

c) a parti sáv kialakíthatósága, továbbá a szükséges rekultiváció elvégezhetősége érdekében a keletkező kavicsbányatavak mellett a partéltől számított legalább 50 m széles területet szabadon kell hagyni,

d) a termőföldről szóló 1994. évi LV. tv. szerinti humuszgazdálkodási tervet tartalmaz.

A humuszgazdálkodás keretében előnyben kell részesíteni azokat a javaslatokat, amelyek révén a letermelésre kerülő humusz a közigazgatási területen marad.

(2) A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. tv. 36. § -a és ezen tv. végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 22. §-a szerinti tájrendezési terv elfogadásához az önkormányzat jegyzője abban az esetben járul hozzá, ha tájrendezési terv tartalmazza:

a) az újrahasznosítási célnak megfelelő létesítmények elhelyezését,

b) finom tereprendezési tervet,

c) növénykiültetési tervet is tartalmazó zöldfelületi tervet, a növénykiültetési terv készítése során a térségben honos fajok alkalmazását előnyben kell részesíteni.

d) a tervezett utóhasznosításnak megfelelő bányató vízminőség biztosítása érdekében teendő intézkedési javaslatokat.”

*Mezőgazdasági rendeltetésű terület*

„40. § (1) 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.”

*Erdőterület*

„47. § (1) A Külterületi szabályozási terven erdőterületként feltüntetett területek más terület-felhasználási egységbe csak az általános rendezési terv módosításával sorolhatók át.

Erdőterület Külszíni bányaművelésű területek övezetébe nem sorolhatók át.”

*VIII. Záró rendelkezések*

„55. § (1) A rendelet a kihirdetés napján lép hatályba, mellyel egy időben a területre vonatkozó Bugyi ÁRT szabályozási előírásairól szóló 17/1998. (VII. 23.) és a 18/1998. (VII. 23.) KT sz. önkormányzati rendeletekben foglaltak hatályukat veszítik.

(2) A rendeletet a hatálybalépést követően indult ügyekben kell alkalmazni!

(3) A rendelet kihirdetéséről a Jegyző gondoskodik.”

## 4. Az indítványban támadott H. rendelkezése:

„Bugyi Nagyközség Önkormányzata 2347. Bugyi Beleznay tér 1. jóváhagyja és elfogadja a Bau-Urb Tervező és Tanácsadó Kft. (1112 Budapest, Dayka Gábor u. 94.) által elkészített 18/2000. tervszámú, Bugyi Nagyközség Településszerkezeti Tervét.”

## III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság először az OTrt. támadott 11. § a) pontjának alkotmányosságát vizsgálta a tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog szempontjából. Az indítványozó szerint az a rendelkezés, amely a bányafektetést és bányanyitást attól függően teszi engedélyezhetővé, ha azt az érintett település helyi építési szabályzata és szabályozási terve nem zárja ki, sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében, a 9. § (1) bekezdésében, a 10. § (1) és (2) bekezdéseiben és a 13. § (1) bekezdésében írt rendelkezéseket.

Az OTrt. megalkotását és a 2003. július 1-jei hatálybaléptetését indokolta az országos térszerkezeti súlypontok és erővonalak eltolódása, a határmenti térségek helyzetének átalakulása, és a szuburbanizálódási-agglomerálódási folyamat felgyorsulása, azaz olyan területi változások, amelyek országos szintű rendezést indokoltak. Így az OTrt. rögzíti az irányadó országos szintű kereteket a kiemelt térségek és a megyei területrendezési tervek elkészítéséhez. Az országos terv olyan keretterv, amelynek előírásai – megfelelő szintű elfogadásukat és pontosításukat követően – döntően az alacsonyabb szintű területrendezési, valamint a településrendezési terveken keresztül érvényesülnek.

1.1. Az OTrt. támadott előírása a bányászati tevékenység és a településrendezési terv előírásainak összehangolását biztosítja, azonban az alkalmazott megoldás az indítványozó szerint sérti a tulajdonra vonatkozó alkotmányos alapjogot.

Az Alkotmány 10. § (1) bekezdése szerint a „Magyar Állam tulajdona nemzeti vagyon”. A Polgári Törvénykönyvről szóló 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 első sorban a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Btv.) rendelkezik, ami a bányászati tevékenységet olyan állami monopól 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 tulajdonába megy át, egyúttal a kitermelt ásványi nyersanyag mennyiség után az államot megillető részesedést a bányajáradék intézménye biztosítja (Btv. 20. §). A Btv. fogalom-meghatározása alapján bányászat (bányászati tevékenység): ásványi

nyersanyagok kutatása, feltárása és kitermelése, valamint az ásványvagyon-gazdálkodás.

1.2. 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 ingatlanulajdonosok 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, megővését, illetve a bányatelek jogosítottjának ehhez fűződő kizárólagos jogát biztosítja, azonban a kitermelés megkezdésére nem jogosít. A kitermelés engedélyezésére, külön eljárási fázisban, a bányavállalkozó kérelmére – a bányatelek megállapítását követő öt éven belül – a bányakapitányság által jóváhagyott műszaki üzemi terv alapján kerülhet sor.

1.3. A hivatkozott, garanciális elemeket tartalmazó eljárási szabályok a Btv. alapelveit tükrözik. 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 energia-vagyon gazdálkodásával összhangban.” A tulajdonvédelemhez kapcsolódóan – az indítványozó szerint sérelmet szenvedett Alkotmány 10. § (1) bekezdésére és azzal szoros 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 tekintetben, 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 tekintetben: a monopóliumot milyen feltételekkel gyakorolja, illetőleg milyen feltételek mellett engedí át. A monopóliumtevékenység



nem lévén része a versenyszférának, sem az nem alkotmányellenes, ha a monopóljog 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 OTrt. támadott rendelkezése, amely a bányatelek-fektetés és a bányanyitás engedélyezhetőségét attól teszi függővé, ha azt az érintett település helyi építési szabályzata és szabályozási terve nem zárja ki, összhangban van 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. §].

1.4. Az indítványozó a támadott rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti alapvető jog lényeges tartalma korlátozási tilalmának, és a 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelmének sérelmét, valamint a 13. § (1) bekezdésének rendelkezésében biztosított tulajdonhoz való jog sérelmét is állítja, mivel a „teljes bányászati tilalom az ingatlantulajdonos alkotmányos alapjogának olyan korlátozását jelenti, amely más alapjog vagy alkotmányos elv védelme, érvényesülése érdekeivel egybevetve aránytalan és szükségtelen, ezért alkotmányellenes.”

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal foglalkozott az alapjogok korlátozhatóságának kérdésével és ennek során értelmezte az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, mely szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az alapjogi korlátozás vizsgálata során vizsgálati szempontként a korlátozás elkerülhetlensége, szükségessége és arányossága minősíti azt alkotmányossá vagy alkotmányellenessé. „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint valamely alapjog lényeges tartalmát az a korlátozás sérti, amely – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [6/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98.]

A tulajdonjog korlátozásával kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában részletesen kifejtette: „A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tar-

talmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvényenél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. 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 mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátozásokkal 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 tulajdonba más és más. A tulajdonhoz való jog alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon korlátozása és polgári jogi értelemben vett elvonása között húzódik. Az alkotmányos kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért.” (ABH 1993, 373, 379–381.)

Jelen esetben – az indítványozó álláspontjával ellentétben – az ingatlanon fennálló tulajdonjogból nem következik a bányászat joga. A bányászati jog az 1.2. pontban részletesen kifejtett előfeltételek teljesülése esetén gyakorolható, amelyek mellett az érintett ingatlan tulajdonjoga nem befolyásoló tényező. Ilyen körülmények között az OTrt. támadott 11. § a) pontjának rendelkezése, amely az érintett helyi önkormányzat építési szabályzatának és szabályozási tervének bányatelek-fektetésre és bányanyításra vonatkozó rendelkezésére utal vissza, nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány felhívott 8. § (2), 9. § (1) és a 13. § (1) bekezdéseiben foglalt tulajdonvédelmi rendelkezésekkel.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OTrt. 11. § a) pontja – a tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog szempontjából történő – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

1.5. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a bányászati tevékenység gyakorlása során azokban az esetekben merül föl a tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog sérelme, amikor közhatalmi korlátozásra kerül sor. Ebben az esetben a korlátozás módja és mértéke dönti el a reparáció módját és mértékét. Ennek megfelelően a Btv. szabályozási alapelveként rögzíti, hogy az ásványi nyersanyagok tulajdonjoga és az ingatlan tulajdonjoga egymástól elkülönül, az ásványi nyersanyagok az állam tulajdonában állnak, és ennek alapján a bányászat joga az államot illeti meg. A Btv. megtartja és tovább fejleszti a bányajog történelmi fejlődése során kialakult sajátos jogintézményeket, melyek egyrészt lehetővé teszik a bányászati tevékenység gyakorlását. Ennek érdekében a törvény megtartja a felszíni ingatlantulajdon korlátozására vonatkozóan kiala-

kult jogintézményeket, így az ingatlantulajdonos tūrési kötelezettségét, a bányaszolgálat alapításának jogát és a kisajátítás intézményét. Másrészről az ingatlantulajdon korlátozására vonatkozó jogok gyakorlásánál az azonnali és teljes kártalanítási kötelezettséget írja elő. A bányászati tevékenységgel más ingatlanában okozott károk (a bányakárok) megtérítésére az átlagosnál súlyosabb, szinte feltétlen felelősség elve az irányadó.

1.6. Az indítványozó az OTrt. 11. § a) pontjával összefüggésben az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének és a 70/K. § rendelkezésének sérelmét is állítja, kérve az alkotmányosértés tényének ezen okokból történő megállapítása mellett a támadott rendelkezés megsemmisítését.

Az Alkotmány felhívott 70/B. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.” A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. „A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni.” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 120–121.] A munkához való jog azonban nem jelenti azt, hogy bárkinek is joga volna meghatározott foglalkozás gyakorlására. Az indítványozó e vonatkozásban is alapos ok nélkül hozta összefüggésbe az ingatlan tulajdon jogát a munka és foglalkozás szabad megválasztásnak jogával.

Az Alkotmánybíróság a kifejtettekre tekintettel megállapítja, hogy az OTrt. támadott 11. § a) pontjának rendelkezése, amely az érintett helyi önkormányzat építési szabályzatának és szabályozási tervének bányatelek-fektetésre és bányanyitásra vonatkozó rendelkezésére utal vissza, nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány felhívott 70/B. § (1) bekezdésében írt munka és foglalkozás szabad megválasztásának alkotmányosan védett jogával, ezért a megsemmisítésre irányuló indítványt e tekintetben is elutasítja.

Az összefüggés hiányán alapuló elutasításra figyelemmel, az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtti érvényesíthetősége, mint az Alkotmány 70/K. §-ban biztosított alapjog sérelme fel sem merül.

2. Az indítványozó alkotmányellenesnek tartja az Ör. 34. § (1)–(3) és (6) bekezdéseit, melyek rendelkezései szerint bányászati tevékenység kizárólag a külszíni bányaművelésű területek övezetében folytatható azzal, hogy „új külszíni bányanyitás kizárólag a Településszerkezeti Terv

és a Külterületi Szabályozási Terv módosításával történhet.” Ezzel összefüggésben az alkotmányellenesség megállapítását kéri az indítványozó az Ör. 40. § (1) és a 47. § (1) bekezdéseire, melyek rendelkezései alapján mezőgazdasági, illetve erdőterület „külszíni bányaművelésű területek övezetébe” nem sorolható át. A támadott rendelkezések a más terület-felhasználási egységbe, illetve övezetbe történő átsorolást csak a külterületi szabályozási terv módosításával teszik lehetővé. E rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközve, a jogbiztonságot sértő módon „korlátlan és objektív feltételek meghatározása nélküli mérlegelési felhatalmazást” adnak a jegyzőnek, mely az Ör. 35. § (1) és (2) bekezdéseit is alkotmányosan aggályossá teszi azzal, hogy „más szervet megillető hatásköri és eljárási szabályokat is sért.” Az indítvány tartalmából következően, a támadott Ör. rendelkezések magasabb szintű jogszabály – a Btv. és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) – tartalmával is ellentétesek, így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is sértik. Az Ör. VIII. fejezet záró rendelkezésének, így az 55. §-nak – a jogbiztonság okán –, illetve „szükség szerint” az Ör. egészének megsemmisítését is kéri az indítványozó.

2.1. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal összefüggésben 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 (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja értelmében „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ra, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – 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/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az új indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat ABH 2002, 78, 81.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.]

Az Alkotmánybíróság az Ör. 34. § (1) bekezdés második mondatának, a 40. § (1) és a 47. § (1) bekezdéseinek alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése tekintetében, valamint a 34. § (1) bekezdés második mondatának az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tekintetében már elvégezte, és az 1048/B/2005. AB határozatában megállapította: az Ör. támadott rendelkezései sem az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sem a 2. § (1) bekezdését nem sértik, ezért az indítványt elutasította. (ABH 2008,

673, 679.) Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben az indítvány már érdemben elbírált jogszabályi rendelkezéssel azonos jogszabályi rendelkezésre irányul, és az indítványozó az Alkotmány ugyanazon rendelkezéseire, azonos összefüggésre hivatkozva kéri az Ör. 34. § – második mondatát is magába foglaló – (1) bekezdése, a 40. § (1) és a 47. § (1) bekezdései alkotmányellenessége megállapítását, „ítélt dolog” áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben az eljárást megszüntette.

2.2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az Ör. 34. § (1) bekezdés első mondata, a (2), (3) és (6) bekezdés alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdéssel összefüggésben.

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 a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: 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 élel 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 jogalkotásra.” (ABH 1998, 155.)

2.3. 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 tar-

talmaz 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.

2.4. Az Ör. érintett 34. §-a külszíni bányaművelésű területek övezetére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. A támadott (1) bekezdés első mondata szerint az övezetbe a Külterületi szabályozási terven lehatárolt külszíni bányaterületek tartoznak, bányászati tevékenység kizárólag ebben az övezetben folytatható. A (2) bekezdés rendelkezése szerint a közigazgatási területen bányaművelés kizárólag a Btv. és a végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r. 1.), valamint a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Földtv.) előírásai szerint folytatható. Ennek megfelelően a támadott (3) bekezdés a bányaműveléssel összefüggő tájrendezési előtervre, míg a (6) bekezdés a bányaterület rekreációs célú utóhasznosítására vonatkozó rendelkezéseket foglalja össze. Az indítványozó álláspontja szerint e támadott rendelkezések ellentétesek magasabb szintű jogszabályokkal, így a Btv. és az Étv. – pontosan meg nem határozott – rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság a felhívott jogszabályokhoz kapcsolódóan megállapította, hogy időközben részlegesen hatályba lépett a Btv. végrehajtásáról szóló Korm.r. 1. módosításáról szóló 57/2008. (III. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r. 2.).

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 felhasználásának 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 érdek összeütközések 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 kötelezett-

segeket 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.

E szabályozás koherenciáját erősíti a már részletesen hivatkozott OTrt. melynek támadott 11. §-a a bányászati tevékenység és a településrendezési terv előírásainak összhangját biztosítja. Ebben a szabályozási környezetben tekinti az Ör. támadott 34. § (2) bekezdésének rendelkezése ágazati törvényként irányadónak a Btv.-t és a végrehajtásáról szóló Korm.r. 1.-t, valamint a Földtv.-t. Ebből következően tartalmazza támadott 34. § (3) bekezdés a tájrendezési előtervre, míg a (6) bekezdés a bányaterület rekreációs célú utóhasznosítására vonatkozó rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján megállapítja, hogy az Ör. támadott rendelkezései maradéktalan összhangban vannak magasabb szintű jogszabályokkal, így az ágazati törvényekkel és a végrehajtási rendelettel. [Ötv. 8. § (1) bekezdés, 16. § (1) bekezdés, Étv. 7. § (3) bekezdés, OTrt. 11. § (1) bekezdés, Btv., Korm.r. 1.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör. 34. § (1) bekezdés első mondata, a (2), (3) és a (6) bekezdés – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésén alapuló – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy e teljes körű elutasításra tekintettel az indítványozó – indokolás nélküli – azon kérelme, amely „szükség szerint” az Ör. egészének megsemmisítését kéri, nem értelmezhető.

3. Az indítványozó az Ör. támadott 34. § (1), (2), (3) és a (6) bekezdés, 40. § (1) és a 47. § (1) bekezdéseinek valamint a 35. § (1), (2) bekezdés rendelkezéseinek az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonságot sér-

tő alkotmányellenességének megállapítása mellett azok megsemmisítését kéri. Álláspontja szerint a település-szerkezeti tervben meghatározott, bányászati tevékenységet korlátozó, övezeti besorolásokra vonatkozó rendelkezések, valamint ezzel összefüggésben a Btv. és a Korm.r. 1. rendelkezésein alapuló tájrendezési előtervvel és tájrendezési tervvel összefüggő jegyzői feladatokat meghatározó rendelkezések „korlátlan és objektív feltételek meghatározása nélküli mérlegelési felhatalmazást adnak a jegyző számára”. Az indítványozó az Ör. 55. §-nak megsemmisítését, a jegyzőnek a rendeletek kihirdetésére vonatkozó – pontosan meg nem határozott – kötelezettségeinek hiánya miatt kéri.

3.1. Az Alkotmánybíróság több alkalommal állást foglalt a jog egyértelműsége, és annak alkotmányossági összefüggései tekintetében.

Gyakran hivatkozott határozatában megállapította, hogy „a jogbiztonság az állam – elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

Elvi éllel 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.” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

Az Alkotmánybíróság a jogértelmezéssel összefüggésben a 1263/B/1993. AB határozatában arra mutatott rá, hogy alkotmányellenességre csak az a helyzet vezet, ha „a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondások, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.” (ABH 1994, 672, 673–674.)

Jelen esetben az Ör. övezeti besorolást tartalmazó támadott rendelkezései az Ötv. és az Étv. – 2.4. pontban már részletesen hivatkozott – az önkormányzati rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi rendelkezéseinek keretei között jöttek létre. Hasonlóképpen a támadott 34. § (3) és (6) és a 35. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezései a tájrendezési előtervre és a tájrendezési tervre vonatkozóan, a Btv. és a Korm.r. 1. rendelkezésein alapulnak.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 2002. október 3-i hatálybalépését követően a Korm.r. 1. – Ör. 35. § (1) bekezdésében hivatkozott – 11. § (6) bekezdés *f)* pontját a 106/2005. (VI. 16.) Korm. rendelet 16. §-a 2005. június 24-i hatállyal módosította. A módosítás a tájrendezési előterv intézményét pontosítja a

11/A. § (6)–(9) bekezdéseinek beiktatásával. Az Ör. 35. § (2) bekezdésében hivatkozott Korm.r. 1. 22. §-át a tájrendezési tervre vonatkozóan a Korm.r. 2. 16. §-a módosította, új részletszabályok meghatározásával.

Az indítványnak az Ör. 35. § (1) és (2) bekezdései jegyzőt érintő alkotmányossági aggályaira vonatkozóan, amelyek a jegyző „jogbiztonságot sértő korlátlan és objektív feltételek meghatározása nélküli mérlegelési felhatalmazását” támadja a bányászati tevékenység kapcsán, az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.

Az Ör. támadott rendelkezésében hivatkozott Korm.r. 1. – az Ör. hatálybalépésekor hatályos – melléklete tartalmazza „a bányászati szakigazgatási eljárásban szakhatóságként közreműködő érdekelt hatóságokat.” Ennek megfelelően a „3.3 építésügy” címszó alatt első fokon, települési önkormányzatoknál a jegyzőt jelöli meg az eljárásban érdekeltnek. Az utolsó módosítást követően, a 2008. február 1-jétől hatályos 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1/A. melléklete a bányászati szakigazgatási eljárás szakhatósági rendszerére vonatkozóan – a jegyző építésügyi szakhatósági hozzájárulását nem érintve – „az elsőfokú építésügyi hatósági hatáskört gyakorló építésügyi körzetközponti településeket” nevezi meg. Ennek megfelelően Pest megye területén 58. sorszám alatt Bugyi település ellátási illetékességi területeként a nagyközség került megjelölésre. Ilyen jogszabályi felhatalmazás mellett a jegyző, a tájrendezési előtervvel és a tájrendezési tervvel kapcsolatos szakhatósági hozzájárulását a támadott Ör. 35. § (1) bekezdés a)–d) és a (2) bekezdés a)–d) pontjaiban részletezett, világosan és egyértelműen megfogalmazott feltételek megléte esetén biztosítja a bányászati szakigazgatási eljárásban. Ennek során fel sem merül „a környezetvédelmi hatósági hatáskörökben más szervet megillető hatásköri és eljárási szabályok” sérelme.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ör. jogbiztonság szempontjából támadott rendelkezései közül a 34. § (1) bekezdésének – *res iudicata* folytán – vizsgált első mondata, (2), (3), (6), valamint a 35. § (1) és (2), a 40. § (1), 47. § (1) bekezdései a hivatkozott ágazati törvények és a végrehajtásukról szóló kormányrendeletek [Btv., Étv., Ötv., Korm.r. l.] terminológiáját is követve megfelelnek a nyelvi kritériumoknak, és tartalmuk a jogalkalmazó számára a szövegezéshez hű értelmezés útján megállapítható, ezért az alkotmányellenesség megállapítására és a megsemmisítésre irányuló indítványt elutasítja.

3.2. Az indítványozó által a jogbiztonság szempontjából aggályosnak tartott Ör. 55. §, mint záró rendelkezés kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott (1)–(3) bekezdések a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezéseinek megfelelőek. A Jat. 11. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet hatálya az önkormányzat illetékességi területére terjed ki. A 12. § (1) bekezdés szerint az önkormányzati rendeletnek tartalmaznia kell a hatálybalépés napját, valamint a (2) bekezdés rendelkezése szerint a

jogszabály kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget. A 14. § (3) bekezdésének rendelkezése szerint az önkormányzati rendeletet az önkormányzat hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos módon kell kihirdetni, amit az önkormányzat a szervezeti és működési szabályzatában állapít meg.

Bugyi Nagyközség Önkormányzati Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2007. (I. 22.) számú és az 5/2008. (III. 17.) számú rendelettel egységes szerkezetbe foglalt rendeletének (a továbbiakban: SZMSZ.) 46. §, 47. § és 48. §-ai tartalmazzák a helyi rendeletalkotásra vonatkozó előírásokat, így a rendelettervezet előkészítésével, bizottsági véleményeztetésével, elfogadtatásával és kihirdetésével összefüggő jegyzői feladatokat is. Ennek megfelelően az SZMSZ 48. § (3) bekezdésének rendelkezése szerint a rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. A (4) bekezdés alapján a „képviselő-testület indokolt esetben dönthet úgy, hogy a rendelet kihirdetésének napjával lépjen hatályba.” Az (5) bekezdés alapján „a rendeletet akkor kell kihirdetettnek tekinteni, amikor a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján kifüggesztésre került. A rendeletet a jegyző záradékkal látja el, amely a kifüggesztés időpontját igazolja.”

A kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogbiztonság szempontjából támadott Ör. 55. § (1)–(3) bekezdés zárórendelkezései világosak és egyértelműek, tartalmuk a jogalkalmazó számára a szövegezéshez hű értelmezés útján megállapítható. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján támadott Ör. 55. § (1)–(3) bekezdései alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasítja.

4. Az indítványozó – a 3.2. pontban kifejtettekkel összefüggésben – a H.-t is jogbiztonságot sértőnek tartja. A vélt alkotmányellenesség a támadott határozat kihirdetésével függ össze, amit követően az indítványozó kérésére sem eredeti, sem hiteles másolat, csak egy „sajátosan hitelesített, aláírás nélküli HÉSZ” került részére átadásra, ezért kéri a H. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Ezen túlmenően azonban az indítványozó indítványában nem támasztotta alá összefüggően, érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel az általa megsemmisíteni kért H. és az Alkotmány megjelölt rendelkezése között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket. E tekintetben az indítvány nem felel meg az alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 22. § (2) bekezdésében megfogalmazott követelménynek, mely szerint az indítványban konkrétan meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezését a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti.

Ezért az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően (Pl.: 652/B/1998. AB végzés, ABH 2000, 1062–1064.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.)

az indítványt – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. június 24.

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

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

*Dr. Holló András s. k.,*      *Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró      alkotmánybíró

*Dr. Kukorelli István s. k.,*      *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró      alkotmánybíró

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

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

## 644/B/2007. AB határozata

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Holló András, dr. Kukorelli István, dr. Lévay Miklós és dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### határozatot:

Az Alkotmánybíróság a belföldi közforgalmú menetrend szerinti vasúti személyszállítás és helyközi (távolsági) autóbusz-közlekedés, valamint a nevelési-oktatási intézmények által rendelt belföldi autóbusz különjáratok legmagasabb díjairól szóló 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet 8. § (4) bekezdése *f)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### Indokolás

##### I.

Az indítványozó a belföldi közforgalmú menetrend szerinti vasúti személyszállítás és helyközi (távolsági) autóbusz-közlekedés, valamint a nevelési-oktatási intézmé-

nyek által rendelt belföldi autóbusz különjáratok legmagasabb díjairól szóló 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet (a továbbiakban: R.) 8. § (4) bekezdése *f)* pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. E szerint a megállapított menetdíj vagy pótjegy díján felül 6000 Ft pótdíjat fizet az, aki a jegyvizsgálat megakadályozása, illetve a jegyvizsgálathoz szükséges személyes adatainak eltitkolása miatt hatósági eljárás igénybevételét teszi szükségessé. Az indítványozó álláspontja az, hogy a miniszter „nem jogosult a közlekedéssel összefüggésbe hozható hatósági eljárásokról díjat meghatározni”, illetve „felhatalmazás nélkül rendelkezik a hatósági intézkedés megindítása miatti pótdíjfizetésről”. Úgy vélte, hogy a támadott rendelkezés a felhatalmazás hiánya miatt a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 8. § (1) bekezdésébe (a miniszter feladatkörében és törvényben, törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet) ütközik, és emiatt az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével ellentétes.

##### II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„8. § (4) A megállapított menetdíj vagy pótjegy díján felül 6000 Ft pótdíjat fizet az, aki

[a)–e])

*f)* a jegyvizsgálat megakadályozása, illetve a jegyvizsgálathoz szükséges személyes adatainak eltitkolása miatt hatósági eljárás igénybevételét teszi szükségessé;”

##### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A belföldi közforgalmú menetrend szerinti vasúti személyszállítással és helyközi-távolsági autóbusz-közlekedéssel összefüggésben megkötött személyszállítási szerződések sajátos jogviszonyt keletkeztetnek. A személyszállítási-utazási szerződés egy, a mindennapi életben tömegesen előforduló, írásba foglalás nélkül, ráutaló magatartással – a közlekedési vállalat szolgáltatásának igénybevételével, azaz az utazás megkezdésével, a járműre történő felszállással – az utas akaratából keletkező polgári jogi jogviszony. Az utas előre köteles a közlekedési vállalatot jogosan megillető jegy- vagy bérletárát kiegyenlíteni, majd ezt követően jogosult a járművön utazni. A közlekedési vállalat közszolgáltatást végez, mellyel

összefüggésben szerződéskötési kötelezettsége áll fenn. Kevés kivételtől – fertőző beteg, 6 éven aluli gyermek és magatehetetlen személy kísérő nélkül – eltekintve nincs lehetősége a közszolgáltatónak arra, hogy a bárkit is elzárjon a szolgáltatás igénybevételétől.

2. A jelen esetben tárgyalt személyszállítási szerződések hatósági áras szolgáltatásnak minősülnek az alábbiak szerint. A közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter az R. megalkotására az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvényben (a továbbiakban: Ártv.), valamint a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 133/2008. (V. 14.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm.r.) kapott felhatalmazást.

A Korm.r. 1. § a) pontja szerint a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter (a továbbiakban: miniszter) a Kormány közlekedésért felelős tagja. Az R. 3. § (1) bekezdés h) pontja értelmében a miniszter a közlekedésért való felelőssége körében a közlekedési szolgáltatások hatósági árának megállapításáról, a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről, valamint a közlekedési hatósági eljárások díjairól miniszteri rendeleteket ad ki. Az Ártv. 7. § (1) bekezdése értelmében a törvény mellékletben felsorolt termékekre, szolgáltatásokra az ott feltüntetett miniszter (a hatósági ár megállapítója) a legmagasabb vagy legalacsonyabb árat (hatósági árat) állapít meg. Az Ártv. mellélete szerint a belföldi közforgalmú, vasúti menetrend szerinti személyszállítás díját, valamint a belföldi menetrend szerinti távolsági autóbusz-közlekedés díját és az iskolák és tanintézetek által rendelt belföldi távolsági autóbusz-különjáratok díját a közlekedésért felelős miniszter állapítja meg.

Az Ártv.-ben, valamint a Korm.r.-ben foglalt felhatalmazás alapján a belföldi helyközi (távolsági) menetrend szerinti személyszállítás díja (a hatósági ár) megállapításának joga magában foglalja a személyszállítási díj, valamint – a szerződésszegés eltérő esetihez fűződő – pótdíj meghatározásának jogát is. Ezt maga az indítványozó sem vitatta.

3. E személyszállítási szerződésekre vonatkozik egyrészt a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.), másrészt a mindenki által megismerhető és nyilvánosan is megjelenő, általános szerződési feltételnek minősülő „Utazási feltételek” az autóbuzson, illetve „Üzletszabályzat” a vasúton. Ezekben különösen jogszabály (jelen esetben a támadott R.) meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit [Ptk. 226. § (1) bekezdés]. Ilyen kötelező tartalmi elemnek minősül a szolgáltatás ellenértéke, mivel a tárgyalt közszolgáltatás hatósági árasnak minősül.

E szerződések az egyediesítést (írásba foglalást), és ezáltal a szolgáltatást igénybe vevő fél pontos megjelölését, adatainak feltüntetését – tömegesen előforduló jellegük és túlnyomórészt szerződésszerű (rendes) lebonyolódásuk miatt – nem igénylik. Egészen addig, amíg az utas

– kötelezettségeit teljesítve és jogait a szerződési feltételeknek megfelelően gyakorolva – szerződésszerű magatartást tanúsít, anonimitását megőrzi, személyes adatait nem kell a közszolgáltatást végzővel közölnie.

A 423/B/1990. AB határozat szerint „[a]mennyiben az utas a közlekedési vállalat által nyújtott szolgáltatásnak a jogszabályban rögzített ellenértéket nem fizeti meg, úgy szerződésszegést követ el. A szerződésszegés következménye a kötelezően, a jogszabályi felhatalmazás alapján megállapított pótdíj és késedelmi díj.” (ABH 1991, 705, 706–707.)

Az Alkotmánybíróság áttekintette a pótdíjfizetés R.-ben meghatározott rendszerét, és megállapította, hogy az R. a szerződésszegés egyes eseteihez, súlyához igazodva differenciált a pótdíjak mértékét illetően (500 Ft, 2000 Ft, 4000 Ft, 6000 Ft, 9000 Ft.), és részletesen meghatározza, hogy e pótdíj-mértékekhez az utazási feltételek megszegésének mely esetei tartoznak. Ezek közül az egyik az indítványozó által támadott eset, amikor az ellenőrzött személy a jegyvizsgálatot megakadályozza, illetve a jegyvizsgálathoz szükséges személyes adatait eltitkolja és emiatt hatósági eljárás igénybevétele válik szükségessé.

4. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben megállapítja, hogy az két magatartást tartalmaz. Egyrészt a jegyvizsgálat megakadályozása miatt kerül sor a hatóság közreműködésére, másrészt a jegyvizsgálathoz szükséges személyes adatok eltitkolása miatt válik szükségessé hatósági eljárás igénybevétele az utassal szemben. Mivel mindkét magatartás az utas általi szerződésszegésnek minősül és mindkét esetben az eljárás célja az utas utazási jogosultságának és szerződéses kötelezettségei teljesítésének az ellenőrzése, továbbá a mindezekhez szükséges személyes adatok rögzítése, az Alkotmánybíróság a továbbiakban ezeket a körülményeket együttesen vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság e körben hangsúlyozza, hogy az R. támadott rendelkezésében meghatározott magatartáshoz a jegyvizsgálat megakadályozásához, vagy a személyes adatok eltitkolásához kapcsolódó szabály – az indítványozó állításával ellentétben – nem arról rendelkezik, hogy az utasnak bármilyen (minden) személyi adatát igazoló okmányt át kellene adnia az ellenőrzést végző személynek. Az R. 8. § (4) bekezdése f) pontjának tartalma az, hogy az ellenőrzött személy nem akadályozhatja meg a jegyvizsgálatot, köteles az „ahhoz szükséges”, az adott szerződéses jogviszonyban jogilag releváns személyes adatait közölni, azaz azokat sem hallgatással, sem hamis adatok közlésével nem titkolhatja el.

5. Szerződésszegés esetén – az ahhoz fűződő jogkövetkezmények hatékony alkalmazása, kötelmi igények, szerződéses követelések érvényesítése érdekében – nélkülözhetetlen az addig anonim utas mint szerződő fél azonosítása. Amikor az utas nem szerződésszerű magatartására az ellenőrzéskor fény derül, anonimitása meg-

szűnik. A közlekedési vállalatnak törvényekben (Ptk., a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény) biztosított alanyi joga és törvényes érdeke, hogy szerződészegés esetén megismerje az utas, mint vele szerződő fél személyes adatait. Általánosságban is a jogviszonyok alanyainak, így a szerződő feleknek a megnevezése, lakcíme (székhelye) és az adott szerződéshez szüksége más releváns személyes adata a szerződés tartalmának elengedhetetlen (lényeges) eleme.

Személyfuvarozási szerződés (tömegközlekedés) esetén az utas ráutaló magatartással annak tudatában veszi igénybe a szolgáltatást, hogy szerződészegő és azzal összefüggésben más okból is jogellenes magatartása esetén személyes adatait az ellenőrzést végző személlyel közölnie kell.

Minden utas számára nyilvánvaló ugyanis, hogy az adatok ismerete és hitelessége az alapja – nemteljesítés vagy nem szerződészerű teljesítés esetén – a szerződés jogkövetkezményei alkalmazásának. A keresetindításkor szükség van az alperes lakóhelyére (lakcíme) az illetékes bíróság kiválasztásához, az alperes neve pedig szükséges a tárgyalásra idézéshez. Valós adatok hiányában a menetdíj vagy pótdíj díja, valamint a pótdíj megtérülése eleve sikertelen volna.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 137. §-a értelmében közfeladatot ellátó személynek minősül a közforgalmú tömegközlekedési eszközt működtető gazdálkodó szervezetnél végrehajtó vagy biztonsági szolgálatot ellátó személy, azaz a jegyellenőr is. Nem jogosult arra, hogy az ellenőrzött személyt igazoltassa, és személyi adatait ily módon megismerhesse, azonban joga van kérni tőle, hogy a jegyvizsgálathoz szükséges személyes adatait közölje. A jegyellenőr nem gyakorol hatósági jogkört, pusztán a szerződészerű teljesítéséhez szükséges személyi adatokat rögzíti.

Amennyiben a szerződészegő utas nem tesz eleget ezen kötelezettségének, az ellenőrzést végző közfeladatot ellátó személynek – igazoltatási jogosultság hiányában – joga van a hatóság közreműködését igénybe venni, azaz igazoltatást kezdeményezni. Ennek alapja a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 24. § (4) bekezdése, miszerint a rendőrt a jogainak érvényesítése végett bárki felkérheti más személy igazoltatására. Ha az igazoltatást kérő valószínűsíti, hogy az igazoltatáshoz jogos érdeke fűződik, és a személyazonosságát igazolja, a rendőr a kérést teljesíti. Az igazoltatott adatait a rendőrkapitányság adja ki az igazoltatást kérőnek, ha az adatokhoz fűződő jogosultságát hitelt érdemlően igazolja. A rendőrhatalóság az igazoltatásért díjat nem számíthat fel.

Emellett a személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelesek megszegésének esetére előírt jogkövetkezményt az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szr.) 27. § (1) bekezdése tartalmazza, mely szerint, aki személyazonosságára alkalmas okmányával kapcsolatos kötelezettségét megszegi, az igazoltatásra feljogosított személy fel-

szólítására személyi adatainak bemondását, illetőleg az okmány átadását megtagadja, vagy az említett adatokra vonatkozólag az intézkedés során valótlan állít, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Ebből a jogszabályi környezetből adódik a következtetés, hogy az indítványban támadott rendelkezés nem a rendőri intézkedés ellenértéke és nem is a személyazonosság megtagadásának szankciója.

A fentiek alapján az állapítható meg, hogy az indítványozó által támadott jogkövetkezmény a szerződészegés egyik jogkövetkezménye, mely arra törekszik rábírní az utast, hogy a jegyvizsgálathoz szükséges személyes adatait önkéntesen hozza a közfeladatot ellátó személy tudomására. Ettől különbözik a rendőrhatalóság részére fizetendő, a személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelesek megszegésének esetére kiszabott bírság, melyet az Szr. fent megjelölt rendelkezése tartalmaz. Az R. támadott rendelkezésében szabályozott pótdíj azonban egy speciális, a szerződészegés létszakaszában teljesítendő kötelezettség megszegésének szankciója, a teljesítési készség fokozására szolgál. A kötelezett felróható szerződészegő és az adatszolgáltatási kötelezettséget sem teljesítő magatartásához igazodik, célja a kötelezett szerződészerű teljesítésre ösztönzése, a jogosult szempontjából pedig átalány-kártérítésnek minősül. A kötbérhez hasonlít annyiban is, amennyiben megfizetése nem mentesíti a kötelezettet a szerződés ellenérték megfizetésének kötelezettsége alól, azaz a menetdíjon vagy pótdíj árán felül jár a pótdíj. A szerződészegés ezen jogkövetkezményének célja egyfelől tehát az, hogy csökkentse azon esetek számát, amikor hatósági eljárás igénybevétele szükséges, másfelől előmozdítsa az utólagos fizetést és az utas – egyébként szerződésben önként vállalt – együttműködési kötelezettségét [Ptk. 4. § (1) bekezdés]. E körben utal az Alkotmánybíróság arra is, hogy a tárgyalt esetben közszolgáltatásról van szó, ahol – a 6/1992. (I. 30.) AB határozatában foglaltakkal egyezően – a tulajdon tárgyának „közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága” (ABH 1992, 40, 43.) az alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a szigorúbb védelemnek is.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés a szerződészegés egyik, a Ptk.-ban és a külön jogszabályokban meghatározott jogkövetkezménye, nem pedig önmagában a személyes adatok közlése magtagadásának szankciója, vagy valamely hatósági eljárás díja; a szerződészegés fázisában az adatok eltitkolásának esetére előírt polgári jogi jogkövetkezmény.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter az Ártv.-ben és a Korm.r.-ben kapott felhatalmazást nem lépte túl, annak keretei között rendelkezett a szerződészegés és az azzal összefüggésben elkövetett adateltitkolás jogkövetkezményéről, így az R. 8. § (4) bekezdése f) pontja alkotmányellenességének megállapítására és



megsemmisítésére irányuló indítványt, mint megalapozatlant elutasította.

Budapest, 2008. június 23.

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

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

*Dr. Kukorelli István s. k.,*  
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. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye**

A rendelkező résszel az alábbiak szerint nem értek egyet.

1. Az indítványozó szerint a belföldi közforgalmú menetrend szerinti vasúti személyszállítás és helyközi (távolsági) autóbusz-közlekedés, valamint a nevelési-oktatási intézmények által rendelt belföldi autóbusz különjáratok legmagasabb díjairól szóló 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet (a továbbiakban: R.) 8. § (4) bekezdés *f*) pontjában a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályozott. Álláspontom szerint az indítvány megalapozott.

A miniszternek adott jogalkotási felhatalmazást az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) 7. § (1) bekezdése tartalmazza, ami alapján „[a] mellékletben felsorolt termékekre, szolgáltatásokra (a továbbiakban együtt: termék) az ott feltüntetett miniszter, illetve a helyi önkormányzat (a továbbiakban együtt: hatósági ár megállapítója) legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat (a továbbiakban együtt: hatósági ár) állapít meg”. A Melléklet a miniszternek a belföldi közforgalmú, vasúti menetrend szerinti személyszállítás, illetve a belföldi menetrend szerinti távolsági autóbusz-közlekedés; iskolák és tanintézetek által rendelt belföldi távolsági autóbusz-különjáratok díja megállapítására ad felhatalmazást.

Miután a felhatalmazás kizárólag a személyszállítás díjának megállapítására vonatkozik, az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy mi tartozik a „személyszállítás díja” körébe.

2. Amint arra a Határozat is rámutat: a szolgáltatás lényege a személy szállítása, ennek díja a szolgáltatás ellenértéke. Ebből következően a pótdíj – mint a szerződésszegés jogkövetkezménye – csak a személyszállítási díj meg nem fizetéséhez kapcsolódhat. Vagyis pótdíjfizetési kötelezettség akkor állapítható meg, ha az utas nem fizette meg a szolgáltatás ellenértékét.

Álláspontom szerint – és a Határozat maga is erre az álláspontra helyezkedik – a személyszállítási szerződésnek nem képezi részét az adatközlés. Ez alapján a Határozatnak arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy az adatközlés megtagadása nem tekinthető szerződésszegésnek.

Miután a miniszter felhatalmazása kizárólag a személyszállítás díjára vonatkozott, abba pedig nem tartozik bele személyszállítási szerződés körén kívül eső kötelezettségek teljesítése, a miniszter a felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályozott: nem állapíthatott volna meg pótdíjfizetési kötelezettséget az adatközlés megtagadása miatt.

3. Egyetértek a Határozat azon megállapításával, hogy közlekedési vállalat munkatársa nem jogosult igazoltatni az utast, hogy ily módon ellenőrizze az általa közölt adatok helyességét, vagy ily módon szerezzen tudomást az utas adatairól. A közlekedési vállalat a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 24. § (4) bekezdése alapján jogosult hatósági eljárást kezdeményezni az utas igazoltatása iránt, ha az utas önként nem közli adatait a vállalat munkatársával.

E hatósági eljárás igénybevétele nem része a személyszállításra irányuló polgári jogi szerződésnek. Ennek megfelelően a „hatóság igénybevétele díja” nem kezelhető azonosan a szállítási díj meg nem fizetése miatt megállapított pótdíjjal.

A Határozat úgy fogalmaz, hogy a hatósági eljárás igénybevétele miatt fizetendő pótdíj a szerződésszegés egyik jogkövetkezménye. Tekintettel azonban arra, hogy sem az adat szolgáltatása, sem a hatósági eljárás igénybevétele nem része a szerződésnek, az ezekkel kapcsolatban megállapított pótdíj sem tekinthető a szerződésszegés jogkövetkezményének.

Álláspontom szerint a hatósági eljárás igénybevétele miatt fizetendő „pótdíj” kétféleképpen értelmezhető. Egyrészt úgy, hogy ez az utas megbüntetése azért, mert önként nem volt hajlandó megadni személyes adatait a jegyellenőrnek. Maga a Határozat is arra az álláspontra helyezkedik, hogy a hatósági eljárás igénybevétele miatt kerül sor, mert az utas nem közölte önként személyes adatait a közlekedési vállalat munkatársával. Ha elfogadjuk ezt az értelmezést, akkor a R. 8. § (4) bekezdés *f*) pontja szerinti „pótdíj” valójában szankció: az önkéntes adatszolgáltatás megtagadásának szankciója. Vagyis nem a szerződésszegés jogkövetkezménye.

A másik értelmezés az lehet, hogy a közlekedési vállalatnak költsége merül fel a hatósági eljárás igénybevétele miatt. Ebben az esetben a hatósági eljárás igénybevétele költségét fizetetik meg „pótdíj” elnevezés alatt az

utassal, tartalmilag azonban megint csak nem a szerződészegéshez kapcsolódó pótdíjról van szó. Tekintettel arra, hogy a hatósági eljárás igénybevétele ingyenes, költség legfeljebb az adatok továbbításával összefüggésben merülhet fel (ez esetben felvethető, hogy a pótdíj mértéke – 6000 forint – mennyiben áll arányban az adattovábbítás költségével).

Bármelyik értelmezést fogadjuk is el, nyilvánvaló, hogy a hatósági eljárás igénybevétele miatt fizetendő pótdíj nem hozható összefüggésbe a személyszállítási szerződéssel. Ezért álláspontom az, hogy az Ártv.-ben foglalt felhatalmazás e kérdés szabályozására nem terjed ki, ezért az R. 8. § (4) bekezdés f) pontja alkotmányellenes.

Fontosnak tartom hangsúlyozni azt, hogy nem a jegy nélküli utazást kívánom védelmezni. Számos olyan megoldást választhatott volna a jogalkotó a „bliccelő” utasok számának visszaszorítására, illetve a jegy nélküli utazástól való visszatartásra, amely alkotmányos lenne. Az a megoldás azonban, hogy a miniszter egy olyan kérdéskörben is szabályoz, amelyre törvényi felhatalmazása nincs, alkotmányellenes, még akkor is, ha a cél, amelyre a szabályt alkották, társadalmilag fontos és egyébként alkotmányosan elfogadható.

Budapest, 2008. június 23.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2008. június 23.

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

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

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

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

## 1146/D/2007. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság 55. Mfv.632.339/2006/6. számú végzésével kapcsolatosan benyújtott, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 59. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

1. Az indítványozó, akinek munkaviszonyát a munkáltató csoportos létszámleépítés keretében megszüntette, a közléstől számított 30 napon túl benyújtott keresetével támadta a munkáltatói intézkedést, egyben igazolási kérelemmel is élt. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság 10. M. 5749/2006/2. számú végzésével az igazolási kérelmet, egyben a keresetlevelet – idézés kibocsátása nélkül – elutasította. Az indokolás megállapította, hogy a felperes (indítványozó) a keresetindításra – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 59. § (3) bekezdés a) pontja szerint – nyitvaálló határidőt elmulasztotta, míg igazolási kérelme nem felelt meg a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 107. § (1) és (2) bekezdésében írt követelményeknek, mert nem valószínűsítette, hogy a mulasztás önhibáján kívül történt, de nem is jelölt meg olyan tény, amelynek ismeretére a munkáltatói intézkedés meghozatalát követő 30 nap elteltével tett volna szert. A Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság 55. Mfv. 632.339/2006/6. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzését – helyes indokai alapján – helybenhagyta.

A végzéssel kapcsolatban az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte a Ktv. 59. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének, 56. §-ának és 57. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással. Kifejtette, hogy abban az esetben, ha a közszolgálati jogviszony munkáltató általi megszüntetése utólag válik jogellenessé, vagy ha a köztisztviselő a megtámadási határidőn túl jut a jogviszony megszüntetésének jogellenességét alátámasztó adatokhoz, a kifogásolt rendelkezés kizárja, hogy a köztisztviselő jogai érvényesítésére bírói utat vegyen igénybe. Indítványozta a támadott jogszabály konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárását is.

2. Az indítványozó a másodfokú bíróság határozatát 2007. július 17-én vette kézhez, beadványa 2007. szeptember 14-én érkezett az Alkotmánybírósághoz.

#### II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

„56. § A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes.”

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

ne 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 Ktv. érintett rendelkezése:

„59. § (3) A keresetet a munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított harminc napon belül lehet a bírósághoz benyújtani

a) a közszolgálati jogviszony megszüntetésével,  
(...)

kapcsolatos ügyekben. Egyéb esetekben a köztisztviselő az igény érvényesítésére vonatkozó elévülési időn belül fordulhat a bírósághoz.”

### III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

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

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése 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 (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az alkotmányjogi panasz benyújtásához szükséges feltételeknek megfelel: az indítványozó az igazolási kérelmét és a keresetlevelét idézés kibocsátása nélkül elutasító döntésekben alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte, a jogerős döntés kézhezvételétől számított 60 napon belül.

2. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése – mint ahogy azt az Alkotmánybíróság az 59/1993. (XI. 29.) AB határozatában kifejtette – az eljárási garanciákon túl, a bírósághoz fordulás jogát foglalja magában. „Az alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy – egyebek között – a polgári jogi jogok és kötelezettségek (a polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson. (ABH 1993, 353, 355.) A bírósághoz fordulás joga kapcsán azt is rögzítette, hogy mindenkit alanyi jog illet meg arra, hogy saját jogát független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse.” [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35.; 930/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 502, 505.]

Az Alkotmánybíróság azonban azt is kimondta, hogy ez a rendelkezés – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére figyelemmel – nem jelent korlátozhatatlan jogot a perindításra. [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.; 3/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 59, 61.]

A keresetindítási határidő alkotmányosságát vizsgálva a 2218/B/1991. AB határozat a következőkre mutatott rá: „Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Ebből következik, hogy az Alkotmány nem zárja ki a keresetindítási jogot korlátozó törvényi rendelkezéseket, ezek alkotmányszerűségéhez azonban hozzátartozik a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges és az elérni kívánt céllal arányos volta. (...) Ez alatt az időtartam alatt az arra jogosult eldöntheti, kéri-e a közigazgatási határozat felülvizsgálatát és ha igen, milyen tartalommal. Egyszerűsre mind a jogbiztonságot szolgálja azzal, hogy a keresetindítást időbelileg korlátozva a közigazgatási döntések érvényrejtésének időszerűségét biztosítja.” Az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek a keresetindítás határidőhöz kötését, kimondta, hogy e korlátozás a jogállamisághoz tartozó jogbiztonság teszi szükségessé, és az elérni kívánt célhoz képest arányos is. (ABH 1993, 580, 582–583.)

A 935/B/1997. AB határozat szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének a sérelme akkor lenne megállapítható, ha az orvoslás lehetősége egyáltalán nem lenne adott. „Ezzel szemben önmagában az a tapasztalat, hogy egy létező, a bírósági út igénybevételét biztosító – de azt időbeli korláthoz kötő szabály alkalmazása egyes esetekben méltánytalan, vagy akár igazságtalan eredményre vezethet, még nem jelenti az alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozását. (...) Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság (...) a bírósághoz való fordulás joga tekintetében is arra a végeredményre jutott, hogy van olyan ellensúlyozó érdek, amely indokoltá teszi a keresetindítási jog időbeli korlátozását, amiért is ez utóbbi nem sérti az Alkotmány 57. § (1) és 8. § (2) bekezdését. Ez az érdek pedig itt sem más, mint a jogállamiság elemét képező jogbiztonság igénye.” (ABH 1998, 765, 772–773.)

A támadott rendelkezés biztosítja a bírói út igénybevételének lehetőségét, de az igényérvényesítést határidőhöz köti.

Az alapjog korlátozásával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy azzal a jogalkotó akkor élhet, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.] Az alapjogot korlátozó normákkal szemben támasztott arányosság feltételeit az Alkotmánybíróság a 20/1990. (X. 4.) AB határozatában a következőképp fogalmazta meg: „Ez [...] megköveteli, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.” (ABH 1990, 69, 71.)

Az Alkotmánybíróság utal a fenti határozatokban foglaltakra, miszerint az alapjogi korlátozás szükségességét a jogbiztonság alátámasztja. Mind a munkáltató, mind a köztisztviselő érdeke, hogy rövid idő alatt tisztázódjon, hogy jogvi-

szonyuk véglegesen lezárult, vagy a munkaviszony megszüntetésének jogszerűsége kérdésében a bíróság fog dönteni. Ugyanakkor a Ktv. 59. § (4) bekezdése két szempontból is áttörést enged: egyfelől a keresetlevél beadására megállapított határidőt megtartottnak tekinti, ha a keresetlevelet legkésőbb a határidő utolsó napján postára adták, másfelől tartalmazza, hogy a határidő elmulasztása esetén a fél igazolással élhet, amely a Pp. 107. § (1) bekezdése értelmében az elmulasztott határidő utolsó napjától számított tizenöt nap, legfeljebb három hónap. Ennek az időnek elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy a köztisztviselő felmérje, sérültek-e jogai, és a perindításra van-e oka. Ezért e határidő nem tekinthető aránytalannak ahhoz a célhoz képest, hogy ne álljon fenn hosszabb ideig bizonytalan jogi helyzet.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés nem ütközik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe és 57. § (1) bekezdésébe, ezért az indítványt e részében elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ktv.-nek a perindítási határidőt tartalmazó rendelkezése és az Alkotmánynak a minden ember jogképességét deklaráló 56. §-a között nincs alkotmányos szempontból értékelhető összefüggés. 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.

Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította, a megsemmisíteni kért rendelkezés konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványról nem rendelkezett.

Budapest, 2008. június 3.

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

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

## 1275/E/2007. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság elutasítja az egyedülálló nyugdíjasok emelt összegű nyugellátásának biztosításával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) alapján azt hiányolta, hogy nem minden egyedülálló nyugdíjas kap „emelt szintű ellátást a társadalombiztosítástól”. Állítása szerint pont azok az egyedülálló nyugdíjasok nem részesülnek semmilyen „többlettámogatásban”, akiknek „házassága idejekorán megromlott vagy házastársuk/élettársuk (...) korán meghalt”. Erre figyelemmel az indítványozó úgy vélte, hogy a törvényhozó – az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz való jog alapján – köteles lenne minden egyedülálló nyugdíjas számára „emelt szintű nyugellátást” biztosítani.

Ezen túlmenően az indítványozó szerint: az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján „egyéb helyzet” szerinti hátrányos megkülönböztetést jelent, hogy a Tny. csak az egyedülálló nyugdíjasok „egy csoportja számára biztosít emelt szintű ellátást”, s nem az egyedülálló nyugdíjasok teljes csoportjára kiterjedően.

Mindezek alapján az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságot, hogy határidő megjelölésével hívja fel az Országgyűlést jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.

##### II.

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/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.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során elsőként a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatásköréhez kapcsolódó gyakorlatát tekintette át.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

A 22/1990. (X. 16.) AB határozat indokolásában kifejtettek szerint: mulasztás áll fenn akkor is, ha az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba és ennek következtében az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének lehetőségétől (ABH 1990, 83, 86.).

Mulasztás állapítható meg továbbá, ha a szabályozás hiányossága alapvető jog vagy az Alkotmányban deklarált alkotmányos elv érvényesülését gátolja (1621/E/1992. AB határozat, ABH 1993, 765, 766.).

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor is fennáll, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 369.].

Mindezek alapján a jelen ügyben vizsgálandó: az Alkotmánynak az indítványozó által megjelölt rendelkezéseit sérti-e, hogy az özvegyi nyugdíjra jogosultakon kívüli egyedülálló nyugdíjasok számára a törvényhozó nem biztosított az özvegyi nyugdíjhoz hasonló „emelt szintű nyugellátást”.

2. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során több ízben rámutatott arra, hogy az „Alkotmány rendelkezéseiből nem következik az, hogy az özvegyiség tényénél fogva minden magyar állampolgárnak alanyi joga lenne özvegyi nyugdíjra. Az özvegyi nyugdíj ugyanis a társadalombiztosítás keretében biztosított hozzátartozói nyugellátás, amely nem azonosítható az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében szereplő özvegyiség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátáshoz való joggal, hanem annak csupán egyik lehetséges – a társadalombiztosítás rendszerében megvalósuló – formája.” (966/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 959, 961.; 716/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1248, 1250.)

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrétan meghatározott részjogok nem ve-

zethetők le. [42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329, 334.] Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján pedig az állam a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítása érdekében „társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni.” [42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.]

Mindezek alapján az Alkotmány 70/E. §-ából az egyedülálló nyugdíjasok „emelt szintű” nyugellátására vonatkozó konkrét jog, illetve ennek biztosítására irányuló jogalkotói kötelezettség nem vezethető le. Így jogalkotói mulasztás sem állapítható meg az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben amiatt, hogy a törvényhozó nem biztosított minden egyedülálló nyugdíjas számára „emelt szintű” ellátást.

3. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést jelent, hogy a törvényalkotó elmulasztotta minden egyedülálló nyugdíjas számára biztosítani az „emelt szintű” nyugellátást, hiszen az kizárólag az egyedülálló nyugdíjasok „egy csoportja” számára jár.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott arra, hogy a „hozzátartozói nyugellátás célját és jellegét figyelembe vevő” jogszabályi feltételek szerint alkotott homogén csoportnak az egyedülálló, illetve az özvegy nyugdíjasok szélesebb körétől eltérő kezelése miatt diszkrimináció nem állapítható meg. (966/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 959, 962.; 716/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1248, 1252.) Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből tehát nem vezethető le olyan jogalkotói kötelezettség, mely szerint minden egyedülálló nyugdíjasnak „emelt szintű” nyugellátást kell biztosítani. Ennek következtében a jogalkotó mulasztása sem állapítható meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az egyedülálló nyugdíjasok „emelt összegű” nyugellátásának biztosításával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. június 16.

*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

**1398/B/2007. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

## határozatot:

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 63. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## Indokolás

## I.

Az indítványozó az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Mód tv.) 19. § (2) bekezdése alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt az Alkotmánybíróságnál. A Mód tv. támadott rendelkezése a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 63. § (2) bekezdését módosította. Az indítványozó által kifogásolt módosítás megszüntette az Szja tv.-ben foglalt lakásszerzési kedvezményt. Az Szja tv. említett módosítása előtt az ingatlan és vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelem adómentes volt, ha az átruházásból származó jövedelmet – a törvényben meghatározott határidőn belül – az átruházó magánszemély saját maga vagy közeli hozzátartozója, volt házastársa részére lakáscélú felhasználásra fordította.

Az Szja tv. Mód tv. 19. § (2) bekezdésével módosított 63. § (2) bekezdése értelmében az ingatlan és vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelem – egyéb törvényi feltételek mellett – csak abban az esetben élvez adómentességet, ha a jövedelmet (vagy ennek egy részét) az átruházó magánszemély a jövedelem bevallására nyitva álló határidőt megelőzően saját maga, közeli hozzátartozója, élettársa részére idősek otthonában, fogyatékos személyek lakóotthonában vagy más hasonló (pl. ápolási) intézményben (bármely EGT-államban) biztosított férőhely – visszavásárlási és továbbértékesítési jog nélküli – megszerzésére használja fel.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében foglalt tartózkodási hely szabad megválasztásához való alkotmányos jogot korlátozza (esetenként megakadályozhatja) a lakásszerzési kedvezmény megszüntetése, az ennek helyébe lépő adófizetési kötelezettség.

Ezzel összefüggésben az indítványozó utalt a Mód tv. 18. §-ában foglalt azon módosításra, amelynek értelmében a lakások átruházásából származó jövedelem adóköteles időszaka a korábbi 15 évről 5 évre csökkent (a lakás meg-

szerzését követő ötödik évtől már nem kell adóköteles jövedelemmel számolni).

Álláspontja szerint a „társadalmi mobilitást 5 éven belüli időszakban sem szabadna korlátozni”, „a lakhelyváltást sürgető élethelyzetek (növekvő gyerekszám, munkahely, egészség stb) nem szoríthatók 5 éven túli időszakokra.”

Az indítványozó a támadott törvényi szabályozást ellentétesnek találta az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmával is. Érvelése szerint egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést „teljesen indokolatlan jogelvonást” jelent a lakásszerzési kedvezmény megszüntetése, amely elsősorban „a használtlakás piac szerényebb anyagi lehetőségű rétegét” érinti hátrányosan.

Az indítványozó szerint hátrányos megkülönböztetés éri azokat, akik csak 2008. január 1-je után értékesítik a lakásukat, hiszen ők – az új törvényi szabályozás alapján – már nem vehetik igénybe a lakásszerzési kedvezményt, és csak a Mód tv. 19. § (2) bekezdésével módosított Szja tv. 63. § (2) bekezdésében foglaltak szerint vehetnek igénybe adókedvezményt a lakásuk értékesítése esetén.

Az indítványozó az Szja tv. 4. § (1) bekezdésében foglalt, a jövedelem fogalmát meghatározó törvényi rendelkezéssel összefüggésben utalt arra, hogy nézete szerint „jogsértő jövedelemről beszélni, abban az esetben, amikor az előzőleg már adózott jövedelemből vásárolt ingatlan eladása utáni bevétel egészét (...) a lakhatás elemi feltételeinek újbóli biztosítására kell fordítani”.

Az indítványozó a Mód tv. 19. § (7) bekezdésében foglalt törvényi szabályozással összefüggésben kifejtette, hogy „a jogrend folytonossága és az alkotmányos jogbiztonság szempontjából is elgondolkodtató” az, hogy a korábbi adókedvezmény helyébe lépő új szabályozás az adóhatóság mérlegelési jogkörére bízva az adó mérséklését, illetve elengedését. Az említett törvényi rendelkezés az állami adóhatóság számára lehetőséget biztosít arra, hogy az adó fizetésére kötelezett magánszemély kérelmére – a törvényben meghatározott feltételek esetén – az ingatlan (vagyoni értékű jog) átruházásából származó jövedelem után fizetendő adót mérsékelje, illetve elengedje. Az indítványozó szerint „a korábban is (12 éve) indokoltan járó adófizetés alóli mentesülést, a jogalkotó, az új szabályozásban adóhatósági köztisztviselők személyes mérlegelésére bízva lehetőségként, a kodifikációs hibát mintegy kompenzálva menti vissza.”

Az indítványozó – a fent kifejtett indokok alapján – a Mód tv. 19. § (2) bekezdése utólagos alkotmányosságát vizsgálta és annak megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései: „58. § (1) Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek

kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.”

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

2. A Mód tv. indítvánnyal támadott és vizsgálatba bevont rendelkezései:

„19. § Az Szja tv. 63. §-ának (2)–(6) bekezdései helyébe a következő rendelkezések lépnek és egyidejűleg a § a következő (7)–(9) bekezdésekkel egészül ki:

»(2) Ha a jövedelem bevallására nyitva álló határidő megelőzően az ingatlan, vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelmet (vagy annak egy részét) a magánszemély saját maga, közeli hozzátartozója, élettársa részére idősök otthonában, fogyatékos személyek lakóotthonában vagy más hasonló (pl. ápolási) intézményben (bármely EGT-államban) biztosított férőhely – visszavásárlási és továbbértékesítési jog nélküli – megszerzésére használja fel (ideértve azt az esetet is, ha a férőhely biztosítása egyösszegű térítési díj előre történő megfizetésével történik), és ezt a tényt adóbevallásában feltünteti, az (1) bekezdés rendelkezése szerint megállapított és bevallott adót (vagy annak a felhasznált jövedelemmel arányos részét) nem kell megfizetnie.

(3) Az (1) bekezdés rendelkezései szerint megállapított, bevallott és megfizetett adó mértékéig az ingatlan átruházását követő első és második adóévről szóló adóbevallásban a magánszemély adókiegyenlítésre jogosult, amelyet a felhasználás évéről szóló adóbevallásában megfizetett adóként érvényesíthet a (4)–(5) bekezdés rendelkezései szerint.

(4) A (3) bekezdésben említett adókiegyenlítés az e § szerint megállapított jövedelemből az adó megfizetése után, az adóévben a (2) bekezdés szerinti célra felhasznált résznek és a megfizetett adó megállapítása tekintetében hatályos (1) bekezdés szerinti adókulcsnak a szorzata.

(5) A (4) bekezdésben említett összeg nem lehet több, mint az ingatlan, vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelem bevallott és megfizetett adója, az ingatlan átruházását követő második évben csökkentve a (3)–(4) bekezdés alapján a megelőző évi adóbevallásban már érvényesített adókiegyenlítéssel.

(6) A (2) bekezdés szerinti célra történő felhasználás igazolására a férőhely megszerzése alapjául szolgáló okirat, az összeg felhasználását igazoló okirat, a rokonsági fokot bizonyító közokirat, valamint az élettársi kapcsolatra vonatkozó teljes bizonyító erejű magánokirat szolgál, amelyre az adózás rendjéről szóló törvénynek az elévülésre, illetőleg a bizonylatmegőrzésre vonatkozó szabályait alkalmazni kell.

(7) Az állami adóhatóság az adó fizetésére kötelezett magánszemély kérelmére jövedelmi, vagyoni és szociális körülményeire, valamint az ingatlan vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelem felhasználási körülményeire figyelemmel (különös tekintettel, ha a felhasználás saját maga, közeli hozzátartozója, a vele egy háztartásban élő élettársa, volt házastársa lakhatását biztosító célra történik), az (1) bekezdés szerinti adót mérsékelheti, vagy elengedheti.

(8) E § rendelkezése irányadó a nem egyéni vállalkozó magánszemély ingatlanlízing-ügylet megghiúsulásából származó jövedelmére is.

(9) A (8) bekezdésben említett jövedelmet az ügyleti szerződésben foglaltak alapján a magánszemélyt a megghiúsulás miatt megillető (kifizetett, jóváírt) bevételből a 62. § (4), illetőleg (6) bekezdésének rendelkezései szerint kell értelemszerűen megállapítani azzal, hogy az említett rendelkezések alkalmazásában számított összegnek a bevétel, megszerzés évének az ügyleti szerződés megkötésének éve minősül.«”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A Mód tv. 19. §-a – 2008. január 1-jei hatállyal – módosította az Szja tv. 63. § (2)–(6) bekezdéseit, és kiegészítette azt a (7)–(9) bekezdésekkel.

Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján megállapította, hogy az indítványozó a Mód tv. 19. §-ának az Szja tv. 63. § (2) bekezdését módosító rendelkezését támadta, e rendelkezés megsemmisítésére terjesztett elő határozott kérelmet.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg.” [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 160.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.]

Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettekre tekintettel a jelen ügyben az Szja tv. – Mód tv. 19. §-ával módosított – 63. § (2) bekezdésére nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az indítványozó a támadott törvényi rendelkezést elentétben állónak tekintette az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel. Az Alkotmány felhívott rendelkezése a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának a jogát rögzíti.

Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában értelmezte a szabad mozgáshoz való jog alkotmányos tartalmát, és rámutatott arra, hogy „[a] szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti”. (ABH 1993, 507, 509.)

Az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében foglalt tartózkodási hely szabad megválasztásának joga annak a szabadságot jelenti, hogy mindenki, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – önként és szabadon választhatja meg a tartózkodási helyét.

Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben megállapította, hogy az Szja tv. 63. § (2) bekezdésében foglalt adókedvezményt biztosító törvényi rendelkezés és az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében rögzített szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása alkotmányos alapjoga között

– az indítványozó által kifejtett indokokkal – nem áll fenn az indítvány tartalmi elbírálását lehetővé tevő alkotmányos kapcsolat.

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

A fent kifejtettekkel tekintettel az Alkotmánybíróság az Szja tv. 63. § (2) bekezdésének az Alkotmány 58. § (1) bekezdése sérelmére alapított alkotmányellenességét állító indítványt elutasította.

3. Az indítványozó a támadott törvényi szabályozást ellentétesnek ítélte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével is. Véleménye szerint a lakásszerzési kedvezmény megszüntetése egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést jelent, amely elsősorban „a használtlakás-piac szerényebb anyagi lehetőségű rétegét” érinti hátrányosan.

Az indítványozó továbbá azzal is érvelt, hogy szerinte hátrányos megkülönböztetés éri azokat, akik csak 2008. január 1-je után értékesítik a lakásukat, hiszen ők már nem vehetik igénybe a lakásszerzési kedvezményt.

Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában állást foglalt az adókedvezményekkel és az adókedvezmények megvonásával kapcsolatos alkotmányossági kérdésekben.

Az adókedvezményekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata során követett – első ízben a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatban elvi éllel kifejtett – álláspontja az, hogy az adókedvezményekre senkinek nincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga; az adókedvezmények megadása a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik és önmagában alkotmányossági problémát nem képez. Az adókedvezményre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag csak annak a megállapítása tartozik,

hogy a jogalkotó a mérlegelési jogkörében megállapított kedvezményekkel nem sért-e alkotmányos rendelkezést. (ABH 1992, 280, 281.)

Az adókedvezmények megvonása tekintetében az Alkotmánybíróság a 9/1994. (II. 25.) AB határozatában kimondta, hogy abból következően, hogy az adókedvezményre senkinek sincs az Alkotmányból levezethető alanyi joga, az államnak jogában áll a korábban biztosított adókedvezmények mértékét, alkalmazási körét, igénybevételi lehetőségének időtartamát a jövőre nézve korlátozni, sőt e kedvezményeket meg is szüntetheti (ABH 1994, 74, 76.).

Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmával számos korábbi határozatában foglalkozott. Következetes gyakorlata értelmében, ahogyan azt a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában is megfogalmazta, a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos, a tilalom arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell kezelnie (ABH 1990, 46, 48.).

A 21/1990. (X. 4.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a megkülönböztetés tilalmába kizárólag az ütközik, ha az adott szabályozási koncepció belül vonatkozik eltérő szabályozás valamely csoportra, kivéve, ha az eltérésnek alkotmányos indoka van. (ABH 1990, 73, 78.)

Az Alkotmánybíróság a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatában rámutatott: „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 személységi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes” (ABH 1994, 197, 200.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció vizsgálatánál központi kérdés annak megállapítása is, hogy a vizsgált szabályozás szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni. A hátrányos megkülönböztetésnek a homogén csoport tagjai között kell fennállni [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelent egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést az, hogy a törvényalkotó a Mód tv. 19. §-ával újraszabályozta (megváltoztatta) a lakásszerzéshez kapcsolódó adókedvezményre vonatkozó törvényi rendelkezéseket.

Azok, akik a Mód tv. 19. §-ának a hatálybalépése előtt hatályban volt Szja tv. 63. § (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételek alapján voltak jogosultak a lakáscélú adókedvezmény igénybevételére, valamint azok, akik az említett módosítást követően hatályba lépett törvényi szabályozás alapján élhetnek a lakásszerzéshez kapcsolódó adókedvezménnyel, a vizsgált szabályozás szempontjából nincsenek összehasonlítható helyzetben, nem képeznek homogén csoportot.

A lakásszerzéshez kapcsolódó adókedvezmény szempontjából az említett adóalanyokra eltérő törvényi rendel-



kezelések vonatkoznak, amelyek eltérő feltételek mellett egymástól (részben) eltérő adóalanyi kör számára biztosítanak adókedvezményt.

Az Szja tv. Mód tv. 19. §-ával módosított 63. § (2) bekezdésében szabályozott adókedvezményt ugyanakkor az adóalanyok azonos módon, azonos törvényi feltételek mellett vehetik igénybe a támadott szabályozás semmilyen különbséget nem tesz az érintett adóalanyok között.

A Mód tv. 468. § (9) bekezdése értelmében a 2008. január 1-jét megelőzően átruházott ingatlan, vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelemre az Szja tv. 2007. december 31-én hatályos 63. §-a (1)–(5) bekezdésének rendelkezéseit kell alkalmazni, ha a magánszemély a lakásszerzési kedvezményt érvényesíti.

Ez a törvényi rendelkezés egy olyan „átmeneti szabály”, amely meghatározott adóalanyi kör számára a korábbi lakásszerzési kedvezmény Mód tv. hatálybalépését követő igénybevételét biztosítja, tehát nincs szó a korábbi adókedvezmény átmenet nélküli azonnali megszüntetéséről.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt is, amely az Szja tv. 63. § (2) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével fennálló ellentétét állította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a lakásszerzési kedvezmény Szja tv.-ben foglalt törvényi szabályozásának a törvényalkotó általi megváltoztatása (a korábbi adókedvezmény megszüntetése) az Alkotmány keretei között a törvényalkotó mérlegelésén nyugvó, annak döntési kompetenciájába tartozó kérdés.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében e döntés célszerűségét, az érintett adóalanyokra gyakorolt „kedvező”, illetve „kedvezőtlen” gazdasági hatását, társadalmi igazságosságát az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában nem vizsgálhatja. (1484/B/1995. AB határozat ABH 2001, 838, 841.)

Budapest, 2008. június 17.

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

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

## 411/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a gyümölcsös ültetvények, valamint a gyümölcsös ültetvény méretet el nem érő, gyümölcsfával betelepített területek összeírásáról szóló 2006. évi XLVIII. törvény, az önálló ingatlanok helyrajzszámzásáról és az alrészletek megjelöléséről szóló 44/2006. (VI. 13.) FVM rendelet, a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaság és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaság központi költségvetéssel történő elszámolásának részletes szabályairól szóló 16/1998. (V. 20.) PM rendelet módosításáról szóló 15/2006. (V. 17.) PM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 9. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 9. § (3) bekezdése b) pontja, az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LIV. törvény, a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2006. évi LXVIII. törvény, az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a gyümölcsös ültetvények, valamint a gyümölcsös ültetvény méretet el nem érő, gyümölcsfával betelepített területek összeírásáról szóló 2006. évi XLVIII. törvény, az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LIV. törvény, a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2006. évi LXVIII. törvény, az önálló ingatlanok helyrajzszámzásáról és az alrészletek megjelöléséről szóló 44/2006. (VI. 13.) FVM rendelet, az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet, a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaság és a Magyar Exporthitel Biztosító

Részvénytársaság központi költségvetéssel történő elszámolásának részletes szabályairól szóló 16/1998. (V. 20.) PM rendelet módosításáról szóló 15/2006. (V. 17.) PM rendelet nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az Alkotmánybírósághoz jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt terjesztettek elő. Az indítvány lényegi tartalma a következő:

1. Az indítványozó az alábbi jogszabályok közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte:

a gyümölcsös ültetvények, valamint a gyümölcsös ültetvény méretet el nem érő, gyümölcsfával betelepített területek összeírásáról szóló 2006. évi XLVIII. törvény, az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LIV. törvény, a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2006. évi LXVIII. törvény, az önálló ingatlanok helyrajzszámzásáról és az alrészletek megjelenéséről szóló 44/2006. (VI. 13.) FVM rendelet, az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet, a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaság és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaság központi költségvetéssel történő elszámolásának részletes szabályairól szóló 16/1998. (V. 20.) PM rendelet módosításáról szóló 15/2006. (V. 17.) PM rendelet.

Az indítványozó állítása szerint a fenti jogszabályok megalkotásakor nem vették figyelembe az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eitv.) 9. § (1) bekezdésének *a)–b)* pontját. Az Eitv. hivatkozott rendelkezése szerint ugyanis közzé kell tenni a jogszabály-előkészítő minisztérium vagy országos hatáskörű szerv honlapján az új jogszabályok tervezeteit. Az indítványozó szerint az Eitv. hivatkozott rendelkezéseivel ellentétes jogalkotás eredménye érvénytelen, az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti. Ezen túlmenően az indítványozó szerint a jogszabályok tervezetei elektronikus közzétételét kötelezővé tevő rendelkezések figyelmen kívül hagyásával történő megalkotása az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított információszabadsághoz és véleménynyilvánításhoz való jogot is sértette, továbbá ellentétes az 1993. évi XXXI. törvény által kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikkének 2. pontjával, s ezen keresztül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével.

2. Az indítványozó továbbá kérte az Eitv. 9. § (3) bekezdés *b)* pontja és (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Eitv. támadott rendelkezései rögzítik, hogy a minisztériumok, illetve az országos hatáskörű szervek mikor nem kötelesek a fizetési kötelezettségekről szóló jogszabályok tervezetei elektronikus közzétételére. Az indítványozó azal érvelt, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog csak a személyes adatok védelmében lenne korlátozható. Az indítványozó szerint a korlátozásnak nincs elfogadható alkotmányos indoka. Így az Eitv. kifogásolt rendelkezései az Alkotmány 61. § (1) bekezdését, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot sértik.

### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. Az Eitv. érintett rendelkezései:

„9. § (1) Közzé kell tenni a jogszabályt előkészítő miniszter által vezetett minisztérium, tárca nélküli miniszter esetén a Miniszterelnöki Hivatal (a továbbiakban együtt: minisztérium) honlapján az egyeztetés állapotának megjelölésével

*a)* a jogalkotásról szóló törvény, valamint a kormány ügyrendje alapján véleményezésre bocsátott jogszabályalkotásra irányuló koncepciókat, jogszabálytervezeteket,

*b)* a miniszteri rendeletek tervezeteit, valamint

*c)* az *a)–b)* pontban megjelölt tervezetekhez kapcsolódó előterjesztéseket vagy szakmai indokolásokat.

(...)

(3) Nem kell közzétenni

(...)

*b)* a fizetési kötelezettségekről,

(...)

szóló jogszabályok tervezeteit.

(4) Nem kell közzétenni a tervezetet, ha az a Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné, vagy ha a jogszabály különösen gyors elfogadásához kiemelkedő társadalmi érdek fűződik.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény 2. § (3) bekezdés x) pontja 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezte az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LIV. törvényt. Az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2. § 918. pontja pedig 2007. július 1-jével hatályon kívül helyezte a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2006. évi LXVIII. törvényt.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályban nem lévő szabályok alkotmányosságát csak két esetben: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Az indítvány nem az Abtv. 38. § (1) bekezdése és 48. §-a szerinti kérelem.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezés hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. Mivel a fentiekben megjelölt két jogszabály hatályát veszítette, s az indítványozó e hatályon kívül helyezett jogszabályok megalkotását kifogásolta, s nem a jogszabályok tartalmi alkotmányellenességének megállapítását kérte, ezért az indítvány tárgytalanná vált. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LIV. törvény, valamint a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2006. évi LXVIII. törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, továbbá az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet egésze alkotmányellenességét – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 61. § (1) bekezdésének, valamint az Eitv. 9. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozó – hasonló indítvány alapján a 901/B/2006. AB határozatában már vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Eitv. szerinti elektronikus közzététel elmulasztása törvénysértés. Ez azonban önmagában még nem ad elegendő alapot a megalkotott jogszabályok alkotmányellenességének az Alkot-

mány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben történő megállapításához. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy önmagában az Eitv. szerinti közzétételi kötelezettség elmulasztása miatt az sem állapítható meg, hogy a kifogásolt jogszabály ellentétes az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási és információszabadsággal. (901/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2057, 2064.)

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” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére hivatkozva kéri az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, továbbá az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet egésze tekintetében *res iudicata* esete áll fenn, így az indítvány e része alapján indult eljárást megszüntette.

3. Az Alkotmánybíróság továbbá észlelte, hogy az Eitv. 9. § (3) bekezdés b) pontja alkotmányellenességét az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével összefüggésben a 901/B/2006. AB határozatban már vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Eitv. 9. § (3) bekezdés b) pontjával összefüggésben a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelme nem állapítható meg”. (901/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2057, 2065.) Ezért az Alkotmánybíróság az Eitv. 9. § (3) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság az Ügyrend fentiekben hivatkozott 31. § c) pontja alapján megállapította, hogy az Eitv. 9. § (3) bekezdés b) pontja tekintetében *res iudicata* esete áll fenn, mert a jelen indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére hivatkozva kéri az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Ezért Az Alkotmánybíróság az Eitv. 9. § (3) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszüntette.

4. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az indítványozó által kifogásolt további három jogszabály egésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt vizsgálta.

Az indítványozó állítása szerint a támadott jogszabályokat előkészítő miniszter megsértette az Eitv. 9. § (1) beke-

désének a)–b) pontját, s ez ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és 61. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság több határozatában, elvi jelleggel a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában megállapította, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével. [3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33, 39–40.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 332, 345.]” (ABH 1999, 325, 349.)

Az Eitv.-nek az indítványozó által hivatkozott rendelkezése a jogszabályt előkészítő miniszter által készített tervezeteknek a szerv honlapján történő elektronikus közzétételét írják elő. E törvényi kötelezettség elmulasztása miatt kérte az indítványozó az általa felsorolt jogszabályok alkotmányellenességének megállapítását.

Az Eitv. szerinti elektronikus közzétételi kötelezettség egy törvényi kötelezettség. E kötelezettség teljesítésére az Eitv.-ben megjelölt adatfelelős, illetve adatközlő köteles. A jogszabály-tervezetek elektronikus közzétételére vonatkozó kötelezettség célja a jogi szabályozás sokoldalú megalapozása és ezzel összefüggésben az önkéntes jogkövetés elősegítése. Az Eitv. szerinti elektronikus közzétételre vonatkozó előírások tehát nem a jogalkotási eljárás rendjét szabályozzák, nem tartoznak a jogalkotási folyamat eljárási szabályai körébe. Ebből következően az elektronikus közzététel elmulasztása nem tekinthető jogalkotási eljárási szabálytalanságnak. E – jogalkotási eljárási szabálytalanságnak nem minősíthető – törvénysértés nem vezethet az indítványozó által támadott jogszabályok közjogi érvénytelenségének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben történő megállapításához. (901/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2057, 2064.)

Az indítványozó a támadott jogszabályok előkészítője által elkövetett törvénysértést kifogásolta, de a támadott jogszabályok tartalmának alkotmányellenességére nem hivatkozott. Kizárólag a jogszabály-előkészítő miniszter Eitv. szerinti közzétételi kötelezettségének elmulasztása miatt nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az indítványban felsorolt jogszabályok ellentétesek lennének az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási és információszabadsággal.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a gyümölcsös ültetvények, valamint a gyümölcsös ültetvény méretet el nem érő, gyümölcsfával betelepített területek összefoglalásáról szóló 2006. évi XLVIII. törvény, az önálló ingatlanok helyrajziszámozásáról és az alrészletek megjelöléséről szóló 44/2006. (VI. 13.) FVM rendelet, a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaság és a Magyar Export hitel Biztosító Részvénytársaság központi költségve-

téssel történő elszámolásának részletes szabályairól szóló 16/1998. (V. 20.) PM rendelet módosításáról szóló 15/2006. (V. 17.) PM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azzal az indítványozói kérelemmel foglalkozott, mely az Eitv. 9. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az indítványozó azzal érvelt, hogy az Eitv. e rendelkezése indokolatlanul korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.

Az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában korábban már kifejtette, hogy: „az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti”. (ABH 1994, 177, 185.) Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése tehát az információszabadságot biztosítja, s nem az információk meghatározott (elektronikus) formában történő megismeréséhez való jogot.

Az Eitv.-nek az indítványozó által támadott 9. § (4) bekezdése szerint: a minisztériumok, illetve az országos hatáskörű szervek nem kötelesek közzétenni a jogszabály-tervezetet, ha az a Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné, vagy ha a jogszabály különösen gyors elfogadásához kiemelkedő társadalmi érdek fűződik. Az indítvány által érintett 9. § (4) bekezdése tehát közérdekű adatok elektronikus formában történő közzétételével kapcsolatosan rendelkezik, de az elektronikus közzétételi kötelezettséget nem teszi általánossá.

E rendelkezés nem korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. A közérdekű adatokat ugyanis nem feltétlenül elektronikus formában kell hozzáférhetővé tenni: az elektronikus közzététel csak megkönnyíti a közérdekű adatok megismerését, de a nyilvánosságra hozatal más formája is eleget tesz az információszabadság követelményének. A közérdekű adatok más módon történő megismerését a támadott rendelkezés önmagában nem zárja ki, s e lehetőséget nem is korlátozza. Erre tekintettel nem állapítható meg, hogy az Eitv. 9. § (4) bekezdése megsértette az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerinti információszabadságot. Mivel az Eitv. 9. § (4) bekezdésével összefüggésben a közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelme nem állapítható meg, az Alkotmánybíróság az Eitv. e rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

6. Az Alkotmánybíróság végül azt az indítványozói kérelmet vizsgálta, mely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság a gyümölcsös ültetvények, valamint a gyümölcsös ültetvény méretet el nem érő, gyümölcsfával be-

telepített területek összeírásáról szóló 2006. évi XLVIII. törvény, az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LIV. törvény, a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, a földgazellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2006. évi LXVIII. törvény, az önálló ingatlanok helyrajzszámozásáról és az alrészletek megjelöléséről szóló 44/2006. (VI. 13.) FVM rendelet, az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet, a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaság és a Magyar Export hitel Biztosító Részvénytársaság központi költségvetéssel történő elszámolásának részletes szabályairól szóló 16/1998. (V. 20.) PM rendelet módosításáról szóló 15/2006. (V. 17.) PM rendelet nemzetközi szerződésbe ütközését állapítsa meg, mivel e jogszabályok tervezeteinek „a nyilvánosság előli visszatartása” nem felel meg az Egyezmény 10. cikke 2. pontjának, s ezáltal az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének.

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

zó nem tartozik az Abtv. 21. § (3) bekezdésében megjelölt szervek, illetve személyek közé. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja alapján a nem jogosulttól származó indítványt visszautasította.

Budapest, 2008. június 24.

*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. Kovács Péter s. k.,* alkotmánybíró

*Dr. Kukorelli István s. k.,* alkotmánybíró  
*Dr. Lenkócs 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

### 963/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:

Az Alkotmánybíróság a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 7/1996. (I. 18.) Korm. rendelet egésze, valamint 1. § (1) és (2) bekezdésének „önkormányzati vagy egyéb közérdek” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

#### I.

Az indítványozó álláspontja szerint a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 7/1996. (I. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) alkotmányellenes, mivel a Kr.-ben található – a külföldiek ingatlanszerzésének engedélyezéséhez megkövetelt – „önkormányzati vagy egyéb közérdek” „határozatlan jogfogalom”, ugyanis a jogalkotó „sem

taxatív, sem példalózóan nem ad” támpontot azok értelmezéséhez. Az önkormányzati érdek fennállásának megállapításához kevésnek tartja a Kr. 1. § (3) bekezdése szerinti polgármesteri nyilatkozatot.

Azért is alkotmányellenes a Kr. az indítványozó álláspontja szerint, mert a Kr. a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szerinti helyi közügyet szabályozott. Miután az Ötv. 6. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[t]örvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe”, ezért a Kr. ezt a szabályt sértő módon utalta a közigazgatási hivatal vezetőjének hatáskörébe az ingatlanszerzési engedély kibocsátását.

Az indítványozó „az alkotmányellenesség megállapítását döntően az alaptörvény 2. § (2) bekezdésében jelölt demokratikus jogállamiság sérelmére alapítja”. Miután a jogállamiság elvét az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmazza, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az indítvány tartalmára tekintettel erre a rendelkezésre folytatta le.

#### II.

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

A Kr. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) Termőföldnek nem minősülő ingatlan (a továbbiakban: ingatlan) [Tv. 3. § *q*) pont] tulajdonjogának külföldi jogi vagy magánszemély általi – öröklésen, valamint a Tv. 88/A. §-ában foglaltakon kívüli – megszerzéséhez szükséges engedélyt az illetékes közigazgatási hivatal akkor adhatja meg, ha az önkormányzati vagy egyéb közérdeket nem sért.

(2) Az ingatlanszerzést engedélyezni kell, ha az önkormányzati vagy egyéb közérdeket nem sért, és

a) [hk]

b) a külföldi ingatlanának tulajdonjogát a kisajátításról szóló, többször módosított – 1976. évi 24. törvényerejű rendelet alapján szerezték meg, vagy

c) a külföldi a tulajdonában lévő belföldi ingatlant másik belföldi ingatlanra cseréli, vagy

d) a tulajdonszerzés célja közös tulajdon megszüntetése, vagy

e) [hk]

f) a külföldi munkavégzés céljából igazoltan legalább öt éve életvitelszerűen Magyarországon tartózkodik.

(3) A közigazgatási hivatal abban a kérdésben, hogy az ingatlanszerzés sért-e önkormányzati érdeket, az ingatlan fekvése szerint illetékes települési (fővárosi kerületi) önkormányzat polgármesterének (a továbbiakban: polgármester) nyilatkozatát kéri, s annak figyelembevételével megtagadhatja az engedélyt. A polgármester köteles a nyilatkozatot 15 napon belül megadni.

(4) Az engedély megtagadható, ha a külföldi honossága szerinti állam nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján nem biztosít a magyar állampolgároknak, illetőleg a magyar jogi személyeknek a belföldiekkel azonos elbírálást. A nemzetközi szerződés vagy a viszonyosság fennállásáról a Külügyminisztérium nyilatkozata az irányadó.”

### III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozatlan.

1. Az indítványozó szerint a jogállamiságot – a normavilágosság követelményét – sérti a Kr. rendelkezéseiben található „önkormányzati vagy egyéb közérdek” kitétel. Az indítványozó nem jelölte meg pontosan a Kr. azon rendelkezéseit, amelyekben e kitétel megsemmisítését kéri. Az indítvány érvelése alapján azonban megállapítható, hogy az indítványozó a Kr. 1. § (1)–(2) bekezdésének „önkormányzati vagy egyéb érdek” kitételét kifogásolja a normavilágosság sérelme alapján, így Alkotmánybíróság ezekre a rendelkezésekre folytatta le eljárását.

A jogbiztonság Alkotmányból származó követelményének egyik lényeges eleme a normavilágosság. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: „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.” [Először: 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

A jogalkotóknak a normavilágosság követelményeinek megfelelő jogszabályszoveget kell kibocsátaniuk. „A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet. Ilyenkor a jogszabály vagy tartalmi ismérvek alapján határozza meg a személyek, tárgyak, szolgáltatások ama körét, amelyre valamely rendelkezés irányadó, vagy példálózó felsorolást foglal magában.” [847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645.]

Mindazonáltal ítélezési gyakorlatában az Alkotmánybíróság figyelembe veszi a jogalkotók által elfogadott jogszabályok alkalmazásának és értelmezésének jelentőségét is. „A jogszabály mindig általánosságban, elvontan szabályoz, az absztrakt norma konkrét jogesetre alkalmazása – és ezáltal tartalommal kitöltése – a jogalkalmazó feladata. A jogalkalmazás során általában szükséges az alkalmazandó norma értelmezése, melyhez segítséget nyújthat maga a jogszabály (az értelmező rendelkezései vagy az indokolása, amelyből kitűnhet a jogalkotó szándéka), a hosszabb időn keresztül kialakult-kialakított jogi (értelmezési) gyakorlat stb. A nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabály is alkalmazható, ha a megfogalmazás pontatlansága a jogalkalmazás során, a jogalkalmazói értelmezés által (...) orvosolható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján (...) egy jogszabály vagy annak valamely rendelkezése csak akkor tekinthető az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményébe ütközőnek, ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára.” [Összefoglalóan: 534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291–1292.]

Az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatban megállapította, hogy bizonyos esetekben a jogszabály általános megfogalmazása segíti elő a jogbiztonságot: „a jogszabályok világossága, áttekinthetősége érdekében célszerű, ha a törvényhozó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljeskörű felsorolását, melyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell; az életviszonyok folytonos alakulása, változásai következtében e helyzetek kimerítő felsorolása reménytelen vállalkozás volna. Ha pedig újból és újból kiderülne, hogy a törvény hatályát ki kell terjeszteni olyan helyzetekre is, melyekre a törvényhozó eredetileg nem gondolt vagy nem gondolhatott, ez a sorozatos

törvénymódosítások kényszere folytán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság egyik elemére, a jogbiztonságra nézve jelentene veszélyt.” (ABH 2001, 442, 461.)

A közérdek, illetve az önkormányzati érdek sokféle lehet, és előre nehezen meghatározható természetű. A jogalkotó által alkalmazott általános kifejezés ehhez a körülményhez igazodik. Önmagában az a körülmény, hogy a „közérdek”, illetve önkormányzati érdek fogalmának általánossága jogalkalmazói értelmezést tesz szükségessé, nem vezet alkotmányellenességre. Adott esetben a közérdek fajtáinak taxatív felsorolása és ezzel a mérlegelés teljes kizárása éppen, hogy túlságosan megkötné a jogalkalmazó kezét.

A jogállamiság elvéből nem vezethető le annak a követelménye sem, hogy ha a jogalkotó a közérdeket kívánja érvényre juttatni, az minden esetben csak úgy lehet alkotmányos, ha a jogalkotó legalább példálózó felsorolással segíti a jogalkalmazást.

A jogalkotó több jogszabályban is azt a megoldást alkalmazza, hogy egy jog gyakorlását a közérdekre tekintettel korlátozza, vagy a közérdek érvényesüléséhez köti. Bizonyos esetekben példálózó felsorolással segíti a jogalkalmazót a közérdek fogalmának értelmezésében (mint például az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 19. §-a), míg más jogszabályok általánosságban a közérdek érvényesülését követelik meg (mint például a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény vagy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény több rendelkezése is). A jogalkotó jellemzően valamely alapjog védelme érdekében alkalmazza a közérdek bizonyos esetköreinek példálózó felsorolását. Az Alkotmánybíróság a kisajátítás esetében a tulajdonjog védelme érdekében követelte meg a közérdekűség érvényesítését szolgáló kisajátítási célok Alkotmánynak megfelelő újrashabályozását, és ezzel a kisajátítási hatóság mérlegelési jogának kereteket közé szorítását. [35/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 379.]

A közigazgatási határozat bíróság általi felülvizsgálata garanciát jelent arra, hogy a közérdek fogalmának önkényes, illetve a jogalkotó által elérni kívánt céltól eltérő alkalmazására kerüljön sor.

Az önkormányzati érdek a közérdek egyik fajtájának tekinthető, amelynek megítélésére leginkább a helyi érdekű közügyek ellátására hivatott önkormányzat alkalmas. A Kr. ennek megfelelően a polgármester nyilatkozatát követeli meg az önkormányzati érdek megállapíthatóságához. Annak fennállását illetően azonban érdemben a közigazgatási hivatal hoz döntést, ami bíróság által felülvizsgálható.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában foglalkozott már a Kr.-ben megkövetelt polgármesteri nyilatkozat alkotmányosságával. A 61/B/1998. AB határozat (ABH 1998, 1091.) azért találta alkotmányellenesnek a Kr. 1997. július 26. előtti hatályban volt 1. § (3) és (5) bekezdését, mert a polgármester nyilatkozata – ha az az önkormányzat érdekének sérelmére hivatkozott – automatikusan

az engedély megtagadását eredményezte, s így az érdemi döntéshozó közigazgatási hivatal hatáskörét csorbította. Ezáltal a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata is lényegében ellehetetlenült (mivel formálissá vált a jogorvoslat). Az Alkotmánybíróság azonban azt nem találta alkotmányellenesnek, hogy az önkormányzati érdek fennállásáról a polgármester nyilatkozatát alapul véve döntsön a közigazgatási hivatal.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem állapítható meg a normavilágosság sérelme a Kr. 1. § (2) és (2) bekezdésének „önkormányzati vagy egyéb közérdek” szövegrészével összefüggésben.

3. Az indítványozó szerint a jogállamiságot sérti az is, hogy a Kr. az Ötv.-vel ellentétesen helyi közügyet más szerv hatáskörébe utalt azzal, hogy a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló döntést a közigazgatási hivatal hatáskörébe utalta.

Tekintettel arra, hogy a termőföldnek nem minősülő ingatlanok tulajdonjogának külföldiek általi megszerzésének engedélyhez kötéséről a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 88. §-a rendelkezik, az indítványozó által felvetett probléma a Kr.-rel kapcsolatban nem állapítható meg. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az összefüggésben is elutasította.

Budapest–Esztergom, 2008. június 26.

*Dr. Kukorelli István s. k.,* *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
elődök alkotmánybíró alkotmánybíró

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

## 1171/D/2004. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről, a lakások lakbérének mértékéről, valamint a lakbértámogatásról szóló 23/2007. (VI. 18.) rendeletének egésze, preambuluma, 37. § (2) bekezdés *f*) és *g*) pontja, 38. § (1) bekezdése, 42. § (3) bekezdése, 43. § (5) bekezdése, valamint 76. § 1. és 2. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros XII. kerület Önkormányzatának a Budapest Főváros XII. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréről, valamint a lakbértámogatásról szóló 17/1996. (VII. 17.) rendeletének 1. § (1) bekezdése, 2. § (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja, 3. § (1) és (3) bekezdése, 4. § (1) bekezdése, 5. §-a, valamint 20. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről, a lakások lakbérének mértékéről, valamint a lakbértámogatásról szóló 23/2007. (VI. 18.) rendeletének 42. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi kérelmet, valamint az indítványt egyebekben visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó több önkormányzati rendelet egészének megsemmisítését kérte, így a Budapest Főváros XII. kerület Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréről, valamint a lakbértámogatásról szóló 17/1996. (VII. 17.) rendeletének (a továbbiakban: Ör.), valamint az azt módosító 5/1999. (VI. 2.) rendelet (a továbbiakban: Örm1.), illetve 1/2003. (II. 12.) rendelet (a továbbiakban: Örm2.) megsemmisítését. Indokolása szerint ezek a rendeletek sértik az Alkotmány 70/A. §-át, mivel az Ör. „korlátlanul érvényesíti az új feltételek szerinti lakástörvényt” [a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.)], ezzel „anyagilag hátrányokkal járó rendelkezéseket állapítanak meg a régi lakásbérlet terhére”. Az Ör. „[a]z [Lt.] életbelépése előtt kötött szerződéseket annak életbelépése után kötöttekkel összevonja, azonos elbírálás alá vonja a régi bérletet – ezzel megvalósítja a negatív kirekesztést”, állítja az indítványozó. Ugyancsak hátrányos megkülönböztetés miatt sérti az Ör. az Alkotmány 42. §-át.

Az Alkotmány 44/A. § (1) és (2) bekezdés sérelmét állítja az indítványozó az Ör. „kifogásolt rendelkezései” tekintetében, mivel azok magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen szabályoznak. Így sértik az Lt., az Lt. módosításáról szóló 1993. évi CXIII. törvényt (a továbbiakban: Ltm.), a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényt, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény „számos előírását”.

Az indítványozó hivatkozik arra, hogy az Ör. a Lt. hatálybalépését követően is alkalmazandó, az Lt. *I. számú melléklet* III. pontjában felsorolt jogszabályok az Lt. hatálybalépése előtt létrejött szerződésekre történő alkalmazását zárja ki. Ezen okból elsősorban az Ör. 1. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérte. Ugyancsak az Lt.

hatálybalépése előtt kötött bérleti szerződésekre történt alkalmazásuk miatt támadja az Ör. 2. § (2) bekezdés *a)*, *b)* és *d)* pontját, 3. § (1) bekezdését, 4. § (1) bekezdését, 5. § (1) bekezdését, 20. §-át, valamint az Örm2. 1. § (1) bekezdését, 2. § (1) bekezdését, 4. § (1) bekezdését. De ugyan ezen okból támadja az Ör. 1. § (1) bekezdését és 3. § (3) bekezdését, miután nem tartalmazzák a „szerződés megkötése időpontjában” szövegrészt, ami miatt az indítványozó szerint nem érvényesülnek a szerződés megkötése időpontjában érvényes jogok.

Magasabb szintű jogszabállyal való ellentét, illetve a jobbiztonság sérelme miatt támadja az indítványozó – és ezzel kapcsolatban hivatkozik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére is – az Ör. preambuláját, mivel az felhatalmazó rendelkezésként csak az Lt. 34. § (1) bekezdését, valamint a Budapest Főváros Közgyűlésének az önkormányzati tulajdonban álló lakások lakbérővezeteiről, a lakbértámogatás és a lakásfenntartási támogatás elveiről, valamint a lakásépítés támogatásának rendszeréről szóló 50/1995. (X. 20.) Föv. Kgy. rendeletet (a továbbiakban Lkgyr.) jelölte meg. Az indítványozó azt kifogásolja, hogy az Ör. preambuluma nem jelölte meg a további, a lakások bérletét érintő magasabb szintű jogszabályokat, így például az Ltm.-et.

A karbantartási feladatok elvégzése tekintetében az Ör. „felmenti az önkormányzatot”, azok elvégzését és költségeit a bérlőkre hárítja, továbbá „a később kötött szerződésekkel azonos elbírálás alá veszi az állampolgárokat”. Mivel az Ör. karbantartási kötelezettség helyett lakbér-csökkentést ír elő, ezért kéri az Ör. 2. § *c)* pontjának [helyesen: 2. § (2) bekezdés *c)* pont], 3. § (6) bekezdésének, 6. § (4) bekezdésének, valamint az Örm2. 3. § (4) bekezdésének megsemmisítését magasabb szintű jogszabállyal való ellentét, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján.

Az Ör. 11. § (4) bekezdésének megsemmisítését azért kéri, mert „[a] szolgáltatásokért, amelyek társasházban vannak – bérlőre hárítja kötelező jelleggel a lakásbérleti szerződés megkötésekor elő nem írt, illetve, más megállapodásban sem szereplő a külön szolgáltatásokat”. Az Ör. 21. §-a, valamint 11. § (1), (3) és (4) bekezdése között ellentmondás van, ami miatt az első emeleten lakók részére az önkormányzat a lifthasználatért is díjat számít fel.

Az indítványozó szerint az Ör. nem tartalmazza az Ltm.-ben szabályozott bérbeadói szavatosság szabályait, valamint az elvégzett szavatossági munkák díját az új lakbérben érvényesíti az önkormányzat, ha a karbantartás során az eredeti komfortfokozatnak megfelelő állapot helyreállítását végzi el a bérbeadó önkormányzat. Ezért támadja az indítványozó az Ör. 5. §-át és 10. §-át, valamint az Örm2. 2. §-át. Ezek szerinte az Lkgyr. 2. § *a)* pontjával is ellentétesek.

Az indítványozó az Ör. 11. § (2) bekezdésével kapcsolatban kifejti: „[n]em szerepelteti 11. § (2) szerint, nem rendelkezik az önálló vízórával rendelkezők esetén – a vízóra felszerelés időpontjától – a víz- és csatornadíjak felszámításának tilalmával, illetve visszatérítésének kötele-



zetségével, mivel közvetlenül a szolgáltatónak és nem az Önkormányzatnak kerül kifizetésre a havi díj, ezért kettős számlázások – visszatérítés nélkül is – történtek!”.

Az indítványozó későbbi beadványaiban felsorolja, hogy ügyében a rendes bíróság milyen tartalmú döntéseket hozott, illetve, hogy a per folyamán milyen érdeksérelmek érték, és ezekkel összefüggésben kérte először a bíróság megkeresése iránti intézkedést, illetve a későbbiekben az ügyében hozott valamennyi bírósági ítélet és irat megsemmisítését, valamint a bíróság új eljárásra utasítását az Lt. hatálybalépése előtti jogszabályi rendelkezések szerint. Indítványában kérte még az indítványozó a bírósági eljárások során keletkezett anyagi kárának megtérítéséről történő intézkedést.

Az indítványozó mindezek alapján az Ör. és módosításai visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Ör.-t, valamint az Örm1.-et és Örm2.-t 2007. augusztus 1. napjával hatályon kívül helyezte a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről, a lakások lakbérének mértékéről, valamint a lakbértámogatásról szóló 23/2007. (VI. 18.) rendelete (a továbbiakban: Ör2.). Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabály szerint csak hatályos jogszabályok alkotmányosságának utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság kizárólag az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés vagy a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Mivel a jelen indítvány nem tartozik ezek körébe, az Alkotmánybíróság az eljárását az Ör2. vonatkozó rendelkezéseire tekintettel folytatta le.

## II.

Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„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/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, to-

vábbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók faj-  
táit és mértékét,

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szerve-  
zetét és működési rendjét,

f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitünteté-  
seket és elismerő címeket alapíthat,

g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeménye-  
zéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,

h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel,  
érdekeinek képviselőjére önkormányzati érdekszövetséget  
hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más orszá-  
gok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

(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.”

Az Ör2. indítvánnyal érintett rendelkezései:

[Preambulum] „A Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzata Képviselő-testülete (a továbbiakban: Kt.) a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Tv.) kapott felhatalmazás alapján – a Budapest Főváros Közgyűlésének 17/2006. (IV. 14.) Főv. Kgy. rendeletének keretei között – a Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről, a lakások lakbérének mértékéről, valamint a lakbértámogatásról a következő rendeletet alkotja:

(...)

1. § (1) A rendelet hatálya az Önkormányzat tulajdonában álló lakásokra és helyiségekre terjed ki. A rendeletet kell alkalmazni az önkormányzati tulajdonban álló lakásokra fennálló lakáshasználati jogviszonyokra is, ha a lakás használója díjat fizet.

(2) Az Önkormányzat költségvetési szervének épületében lévő – a rendelet hatálybalépésekor a költségvetési szerv rendelkezése alatt álló, szolgálati lakásnak minősülő – lakás bérbeadásának és a bérbeadói hozzájárulás feltételeit a költségvetési szerv önállóan határozza meg.

(3) A rendelet hatálybalépése előtt létrejött bérleti szerződések esetén a bérbeadó által a szerződés keretében a bérlőnek nyújtott szolgáltatásokra – ha a felek másként nem állapodnak meg – a szerződés megkötésekor hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni.

(4) A (2) bekezdésben említett lakások és helyiségek bérletére az Önkormányzat törzsvagyonára vonatkozó rendeletben meghatározott szabályokat – az e rendeletben meghatározott eltérésekkel – kell alkalmazni.”

„37. § (1) Társbérlet esetén a lakbért az egyes társbérlők között megosztva – a 76. § 3. pontja szerint kiszámított terület alapján – kell megállapítani.

(2) A társbérleti lakrészt az egész lakás fűtési módja, melegvízellátása és közművesítettsége, valamint a társbérlet által kizárólagosan és más társbérlekkel közösen használt (főző- és egészségügyi) helyiségek figyelembevételével megállapítható komfortfokozatnál eggyel alacsonyabb komfortfokozatúnak, legalább azonban komfort nélkülinek kell tekinteni.

(3) Ha a társbérleti lakrészhez főzőhelyiség nem biztosított a lakásrészt ilyen esetben is komfort nélkülinek kell tekinteni.”

„38. § (1) A lakbért módosítani kell, ha a lakás alapterületében, komfortfokozatában, illetve a lakbér mértékét növelő, vagy csökkentő tényezőkben változás áll be.

(2) Ha a bérlő a tulajdonos hozzájárulásával és egyéb hatósági engedéllyel saját költségen olyan komfortfokozatot növelő beruházást végzett, amelyet a béreadó

a) bérbeszámítás útján, vagy más módon a bérlő részére megtérít – a megtérítés időtartama alatt – a lakbér mértéke nem emelhető;

b) bérbeszámítás útján, vagy más módon nem térít meg a bérlő részére, a lakbér csak az eredeti komfortfokozatnak megfelelően növelhető.

(3) Ha a bérlő a lakást saját költségen, de a tulajdonos hozzájárulása és egyéb hatósági engedély nélkül alakítja át, vagy korszerűsíti a béreadó jogosult a lakbért a megváltozott alapterületnek, vagy komfortfokozatnak megfelelően módosítani. Ez a rendelkezés nem érinti a béreadókat azt a jogát, hogy az engedély nélküli korszerűsítés, vagy átalakítás miatt, a bérleti szerződést felmondja.

(4) Ha a lakás társbérleti jellege megszűnik, a lakbért az egész lakás komfortfokozatának – növelő-csökkentő tényezők figyelembevételével – megfelelően kell megállapítani.

(5) Költségelvű lakbért kell megállapítani,

a) ha a bérlő szociális lakbérre való jogosultsága megszűnik;

b) bérleti jogviszony folytatása esetén, ha a bérleti jogviszony folytatója nem jogosult szociális bérletre.

(6) A szociális lakbért fizető bérlő a szociális lakbérre való jogosultságát minden évben március 1-jéig köteles igazolni a béreadónál.

(7) A megállapított lakbér mértékéből – az e rendeletben foglalt kivételektől eltekintve – engedmény nem adható.”

„40. § (1) A rendelet hatálybalépése előtt berbe adott lakás lakbérének megállapítására, 2007. november 1-jétől

a) az e rendelet szerinti szociális lakbérre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ha a berbeadás – fizetendő lakbér – megállapításával történt;

b) az e rendelet szerinti költségelvű lakbérre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ha a berbeadás „számított lakbér” megállapításával történt;

c) az e rendelet szerinti piaci lakbérre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ha a berbeadás során a lakbért a „számított lakbér” mértékénél magasabb összegben határozták meg. A fizetendő piaci lakbér összege nem lehet

alacsonyabb a bérlő által 2007. augusztus 1-je előtt fizetett lakbér összegénél.

(2) Az (1) bekezdés szerint megállapított lakbér összegét 2007. szeptember 30-ig kell a bérlőkkel írásban közölni.”

„42. § (1) A bérlő a béreadó által a részére nyújtott külön szolgáltatásokért díjat köteles fizetni. Ennek mértékére és a díjért járó szolgáltatásokra a külön jogszabályok, illetőleg a bérleti szerződés rendelkezései az irányadók.

(2) A bérlő a béreadónak a vízellátásért és a csatorna használatáért, a központi fűtés és melegvíz ellátásáért, a szemétszállításért, a közös használatra szolgáló helyiségekben lévő olyan berendezések használatáért, amelyek egyedi fogyasztása mérhető, a vonatkozó jogszabályokban meghatározott díjat köteles megtéríteni.

(3) A felvonó használatáért, illetőleg a kert ápolásáért, továbbá a gépkocsi beálló helyek használatáért, kaputelefon szolgáltatásért, rádió- televízió adók vételét biztosító hálózat, vagy tetőantenna használatért fizetendő díjat a béreadó a teljes ráfordítás alapján határozza meg.

(4) Ha jogszabály másképp nem rendelkezik, a társasházban lévő lakás esetén a (2)–(3) bekezdésben meghatározott külön szolgáltatásokért a bérlő legalább olyan összegű díjat köteles fizetni, mint amennyit a társasház közgyűlése által meghatározott módon a lakás után az Önkormányzat a társasháznak fizet.

(5) A bérlő a bérleti szerződés rendelkezései alapján köteles a közüzemi szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra közvetlenül a szolgáltatókkal szerződést kötni és a számlázott díjat részükre megfizetni.”

„43. § (1) A kizárólag az Önkormányzat tulajdonában lévő épületben a települési szilárd hulladék részét képező háztartási hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatás kötelező igénybeviteléről szóló 61/2002. (X. 18.) Főv. Kgy. rendeletben (továbbiakban: Főv. Kgy.) meghatározott díjat, a lakások bérlőinek kell megfizetni.

(2) Amennyiben a bérlő a Főv. Kgy. rendelkezései szerint díjkedvezményt, vagy díjmentességet igényelhet, igényét a béreadóhoz jelentheti be.

(3) A béreadó – a bérlő igénye alapján – írásban kéri a szolgáltatótól a kötelező közszolgáltatás szünetelését, vagy a szolgáltatás díjának mérséklését. Ha a szolgáltató a szüneteléshez, vagy a mérsékléshez hozzájárul, a béreadó a szolgáltatás díját annak megfelelően kérheti.

(4) Ha a bérlő a szolgáltatás díját határidőben nem fizeti meg és a béreadónak emiatt kamatfizetési kötelezettsége is keletkezik, az elmaradt díj után a szolgáltató által követelt kamatot is a bérlő köteles megfizetni.

(5) A béreadó a lakásbérleti szerződésen kívül nyújtott külön szolgáltatásról a rendeletben meghatározott lakbérközléssel egy időben értesíti a bérlőt. Az értesítésben közölni kell a külön szolgáltatás fajtájaként meghatározott díját és a fizetés, továbbá az elszámolás módját.”

„76. § E rendelet alkalmazásában:

1. A lakás alapterületének megállapításánál a lakás összes (lakó-, főző-, egészségügyi-, közlekedő és tároló) helyisége teljes alapterületének az 1,90 méter szabad belmagasságot elérő részét, továbbá a loggia és a zárt (fedett

és oldalról átlátást gátló módon kialakított) erkély területének a felét kell számításba venni és a számítás során a kerekítés szabályait kell alkalmazni. Az alapterület megállapításánál a lakás belső lépcsője felső szintjének az alapterületét figyelmen kívül hagyni.

2. A lakás helyiségei alapterületének megállapításánál a vakolt falsíkok között – a padlószint felett egy méter magasságban – mért méreteket, továbbá a beépített bútorok által elfoglalt területet kell figyelembe venni. Az alapterület megállapításánál figyelmen kívül hagyni a falsíkon kívül eső területet (a nyílászároknál lévő beugrásokat a 0,5 négyzetméternél kisebb alapterületű falfülkéket stb.) és a falsíkokból kiugró falpillérek által elfoglalt területet.”

### III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során mindenképp megállapította azt, hogy az indítványozó – bár több alkotmányos rendelkezésre is hivatkozott – tartalmilag az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 44/A. § (2) bekezdésére és 70/A. § (1) bekezdésére tekintettel kérte az általa hivatkozott helyi önkormányzati rendeleti rendelkezések megsemmisítését. Az indítványozó a „negatív, hátrányos megkülönböztetésre” tekintettel kérte az Alkotmány 42. §-a sérelmének megállapítását. Az Alkotmány 42. §-a az önkormányzathoz való jogot nevesíti, ami e jog csorbításával szemben védi az önkormányzatokat, azok képviselő-testületét, valamint – a helyi népszavazás gyakorlása tekintetében – a választópolgárokat. Ezért a jogegyenlőség sérelme az indítványozó által felvetett összefüggésben az Alkotmány 42. §-a alapján nem állapítható meg; a jogegyenlőség védelmét (a diszkrimináció tilalmát) az Alkotmány 70/A. §-a fogalmazza meg általános jelleggel. Az indítványozó az Ör. és módosításai magasabb szintű jogszabállyal való ellentétét is állította az Alkotmány 44/A. § (1), valamint (2) bekezdése alapján. Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése az önkormányzati jogokat sorolja fel, és az indítványozó az önkormányzati jogok – vagy valamely meghatározott önkormányzati jog – megsértésére nem hivatkozott, hanem kizárólag az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében előírt magasabb szintű jogszabállyal való ellentét tilalmának megsértését állította, ezért az Alkotmánybíróság az eljárását az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére tekintettel folytatta le.

Az indítványozó általában véve kérte annak megállapítását, hogy az Ör. és módosításai jogbiztonságot és így az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértik. Az indítvány azonban tartalmilag magasabb szintű jogszabály sérelmére hivatkozott az Ör. csaknem valamennyi, az indítványozó által megsemmisíteni kért rendelkezésével kapcsolatban, így az Alkotmánybíróság az eljárását – figyelemmel az indítvány tartalmára – elsősorban az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére tekintettel folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság először az Ör. preambuluma vonatkozó indítványi kérelmet vizsgálta. Az indítványozó ezzel kapcsolatban azt kifogásolta, hogy az Ör. nem hivatkozott az Ltm.-re az önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazást adó jogszabályok megjelölésekor, ami az indítványozó szerint ellentétes a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet (a továbbiakban: IMr.) 4. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Ör2. preambuluma is az Lt.-t, valamint az Lkgyr.-t hatályon kívül helyező, az önkormányzati tulajdonban álló lakások szociális helyzet alapján történő bérbeadásának lakbér-megállapítási elveiről, a lakásfenntartási támogatás elveiről, valamint a lakásépítés támogatásának rendszeréről szóló 17/2006. (IV. 14.) Föv. Kgy. rendeletet (a továbbiakban: Lkgyr2.) jelölte meg rendeletalkotásra felhatalmazó jogszabályként, az indítványozó által hiányolt Ltm.-et nem. Az Alkotmánybíróság eljárása során azt is megállapította, hogy az IMr.-t 2008. január 1. napjával hatályon kívül helyezte a 2007. évi LXXXII. törvény 1. § (2) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság ezen indítványozói felvetéssel kapcsolatosan utal arra, hogy a módosító jogszabály rendelkezései beépülnek a módosított jogszabályba. Ennek megfelelően az Ltm. rendelkezései hatálybalépésükkel beépültek az Lt.-be. Ennek következtében az Lt.-t módosító Ltm. rendelkezéseire a képviselő-testületnek nem szükséges külön utalnia rendeletében, hiszen az Ltm.-ben foglalt módosító rendelkezések az Lt. részeként hatályosulnak.

Az Alkotmánybíróság eljárása során azt is észlelte, hogy az Ltm.-et a 2007. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. § 147. pontja 2007. július 1. napjával hatályon kívül helyezte. Így az Ör2. érvényesen nem is hivatkozhatna az Ltm.-re, mint felhatalmazó jogszabályra.

Tekintettel arra, hogy a jogalkotási felhatalmazást az Lt. tartalmazza, és az Lt.-t az Ör2. megjelölte, mint a rendeletalkotásra felhatalmazó jogszabályt, az Ör2. preambuluma tekintetében nem állapítható meg sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, sem 44/A. § (2) bekezdésének sérelme, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

3. Az indítványozó az Ör. számos rendelkezését támadta „negatív megkülönböztetés és kirekesztés” miatt, azon az alapon, hogy az Ör. az Lt. hatálybalépése napján fennálló, valamint az azt követően létrejött lakásbérleti szerződésekre is kiterjesztette az Ör. hatályát, ugyanakkor nem rendelkezett arról, hogy az Lt. hatálybalépése előtt létrejött lakásbérleti szerződésekre a korábbi magasabb szintű jogszabályokat kellene alkalmazni. Ezzel az Ör. azonos szabályozást alkalmazott az indítványozó szerint más megítélés alá eső bérlőkre. Az indítványozó ezen az alapon támadta az Ör. 1. § (1) bekezdését, valamint 3. § (3) bekezdését, illetve az Ör. egészét.

3.1. Az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jog-

egyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Az Alkotmánybíróság kifejtette határozataiban, hogy az Alkotmány e rendelkezése csak 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 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 körbe vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 47–48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.]

Az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség sérelme abban az esetben állapítható meg, ha a jogalkotó azonos szabályozási körbe tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz ésszerű indok nélkül megkülönböztetést. Ezért a diszkrimináció vizsgálatának előkérdése az, hogy a megkülönböztetés egymással összehasonlítható helyzetben lévő alanyi körre vonatkozik-e.

Az indítványozó által felvetett szempont alapján, hogy ti. az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét jelenti az, hogy az Ör. az Lt. hatálybalépése előtti szerződéseket „összevonja” az Lt. hatálybalépése után létrejött szerződésekkel és ezzel a „rég” és az „új” bérlőket azonosan kezeli, nem valószínű, hogy a jogegyenlőség sérelmét. A diszkrimináció tilalmát éppen az sértené, ha a jogalkotó – akár törvényi, akár önkormányzati rendeleti szinten – eltérő szabályokat alkalmazna azonos szabályozási körbe tartozó személyek tekintetében. A „rég” és az „új” bérlők alkotmányjogilag azonos szabályozási körbe tartoznak, ezért rájuk nézve eltérő szabályok alkalmazása pusztán azon az alapon, hogy a bérlési szerződésük mikor keletkezett, alkotmányos sértő lenne. Ha egy jogszabály rendelkezéseit annak hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell – feltéve, hogy az hátrányosabb az érintettek nézvére – az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében nem az Alkotmány 70/A. §-ának, hanem a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelmét veheti fel.

Ezzel összefüggésben azonban megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Lt. hatálybalépését megelőzően irányadó jogszabályok további alkalmazhatóságáról az Lt. rendelkezett. Az Ör. 3. § (3) bekezdése – az Lt. felhatalmazása alapján – kifejezetten rendelkezett arról, hogy a bérlőnek nyújtott szolgáltatások tekintetében az Lt. hatályba-

lépése előtt létrejött bérlési szerződésekre a szerződés létrejöttkor hatályos rendelkezéseket alkalmazzák a felek, kivéve, ha ettől eltérően állapodnak meg. Azt is megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Lt. 1. számú mellékletének indítványozó által hivatkozott III. pontja alatt felsorolt jogszabályok már az Lt. hatálybalépésekor hatályukat veszítették. A képviselő-testület kizárólag az Lt.-ben kapott felhatalmazás keretei között szabályozhatott. Önkormányzati rendeletben nem lehet „hatályban tartani” törvénnyel hatályon kívül helyezett normákat.

Arra is utal az Alkotmánybíróság, hogy az Ör. 2. § (3) bekezdése kifejezetten rendelkezik arról, hogy az Ör. 2. hatálybalépése előtt létrejött szerződésekre a szerződés megkötésekor hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni, kivéve, ha a felek másként állapodnak meg.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján érdemi alkotmányos összefüggés hiányában utasította el az indítványozó által felvetettek tekintetében az Ör. 2. egészének megsemmisítésére irányuló indítványi kérelmet.

3.2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Ör. 2. nem tartalmaz az indítványozó által támasztott Ör. 1. § (1) bekezdésével megegyező rendelkezést, amely arról rendelkezett, hogy az 1995. december 31-én már fennálló szerződésekre is alkalmazni kell az Ör. rendelkezéseit. Amint az Alkotmánybíróság már utalt rá: az Ör. 2. § (3) bekezdése alapján az Ör. 2. hatálybalépése előtt kötött szerződésekre a szerződés megkötésekor hatályos rendelkezéseket rendeli alkalmazni, vagyis az Ör. 2. hatálybalépése előtt kötött szerződésekre az Ör. rendelkezései irányadók, kivéve, ha a felek másként állapodnak meg.

Ugyancsak nem tartalmaz az Ör. 2. az Ör. 3. § (3) bekezdésében foglaltakhoz hasonló szabályt, ami arról rendelkezett, hogy az Lt. hatálybalépése előtt létrejött szerződések esetében a bérlőnek a bérbeadó által nyújtott szolgáltatásokra a szerződés megkötésekor hatályos törvényi rendelkezéseket kell alkalmazni, kivéve, ha a felek másként állapodnak meg.

Mivel az Alkotmánybíróság hatáskörébe utólagos normakontroll eljárásban csak hatályos jogszabályok vizsgálata tartozik, az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Megjegyzi azonban az Alkotmánybíróság, hogy az Ör. 3. § (3) bekezdése éppen annak lehetőségét teremtette meg, amit az indítványozó hiányolt: vagyis lehetővé tette a bérlőnek nyújtott szolgáltatások tekintetében a korábbi jogszabályok alkalmazását az Lt. hatálybalépése előtt létrejött bérlési szerződésekre. Az indítványozó az Ör. 3. § (3) bekezdésével összefüggésben azt is kifogásolta, hogy az Ör. nem tette lehetővé az 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet és az azt módosító rendeletek alkalmazását az Lt. előtt létrejött szerződésekre. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Lt. 1. számú melléklet II. pont f) alpontja alatt 1993. december 31. napjával hatályon ki-

vül helyezte az 1/1971. (II. 8.) Korm. rendeletet, valamint az azt módosító rendeleteket. (Az Lt. 1. számú melléklete 2007. július 1. napján veszítette hatályát a Tv. 2. § 134. pontja alapján.) Így az Ör. érvényesen nem is tehetett lehetővé az indítványozó által hivatkozott jogszabályok továbbalkalmazását az Lt. hatálybalépése előtt létrejött szerződésekre.

3.3. Ugyancsak a régi bérlőkre hátrányos helyzetet eredményez, valamint sérti a jogbiztonságot és a magasabb szintű jogszabályokat az indítványozó szerint, hogy az Ör. nem tette lehetővé az Lt. 1. számú melléklet III. pont *u)* alpontjában felsorolt 45/1982. (X. 7.) MT rendelet és módosításai alkalmazását az Lt. hatálybalépése előtt létrejött bérleti szerződésekre. Az indítványozó idézi az Lt. 1. számú melléklete IV. pontja előtt található, az Ltm. által megállapított mondatot, miszerint „1994. március 31. napján hatályát veszti azzal, hogy rendelkezéseiket az azok alapján megkötött szerződésekre továbbra is alkalmazni kell: (...)”. Az indítványozó szerint ezt úgy kell értelmezni, hogy az Lt. 1. számú melléklet III. pontjában felsorolt jogszabályokra is alkalmazandó ez a kitétel. Az indítványozó értelmezése azonban téves, az idézett mondat ugyanis az Lt. 1. számú melléklet IV. pontjára vonatkozott (erre utal, hogy a mondat kettősponttal zárul). Ebből következően az indítványozó által hivatkozott jogszabály az Lt. hatálybalépése előtt létrejött szerződésekre alkalmazhatóságát sem az Lt., sem az Ltm. nem tette lehetővé, az 1993. december 31-én hatályát veszítette, így az Lt. hatálybalépése előtt létrejött szerződésekre nem volt tovább alkalmazható.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Lt. 1. számú mellékletének idézett mondata alapján a IV. pont rendelkezései sem voltak alkalmazhatók már az Ör. kihirdetésekor – vagyis 1996. július 17-én – sem. Továbbá az Lt. 1. számú melléklete (annak valamennyi pontja) 2007. július 1-jén hatályát veszítette a Tv. 2. § 134. pontja alapján.

Az indítványozó ezen az alapon támadta az Ör. 1. § (1) bekezdését, 2. § (2) bekezdés *a)*, *b)* és *d)* pontját, 3. § (1) bekezdését, 4. § (1) bekezdését, 5. § (1) bekezdését, valamint 20. §-át, illetve az Ör. 4. § (1) bekezdésének, 5. § (1) bekezdésének, valamint 20. § (1) bekezdésének Örm2.-vel történt módosításait. Az Ör. 2. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjának megfelelő szabályozást Ör2. 76. § 1. és 2. pontja tartalmaz, az Ör. indítványozó által támadott további rendelkezéseit az Ör2. vagy egyáltalán nem, vagy az Ör.-től eltérő tartalommal szabályozza.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Ör2. 76. § 1. és 2. pontja tekintetében – érdemi alkotmányossági összefüggés hiányában – elutasította.

Az Ör. 1. § (1) bekezdése, 2. § (2) bekezdés *d)* pontja, 3. § (1) bekezdése, 4. § (1) bekezdése, 5. § (1) bekezdése, valamint 20. §-a tekintetében – mivel e rendelkezések hatályukat veszítették – az eljárást az Ügyrend 31. § *a)* pontja alapján megszüntette.

3.4. Ugyancsak a régi bérlőkkel szemben diszkriminatívnak és jogállamiságot sértőnek tartotta az indítványozó az Ör. több rendelkezését amiatt, hogy a karbantartási feladatok elvégzése alól az Ör. „az Önkormányzatot felmen-

ti”. Az indítványozó ezen az alapon támadta az Ör. 2. § (2) bekezdés *c)* pontját, illetve 6. § (4) bekezdésének az Ör.-rel, valamint az Örm2.-vel megállapított szövegét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 2. § (2) bekezdés *c)* pontjával megegyező rendelkezést az Ör2. nem tartalmaz, így ezen indítványi kérelem vonatkozásában az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § *a)* pontja alapján megszüntette.

Az indítványozó ugyanezen az alapon támadta az Ör. 3. § (6) bekezdését, ilyen rendelkezést azonban az Ör. nem tartalmazott.

Ugyanezen okból támadta az indítványozó az Ör. 5. és 10. §-át, azzal a kiegészítéssel, hogy az Ör. lehetővé teszi a karbantartási munkálatok „elhanyagolását” még az életveszélyt okozó munkálatok elvégzése tekintetében is, ugyanis nem rendelkezik a bérbeadó szavatolási kötelezettségéről. Az indítványozó azt kifogásolja, hogy a bérbeadót kötelező munkálatok elvégzése után a bérlőnek a komfortfokozatnak megfelelő teljes lakbért kell fizetnie.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Ör2. nem tartalmaz az Ör. 5. §-ának megfelelő szabályozást tekintettel arra, hogy az Lt. módosítása következtében megváltozott a lakbér mértékének megállapítási rendje. Az Alkotmánybíróság az eljárást az Ör. 5. §-a vonatkozásában az Ügyrend 31. § *a)* pontja alapján – tekintettel a rendelkezés hatályon kívül helyezésére – megszüntette.

A lakbér mértékét növelő, illetve csökkentő tényezőkről – amelyet az Ör. 6–8. §-a tartalmazott – az Ör2. 36–38. §-a rendelkezik, az Lkgyr. 29. §-ában foglaltak keretei között. Így a lakbér mérséklését az Ör2. is lehetővé teszi – hasonlóan az Ör. 6. § (4) bekezdéséhez – többek között abban az esetben, ha a lakás műszaki állapota különösen kedvezőtlen, illetve ha legalább egy helyisége aládúcolt [Ör2. 37. § (2) bekezdés *f)* és *g)* pont]. Az Ör. 10. §-ával megegyező rendelkezést tartalmaz az Ör2. 38. § (1) bekezdése, így az Alkotmánybíróság eljárását az Ör2. 38. § (1) bekezdésére tekintettel folytatta le.

Az Ör2. 37. § (2) bekezdés *f)* és *g)* pontja vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetettek – vagyis a karbantartási munkálatok elvégzésének és költségei viselésének bérlőkre hátrítása – nem következnek az indítványozó által támadott rendelkezésekből. Az Ör2. 37. § (2) bekezdése az ott felsorolt szempontok miatt kedvezőtlen elhelyezkedésű, illetve állapotú lakások esetében lehetővé teszi a lakbér mértékének mérséklését. Ebből nem következik azonban, hogy a karbantartási munkálatok elvégzését az önkormányzat a bérlőkre hátrítaná és a bérlő költségeinek megtérítését sem vállalja.

Úgyszintén nem következik az Ör2. 38. § (1) bekezdésében foglaltakból, hogy a bérbeadó önkormányzat „elhanyagolható” az Lt.-ben megállapított bérbeadói kötelezettségeit, illetve, hogy a komfortfokozatot helyreállító karbantartási munkákat követően a komfortfokozatot meghaladó mértékben kellene a bérlőnek lakbért fizetnie. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a komfortfokozat

tot helyreállító karbantartási munkát következtében az önkormányzat – az Ör2. 38. § (1) bekezdése alapján – csupán a helyreállított komfortfokozatnak megfelelő mértékű lakbér fizetését követelheti meg. Ezzel a bérbeadó önkormányzat az általánosan megállapított – nem csökkentett mértékű – lakbér fizetését követeli meg.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság azt is, hogy a bérbeadó kötelezettségeit a karbantartási munkálatok tekintetében az Lt. 10–19. §-a tartalmazza. Az Lt. 10. § (1) bekezdésben megállapított bérbeadói kötelezettségeken felüli kötelezettségek teljesítésére a felek megállapodása (önkormányzati lakás esetében az önkormányzat rendelete) irányadó. A felek megállapodása irányadó a lakbérmérséklés mértékének megállapítására, ha a bérlő a bérbeadótól kötelezettséget vállalt át. A lakást érintő karbantartási és egyéb munkálatok tekintetében az Lt. 13. §-a rendelkezik, eszerint ha a felek megállapodása másként nem rendelkezik, a karbantartási és felújítási munkálatok költsége a bérlőt terheli és nem a bérbeadót. Az Ör2. 27. §-a alapján a bérlő és a bérbeadó megállapodhatnak abban, hogy a bérlő a lakást átalakítja, bővíti, korszerűsíti, rendeltetésszerű használatra alkalmassá teszi. A költségek viselésének módjáról, fizetési feltételeiről a felek megállapodnak. Komfortfokozatot növelő, előzetes megállapodáson alapuló beruházás esetén – a lakás komfortfokozatának megemelése mellett – a 38. § (2) bekezdéséből következően, az ott meghatározottak szerint a bérbeadó önkormányzat nem emelheti a lakbér mértékét a komfortfokozatnak megfelelően mindaddig, amíg a bérlő költségeit meg nem térítette. Az Lt. rendelkezik arról is, hogy az azonnali beavatkozást igénylő hibák esetén a bérlő elvégezheti a szükséges munkálatokat és igazolt költségeit a bérbeadó önkormányzat haladéktalanul köteles egy összegben megtéríteni (Lt. 11. §). E rendelkezés az Ör2. külön rendelkezése hiányában is irányadó a bérbeadó önkormányzatra, az önkormányzati rendeletnek nem szükséges azt megismételnie.

Megjegyzi végül az Alkotmánybíróság azt is, hogy a bérbeadó önkormányzatra kötelező karbantartási munkálatok elmaradása, vagy a bérlő által a bérbeadó helyett elvégzett, de meg nem térített munkálatok költségének megfizetése miatt a bérlő bírósági úton érvényesítheti jogait. Az olyan karbantartási munkálatok elvégzése azonban, amely nem a bérbeadó önkormányzat kötelezettsége, a bérlőt terheli, így azok elvégzését nem követelheti a bérbeadó önkormányzattól.

3.5. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy az Ör. 11. §-a a bérlőkre hárítja a külön szolgáltatások díját, holott az sem a szerződésben, sem más megállapodásban nem szerepel. Az Ör. 11. § (3) bekezdése, valamint 21. §-a egymásnak ellentmondva és az Ltm. 1. § (3) bekezdésével ellentétesen tette a bérleti szerződés kötelező elemévé a lifthasználat díját, holott a bérleti szerződésben nem kötött ki lifthasználatot.

Az Ör2. 42–43. §-a rendelkezik a külön szolgáltatásokról. Az indítványozó által támadott rendelkezésekkel lényegében azonos tartalmú rendelkezést tartalmaz az Ör2. 42. § (3) bekezdése, valamint 43. § (5) bekezdése, így az

Alkotmánybíróság eljárását ezekre a rendelkezésekre tekintettel folytatta le.

A bérlő fizetési kötelezettsége a bérbeadó által nyújtott szolgáltatások után az Lt. 35. §-án alapul. Önkormányzati lakás esetében az Lt. 35. § (2) bekezdése értelmében az önkormányzat rendelete határozza meg a külön szolgáltatás díját. Az Ör2. tehát ezt a törvényi szabályt hajtotta végre az Ör2. 42–43. §-ával. Ennek megfelelően az Ör2. 43. § (5) bekezdése alapján a bérbeadó önkormányzat a lakbérközléssel együtt értesíti a bérlőt az általa nyújtott külön szolgáltatásról, valamint annak az önkormányzati rendeletben megállapított díjáról. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a felvonó üzemeltetése tekintetében az Lkgyr. meghatározza a külön szolgáltatás díját is. Az indítványozó által hivatkozott Ltm. 1. § (3) bekezdése nem zárta ki a lifthasználati díj megállapítását az első emeleti lakók részére.

Mindezek alapján nem állapítható meg a magasabb szintű jogszabály sérelme az Ör2. 42. § (3) bekezdése, valamint 43. § (5) bekezdése vonatkozásában az indítványozó által felvetett szempontok alapján, így az indítványt ebben a részében is elutasította.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a felek között létrejött szerződés tartalmának megítélése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

4.1. Az indítványozó szerint az Ör. 11. § (2) bekezdése, amely a vízellátás és csatornahasználat díjáról rendelkezik, tévesen állapítja meg azt, hogy a bérlő a bérbeadónak köteles a jogszabályban meghatározott díjat megtéríteni, ha az adott lakás önálló vízőrával rendelkezik. Így, az indítványozó állítása szerint, „kettős számlázások” is történtek. Az Ör. 11. § (2) bekezdésével azonos tartalommal rendelkezik az Ör2. 42. § (2) bekezdése.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján „[a]z indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia”. Az indítványozó egyik előterjesztett indítványában sem jelölte meg, hogy az adott rendelkezés megsemmisítését mely magasabb szintű jogszabállyal tartja ellentétesnek, így az indítványi kérelem ez alapján érdemben nem bírálható el. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi kérelmet az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a „kettős számlázások” megállapítása nem alkotmányossági, hanem a rendes bíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Megjegyzi az Alkotmánybíróság azt is, hogy a hatályos Ör2. 42. § (5) bekezdése szerint a bérleti szerződés rendelkezései alapján a közüzemi szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásra a bérlő köteles szerződést kötni és a szolgáltatás díját a közüzemi szolgáltató – és nem a bérbeadó – részére megfizetni.

4.2. Az indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az ügyében hozott valamennyi bírósági határozatot, végzést és iratot, valamint hogy utasítsa a bíróságot arra, hogy az Lt. hatálybalépése előtti jogszabályi rendelkezések szerint bírálja el ügyét. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az indítványozó keletkezett anyagi kárát.

Az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. rendelkezései alapján folytatja le. Az Abtv. 1. §-a felsorolja az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket. Eszerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag jogszabályok, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának vizsgálata tartozik. Nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre arra, hogy a rendes bíróságok által hozott határozatokat, vagy bármely eljárásban keletkezett iratokat, dokumentumokat megsemmisítse, valamint arra sem, hogy a rendes bíróságot új eljárásra utasítsa. Arra sincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre, hogy a rendes bíróságok eljárása során keletkezett perköltségről rendelkezzen, illetve, hogy az indítványozók egyéb anyagi kárának megtérítéséről döntést hozzon. Ezekben a kérdésekben kizárólag a rendes bíróságoknak van hatásköre eljárás lefolytatására.

Tekintettel arra, hogy ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel, ezen indítványi kérelmeket az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest–Esztergom, 2008. június 26.

*Dr. Kukorelli István s. k.,* *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

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

## 114/B/2005. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról szóló 47/1999. (XII. 28.) KHVM rendelet 4/A. § (1), (2), (3) és (4) bekezdései, valamint a 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, il-

letőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról szóló 47/1999. (XII. 28.) KHVM rendeletnek (a továbbiakban: R.) a 23/2004. (XII. 16.) KvVM rendelettel (a továbbiakban: Kr.Mód.) beiktatott, 2005. január 1. napjával hatályba lépő módosításaival összefüggésben. Az indítványozók részben az R. új rendelkezéseinek, részben pedig maguknak a módosító rendelkezéseknek – tehát a Kr.Mód. egyes paragrafusainak – a megsemmisítése iránt terjesztettek elő kérelmet.

1. Az indítványozók elsősorban az ún. rendelkezésre állási díj bevezetését [R. 4/A. § (1) bekezdés] támadták.

1.1. Az első indítványozó a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását magasabb szintű jogszabályba ütközés okán kérte [e körben az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését jelölte meg].

Indokolása szerint a rendelkezés úgy juttatja többletbevételekhez a szolgáltatókat – illetve úgy ró többlet-fizetési terhet a fogyasztókra –, hogy a korábbihoz képest új vagy többlet szolgáltatást nem ír elő számukra. A jogszabály nem határozza meg továbbá az általános jellegű díjbevezetésével kapcsolatos alapelveket, kialakításának módszerét, valamint az árhatósághoz történő beterjesztés, a fogyasztóvédelmi ellenőrzés, illetve jóváhagyás szempontjait. Mindez sérti a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének elvét rögzítő 201. §-át és a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Ftv.) preambulumát.

A „rendelkezésre állás” és az „alapidíj” definíciójának hiánya sérti az indítványozó szerint továbbá a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (2) bekezdésében foglalt egyértelműségi és közérthetőségi követelményt. A rendelkezésre állás meghatározatlansága – érvel az indítványozó – indokolatlan, szabályozatlan és ellenőrizhetetlen fogyasztói többletköltséget jelent. A változó és állandó költségelemek műszaki és jogi vonatkozású elhatárolásának elmulasztása az árak megállapításáról szóló az 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ámt.) 9. § (2) bekezdésébe, valamint az Ftv. 45. § (2) bekezdésébe ütközik, nem tesz továbbá eleget a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek sem.

A rendelkezésre állási díj bevezetése jelentős árnövekedést jelentett, amely elsősorban a takarékos (illetve idény-)fogyasztókat sújtja, mivel nekik magasabb fajlagos egységárat kell fizetniük a vízszolgáltatásért. Ez pedig – mutat rá az indítványozó – azon túlmenően, hogy a Ptk. 201. §-ába ütközik, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése által tiltott egyéb helyzet szerinti különbségtételt is megvalósít, sérti továbbá az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 8. § t) pontját és 9. §-át.

1.2. A második indítványozó indokolását arra alapította, hogy míg a támadott rendelkezés „dolog adásáért – szolgáltatott ivóvízért”, addig a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kkr.) 1. § (1) be-

kezdése „ivóvíz szolgáltatási tevékenységért” állapít meg díjfizetési kötelezettséget. Mindezzel pedig a jogalkotó megsértette a Jat. 1. § (2) bekezdését, amely szerint alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, ezen kívül pedig a „nem szolgáltatásért” – rendelkezésre állásért – megállapított alapdíj miatt a rendelet az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

Úgy véli ezen kívül az indítványozó, hogy a rendelkezés sérti a Ptk. 201. és 202. §-át is, és emiatt is alkotmányellenes. A támadott szabály továbbá „különbségtétel az egyedül élők és a többed magukkal élők között, valamint a szegények és a gazdagok között”, ami az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése által tiltott egyéb helyzet szerinti különbségtételnek minősül. Emellett pedig az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésébe ütköző módon a „szerényebb jövedelmű, csak két hónapig pihenni szándékozókát (...) »megsarcolja« a rendelet”.

Az indítványozó emellett abban, hogy minden lakossági fogyasztónak azonos mértékű alapdíjat kell fizetnie, tehát, hogy a jogalkotó „nem tett különbséget a Balaton partján lévő üdülőtulajdonosok és lakástulajdonosok között”, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét látja. Kérelme egy másik részében szintén az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének – emellett pedig a 2. § (1) bekezdésének – valamint a Ptk. 201. és 202. §-ának a megsértésére hivatkozik az indítványozó azon okból, hogy a „lakossági” és a „nem lakossági” vízhasználóknak különböző mértékű alapdíjat kell fizetniük, mivel szerinte ez egyértelműen azt jelenti, hogy „az alapdíj meghatározása nem a rendelkezésre állásért járó számított érték, hanem önkényesen megállapított összeg”.

1.3. A Ptk. alapelveibe, valamint 201. és 202. §-aiba ütköznek tartja emellett a második indítványozó, hogy az R. 4/A. § (1) bekezdésének második mondata szerint az alapdíjat fogyasztási helyenként kell megfizetni, mivel ez azt jelenti, hogy minden társasházi, lakásszövetkezeti lakónak meg kell azt fizetnie, holott a szolgáltató szolgáltatási kötelezettsége a Kkr. alapján csak a szolgáltatási pontig – a bekötési vízmérőig – áll fenn.

1.4. A harmadik indítványozó a kéttényező (fogyasztástól független alapdíjból és fogyasztástól függő változó díjból álló) vízdíj bevezetését és „annak egy állami tulajdonban lévő, de gazdálkodását tekintve nyereségérdekelt magángazdaságként működő vállalat (...) általi érvényesítését (...) alkotmányjogilag többezer nyaralótulajdonossal szemben egyoldalú erőfölényt érvényesítőnek; a piacgazdaság többi gazdálkodójával szemben diszkriminatív, e két okból alkotmányosértőnek” tartja. Indítványát az Alkotmány 9. § (2) bekezdésére – a gazdasági verseny szabadságának a sérelmére – és a 35. §-ára alapította. Ez utóbbi rendelkezéssel kapcsolatban arra hivatkozik, hogy annak alapján nem tartozik a kormány hatáskörébe a „nyereségérdekelt, gazdálkodó vállalatok eredményességének közhatalmi beavatkozással való előmozdítása”.

Ugyancsak alkotmányellenes – fejt ki az indítványozó kiegészítő indítványában – a „gazdaságilag nem indokolható, nagymértékű megkülönböztetés (diszkrimináció) az

idényfogyasztók és az állandó lakos fogyasztókat érintő áremelések alkalmazásában”, ami az átalánydíj bevezetéséből adódik.

2. Az első indítványozó az R. 4/A. § (2) bekezdésének megsemmisítését is kérte az Alkotmánybíróságtól, mivel azt ellentétesnek tartja a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvénynek (a továbbiakban: Ttv.) a kötelező egyetemleges felelősségvállalást a társasházi közös tulajdon fenntartására korlátozó 24. § (1) bekezdésével, és így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.

A második indítványozó hasonló érvelést terjesztett elő, szerinte „a társasház közösség semmiféle más terhet nem köteles viselni a Ptk. szerint, mint a közös tulajdon terheit, így a fogyasztási helyek egyes tulajdonosainak terheit sem köteles viselni”. Kiegészítette ezt azzal, hogy a lakásszövetkezet jogi személyiségéből az következik, hogy „kötelezettséget más [a jogalkotó] nem vállalhat a beleegyezése nélkül”. Ezen okból a rendelkezés sérti a Ptk. 28. § (4) bekezdését, 201. és 202. §-ait, 578/I. § (1) bekezdését, valamint a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény 2. § (1) bekezdését. Magasabb szintű jogszabályba ütközés folytán sérül a Jat. 1. § (2) bekezdése. Az indítványozó szerint pedig mindez az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

3. A második indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartja azt is, hogy az R. 4/A. § (3)–(4) bekezdése szerint az alapdíj mértéke nem lakossági fogyasztók esetében a vízmérő átmérőjétől függ. Az átmérőt ugyanis mm-ben határozza meg az R., de „sem a bekötési vízmérő, sem a bekötő vezeték keresztmetszeti értékét Magyarországon nem mm-ben, hanem »coll«-ban adják meg”, ráadásul az átmérőadatok nem fednek le minden mérhető méretet.

4. Két indítványozó az R. 6. §-ának a fogyasztási hely fogalmát meghatározó (3) bekezdése megsemmisítését is kérte.

4.1. Az első indítványozó azt kifogásolta, hogy a támadott rendelkezés a Kkr.-ben foglaltaktól [1. § (1) bekezdés, 2. § 8., 10., 15., 28. a) pont] eltérő jelentéssel használja a „fogyasztási hely”, a „fogyasztó”, valamint az „ingatlan” fogalmát. A fogyasztási hely fogalmának meghatározása az R.-ben nem világos, nem közérthető, értelmezése bizonytalan, ami szerinte a Jat. 18. § (2) bekezdését is sérti. Indokolását arra alapítja, hogy nem egyértelmű, hogy az R. alkalmazásában társasházak esetében kit kell fogyasztónak tekinteni, amely bizonytalanság két okra vezethető vissza: az R. 6. § (3) bekezdésének nyelvtanilag pontatlan megfogalmazására, illetve a Kkr.-rel való ellentmondásokra. Az indítványozó határozott véleménye egyébként az, hogy mivel a Kkr. szerint társasházak esetében maga a társasház minősül fogyasztónak, az R. az elkülönített vízhasználókat nem kötelezheti alapdíj fizetésére. Kifogásolhatónak tartja mindezek mellett, hogy az R. „nem tisztázza a távfűtéses és a központi fűtéses házakban fűtési ill. hasz-



nálatti melegvíz céljára felmelegített ivóvízzel kapcsolatos kérdéseket, nevezetesen azt, hogy miképpen értékelendő (...) az az ivóvízvételi hely, ahonnan az ivóvíz a fűtési, ill. melegvíz hálózatba kerül”, ez pedig szintén sérti a Jat. 18. § (2) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi és közérthetőségi követelményeket.

4.2. A második indítványozó úgy értékelte, hogy a jogalkotó – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző módon – „felhatalmazás és jogosultság nélkül” egészítette ki a Kkr. 2. §-ában foglalt, a közműves ivóvízellátással és szennyvízelvezetéssel kapcsolatos alapfogalmakat az ún. „fogyasztási hely” fogalmával.

5. Végezetül az első indítványozó álláspontja szerint az ivóvíz- és csatornaszolgáltatással kapcsolatos törvényi szabályozás hiánya a Jat. 2. § b) pontját – és ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését – sértő jogalkotói mulasztás.

6. 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.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a környezetvédelmi és vízügyi miniszter véleményét.

## II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„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.”

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

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

„70/B. § (4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

2. Az R. támadott – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„4/A. § (1) Az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú köz-

üzemi csatornamű használatáért fizetendő díj a nyújtott szolgáltatással arányos, a bekötési vízmérő mérete alapján meghatározott, havonta fizetendő alaplíjából és a fogyasztás mennyiségéhez igazodó fogyasztási díjból áll. Az alap- és a fogyasztási díjat fogyasztási helyenként kell megfizetni.

(2) Társasházak és lakásszövetkezetek esetében, amennyiben – mellékmérő hiányában – nincs külön mellékszolgáltatási szerződés a szolgáltató és az ingatlan tulajdonosai vagy az ingatlant egyéb jogcímen használó fogyasztók között, a fogyasztási helyre meghatározott alaplíjat a társasházközösség, illetve a lakásszövetkezet fizeti.

(3) A nem lakossági fogyasztók számára a fizetendő alaplíj mértékét a bekötési vízmérő átmérője alapján, az e rendelet 1. számú mellékletében foglaltak szerint kell meghatározni.

(4) Kombinált vízmérővel ellátott, nem lakossági fogyasztók esetében a fő vízmérő átmérője alapján kell a fogyasztási helyet alaplíj szempontjából besorolni.”

„6. § (3) E rendelet értelmében fogyasztási helynek minősül a fogyasztó tulajdonában vagy egyéb jogcímen használatában lévő, önálló helyrajzi számon vagy alszámon lévő ingatlan, ahol ivóvízvételi hely van, vagy bekötési vízmérő vagy mellékvízmérő van felszerelve, illetve amely szennyvíz-elvezetési helynek minősül.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utal arra, hogy állandó gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem a rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 160.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.; 935/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1690, 1692.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a második és a harmadik indítványozó által támadott Kr.Mód. helyett az új rendelkezéseket magába foglaló, azt inkorporáló R. vonatkozásában folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a támadott jogszabályi rendelkezéseket az indítványok érkezését követően a 46/2006. (XII. 25.) KvVM rendelet (Kr.Mód2.) részben módosította. A 4/A. § (1) bekezdésének a „szolgáltatás rendelkezésre állásáért havonta fizetendő alaplíjából” szövegrésze helyébe a „nyújtott szolgáltatással arányos, a bekötési vízmérő mérete alapján meghatározott, havonta fizetendő alaplíjából” szövegrész került. E módosítás azonban a rendelkezés lényegi, táma-

dott tartalmát nem érintette: a nem lakossági fogyasztók által fizetendő alapdíj ezt megelőzően is a bekötési vízmérő méretétől függött, lakossági fogyasztók esetében pedig a bekötési vízmérő átmérőjének ezt követően sincs jelentősége. A Kr.Mód2.-dal az R. 6. § (3) bekezdésében a bekötési vízmérő kifejezés elé beszúrásra került egy „vagy” kötőszó. Arra tekintettel, hogy e módosítás sem érintette az indítványozók által sérelmezett jogszabályi tartalmat, az Alkotmánybíróság az R. támadott rendelkezései vizsgálatát az elbíráláskor hatályban lévő szöveg alapján végezte el.

3. Az indítványozók több ízben magasabb szintű jogszabályba ütközésre hivatkozással kérték az R. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését, azonban e körben az Alkotmány 37. § (3) bekezdése helyett – tévesen – az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, illetve a 44/A. § (2) bekezdését jelölték meg. Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemeket tartalmuk szerint bírálta el, tehát azt vizsgálta, hogy az R. ellentmond-e az indítványozók által felhívott magasabb szintű jogszabályi rendelkezéseknek és ennek okán sérti-e az Alkotmány 37. § (3) bekezdését.

4. Az Alkotmánybíróság először az indítványozóknak az R. 4/A. § (1) bekezdésével kapcsolatban előterjesztett, arra vonatkozó kifogását vizsgálta meg, amely szerint magasabb szintű jogszabályt, jelesül a Ptk. 201. §-át sérti, hogy a vízszolgáltatásért fizetendő díjnak a fogyasztás mennyiségétől független alapdíj is a részét képezi.

4.1. Korábbi határozataiban az Alkotmánybíróság már több alkalommal vizsgált olyan eseteket, amikor egy adott közszolgáltatás díjának meghatározásakor a hatósági ár megállapítására jogosult jogalkotó (az eddig vizsgált esetekben mindig valamely önkormányzat) a többtényezős díjmegállapítás technikáját alkalmazta. A fizetendő díj ezekben az esetekben a következő két tényezőt tevődött össze: egyrészt a rendelkezésre állási (alap-)díjből, másrészt egy változó, jellemzően a ténylegesen igénybe vett szolgáltatás mennyiségéhez meghatározott módon igazodó (pl. mért vagy átalány-) díjből.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a szerződéses jogviszony szabályozásakor a jogalkotónak tiszteletben kell tartania a polgári jognak a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségével kapcsolatos alapelvét (1122/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 856, 860.). A jogalkotással szembeni lényeges követelményként fogalmazható meg – más kritériumok mellett – az is, hogy a közszolgáltatás díja az átalányjellegtől a ténylegesen ellátott szolgáltatás értékéhez közelítsen [26/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 482, 485.]. A hatósági ármegállapítási szabályok nem írják elő sem az egytényezős ármegállapítás (mint amilyen a villamosáram, vagy a gázszolgáltatás díja), de a többtényezős (alapdíjra és a szolgáltatás mennyiségéhez akár differenciáltan is igazodó díjra osztott, mint amilyent a távbeszélő díj vagy a távfűtési díj megállapítása során alkalmaznak) ármegállapítás kötelezettségét sem (1108/H/1995. AB határozat, ABH 1996,

722, 723.); a vízdíjak meghatározásának az a jogilag nem tiltott és a gyakorlatban alkalmazott módszere, amely egy-, két- vagy akár több tényező figyelembevételével határozza meg a fogyasztásnak lényegileg megfelelő, annak mennyiségét leginkább tükröző ivóvízdíj hatósági árát, a magasabb szintű jogszabályok előírásaiba nem ütközik (447/H/1996. AB határozat, ABH 2001, 1178, 1180.; 2/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 761, 763.; 414/B/1999. AB határozat, ABH 2007, 2224, 2227.). Az alapdíj a vízközmű rendszer fenntartásával szükségszerűen együtt járó költségek fedezését szolgáló díjtétel, amelynek funkciója a közmű üzemképes állapotban tartása (551/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 2257, 2260.). Az 1288/B/1996. számú – szemétszállítási díjat meghatározó önkormányzati rendeletet vizsgáló – AB határozat szerint: „A közszolgáltatási díjmegállapítás normaszámítási módja (alapdíj + a gyűjtőedények térfogata és az ürítési gyakoriság szorzata) a lakossági szemétszállításnál háztartásonként, egyéb szállításoknál a vállalkozásonként és az üzletenként számítva alkalmas a közszolgáltatásra fordított munka mennyiségének mérésére és az ehhez kapcsolódó közszolgáltatási díj reális megállapítására. Ez a számítási mód a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi. Az alapdíj a közszolgáltatási díj egyik eleme, az ehhez kötődő másik számítási móddal együtt (a szemétyűjtő edények térfogata, és ürítésük havi gyakorisága) okkal vélelmezhetően vezet a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségéhez.” (ABH 2000, 829, 835.)

Alkotmányellenességet csak akkor állapított meg az Alkotmánybíróság, amikor a jogalkotó a felhatalmazás kereteit túllépte, illetve amikor magasabb szintű jogszabályi előírásokkal ellentétesen szabályozott, és a közszolgáltatást igénybevevőt megfosztotta attól a lehetőségtől, hogy a ténylegesen igénybevett szolgáltatáshoz igazodó díjat fizessen [48/2000. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2000, 484.; 27/2003. (V. 30.) AB határozat, ABH 2003, 796.; 39/2005. (X. 18.) AB határozat, ABH 2005, 689.].

Az Alkotmánybíróság következetesnek tekinthető gyakorlata tehát az, hogy alkotmányosan nem kifogásolható a fizetendő vízdíj több tényező alapján történő meghatározása, de a fogyasztott víz mennyiségére a vízdíj kiszámításánál mindenképpen figyelemmel kell lenni.

4.2. Az állami tulajdonú közüzemi vízműveket működtető vízműtársaságok által felszámítható ivóvíz- és csatornahasználat legmagasabb díjának megállapítására az Ámt. 7. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan a törvény Melléklete I. részének B) pontja ad felhatalmazást. Az Ámt. 8. § (1) bekezdése alapján a legmagasabb árat úgy kell megállapítani, hogy az a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is. Ez – amint azt az Alkotmánybíróság is megállapította idézett határozataiban – történhet egy-, illetve többtényezős díjrendszer bevezetésével is.

A támadott R. azt a megoldást alkalmazza, amely szerint a szolgáltatónál a tényleges fogyasztástól függetlenül is felmerülő, a vízközmű rendszer folyamatos fenntartásá-

hoz (pl. vezetékhalózat karbantartása) szükséges, lényegében állandónak tekinthető szolgáltatási költségeket nem az elfogyasztott vízmennyiségtől függő fogyasztási díj részeként fizeteti meg a fogyasztókkal, hanem az ún. alapidíjban érvényesíti. Az alapidíj a rendelkezésre állás ellenértéke, tehát lényegében azt garantálja, hogy a fogyasztó folyamatosan, igénye szerint bármikor igénybe veheti a vízszolgáltatást. Emellett a kéttényezős vízdíj másik elemét a ténylegesen elfogyasztott víz mennyisége határozza meg. Ilyen értelemben – összhangban az idézett alkotmánybíró-sági határozatokban foglaltakkal – nem tekinthető úgy, hogy az R. a Ptk. 201. §-át sértő módon állapítana meg díj-fizetési kötelezettséget, amikor alapidíj fizetését írja elő. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványokat e tekintetben elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság az R. 4/A. §-ával kapcsolatos további kifogásokat illetően az alábbiakat állapította meg.

5.1. Az Ftv. preambuluma csupán a törvény célját határozza meg általános jelleggel, normatív tartalmat nem hordoz, ezért nem vizsgálható, hogy e rendelkezés más, alacsonyabb szintű jogszabályokkal összhangban áll-e. Mindezekre tekintettel az e két jogszabály ellentmondására alapított indítványi részt az Alkotmánybíróság elutasította.

5.2. Az egyik indítványozó sérelmezte, hogy az R. nem tartalmazza a „rendelkezésre állás” és az „alapidíj” definícióját, a jogalkotó elmulasztotta továbbá a „változó és állandó költségelemek elhatárolását”. Mindezek miatt az R. 4/A. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérte, az indítvány alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló kérelmet nem tartalmazott.

Az Alkotmánybíróság áttekintette az indítványozó által felhívott jogszabályi rendelkezéseket. A Jat. 18. § (1) bekezdése a jogszabály-előkészítésre vonatkozó előírásokat tartalmaz, a (2) bekezdés pedig azt írja elő, hogy a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. Az Ámt. 9. § (2) bekezdése szerint a hatósági árat alkalmazási feltételeivel (pl. a minőség, a határidő, a szállítások ütemezése, a megrendelés nagysága, a teljesítés helye, a fizetési feltételek) együtt kell megállapítani. Az Ftv. 45. § (2) bekezdése pedig azt rögzíti, hogy az árhatóság köteles a hatósági ár megállapítását, a hatósági ár mértékének kialakítását megelőzően a társadalmi szervezetek véleményét kikérni. Megállapítható, hogy e szabályok, valamint az R. támadott rendelkezése nem állnak egymással tartalmi összefüggésben. Az Alkotmánybíróság ezért a magasabb szintű jogszabályba ütközés megállapítására – és ennek okán alkotmányellenesség kimondására – irányuló indítványt elutasította.

5.3. Az indítványozók a rendelkezésre állási díjjal kapcsolatban a diszkrimináció tilalmának a megsértésére több vonatkozásban is hivatkoztak.

Az egyik indítványozó szerint a rendelkezésre állási díj bevezetésének az a következménye, hogy a kevesebbet fogyasztóknak magasabb m<sup>3</sup>-enkénti vízdíjat kell fizetniük,

ami sérti a Ptk. 201. §-át, valamint az Ebtv. 8. § t) pontja és 9. §-a, illetve az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése által tiltott hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a szerződéses szolgáltatás gyakran „komplex” jellegű: dolog (itt ivóvíz) adása (dare szolgáltatás), tevékenység (javítás, karbantartás, számlázás stb.) végzése (*facere* szolgáltatás) és folyamatos készenlét (pl. üzemzavar elhárítása – *praestare* szolgáltatás). Ezek egy-két-három elemet (összetevőt) képezhetnek az ellenszolgáltatás meghatározásában. Jelen esetben az R. kéttényezős díjrendszerének két eleme egymással nem keverendő össze: a rendelkezésre állásért fizetendő (alap)díj (*facere* és *praestare* elem) fogyasztástól függetlenül mindenkit azonos mértékben terhel, és ugyanakkor a ténylegesen elfogyasztott víz m<sup>3</sup>-enkénti díja is egységes az azonos szolgáltatóval szerződő fogyasztók vonatkozásában. Az indítvány ezért e tekintetben nem megalapozott.

Egy másik indítványozó diszkriminatívnak tartja azt is, hogy a lakossági és a nem lakossági vízhasználók által fizetendő alapidíj nem azonos.

Az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdése szerint minden személyt –különbéztétel nélkül – megilletnek az emberi, illetve állampolgári jogok. A 9/1990. (IV. 25.) AB határozat szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden, például a nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés tilalmát, kivéve, ha akülönbéztétel sérti az emberi méltóságot (ABH 1990, 46, 48.). A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat pedig azt állapította meg, hogy a gazdaságilag nem azonos helyzetben lévők esetében nem érvényesül a diszkrimináció tilalma; a különböző jogi helyzetben lévők tekintetében nem kerül alkalmazásra az egyenlőként való kezelés követelménye [ABH 1991, 146, 161, azonos álláspontot fejtett ki a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, rámutatva, hogy a diszkrimináció tilalma az egész jogrendszerre kiterjed, ABH 1992, 280, 281–282.]. Olyan esetben pedig, amelyben nem alapjog tekintetében merül fel a megkülönböztetés alkotmányossága, az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult elv szerint a jogalkotó nem köteles minden jogalanyra azonos szabályt alkotni, de érdekeiket azonos gondossággal kell megvizsgálni. Akkor lehet az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésének sérelméről beszélni, ha a vizsgált szabály alkotmányosan elfogadható, ésszerű indok nélkül fosztja meg a jogalanyok egy csoportját a jogok gyakorlásától, illetőleg önkényesen hozza őket hátrányos helyzetbe más csoportokkal szemben [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 207.]. A 637/H/2000. AB határozat szerint nem minősül alkotmányellenes megkülönböztetésnek, ha a jogalkotó lakossági és nem lakossági fogyasztók eltérő gazdasági helyzetben lévő csoportjaira határoz meg eltérő árat (ABH 2007, 2245, 2249.). Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vizsgált esetben sincs szó a megkülönböztetés tilalmának sérelméről: az indítványozó által támadott – a közszolgáltatásoknál gyakran előforduló – megoldás nem sérti az emberi méltóságot, nem önkényes, mivel az eltérő adottságokat veszi figyelembe. Mindezek

alapján az R. 4/A. § (1) bekezdésének a megsemmisítésére irányuló indítványokat e tekintetben is elutasította.

5.4. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az, hogy a jogalkotó a vízmérő átmérőjének méretét (amelytől nem lakossági fogyasztók esetében a fizetendő alapdíj mértéke függ) mm-ben és nem coll-ban (más néven: hüvelykben) állapította meg, nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a jogbiztonság alapelvét. A megfelelőnek tartott (hossz)mértékegység kiválasztása ugyanis nem alkotmányossági, hanem szakmai kérdés, egy adott mértékegység alkalmazásának a követelménye az Alkotmányból nem vezethető le. Ezért az Alkotmánybíróság az R. 4/A. § (3)–(4) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5.5. Az R. 4/A. § (1) bekezdésének és a Kkr. 1. § (1) bekezdésének ellentétére alapított azon kifogással kapcsolatban, amely szerint a Kkr. szolgáltatásért rendel díjat fizetni, a rendelkezésre állási díj azonban éppen a „nem szolgáltatás díja”, az Alkotmánybíróság az indokolás III/4. pontja alatt kifejtettekre utal: a jogalkotónak lehetősége van a többletanyag vízár-megállapítás technikájának alkalmazására az állami közműből szolgáltatott ivóvíz díjának megállapítása során. A rendelkezésre állás a szolgáltatás elkülönítve felszámítható része, azt garantálja, hogy a fogyasztó az igényeinek megfelelően bármikor és folyamatosan ivóvízhez juthat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet szintén megalapozatlannak találta és elutasította.

5.6. Az Alkotmánybíróság az R. 4/A. § (1) bekezdése és a Ptk. 202. §-a – az uzsorás szerződés tilalma –, valamint az Alkotmánynak a gazdasági verseny szabadságára [9. § (2) bekezdés], a kormány feladataira (35. §), továbbá a pihenéshez, szabadidőhöz és rendszeres fizetett szabadsághoz való jogra [70/B. § (4) bekezdés] vonatkozó rendelkezései között az indítványban megfogalmazott indokok alapján tényleges, érdemi összefüggést nem talált. Emiatt az indítványokat ebben a vonatkozásban elutasította.

6. Az indítványozók kifogásolták, hogy az R. 4/A. § (1) bekezdése szerint a rendelkezésre állási díjat fogyasztási helyenként kell megfizetni, mivel a fogyasztási hely fogalmát az R. – álláspontjuk szerint – túl tágan, a Kkr.-ben foglaltaknak ellentmondó módon szabályozza.

A 451/B/2003. AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette: a vízszolgáltatás sajátossága, hogy a bekötési vízmérő után a házi ivóvízhálózatban lehetőség van az elkülönített vízhasználatot mérő mellékvízmérő(k) beépítésére, és erre vonatkozóan mellékszolgáltatási szerződés megkötésére. A mellékszolgáltatási szerződés egy, már fennálló közüzemi szolgáltatási jogviszonyhoz kapcsolódik, tehát feltételezi a bekötési vízmérő szerinti fogyasztóval kötött szolgáltatási szerződést, és e szerződést a mellékvízmérők beépítése nem érinti, nem is helyettesíti. A mellékszolgáltatási szerződés mégsem csupán a szolgáltatási ponton átáramlott ivóvíz díjának felosztására szolgál

– hangsúlyozta az Alkotmánybíróság –, nem csak számlázási kapcsolatot, hanem – a vízszolgáltatás sajátosságaiból adódóan speciális, ugyanakkor – valódi szolgáltatási jogviszonyt teremt a szolgáltató és az elkülönült vízhasználó között. Az irányadó jogszabályi környezetben a mellékvízmérővel elkülönített vízfogyasztás tekintetében az elkülönült vízhasználó is mint fogyasztó közüzemi szolgáltatási jogviszony alanya. (ABK 2008. március, 404, 405.)

Az 548/B/2002. AB határozat rámutatott, hogy a Kkr. – vízszolgáltatás sajátosságaival magyarázható módon – differenciált fogyasztó-fogalmat használ: egyrészt általános értelemben, egységesen is utal a vízhasználókra mint fogyasztókra, bizonyos helyzetekben azonban megkülönböztetetten is említi a bekötési vízmérő szerinti és a mellékvízmérővel rendelkező fogyasztókat (ABH 2003, 1729, 1732–1733.).

Az Alkotmánybíróság összevetette a Kkr. szabályozási rendszerét az R.-rel, mindazonáltal az indítványozók által felhozott indokok alapján ellentmondást nem talált. A Kkr. a fogyasztási hely fogalmát nem, csupán a vízszolgáltatásba bekötött ingatlan és a szolgáltatási pont fogalmát határozza meg (2. § 10. és 28. pont). E körben is utal azonban arra, hogy egy ingatlanon több ún. vízvételi hely is lehet, emellett pedig a vízvételi hely fogalmát a 2. § 15. pontjában külön, kifejezetten is definiálja. A Kkr. – amint azt az Alkotmánybíróság is leszögezte fentebb idézett határozatában – valódi szolgáltatási jogviszonyt teremt a szolgáltató és az elkülönült vízhasználók között. Mindennek nem mond ellent, hogy az R. 6. § (3) bekezdése minden olyan, önálló helyrajzi számon vagy alszámon lévő ingatlan fogyasztási helynek minősít, ahol ivóvízvételi hely van [függetlenül attól, hogy az adott ingatlanon az elkülönült vízhasználatot mérő vízmérő(k) található(k)-e].

Az Alkotmánybíróság mindezek miatt nem találta megalapozottnak azt az indítványozói hivatkozást, amely szerint az R. 4/A. § (1) bekezdésének második mondata és a 6. § (3) bekezdése a Kkr.-be ütközése folytán alkotmányellenes lenne. E szabályok a rendelkezésre állásnak az e határozat III/4. pontjában kifejtett természetéből, jellemzőiből fakadóan a Ptk. 201. §-át sem sértik. Az R. 4/A. § (1) bekezdésének második mondata és a Ptk. 202. §-a között az Alkotmánybíróság érdemi, tartalmi összefüggést nem talált. Megállapította ezen kívül, hogy a fogyasztási hely fogalma az R. 6. § (3) bekezdésében a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően került megfogalmazásra, ezért az nem ütközik a Jat. 18. § (2) bekezdésébe sem.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat ezért e tekintetben is elutasította.

7. Az R. 4/A. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy társasházak (lakásszövetkezetek) esetében amennyiben – mellékmérő hiányában – nincs mellékszolgáltatási szerződés a vízszolgáltató és a fogyasztó között, az alapdíjat a társasházközösség (lakásszövetkezet) fizeti.

Az Alkotmánybíróság a 365/B/1999. AB határozatában megállapította, hogy „a közüzemi szolgáltatási díjat mind a Ptk., mind az R. [Kkr.] rendelkezései szerint is a tényleges fogyasztó fizeti meg. A bekötési vízmérő és a mellékvízmérők különbözetéből megállapított ivóvízdíjat a tényleges fogyasztók viselik (...) külön elszámolás alapján. A támadott előírás nem hiúsítja meg azt, hogy a bekötési vízmérő szerinti fogyasztó a különbözeti vízfogyasztás ellenértékét akár a mellékmérők szerinti tényleges fogyasztóra áthárítsa. A kifogásolt rendelkezés csupán az elszámolás egyszerűsítését célozza a szolgáltatóval való szerződéses kapcsolatban, de nem idéz elő a bekötési vízmérő szerinti fogyasztó terhére tovább nem hárítható és be nem szedhető fizetési kötelezettséget.” (ABH 2002, 1448, 1451–1452.) Az R. alapján fizetendő alapdíj tekintetében mindezen megállapítások megfelelően alkalmazhatóak. Az R. kifogásolt rendelkezése tehát szintén az elszámolás egyszerűsítését célozza azokban az esetekben, amikor a fogyasztó csak ivóvízvételi hellyel rendelkezik lakásában, a külön fogyasztást mérő mellékvízmérővel azonban nem. Nem jelentí mindez azonban azt, hogy a fizetendő alapdíjat (amely a szolgáltatási díj része) végső soron is a társasháznak kellene megfizetnie és azt ne háríthatná tovább a tényleges fogyasztóra.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az R. 4/A. § (2) bekezdése megsemmisítésére irányuló, a Ttv. 24. § (1) bekezdése – mint magasabb szintű jogszabály – sérelmére alapított indítványt.

Az Alkotmánybíróság azt az indítványi részt, amely szerint az R. 4/A. § (2) bekezdése a Ptk. 28. § (4) bekezdésébe, 201. és 202. §-aiba, 578/I. § (1) bekezdésébe, valamint a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény 2. § (1) bekezdésébe ütköző rendelkezést tartalmaz, elutasította. E rendelkezések és a támadott jogszabályi szakasz között tényleges, érdemi összefüggés nincs.

8. A 365/B/1999. AB határozatban foglaltak szerint „a közműves vízellátás rendjének szabályozása, ezen belül a szolgáltatásért fizetendő díj megfizetésének módja (...) tartalmát tekintve nem igényel törvényi szabályozást” (ABH 2002, 1448, 1451.). Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvényi szabályozás kötelezettsége a Jat. 2. § b) pontjának előírásából (az Országgyűlés törvényben állapítja meg a gazdasági rendre, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályokat) sem vezethető le. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint sérti a Jat. 2. § b) pontját az, hogy az ivóvízszolgáltatással kapcsolatos rendelkezéseket nem törvény rendezi.

Budapest–Esztergom, 2008. június 26.

*Dr. Kukorelli István s. k.,* *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

## 1137/E/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése b) pontjával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 7. § (1) bekezdése b) pontja tekintetében mulasztás megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint az R. támadott rendelkezése, mely taxatív felsorolja, hogy mely jogviszonyban foglalkoztatott személyek részesülnek utazási kedvezményben, hátrányos megkülönböztetést alkalmaz. Ennek indokát az indítványozó abban látja, hogy a nyilvános magánlevéltárakban dolgozók azonos munkakört töltenek be a költségvetési intézmények közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatott alkalmazottaival és így velük „minden tekintetben összehasonlítható és azonos helyzetben vannak”, utazási kedvezményben azonban nem részesülnek.

II.

1. Az Alkotmánynak az 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.

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

2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„7. § (1) »Utazási utalvány« alapján évente 12 alkalommal, az 1. mellékletben meghatározott kedvezményű nettértérti utazásra jogosult:

a) a költségvetési szervek és intézmények – beleértve az önkormányzati költségvetésből gazdálkodó szerveket is – közalkalmazotti vagy közszolgálati jogviszony, ideértve a bírói, az igazságügyi és az ügyészségi szolgálati viszonyt is, keretében foglalkoztatott, valamint a közigazgatási szerveknél ügykezelőként, illetve fizikai alkalmazottként foglalkoztatott (továbbfoglalkoztatott) dolgozója,

b) az egyházi intézmények, a társadalmi szervezetek, továbbá az alapítványok azon dolgozója, aki az a) pontban hivatkozott személlyel azonos munkakört tölt be kórházakban, szociális szolgáltatókban, alsó-, közép- és felsőfokú nevelési, oktatási intézményekben.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó mulasztás megállapítását azért kérte, mert álláspontja szerint a magánlevéltárak dolgozói az utazási kedvezményezetttek körét meghatározó jogszabályi felsorolásból – R. 7. § (1) bekezdés b) pont – kimaradtak.

1.1. Az Alkotmánybíróság már több alkalommal is vizsgálta a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló, korábban hatályban volt kormányrendeletek egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. [1326/B/1990. ABH 1991, 779, 781.; 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 420.; 1482/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 602, 605.; 339/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1317, 1320.; 531/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1335, 1338.; 9/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 89, 129.] A jelen eljárásban vizsgált indítvány a most hatályos jogszabály más rendelkezését érinti, és annak más alkotmányos összefüggését veti fel. Mivel az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezés tekintetében *res iudicata* nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben bírálta el.

1.2. A 4/1999. (III. 31.) AB határozatában az Alkotmánybíróság összefoglalta a mulasztással kapcsolatban kialakult és azóta is töretlen gyakorlatát, mely szerint „[a]z Alkotmánybíróságnak e kérdés eldöntésére vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. (...) Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 227, 231.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepció

ción 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 ABK 1998. május 222, 225.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul.” (ABH 1999, 52, 56–57.)

1.3. Az Alkotmánybíróság 1482/B/1995. AB határozatában megállapította, hogy a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezmények többsége a szociális ellátás állami rendszerébe illeszkedik. Ebben a feladatkörében a Kormánynak önálló, külön törvényi felhatalmazástól független rendeletalkotási joga és kötelessége is van. Abban a széles körű mérlegelési jogkörben, amely a jogalkotónak a mentességek és kedvezmények meghatározásánál rendelkezésre áll, tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra –, de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai és egyéb célkitűzéseket. A kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – pl. gazdaságpolitikai – szempontú felülbírálatára. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 281.] (ABH 1996, 602, 604–605.)

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány kapcsán azt vizsgálta, hogy fennáll-e az indítványozó által megjelölt hátrányos megkülönböztetés a magánlevéltárak dolgozói, illetve az R.-ben megjelölt, az utazási kedvezmények igénybevételére jogosult más alkalmazottak között.

2.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte a diszkrimináció tilalmát, amit a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelménynek tekint. Az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel”. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.] „A diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. [...] A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.) Ennek megfelelően a jelen ügyben azt kellett vizsgálni, hogy az eltérő jogi szabályozás alá tartozó személyek – azaz az utazási kedvezményre jogosultak, valamint a hasonló tevékenységet folytatók, de ebbe a körbe nem tartozók – homogén csoportot alkotnak-e vagy sem.

2.2. A közfeladatot ellátó szerv által fenntartott közlekvéltár és a természetes személy, vagy a nem közfeladatot ellátó szerv által fenntartott magánlekvéltár eltérő jogállású intézmények, eltérő jogokkal és kötelezettségekkel bírnak, az általuk foglalkoztatottak nincsenek azonos jogi helyzetben, nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozóknak. Abból, hogy a közlekvéltárakban dolgozó közalkalma-

zotti jogviszonyban álló személyek a magánlekvéltárban munkaviszony keretében dolgozó munkavállalókkal azonos vagy hasonló tevékenységet végeznek, nem következik a minden szempontból azonos szabályozás kényszere.

A jogalkotó nem egy csoportba tartozók között tett megkülönböztetést a kedvezmények biztosítása szempontjából, ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát deklaráló alkotmányi rendelkezést nem sértette meg azzal, hogy nem biztosította a magánlekvéltárak dolgozói számára a közlekvéltárak dolgozóit megillető utazási kedvezményeket. Az Alkotmánybíróság sem a jogalkotói kötelezettség elmulasztását, sem az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét eredményező szabályozási hiányt nem állapított meg, ezért az R. 7. § (1) bekezdés b) pontját érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest–Esztergom, 2008. június 26.

*Dr. Kukorelli István s. k.,* *Dr. Lenkóvics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

### 479/B/2001. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály és állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

végzést:

1. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 145. § (2) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 87. § (2) bekezdése, 88. § (1) bekezdésének második és harmadik mondata, a pénzforgalomról és a bankhitelről szóló 39/1984. (XI. 5.) MT rendelet 2. § (1) és (2) bekezdése, valamint a pénzforgalomról szóló 6/1997. (MK 61.) MNB rendelkezés 10. § (10) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

### Indokolás

1. Az indítványozó első beadványában az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 87. §-ának (2) bekezdése, a 88. § (1) bekezdésének második és harmadik mondata, a pénzforgalomról és a bankhitelről szóló 39/1984. (XI. 5.) MT rendelet 2. § (1) és (2) bekezdése, továbbá a pénzforgalomról szóló 6/1997. (MK 61.) MNB rendelkezés 10. § (10) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó ebben a beadványban az általa alkotmányellenesnek ítélt rendelkezéseket és a megsértett alkotmányi rendelkezéseket ugyan megjelölte, azt azonban nem fejtette ki, hogy miben nyilvánul meg az állított alkotmányellenesség.

Az indítványozó hiánypótlásra való felhívását követően a pénzforgalomról és a bankhitelről szóló 39/1984. (XI. 5.) MT rendelet 2. § (1) és (2) bekezdése, valamint a pénzforgalomról szóló 6/1997. (MK 61.) MNB rendelkezés 10. § (10) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmét visszavonta. Ebben a beadványában leírta, hogy régi Art. 87. § (2) bekezdését –

melynek értelmében az adóigazgatási eljárásban külön intézkedés nélkül végrehajtható okirat az adózó fizetési kötelezettségét megállapító jogerős adóhatósági határozat, önadózás esetén a fizetendő adót (adóelőleget) tartalmazó adóbevallás, valamint bizonyos esetben a behajtást kérő megkeresése – az Alkotmány több rendelkezésével miért tartja ellentétesnek. Álláspontja szerint a 2. § (1) bekezdését sérti, hogy az adóhatóság számára „bárki vagyona feletti ellenőrizetlen jogot biztosít és jogorvoslatra csupán egy hosszadalmas kártérítési eljárásban van lehetőség[...].” Mivel így a támadott rendelkezés az adóhatóságnak „minden feletti hatalmat biztosít”, sérül az Alkotmány 2. § (2) és (3) bekezdése is. Az indítványozó az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében deklarálta, a köztulajdon és magántulajdon egyenlőségének megsértését látta abban, hogy „egy adóhatósági végrehajtás során a magántulajdonnal kapcsolatos igények semmiféle védelemben[n] nem részesülnek”. Mindez az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének a verseny szabadságát védő rendelkezésének érvényesülését veszélyezteti. Az indítványozó úgy vélte, hogy az Alkotmánynak a tulajdon védelmét garantáló (tévesen 11. §-ként megjelölt) 13. § (1) bekezdése „magában foglalja azt is, hogy a tulajdonos ... védekezhessen a tulajdonát veszélyeztető igényekkel és cselekményekkel szemben. Az [a]dóhatóság jogos igényeivel szemben sem mellőzhető – legalább – azok a garanciális szabályok, amelyek a bírósági végrehajtás szabályai szerint biztosítottak”. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdését is sérti tehát az indítványozó szerint anyagi jogi jogerővel bíró adóhatósági határozat. Az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdése azáltal sérül, hogy a „támadott rendelkezés lehetővé teszi a magyar állampolgárok megkülönböztetését, azaz bárki válhat jogfosztottá és megkülönböztetetté csupán azért, mert adóbevallását illetően tévedett, vele szemben egy adóhatóság határozatot hozott, vagy egy egyéb hatalmi szervezet vele kapcsolatban (...) megkereséssel élt”. Az Alkotmány 70/I. §-ának megsértését azzal indokolta az indítványozó, hogy „az adóhatóság esetleges döntése okán (...) egyes állampolgárok a közterhekhez nem járulnak hozzá”. Mivel az indítványozó értelmezésében a régi Art. 88. (1) bekezdése „alapján párhuzamosan többször végrehajtható ugyanaz az összeg”, ezért annak alkotmányellenessége megállapítását a 87. §-hoz fűzött indokok alapján kezdeményezte.

Később az Alkotmánybíróság megkeresésére – az időközben bekövetkezett jogszabályi változásra tekintettel – az indítványozó az indítványát kizárólag a régi Art. 88. § (2) bekezdése tekintetében tartotta fenn, azzal, hogy a korábban „előadott indokai” alapján kérte a megsemmisítést.

2. A vizsgálat megkezdésekor az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a régi Art.-ot 2004. január 1-jével az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 180. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módo-

sított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét főszabály szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályon kívül helyezett jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.). A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által fenntartott indítvánnyal érintett rendelkezést az Art. 145. § (2) bekezdése azonosan tartalmazza, ezért a vizsgálatot e rendelkezés tekintetében végezte el.

3. Az indítványozó eredetileg azt sérelmezte, hogy a régi Art. támadott rendelkezésében pontosan meghatározott okiratok külön intézkedés nélkül végrehajthatóak. Az indítványozó többszöri módosítás után az indítványát „kizárólag” a régi Art. 88. § (2) bekezdése – tartalmát tekintve tehát az Art. 145. § (2) bekezdése – vonatkozásában tartotta fenn, mely csupán azt mondja ki, hogy a végrehajtható okiratok végrehajthatóságához külön intézkedésre nincs szükség. Az indítványozó által korábban kifogásolt végrehajtható okiratok felsorolását ez a rendelkezés nem tartalmazza.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elég az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozni, „meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti” (472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.).

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította: az indítványozó az indítványa módosításkor nem jelölte meg, hogy a korábbi indítványában jelzett alkotmányellenesség a módosított indítványával érintett rendelkezés tekintetében miben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

4. Az indítványozó a régi Art. 87. § (2) bekezdése, 88. § (1) bekezdésének második és harmadik mondata, a pénzforgalomról és a bankhitelről szóló 39/1984. (XI. 5.) MT rendelet 2. § (1) és (2) bekezdése, valamint a pénzforgalomról szóló 6/1997. (MK 61.) MNB rendelkezés 10. § (10) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványát visszavonta. Az Abtv. 20. §-a alapján az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, ezért az eljárását az



Ügyrend 31. § d) pontjára is figyelemmel (ABH 2003, 2065.) megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
előadó 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

## 404/D/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 22. §-a és 127. § (1) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

1. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonái-

nak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 22. §-a és 127. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint ezen szakaszoknak a Somogy Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság által a 3/I.Mf.22.030/2003/3. számú ítélettel jogerősen lezárt perben való alkalmazása tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.

A Ktv. 127. § (1) bekezdése értelmében a törvény meghatározott rendelkezései hatálybalépésének időpontja 2003. július 1. napja, amely megegyezik a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról szóló 81/2003. (VI. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet1.) hatálybalépésének időpontjával.

A Rendelet1. 2003. július 1. napjától a SAPARD Hivatal – ahol az indítványozó közszolgálati jogviszonyban dolgozott – általános jogutódjaként létrehozta a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalt. A jogszabály erejénél fogva bekövetkezett jogutódlást az indítványozó tudomásul vette és közszolgálati jogviszonya a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál a továbbiakban is fennmaradt.

2. 2003. július 1-jétől a Ktv. 22. §-ában foglaltak következtében az indítványozót illető illetménykiegészítés mértéke a korábbi 50%-ról 30%-ra változott, erről a munkáltató 2003. július hónap folyamán az indítványozót tájékoztatta. Az indítványozó pert indított a Kaposvári Városi Bíróság előtt, amelyben kérte a módosított kinevezés hatályon kívül helyezését. Kérelmét azzal indokolta, hogy a munkáltató jogellenesen járt el, mikor az indítványozó kinevezése – illetménye összegének megváltoztatása – során nem kérte beleegyezését, holott ez a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 14. § (1) bekezdése alapján kötelessége. Az első fokú bíróság rámutatott, hogy miután az indítványozó illetménye a Ktv. rendelkezései eredményeképpen változott, a kinevezés – ezen belül az illetmény összegének – módosításához a Ktv. 14. § (1) bekezdés a) pontja értelmében nem szükséges a köztisztviselő beleegyezése. A Somogy Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

3. Az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és annak tartalmi követelménye, a jobbiztonság elvét, hogy mind a munkáltatói jogutódlás alapjául szolgáló Rendelet1., mind a köztisztviselői illetménye összegének megváltozása alapjául szolgáló Ktv. hatálybalépésének időpontja 2003. július 1. napjára esett. Ennek eredményeképpen ugyanis a Ktv. 11. és 14. §-ainak alkalmazása kiszámíthatatlanná, bizonytalaná vált, ellentétben álltak egymással a Ktv. módosításáról szóló és a munkáltatói oldalon beállott jogutódlást szabályozó rendelkezések.

## II.

Az indítvány érdemben nem bírálható el.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek. Alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogséreleme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetve más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Eljárási feltétel mindemellett az is, hogy az írásbeli panasz benyújtására a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül kerüljön sor. Az említett feltételeknek az indítványozó eleget tett és csatolta a Kaposvári Munkaügyi Bíróság 3.M.800/2003/2. számú ítéletét, valamint a Somogy Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság 3./I.Mf.22.030/2003/3. számú, 2004. március 29-én kézhez kapott jogerős ítéletét. Az indítvány az Abtv. által előírt hatvan napos határidőn belül, 2004. április 20-án érkezett az Alkotmánybírósághoz.

2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt kizárólag az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapítja. E rendelkezés szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság legutóbb az 1140/D/2006. AB végzésében (a továbbiakban: Abv.) tekintette át az alkotmányjogi panasz előterjesztésének az egyes alkotmányi rendelkezésekkel való összefüggéseit. „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének olyan jogsérelemre kell hivatkoznia, amelyet egy – megítélése szerint – alkotmányellenes jogszabály vele szembeni alkalmazása okozott. (...) Az Alkotmánybíróság több határozatában is egyértelműen kimondja, hogy az egyedileg meghatározható, konkrét jogsérelemnek egy, az Alkotmányban foglalt alapjog sérelmében kell tetet öltenie. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.] (...) A jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának.” (ABK 2008. január, 127–128.) Mindezek rögzítése mellett az Abv. kimondja, hogy azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyekben nem közvetlenül valamely Alkotmányban biztosított jogra hivatkoznak, de az indítványban foglaltak közvetlenül érintenek valamely alkotmányos jogot – így például a visszaható hatály tilalmával vagy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő” hiányával összefüggő indítványokat – az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálja. Az indítványozó kizárólag arra alapította indítványát, hogy a Rendelet1. és a Ktv. hatálybalépésének időpontja egybeesett, ezáltal a Ktv. 11. és 14. §-ainak alkalmazása kiszámíthatatlanná, bizonytalaná vált, illetve ellentétben álltak egymással a Ktv. módosításáról szóló és a munkáltatói oldalon beállított jogutódlást szabályozó rendelkezések. Az Alkot-

mánybíróság megállapította, hogy kizárólag a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményére alapított alkotmányjogi panasz érdemben nem bírálható el.

Minderre tekintettel, figyelembe véve a 712/D/2004. AB végzésben (ABH 2007, 2708, 2711.), a 436/D/2005. AB végzésben (ABK 2008. február, 245, 246.), továbbá a 22/D/2004. AB végzésben (2008. május 27.) foglaltakat is, 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 – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2008. június 17.

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

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

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

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

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

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

## 425/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 75. § (1) bekezdése, 266. § (3) bekezdésének *b)* pontja, 268. §-ának (1) bekezdése, 279. §-ának (2) bekezdése, 291. §-ának (1) és (4) bekezdése, 296. §-ának (1) bekezdése, 297. § (1) bekezdése, 299. §-ának (2) bekezdése, 302. §-ának (1) bekezdése, 303. §-ának (2) bekezdése és 305. §-ának (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a 2. §-ának (1) bekezdése és XII. Fejezete vonatkoz-

sában fennálló alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

### I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz érkezett kezdeményezésben az indítványozó bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) tekintetében fennálló alkotmányellenes mulasztás, illetve a Be. több rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását kérte.

Az indítványozó a részletes indokolásában kifejtette, hogy a Be. „2. §-ának (1) bekezdése és XII. Fejezetének megalkotása során az Országgyűlés mulasztást követett el, amikor nem szabályozta a köztisztviselő törvénysértő vádemelése esetén az első fokú bíróság eljárását, s így nem teljesülhetnek az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében, valamint 57. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos követelmények.” Ez a helyzet szükségképpen fölösleges és törvénysértő eljárások lefolytatását eredményezi.

Alkotmányellenesnek tartja továbbá a Be. 75. § (1) bekezdését, 266. § (3) bekezdésének *b)* pontját, 268. §-ának (1) bekezdését, 279. §-ának (2) bekezdését, 291. §-ának (1) és (4) bekezdését, 296. § §-ának (1) bekezdését, 297. § (1) bekezdését, 299. §-ának (2) bekezdését, 302. §-ának (1) bekezdését, 303. §-ának (2) bekezdését és 305. §-ának (1) bekezdését. Álláspontja szerint a felsorolt törvényhelyek túlságosan szélesen határozzák meg a bíróságnak a hivatalból történő bizonyításra vonatkozó kötelezettségét. Kifogásolja, hogy a bíróságnak indítvány és kérelem nélkül is hivatalból be kell szereznie mind a vádlott terhére, mind a vádlott javára vonatkozó bizonyítékokat, ezzel sérül a vádelv és összemosódnak az eljárási funkciók. Ez a Be. rendszerében is belső kollíziót okoz, és sérti az alapvető jogok védelmére vonatkozó, az Alkotmány 8. § (1) bekezdését és az 57. § (1) bekezdésében rögzített pártatlan bírósághoz való jogot. Ennek érvényesülését pedig az állam az Alkotmánynak a további: így a bíróság igazságszolgáltatási funkcióját meghatározó 45. § (1)–(2) bekezdése, a bíróság feladatait, illetve a bírói függetlenség követelményét előíró 50. § (1), illetve (3) bekezdése, az ügyészség alkotmányos helyzetét kijelölő 51. § (1)–(2) bekezdése és a védelemhez való jogot biztosító 57. § (3) bekezdése alapján jogszabályokkal köteles biztosítani.

2. Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

2.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján a bíró – az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárást kezdeményezheti akkor, ha az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességét észleli.

Az Alkotmánybíróság többször vizsgálta már az Abtv. ezen rendelkezését. Döntéseiben megállapította, hogy az

Abtv.-nek „[a]z alkotmányellenesség utólagos vizsgálata” című fejezetében elhelyezett szabálya alapján, a bírói kezdeményezés csak a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat. A bíró a folyamatban lévő ügyben alkotmányellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja. „A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata az Alkotmánybíróság külön hatásköre, amelyet az Abtv. 49. §-a szabályoz” (részletesen pl.: 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.). Ennek indítványozására az Abtv. 1. § *e)* pontja alapján kerülhet sor. Ezzel szemben az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés a konkrét normakontroll egyik formája, amely az Abtv. 1. § *b)* pontján alapszik. Az Abtv. hivatkozott törvényhelyeinek egybevetése alapján megállapítható tehát, hogy e törvény (de más törvény sem) jogosítja fel a bírót – e minőségében – az eljárás felfüggesztése mellett a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának kezdeményezésére. [Összefoglalóan: pl. 540/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 584, 586.; 7/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1997, 72, 75.; 2/E2001. AB határozat, ABH 1305 – 1307.; 27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 12/2005. (IV. 6.) AB határozat, ABH 2005, 134, 142.; 18/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 197, 199.; 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABK 2007, május, 399, 405.]

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésnek a mulasztás megállapítására vonatkozó részét – állandó gyakorlatának megfelelően – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *c)* pontja alapján visszautasította.

2.2.1. Az Alkotmánybíróság több ízben kimondta azt is, hogy a bírói kezdeményezésnek – minthogy az, az utólagos normakontroll egyik formája – meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében az indítványokkal szemben támasztott általános követelményeknek. Meg kell jelölnie a támadott rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, a kérelem alapjául szolgáló okot, továbbá határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. [Utoljára: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABK 2007, május, 399, 405.]

Az Abtv. 38. § (1) bekezdéséből következően azonban a bírói kezdeményezésnek további követelményei is vannak. A bíró a konkrét ügyben csak az általa ténylegesen alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, illetve erre nézve az alkotmánybírósági eljárással érintett ügyben az alkalmazási tilalom kimondását kezdeményezheti. Az Abtv. ezt a különleges eszközt tehát a bírói minőséghez, az egyedi üggyhez, a ténylegesen alkalmazandó jogszabályi rendelkezéshez kapcsolódóan tartalmazza. A jogintézménynek alkotmányjogi értelemben kettős, egymással szorosan összefüggő garanciális célja van. Az egyik, hogy a jogalanyok védelme, az alapjogok érvényesülése és a törvényesség

biztosítása érdekében az egyedi ügyekben megelőzze az alkotmányellenes jogszabályra alapított döntések meghozatalát, amelyek utóbb, az Abtv. 48. §-a szerint alkotmányjogi panasz, illetve – büntető ügyekben az Abtv. 43. §-a (3) bekezdése – alapján felülvizsgálat alá esnének. A másik: a bíró számára biztosítsa annak lehetőségét, hogy a konkrét ügyekben az Alkotmány 50. §-ában meghatározott alkotmányos feladatainak akkor is maradéktalanul megfelelhessen, ha azt az Alkotmány 50. § (3) bekezdése szerint a törvényi alávetettségé gátolná.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor már több ízben kifejtette, hogy a jogalkalmazó, így a bíró törvényi alávetettségé – az ugyanezen alkotmányi rendelkezésben szabályozott függetlenséggel együtt – a jogrendszer stabilitását, kiszámítható működését, a jogállamiság követelményét szolgálja, ami önmagában is alkotmányi követelmény. [Részletesen pl.: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 323.; 13/2002. (III. 20) AB határozat, ABH 2002, 85, 97.] Az Abtv. 38. § (1) bekezdése is erre van figyelemmel, amikor a bírói kezdeményezést csak az ügyben ténylegesen és nem potenciálisan alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság előtti megtámadhatóságához köti.

2.2.2. Jelen ügyben a bírói kezdeményezés oka és a támadott rendelkezéseknek a folyamatban lévő ügygel való kapcsolata nem állapítható meg. Az indítvány ugyanis ténylegesen az eljárási törvény két – nem kizárólag csak a felhívott törvényhelyekben megjelenő – koncepcionális pillérét, a hivatalból való eljárást, illetve a tárgyalás szervezésére irányadó alaptételeket kifogásolja. Ebből kiindulva az indítványozó a Be.-nek a bizonyításra (jórészt annak – a közvetlenség alapelvét biztosító – módszertanára, illetve technikájára), illetve a tárgyalásra vonatkozó rendelkezései közül több szakasz különböző bekezdését, illetve pontját, elszigetelten egymásra vonatkoztatva támadja. A vitatott normák ugyanakkor minden esetben bírói mérlegelést engednek, s így önmagukban nem, csak az eljárási törvénynek a bizonyításra, az alapvető rendelkezésekre, az eljárásban részt vevők jogaira és kötelezettségeire, a kizárásra, illetve a tárgyalásra vonatkozó összefüggő szabályrendszerében értelmezhetők. „Az alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a vizsgálat tárgyát képező egyes rendelkezések alkotmányossága általában értékelhetetlen a jogszabály környezetéből, a szövegösszefüggésekből kiragadva. Az elszigetelt vizsgálat eredménye más összefüggésekbe helyezve érvényét vesztheti. [Így foglalt állást az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban, ABH 1991, 58, 60.]” (914/B/2006.) AB határozat, ABK 2007, január, 61, 62.)

Az indítványban foglaltak nem támasztják alá, hogy a támadott rendelkezések –, illetve közülük mindegyik – alkalmazása (mérlegelése) a folyamatban lévő ügyben felmerülne; különös tekintettel arra, hogy a kérelem további részéből megállapíthatóan az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése a konkrét esetben a törvényes vád hi-

ányára alapított megszüntetés lehetővé tételét célozza. [A hiányolt szabályt pedig a törvényhozó a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI törvény 121. § (2) bekezdésével beiktatta a Be. 267. § (1) bekezdés j) pontjába, a 139. §-ával pedig a 332. § (1) bekezdés d) pontjába.] A mérlegelést engedő, egymással összefüggő szabályok esetén a bíróság és nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik annak eldöntése is, hogy a konkrét ügyben azok közül melyeket kell alkalmazni. Így az Alkotmánybíróságnak arra sincs lehetősége, hogy a kezdeményezésben támadott több rendelkezés közül az ügyben potenciálisan számba jöhetőket „kiválogassa”. A kezdeményezésben támadott egyes büntetőeljárási rendelkezésekkel kapcsolatban pedig előzetesen nem is kalkulálható, hogy szükségessé válik-e alkalmazásuk, minthogy az ezt kiváltó „rendelkezési jog” nem a bíróság kezében van. A vallomás megtagadásáról (amire jelenleg nincs adat) ugyanis a kihallgatandó személy csak a kihallgatásakor nyilatkozik, az pedig, hogy lesz-e érdemi ellentét a konkrét terhelt vagy a tanú korábbi, illetve tárgyalási nyilatkozata között, egyrészt előre nem állapítható meg, másrészt ennek mérlegelése szintén nem tartozik az Alkotmánybíróság kompetenciájába.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által támasztott követelményeknek (pl. 472/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113, 2114.). Az 1405/B/1997. AB határozatban összefoglalóan rámutatott arra is, hogy a jogszabályokat teljes egészükben, vagy általánosságban, jogintézmények lebontására átfogóan irányulóan támadó indítványok érdemi elbírálásra alkalmatlanok (ABH 2006, 1081, 1088).

A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja alapján az indítványt ebben a részében is visszautasította.

Budapest, 2008. június 10.

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

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

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

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

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

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

## 1048/B/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló 1991. évi XIV. törvény 16. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése, valamint azzal összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt benyújtott indítvány alapján folytatott eljárást megszünteti.

### Indokolás

Az indítványozó az Alkotmány 9. § (1) bekezdésben megfogalmazott, a köz- és a magántulajdon egyenlőségét kimondó elvére hivatkozva kérte a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló 1991. évi XIV. törvény (a továbbiakban: Ptkm1.) 16. § (2) bekezdésének utólagos alkotmányossági vizsgálatát és 2001. június 10-ére visszamenő hatállyal való megsemmisítését. A támadott rendelkezés szerint „az állam, illetőleg a szövetséget tulajdonában álló, vagy ezek birtokából jogtalanul kikerült dolognak a törvény hatálybalépésekor folyamatban levő birtoklása esetén az elbirtokláshoz szükséges idő e törvény hatálybalépésének napján kezdődik”.

Az indítványozó indítványát az Alkotmánybíróságnak a vitatott rendelkezés alkotmányossági vizsgálata kapcsán hozott 941/B/1994. AB határozatára (a továbbiakban: Abh1., ABH 1998, 586.) és 38/B/2002. AB határozatára (a továbbiakban: Abh2., ABH 2005, 1058.) alapította.

A Ptkm1. e vitatott rendelkezésének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság elsőként az Abh1-ben vizsgálta. E határozatában a Ptkm1. 16. § (2) bekezdését az Alkotmány 9. § (1) bekezdése, valamint 70/A. §-a alapján támadó indítványokat elutasította, úgy ítélte meg, hogy az Alkotmánynak az indítványokban felhívott 9. § (1) bekezdésében, illetőleg 70/A. §-ában foglalt rendelkezéseiből „nem következik olyan jogalkotás szükségessége, amely az egykor volt társadalmi tulajdont kedvezményező elbirtoklási tilalmat visszaható hatállyal szünteti meg”. (ABH 1998, 589.)

A Polgári Törvénykönyv 121. § (1) bekezdésében szabályozott elbirtoklási időket a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben szabályozott elbirtoklási idő módosításáról szóló 2001. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Ptkm2.) módosította. A Ptkm1. vitatott szabálya alapján az állam, illetőleg az önkormányzat tulajdonában álló, vagy ezek birtokából jogtalanul kikerült ingatlanok elbirtoklására – mivel a Ptkm1. 1991. június 9-én lépett hatályba – a Ptk. akkor hatályos 121. § (1) bekezdése

alapján 2001. június 9.-e után nyílt lehetőség. Mivel a Ptkm2. felemelte a Ptk. 121. § (1) bekezdésében szabályozott elbirtoklási időket, úgy, hogy a Ptkm1. vitatott szabályát nem módosította, ezzel a már folyamatban levő elbirtoklás idejét meghosszabbította.

A Ptkm2. és ezzel összefüggésben a Ptkm1. 16. § (2) bekezdése ellen benyújtott indítványokat az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben bírálta el. E határozatában a Ptkm1. 16. § (2) bekezdésével kapcsolatosan úgy döntött, hogy „[a]z Alkotmánybíróság azonos kérelmet, az Alkotmány azonos rendelkezése alapján már elbírált a 941/B/1994. AB határozattal (ABH 1998, 586.), ezért az indítvány alapján indult eljárást az Ügyrend 31. §-ának b) pontja alapján megszüntette.” (ABH 1995, 1065.)

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmánybíróság a szabályozás átmeneti jellegére tekintettel állapította meg annak alkotmányosságát. Állítása szerint a vitatott rendelkezés átmeneti jellege 2001. június 10. napjától megszűnt, ettől a naptól a szabályozás alkotmányellenessé, az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével ellentétessé vált. Erre tekintettel az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Ptkm1. 16. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét és 2001. június 10-i hatállyal semmisítse meg azt.

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a vitatott szabály alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárásban az eljárás megszüntetésének van helye, az indítványozó kéri a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását amiatt, hogy a jogalkotó az alkotmányos alapját vesztett szabályt nem helyezte hatályon kívül.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Ptkm1.-t az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2. § 72. pontja 2007. július 1-jétől hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldönthető kérdés. (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.) Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges. Mivel a jelen ügyben a kérelem nem tekinthető sem alkotmányjogi panasznak, sem az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezésnek, az Alkotmánybíróság a Ptkm1. 16. § (2) bekezdés tekintetében az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontjára figyelemmel – megszüntette.

A Ptkm1. hatályon kívül helyezésével okafogyottá vált az az indítvány is, amely a vitatott rendelkezés hatályon kívül helyezésének elmulasztása miatt kérte a mulasztásban

megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § e) pontja alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást is megszüntette.

Budapest, 2008. június 17.

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

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

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

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

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

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

## 29/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény Melléklete I. Legmagasabb ár pontjának A) Termékek fejezetének „401010-ből a villamosenergia-termelői engedélyes által értékesített közüzemi célra lekötött villamos energia ára: gazdasági és közlekedési miniszter” szövegrésze; a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény 95. §-a, valamint a villamosenergia-termelői engedélyes által értékesített, közüzemi célra lekötött villamos energia legmagasabb hatósági árának megállapításáról szóló 80/2006. (XI. 24.) GKM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó a villamos energia árszabályozását érintő egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 1. § és 2. §-ai, valamint a villamosenergia-termelői engedélyes által értékesített, közüzemi célra lekötött villamos energia legmagasabb hatósági árának megállapításáról szóló 80/2006. (XI. 24.) GKM rendelet (továbbiakban: R.) alkotmányellenességének utólagos normakontroll keretében történő megállapítását indítványozta. Indítványozta az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) Melléklete I. Legmagasabb ár pontjának A) Termékek fejezetének „401010-ből a villamosenergia-termelői engedélyes által értékesített közüzemi célra lekötött villamos energia ára: gazdasági és közlekedési miniszter” szövegrészenek utólagos alkotmányossági kontrollját is. Kérte továbbá, hogy az alkotmányellenesség megállapítása esetén a támadott rendelkezéseket az R. hatálybalépésének napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg az Alkotmánybíróság.

Az indítványozó előadta, hogy az Ártv. Melléklete I. pontjának A) Termékek fejezetébe 401010 szám alatt a Mód.tv. 1. §-ával beiktatásra került a villamosenergia-termelői engedélyes által értékesített közüzemi célra lekötött villamos energia ára, mint hatósági áras termék. Az indítványozó kiemelte, hogy a termelői hatósági ár az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt piaccgazdaságot sérti és az ugyanezen paragrafus (2) bekezdésében rögzített gazdasági verseny szabadságába ütközik. Előadta továbbá, hogy álláspontja szerint a termelői hatósági ár az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített diszkrimináció tilalmát is sérti. Egyfelől a közüzemi nagykereskedőt, azaz az MVM Zrt.-t részesíti indokolatlan előnyben a többi nagykereskedővel szemben. Másfelől a termelők között is indokolatlan diszkriminációt valósít meg a szabályozás, mivel azok a termelők, akik a közüzemi nagykereskedővel korábban hosszú távú megállapodást kötöttek, kénytelenek a hatósági áron eladni, míg az ilyen megállapodással nem rendelkező kereskedők szintén a szabadpiacon kialakult áron értékesíthetik terméküket (ez adott esetben a közüzemi nagykereskedőnek értékesítő termelők javára is bizonyulhat – az indítványozó szerint indokolatlan – megkülönböztetésnek).

Az indítványozó szerint az, hogy az állam a Mód.tv. hatálybalépésekor a megállapodáson alapuló árat tartalmazó hosszú távú megállapodások tartalmát megváltoztatta, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének részét képező jogbiztonságot is. Álláspontja szerint nem állt fenn semmilyen, a szerződéskötést követően beállott esemény, amely ilyen kivételes beavatkozásra adott volna lehetőséget. E körben az indítványozó hivatkozott a 32/1991. (VI. 6.) AB határozat megállapításaira.

Az indítványozó szerint a Mód.tv. által beiktatott szabályok sértik az Alkotmány 13. § (1) bekezdését is, mivel a „támadott jogszabályi rendelkezések sem a tulajdoni korlátozás ideiglenessége, azaz a tulajdoni korlátozás kiszámítható időtartama, sem a rendelkezés pontossága, átmenetisége, valamint a »közérdek« indokoltsága tekintetében az alkotmányossági kritériumoknak nem tesznek eleget.”

## II.

1. 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.] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság nem a Mód.tv. 1. § és 2. §-át, hanem az ezen szakaszok által megváltoztatott, a módosításokat inkorporáló jogszabályhelyekre, azaz a Vet. 95. § (1)–(2) bekezdéseire és az Ártv. Melléklet I. pontja *A* alpontjának érintett szövegrészére nézve hozta meg végzését.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: új Vet.). 183. § *a*) és *t*) pontjai a Vet.-et és az R.-t 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezték.

Az Alkotmánybíróság hatályát veszett jogszabály, állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányosságát az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz és a 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés esetén, vagyis csak akkor vizsgálja, ha a hatályon kívül helyezett jogforrás alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Az új Vet. a régi Vet. támadott szabályaival azonos tartalmú rendelkezéseket nem tartalmaz, az indítványozó által megjelölt termékek az új rendszer szerint nem tartoznak a hatósági árszabályozás körébe. Erre tekintettel a legmagasabb árakat meghatározó R. így okafogyott rendelkezései sem élnek tovább egy másik jogszabályban.

Ennek megfelelően az Ártv. is módosításra került, az indítványozó által támadott szövegrészt az új Vet. 181. § (3) bekezdés *a*) pontja kivette a Melléklet I. pontjából. Az Ártv. 2008. január 1. napjától hatályos 1. § (2) bekezdésének *e*) pontja továbbá kifejezetten rögzíti, hogy a jogszabály hatálya nem terjed ki a „a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény hatálya alá tartozó termékek vagy szolgáltatások ára.”

Figyelemmel arra, hogy a támadott szabályok a hatályos jogrendszerben nem találhatók meg, továbbá a hatályon kívül helyezett rendelkezések alkalmazhatósága az utólagos normakontrollra irányuló indítvány alapján

nem vizsgálható, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *a*) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 30.

*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.,*  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

## 35/D/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság Mfv. I. 10.445/2006/1., illetőleg Mfv. I. 10.636/2006/1. alatt hozott végzései ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság Mfv. I. 10.445/2006/1., illetőleg Mfv. I. 10.636/2006/1. alatt hozott végzései ellen benyújtott alkotmányjogi panaszában a polgári perrendtartásról

szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 228. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri. A Legfelsőbb Bíróság mindkét, panasszal támadott végzésében érdemi vizsgálat nélkül utasította el a panaszos által benyújtott felülvizsgálati kérelmet arra hivatkozással, hogy a támadott végzések ellen a Pp. szabályai alapján felülvizsgálati kérelem előterjesztésének nincs helye. Az indítványozó e végzésekkel kapcsolatosan azt sérelmezi, hogy e végzések meghozatalában olyan bírák vettek részt, akikkel szemben a Pp. 13. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott kizáró ok állt fenn. Az indítványozó álláspontja szerint a Pp. 228. §-ában foglalt szabályozás azzal, hogy annak alapján jogerőre emelkedik az a bírósági határozat is, amelynek meghozatalában olyan bírót vett részt, akivel szemben a Pp. 13. § (1) bekezdés a) pontja alapján abszolút kizáró ok áll fenn, sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében garantált törvény szerint felállított bírósághoz való jogot.

## II.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak mindezek előtt azt kellett vizsgálnia, hogy az indítvány megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdésében az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza:

„Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Az Abtv. e rendelkezése alapján tehát alkotmányjogi panasz benyújtásának akkor van helye, ha a panaszos valamely alkotmányos alapjogának sérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt következett be.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság a panasszal támadott végzéseiben a Pp. 228. §-át nem alkalmazta. Így az indítványozó által állított alapjogsérelem nem a Pp. 228. §-a alkalmazásának következménye. Ezért az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében a panasszal szemben támasztott követelményeknek, így az érdemi vizsgálatra nem alkalmas.

Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági határozat törvényességének vizsgálatára nincs hatásköre.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság Mfv. I. 10.445/2006/1., illetőleg Mfv. I. 10.636/2006/1. alatt hozott végzései ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak köz-

zétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2008. június 23.

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

*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

## 229/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 73/A. § a) pontja és a 272. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.



## Indokolás

## I.

Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) kötelező jogi képviseletre vonatkozó rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és részleges megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint felülvizsgálati eljárásban irreális követelmény a jogi képviseletre való kötelezés, ami miatt a támadott rendelkezések [Pp. 73/A. §, és 272. § (3) bekezdés] az Alkotmány 56. §-ába, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdésébe ütköznek, továbbá az Alkotmány 64. §-ában szereplő alapvető jog lényeges tartalmát korlátozzák. Álláspontja szerint a Pp. 73/A. §-a, a 73/B. §-a, a 73/C. § (1) bekezdéséből a „73/A. § alkalmazásában” szövegrésze, valamint a (2) bekezdése teljesen, a (3) bekezdésből pedig a „[k]ötelező jogi képviselet esetében – amennyiben törvény kivételt nem tesz” és a „saját ügyében jogi képviselő nélkül is eljárhat” szövegrésze, a 271. § (3) bekezdésének a) pontja, valamint a 272. § (3) bekezdése alkotmányellenes. Az indítványozó úgy véli, hogy a támadott rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 2/A. § (1) bekezdésébe, a 7. § (1) bekezdésébe, a 8. § (1) és (2) bekezdésébe, a 9. § (1) bekezdésébe, a 13. § (1) és (2) bekezdésébe, a 32/A. § (1)–(3) bekezdésébe, a 45. § (1) és (2) bekezdésébe, a 47. § (1) és (2) bekezdésébe, az 50. § (1) és (2) bekezdésébe, az 54. § (1) bekezdésébe, az 55. § (1) bekezdésébe, az 56. §-ába, az 57. § (1) és (5) bekezdésébe, a 64. §-ába, valamint a 70/K. §-ába ütköznek. Az indítványozó az Alkotmány érintett rendelkezéseit, valamint – a Pp. 73/A. §-án, és a 272. § (3) bekezdésén kívül – a támadott rendelkezéseket csupán felsorolta, azonban nem jelölte meg, hogy azok milyen okból alkotmányellenesek. Saját ügyén keresztül részletesen bemutatta jogi képviselőjének vélt szakmai hiányosságát és hibáit. Azt sérelmezi, hogy jogi képviselője nem azt adta elő a tárgyaláson amit ő, mint megbízó előadni kívánt. Az indítványozó ezt követően összesen 8 alkalommal, 12 különböző beadványban egészítette ki az indítványát. Kérelmét kiterjesztette a Pp. 254. § (3) bekezdésére, valamint a 271. § (1) bekezdésének e) pontjára is, megjelölve az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a 45. § (1) bekezdését, az 50. § (1) bekezdését, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdéseit, azonban az alkotmányellenesség indokát itt sem jelölte meg.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései: „56. § A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes.”

„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.”

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

2. A Pp.-nek az indítvány által támadott rendelkezése: „73/A. § A jogi képviselet kötelező:

a) az ítéletelőtti eljárásban az ítélet, valamint az ügy érdemében hozott végzések ellen fellebbezést (csatlakozó fellebbezést), továbbá a Legfelsőbb Bíróság előtti eljárásban a Pp. 235. §-ban meghatározott fellebbezést (csatlakozó fellebbezést) és a felülvizsgálati kérelmet (csatlakozó felülvizsgálati kérelmet) előterjesztő fél számára,”

„272. (3) A felülvizsgálati kérelemhez – ha arra korábban nem került sor – csatolni kell a jogi képviselő meghatalmazását is.”

## III.

Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal összefüggésben 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 (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 31. § c) pontja értelmében ítélt dolog címen az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvésre (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását.

A felülvizsgálati eljárásban a kötelező jogi képviselet intézményét a 141/B/1993. AB határozat (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta és a Pp. 272. § (3) bekezdésével összefüggésben megállapította, hogy a jogi képviselet, ezen belül a kötelező jogi képviselet szabályainak semmiféle hatása nincs az Alkotmány 56. §-ában biztosított jogképességre, valamint a rendelkezés nem érinti a bíróság előtti egyenlőségnek Alkotmányban biztosított alap-

jogát [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] és nem hozható jogilag értékelhető összefüggésbe a jogorvoslathoz [57. § (5) bekezdés], illetőleg a panasz előterjesztéséhez (64. §) fűződő alapvető joggal sem. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság az 501/B/1997. AB határozatában – az Abh.-ban kifejtett érveket a Pp. 73/A. § a) pontjára kiterjesztve – megállapította: a kötelező jogi képviselő intézménye nem érinti a bíróság előtti egyenlőségnek az Alkotmányban biztosított alapjogát [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] és nem hozható jogilag értékelhető összefüggésbe a jogorvoslathoz [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] fűződő alapvető joggal sem. Erre tekintettel az indítványt elutasította. A 942/B/1997. AB határozatban továbbá az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, mely szerint a Pp. 73/A. § a) pontja az Alkotmány 64. §-ával ellentétes lenne.

Az Alkotmánybíróság ezen határozatokban foglaltakra tekintettel jelen ügyben megállapította, hogy az indítvány a Pp. 272. § (3) bekezdése és az Alkotmány 56. §-a, 57. § (1) és (5) bekezdései, illetve a 64. §-a, valamint a Pp. 73/A. § a) pontja és az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdései, illetve a 64. §-a vonatkozásában ítélt dolognak minősül.

Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben az indítvány már érdemben elbírált jogszabályi rendelkezéssel azonos jogszabályi rendelkezésre irányul, és az indítványozó az Alkotmány ugyanazon rendelkezésére, azonos összefüggésre hivatkozva kéri a Pp. 73/A. § a) pontja, valamint a Pp. 272. § (3) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását, ezért e vonatkozásban az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § c) pontja alapján – *res iudicata*-ra hivatkozással – az eljárást megszüntette.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozó által támadott egyéb jogszabályi rendelkezések tekintetében az alábbiakat állapítja meg: Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia: egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmánysértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a kérelem alapjául szolgáló ok hiányában az indítvány – a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt – érdemben nem bírálható el, ezért azt az Alkotmánybíróság visszautasítja [18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 171.]. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti (654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak a kérelme, az annak alapjául szolgáló indokolás hiá-

nyában érdemben nem bírálható el. Tekintettel arra, hogy a fentiekben ismertetett, az Abtv. 22. § (2) bekezdésében rögzített feltételeknek az Alkotmánybírósághoz benyújtott jelen kérelem nem felelt meg, ezért azt az Alkotmánybíróság – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – visszautasította.

Budapest, 2008. június 30.

*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.,*  
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

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

## 695/G/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/G. §-ának és ennek figyelembevételével történő 8. § (2) bekezdésnek értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz az Országgyűlés Kulturális és Sajtóbizottsága nyújtott be – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § g) pontja, 21. § (6) bekezdés a) pontja és 51. §-a alapján – az Alkotmány egyes rendelkezései értelmezésére irányuló indítványt. Az indítványozó értelmezni kérte az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt művészeti élet szabadságát, mint kulturális alapjogot – figyelembe véve az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is – a következő kérdésekben:

1. A művészeti élet szabadsága támogatásának az Alkotmány 70/G. §-ában rögzítettek alapján, melyek az államnak e körben át nem ruházható kötelezettségei?

2. Köteles-e az Alkotmány alapján az állam jogszabályban rögzíteni azt, hogy a művészeti élet szabadságának támogatását milyen feltételrendszer szerint valósítja meg?

3. Köteles-e az állam jogszabályban meghatározni a művészeti élet szabadsága érvényesülésének garanciális szabályait? Köteles-e az állam e körben biztosítani a művészeti élet képviselői számára az önrendelkezési, önszabályozási lehetőségek intézményesített, szervezeti garanciáit? Amennyiben igen, úgy létrehozatala során milyen alkotmányos szempontokat köteles figyelembe venni?

4. Alkotmány sértő-e az a jelenlegi állapot, amelyben nincs jogszabályban meghatározva, hogy az állam a művészeti élet szabadságának tiszteletben tartására és támogatására vonatkozó kötelezettségének milyen szabályok szerint, milyen keretek között köteles eleget tenni?

Az indítványozó kifejtette, hogy az alkotmányértelmezési kérelmük kiindulópontja a készülő színházi törvényjavaslat, amelynek koncepcióját az Oktatási és Kulturális Minisztérium előterjesztésében megismerte a bizottság, s amelyről művészeti szakmai és érdekképviseleti szervezetek részvételével hosszú ideje vita folyik.

## II.

1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § g) pontjába foglalt hatáskörét már a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) értelmezte. E szerint: „az Abtv. 1. §-ának g) pontja értelmezésénél is messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ebből eredően a hivatkozott rendelkezésen alapuló alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány

– az Abtv. 21. §-ának (6) bekezdésében meghatározott szervek és személyek valamelyikétől származik,

– nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését (a törvényjavaslat miniszteri indoklásában említett »absztrakt« normakontroll ugyanis csak a konkrét ügy vagy jogszabály hiányát jelenti, nem pedig azt, lehetőség volna valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó, s így valójában parttalan értelmezésére),

– az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alkotmányból. (Abból eredően ugyanis, hogy az Alkotmány az ország alaptörvénye, közvetett módon bármely jogsza-

bályértelmezési kérdés kapcsolatba hozható az Alkotmánnyal.)” (ABH 1990, 136, 137–138.)

Az Alkotmánybíróság e határozatában azt is megállapította, hogy az Alkotmány értelmezésére vonatkozó hatáskörét megszorítóan kell értelmezni. „Ha ugyanis az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. §-ának g) pontjában meghatározott jogkörét kiterjesztve értelmezné, ez könnyen olyan helyzetet idézne elő, hogy az illetékes jogalkotó szervek nem csupán törvények, hanem kormányrendeletek, sőt miniszteri rendeletek megalkotása előtt is »alkotmányértelmezést« kérnének az Alkotmánybíróságtól. Ez pedig óhatatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is és – az Alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakulna ki” (ABH 1990, 136, 138.).

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtettek alapján alakította ki gyakorlatát az Abtv. 1. § g) pontjába foglalt hatáskörének gyakorlására irányuló indítványok befogadását illetően. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság több esetben is megállapította az alkotmányértelmezés feltételeinek hiányát [Lásd: 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533.; 25/1995. (V. 10.) AB végzés ABH 1995, 427.; 62/1997. (XII. 5.) AB végzés ABH 1997, 542.; 1007/G/1997. AB határozat, ABH 1997, 761.; 1041/G/1999. AB végzés, ABH 2000, 1085.].

2. Az Abh. követelményeit a jelen ügyben benyújtott indítványra vetítve a következők állapíthatók meg.

Az Abtv. 21. § (6) bekezdése értelmében az 1. § g) pontja szerinti eljárást indítványozhatják: *a)* az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, *b)* a köztársasági elnök, *c)* a Kormány vagy annak tagja, *d)* az Állami Számvevőszék elnöke, *e)* a Legfelsőbb Bíróság elnöke, *f)* a legfőbb ügyész. Jelen ügyben az indítvány az Abtv. 21. § (6) bekezdés *a)* pontjában foglaltak alapján jogosulttól származik. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozó megjelölte az Alkotmány konkrét rendelkezéseit is, amelyeknek értelmezését kérte, négy kérdést megfogalmazva.

Mindezek mellett az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványozó által feltett kérdések nem tartalmaznak olyan konkrét alkotmányjogi problémát, amely alapján az Abtv. 1. § g) pontja szerinti alkotmányértelmezés elvégezhető lenne. Az indítványozó utal a színháztörvény megalkotása körüli szakmai és politikai vitákra, az indítványozó által feltett kérdésekre azonban, az Alkotmánnyal összhangban lévő többféle válasz is adható. A művészeti élet szabadsága érvényesítésének ugyanis számos az Alkotmánnyal összhangban lévő koncepciója is lehet. Az Alkotmánybíróság több döntésében kifejtette, hogy a jogalkotást megelőző alkotmányértelmezések azzal a veszéllyel is fenyegetnek, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalja a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is. Ez pedig a hatalommegosztás elvével ellentétes. (Abh., ABH 1990, 136, 138.; 996/G/1990. AB határozat ABH 1993, 533, 534.;

1041/G/1999. AB határozat, ABH 1085, 1087.) Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezek a megállapítások jelen ügyben is irányadóak. „Az Alkotmánybíróság feladata ott kezdődik, amikor normakontrollra, alkotmányjogi panaszra, illetve mulasztásos alkotmányosértésre irányuló indítványok elbírálása során, konkrét kérdésekben állást kell foglalnia abban a kérdésben, hogy a törvényhozás által választott szabályozás, illetve a jogalkalmazásban követett törvényértelmezés tartalmilag alkotmányosan kielégítő-e” (ABH 1993, 533, 535.). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt művészeti élet szabadsága alapjogának értelmezése ezen alkotmánybírói hatáskörökben az esetről-esetre felmerülő alkotmányossági problémák kapcsán végezhető el [ahogy azt már eddig is tette az Alkotmánybíróság a 27/1993. (IV. 29.) AB határozatában ABH 1993, 444, 450–451; vagy a 24/1996. (VI. 25.) AB határozatában, ABH 1996, 107, 110.].

Budapest, 2008. június 30.

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

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

## 1435/D/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Győri Városi Bíróság B.1504/2005/10. számú ítélete és a Győr-Sopron Megyei Bíróság 1. Bf. 98/2007/8. számú végzése ellen, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 137. § 14. és 15. pontjának alkalmazása miatt benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

## Indokolás

1. Az indítványozó – képviselője útján, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban Abtv.) 48. §-ának (2) bekezdésében meghatározott határidőn belül – a Győri Városi Bíróság B.1504/2005/10. számú ítélete és a Győr-Sopron Megyei Bíróság 1. Bf. 98/2007/8. számú végzése ellen, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 137. § 14. és 15. pontjának alkalmazása miatt nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Ebben kérte a rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását, valamint az Abtv. 43. § (3) bekezdése alapján a jogerősen lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatának elrendelését.

A bíróságok az indítványozó bűnösségét különös visszaesőként elkövetett vagyon elleni bűncselekményekben állapították meg a Btk. 137. § 14. és 15. pontjára tekintettel. E rendelkezések szerint „visszaeső a szándékos bűncselekmény elkövetője, ha korábban szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, és a büntetés kitöltésétől vagy végrehajthatósága megszűnésétől az újabb bűncselekmény elkövetéséig három év még nem telt el”; különös visszaeső pedig az a visszaeső, aki mindkét alkalommal ugyanolyan vagy hasonló jellegű bűncselekményt követ el.

Az indítványozó a bűncselekményeket a korábbi szándékos bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztésre ítélt jogerőre emelkedését követően, de a büntetés végrehajtásának megkezdése előtt követte el. A bíróságok a cselekmény minősítésénél és e minősítéshez kapcsolt jogkövetkezmények megállapításánál a visszaesés idejének számítására kialakult, következetes bírói jogértelmezés szerint jártak el: a visszaesés megállapítása szempontjából meghatározott három év a szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztést kiszabó ítélet jogerőre emelkedésének időpontjában már megkezdődik.

A joggyakorlat az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mivel az elkövetők számára nem látható előre a törvény ilyen értelmezése, továbbá sérti a visszamenőleges hatály és az analógia alkalmazásának tilalmát. Az Alkotmány 70/A. §-ában tilalmazott „egyéb helyzet” szerinti diszkriminációt jelenti, mivel „a jogszabályi normától eltérően és az elkövetőre kedvezőtlenebbül hatályosuló szabály miatt indokolatlanul tesz különbséget az egyes elkövetők között.” Mindezek következtében az Alkotmány 54. §-ában foglalt emberi méltóság sérelmére is vezet.

2. Az alkotmányjogi panasz – bár a norma alkotmányellenességét állítja – egyértelműen a jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányellenességét sérelmezi.

Az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 1. §-ának megfelelően a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjed ki. Az Abtv. 48. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán, nem pedig a jogszabály

alkotmányellenesnek tekintett alkalmazása miatt következett be. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a jogalkalmazói gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára, a bírói jogértelmezés önmagában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2008. június 24.

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

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

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

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

## 1492/B/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 209. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### Indokolás

1. Az indítványozó a Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) 1. Pk. 175.459/2007/12. számú végzésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszá-

ban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 209. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő kérelmet.

Egyéni jogvitás ügyét ismertetve azt kifogásolta, hogy a Pp. 209. § (2) bekezdése nem teszi lehetővé a kérelmezett számára az előzetes bizonyítást elrendelő bírósági határozattal szembeni fellebbezést.

Az indítványozó szerint kétséget kizáróan megállapítható, hogy az előzetes bizonyítás iránti eljárásban a kérelmezettnek nincs jogorvoslatra lehetősége, ami ellentétes az Alkotmány 1. § b) pontjával (helyes hivatkozás szerint 1. §-ával), valamint 57. § (5) bekezdésével.

Az indítványozó az alkotmányellenesnek vélt törvényi rendelkezés tekintetében kérte az alkalmazási tilalom elrendelését is az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős végzéssel lezárt peren kívüli eljárásban.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panasz törvényben előírt feltételeinek.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Abtv. 48. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy az Abtv. 48. § (1)–(2) bekezdésében foglalt feltételek konjunktív törvényi feltételek, azoknak együttesen kell fennállni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 118.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 510.].

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében esetről esetre az alkotmányjogi panasz alapjául fekvő jogerős határozat tartalma alapján ítéli meg azt, hogy a vizsgált ügyben a panasszal támadott határozat – az abban foglalt döntés tárgyára és az érintett személyekre gyakorolt hatására tekintettel – olyan érdemi határozatnak tekinthető-e amellyel szemben helye van az alkotmányos jogorvoslatnak.

Az alkotmányjogi panasz – fő szabályként – a jogerős ügydöntő határozatokkal szemben terjeszthető elő. Ezt a főszabályt tekintette irányadónak az Alkotmánybíróság – többek között – a 870/D/2002. AB határozatában (ABH 2005, 1634, 1637.) amikor visszautasította azt az alkotmányjogi panaszt, amelyet nem az érdemi ügydöntő határozattal szemben terjesztett elő a panaszos.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – a fő szabálytól eltérően kivételként – a büntetőeljárás körében kimondta

azt is, hogy a bírósági eljárást megelőzően hozott, nem ügydöntő bírósági, hanem egyéb kérdésekben hozott érdemi határozatokkal szemben is helye lehet alkotmányjogi panasznak [715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584, 587.; 43/1998. (X. 9.) AB határozat, ABH 1998, 313, 317.] Az Alkotmánybíróság első alkalommal az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában mondta ki, hogy „az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy a törvény a jogintézményt »panasz«-nak nevezi, másrészt, hogy azt az »egyéb jogorvoslati lehetőségek« kimerítése után, vagy »más jogorvoslati lehetőség hiányában«, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára. (...) Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely az A[b]tv. 21. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogséreleme orvosolhatóvá válik”. (ABH 1991, 272, 281–282.)

Az Alkotmánybíróság általános érvennyel 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.]

3. A vizsgált polgári jogi ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott végzés nem tekinthető olyan érdemi (ügydöntő) határozatnak, amellyel szemben alkotmányjogi panasz terjeszthető elő.

A PKKB az 1. Pk. 175.459/2007/5. számú végzésével rendelte el az előzetes bizonyítást a panaszos (kérelmezett) és az előzetes bizonyítást kérő közötti jogvitás ügyben. Az előzetes bizonyítás elrendelésére peren kívül került sor, a panaszos, mint vállalkozó és az előzetes bizonyítást kérő, mint megrendelő között ingatlan felújításra létrejött szerződésből eredő vállalkozói hibás teljesítés tárgyában.

Az előzetes bizonyítás – az erre irányuló peren kívüli eljárás – nem a felek közötti, hibás teljesítésből eredő jogvitát dönti el, hanem azt a célt szolgálja, hogy az esetlegesen később meginduló perben a felperes eleget tudjon tenni az őt terhelő bizonyítási kötelezettségnek, az időmúlás miatt ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy a per eldöntése szempontjából releváns és szakértői eszközökkel bizonyítható tényeket a perben már ne tudja bizonyítani.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a PKKB peren kívüli eljárásban meghozott alkotmányjogi panasszal

támadott, az előzetes bizonyítás lezárásáról rendelkező végzése nem tekinthető a panaszos (kérelmezett) és az előzetes bizonyítást kérő közötti jogvitát jogerősen lezáró érdemi (ügydöntő) határozatnak.

Az említett végzés az előzetes bizonyítási eljárás lezárásáról rendelkezik, megállapítja a kirendelt igazságügyi szakértő díját, és kötelezi a szakértői költségeket előlegező kérelmezőt az általa letétbe helyezett és a bíróság által ténylegesen megállapított szakértői díj különbözetének a megfizetésére.

A kifogásolt végzés tehát nem a felek közötti jogvitát érdemben eldöntő határozat, nem dönt a kérelmező által állított hibás teljesítés megállapíthatóságáról és az ezért viselt felelősségről sem.

Ha az előzetes bizonyítást kérelmező fél az előzetes bizonyítási eljárás lezárását követően pert indít a kérelmezettel szemben, úgy az előzetes bizonyítás eredményét a perben felhasználhatja, de ugyanígy felhasználhatja azt a kérelmezett fél is [Pp. 201. § (1) bekezdés].

A perben felhasznált, az előzetes bizonyítás során keletkezett igazságügyi szakértői vélemény csak egy a perbíróság által értékelhető bizonyítékok közül és amennyiben a felek közötti jogvitát lezáró ítélet ezen alapul az ügydöntő határozattal szemben van lehetőség jogorvoslatra.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítvány a fent kifejtetteken túlmenően más indokokkal sem felel meg az Abtv. 48. §-ában foglalt követelményeknek.

Az indítvány tartalma alapján az indítványozó az előzetes bizonyítást elrendelő jogerős végzéssel szemben fogalmazott meg alkotmányossági kifogást, ám nem ezt a végzést, hanem az előzetes bizonyítás lezárásáról rendelkező végzést támadta. Ebből következően, ha az indítvány tartalmának megfelelően az Alkotmánybíróság az előzetes bizonyítást elrendelő 1.Pk. 175.459/2007/5. számú az indítványozó által 2007. július 12-én átvett jogerős végzéssel szemben vizsgálja meg a panaszt, akkor az indítványozó által 2007. december 20-án postára adott, és az Alkotmánybíróságra 2007. december 28-án beérkezett alkotmányjogi panaszt nyilvánvalóan elkésettnek kell tekinteni.

Az indítvány visszautasításának önálló indokát jelenti továbbá az is, hogy a panasszal támadott – az előzetes bizonyítási eljárás lezárásáról rendelkező – 1.Pk. 175.459/2007/12. számú végzés meghozatala során a bíróság értelemszerűen nem alkalmazta a Pp. 209. § (2) bekezdését, tekintettel arra, hogy a támadott törvényi szabály az előzetes bizonyítást elrendelő (és nem az azt lezáró) határozattal szemben zárja ki a fellebbezést.

Az előzetes bizonyítási eljárást lezáró határozattal szemben az érintettek (a kérelmező, illetve a szakértő) a Pp. 233. § (1) bekezdése értelmében fellebbezéssel élhetnek.

A kifejtettek 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. § e) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2008. június 24.

*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. 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

## 191/B/2008. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

### Indokolás

1. Az indítványozó az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egészének a megsemmisítését kérve fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint az Ebptv. sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságáról, egyenlő védelméről szóló rendelkezéseit, mert a kisebbségi magántulajdonos többletjogokat élvez a többségi tulajdonos állammal szemben. Az indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében meghatározott népfeltség elve is sérül, mert az egészségpénztárak menedzsmentje a kisebbségi tulajdonos irányítása alá kerül, és ezáltal a (kisebbségi) magántulajdonos olyan ható-

sági jogkört gyakorol, amelyet csak az – egyébként többségi tulajdonos – magyar állam gyakorolhatna. Végezetül az indítványozó úgy vélte, a Kormány elmulasztotta az Alkotmány 36. §-ából fakadó kötelezettségét és az Ebptv. megalkotása során nem működött együtt az érdekelt társadalmi, szakmai szervezetekkel, így a törvény közjogilag is érvénytelen.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

**225/B/2008. AB végzés**

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

**I n d o k o l á s**

1. Az indítványozók alkotmányjogi panaszuk nevezett indítványukban az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egészének a megsemmisítését kérve fordultak az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eredetileg alkotmányjogi panaszként előterjesztett indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (Abtv.) támasztott feltételeknek. Az alkotmányjogi panaszuk nevezett indítványt az Alkotmánybíróság azonban állandó gyakorlatának megfelelően nem elnevezése, hanem tartalma szerint bírálta el, és – bár az alkotmányjogi panasz iránti követelményeknek nem, de az absztrakt utólagos normakontroll megindítására irányuló indítvány feltételeinek megfelel – a törvény egészének alkotmányellenességét érdemben vizsgálta. [Elsőként: 10/1990. (IV. 27.) AB határozat, ABH 1990, 50, 51.; megerősítette az 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 357.; valamint 730/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1276, 1278.]

Az indítványozók álláspontja szerint az Ebptv. sérti a legmagasabb szintű lelki és testi egészséghez való jogot [Alkotmány 70/D. §], valamint a szociális ellátáshoz való jogot [Alkotmány 70/E. §]. Kifejtették továbbá, hogy az Alkotmány 70/A. § – 70/E. §-ai megteremtik az ún. szociális jogállamot, amelynek az Ebptv. egésze ellentmond. Az indítványozók szerint az Ebptv. sérti a jogállami jogbiztonságot is, mivel megalkotása során a jogalkotók nem kérték ki az érdekelt társadalmi és szakmai szervezetek véleményét a törvényjavaslatról, és így a törvény közjogilag is érvénytelen.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény

38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

**239/B/2008. AB végzés**

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egészének, illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.



## Indokolás

1. Az indítványozók elsősorban az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egészének a megsemmisítését kérve fordultak az Alkotmánybírósághoz. Álláspontjuk szerint a jogalkotási eljárás számos szabályát nem tartotta be a jogalkotó (így például nem készültek hatástanulmányok, a törvény hatálybalépésének idejére nem kerültek megalkotásra a törvény végrehajtási rendeletei, az országgyűlési képviselők úgy szavaztak a törvényjavaslatról, hogy a zárószavazáskor nem volt birtokukban az egységes – az összes módosító javaslatot tartalmazó – normaszöveg). Az indítványozók szerint a törvényalkotási eljárás garanciális szabályainak megtartása nélkül került sor a törvényjavaslat elfogadására, ez pedig ellentétes a jogállami jogbiztonsággal [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], tehát a törvény közjogilag érvénytelen.

Az indítványozók álláspontja szerint ugyanakkor az Ebptv. egyes rendelkezései tartalmilag is alkotmányellenesek, így az egészségügyi ellátások igénybevételének rendjéről szóló 59. §-a sérti a jogállami jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdése], az emberi méltósághoz való jogot [Alkotmány 54. § (1) bekezdése], a legmagasabb szintű lelki és testi egészséghez való jogot [Alkotmány 70/D. §], a szociális ellátáshoz való jogot [Alkotmány 70/E. §].

Az Ebptv. 76. §-a az egészségbiztosítás körében köthető szerződésekre vonatkozó szabályokat tartalmazza, amelyek az indítványozók álláspontja szerint korlátozzák a szabad intézmény-, illetve orvosválasztás jogát, ami az emberi méltósághoz való jog sérelmével jár [Alkotmány 54. § (1) bekezdése]. Végezetül az indítványozók úgy vélik, hogy az Ebptv. záró rendelkezései között olyan felhatalmazó rendelkezések találhatók, amelyek mind a kormány, mind a felelős miniszter számára olyan tárgykörben adnak lehetőséget jogalkotásra, amelyek csak törvényben lennének szabályozhatóak, mivel alapjogot érintenek [Alkotmány 8. § (2) bekezdése]. Az indítványozók szerint a jogállami jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] is sérül, mert a jogalkotó nem alkotta meg a törvény végrehajtási rendeleteit, így a jogalkalmazók számára nem egyértelmű és világos a törvény által felállított (jog)intézmények működése.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a

hatályát veszett jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

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

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

*Dr. Lenkoviics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

**243/B/2008. AB végzés**

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

## Indokolás

1. Az indítványozó az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egészének a megsemmisítését kérve fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozó álláspontja szerint az Ebptv. sérti a legmagasabb szintű lelki és testi egészséghez való jogot [Alkotmány 70/D. §], a szociális ellátáshoz való jogot [Alkotmány 70/E. §], valamint ellentétes az Alkotmánynak a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságáról, egyenlő védelméről szóló rendelkezésével [Alkotmány 9. § (1) bekezdés].

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

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

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

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

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

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

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

## 273/B/2008. AB végzés

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

## v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

## Indokolás

1. Az indítványozó az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egészének a megsemmisítését kérve fordult az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozó álláspontja szerint az Ebptv. alkotmányellenes, mert a normaszöveg egésze pontatlan, jogilag nem értelmezhető, nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményének. Az indítványozó szerint az Ebptv. egésze sérti a legmagasabb szintű lelki és testi egészséghez való jogot [Alkotmány 70/D. §], a szociális ellátáshoz való jogot [Alkotmány 70/E. §], az emberi méltósághoz való jogot [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], valamint ellentétes az Alkotmánynak az ifjúság védelmét deklaráló rendelkezésével [Alkotmány 16. §].

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe fog-

lalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

### 312/B/2008. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény és az általa módosított, az egészségügyi és hozzájuk tartozó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

#### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) azon rendelkezésének a megsemmisítését kérte, amely előírja, hogy az átadó pénztárnak a pénztárat váltó tag minden adatát át kell adnia az átvevő pénztárnak [Ebptv. 47. § (7) bekezdése]. Az indítványozó másrészt kérte az Ebptv. által módosított, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüaktv.) – 2009. április 1-jétől

hatályos – az egyes adatkezelőkre vonatkozó rendelkezéseinek a megsemmisítését. Az indítványozó szerint a sérelmezett rendelkezések [Eüaktv. 22. § (1) bekezdés a) pont „diagnózisának,” szövegrésze, 22. § (2) bekezdése, 22/C. § (3)–(4) bekezdése, 22/E. §] az információs önrendelkezési jogot [Alkotmány 59. (1) bekezdése] sértő módon szabályozzák az egészségügyi adatok kezelését.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

**352/B/2008. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

**I n d o k o l á s**

1. Az indítványozók az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egészének a megsemmisítését kérve fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozók álláspontja szerint az Ebptv. egésze sérti a jogállami jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a legmagasabb szintű lelki és testi egészséghez való jogot [Alkotmány 70/D. §], a szociális ellátáshoz való jogot [Alkotmány 70/E. §], illetve ellentétes a diszkrimináció tilalmával [Alkotmány 70/A. §]. Az indítványozók annak a megállapítását is kérték, hogy az Ebptv. ellentétes az 1928 évi XXXII. törvény által becikkelyezett, az 1927. évben Genfben tartott Nemzetközi Munkaügyi Egyetemes Értekezlet által az ipar és a kereskedelem körében foglalkoztatott munkavállalóknak és a háztartási alkalmazottaknak betegségi biztosítása tárgyában tervezet alakjában elfogadott nemzetközi egyezményrel, így sérti a nemzetközi jog és a belső jog összhangját [Alkotmány 7. § (1) bekezdés].

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új

jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának *a*) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

**353/B/2008. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

**I n d o k o l á s**

1. Az indítványozók az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egészének a megsemmisítését kérve fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozók álláspontja szerint az Ebptv. egésze sérti a szociális ellátáshoz való jogot [Alkotmány 70/E. §], illetve ellentétes az 1928. évi XXXII. törvény által becikelyezett, az 1927. évben Genfben tartott Nemzetközi Munkaügyi Egyetemes Értekezlet által az ipar és a kereskedelem körében foglalkoztatott munkavállalóknak és a háztartási alkalmazottaknak betegségi biztosítása tárgyában tervezet alakjában elfogadott nemzetközi egyezményel.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

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

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

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

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

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

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

## 364/B/2008. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egésze, vagy egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egészének, illetve egyes rendelkezéseinek a megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az Ebptv. egésze áttekinthetetlen, ellentmondásos, nincs összhangban más jogszabályokkal, ezért sérti a jogállami jogbiztonságból fakadó normavilágosság elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Az indítványozó úgy vélte továbbá, hogy az Ebptv. egyes – közelebről meg nem jelölt – részletszabályai hiányosak, nem kellően kidolgozottak és alapvető jogok érvényesülését akadályozzák, ezzel sértve a köz- és magántulajdon egyenértékűségét és egyenjogúságát [Alkotmány 9. § (1) bekezdése], az állami tulajdonra és kezelésére vonatkozó alkotmányos szabályokat [Alkotmány 10. § (1) bekezdése, Alkotmány 11. §], a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdése], az emberi méltósághoz való jogot [Alkotmány 54. § (1) bekezdése], a személyes adatok védelméhez való jogot [Alkotmány 59. § (1) bekezdése], a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot [Alkotmány 70/D. §], a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való jogot [Alkotmány 70/E. §].

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új

jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

## 421/B/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló, valamint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egésze, vagy egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozók az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egészének, illetve egyes rendelkezéseinek a megsemmisítését kérték.

Az indítványozók álláspontja szerint súlyos eljárási szabálysértések történtek a törvény megalkotásakor: egyrészt

olyan nagyszámú módosító javaslatot terjesztett elő a kormány a zárószavazás előtt, hogy azok megismerésére a képviselőknek esélye sem volt, ez sérti a jogállami jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]; másrészt pedig a képviselői tevékenységet is ellehetlenítette ezzel a kormány, hiszen a képviselők a módosító javaslatokra nem tudtak érdemben reagálni, azokhoz módosító javaslatokat előterjeszteni, ami sérti az országgyűlési képviselők alkotmányos jogállását [Alkotmány 20. § (2) bekezdése]. Mindezek alapján kérték az Ebptv. egészének a visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Az indítványozók kérték továbbá annak a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását és a törvény egészének, vagy egyes rendelkezéseinek a visszamenőleges hatályú megsemmisítését is. Véleményük szerint az Ebptv. ellentétes az 1927. évben Genfben tartott Nemzetközi Munkaügyi Egyetemes Értekezlet által az ipar és a kereskedelem körében foglalkoztatott munkavállalóknak és a háztartási alkalmazottaknak betegségi biztosítása tárgyában tervezet alakjában elfogadott nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről szóló 1928. évi XXXII. törvény azon rendelkezésével, amely a betegségbiztosítást minden nyereszkesedési célzat nélkül működő intézményeknek kell ellátniuk, így sérti a nemzetközi jog és a belső jog összhangját. Amennyiben az Alkotmánybíróság az egész törvény nemzetközi szerződésbe ütközését nem állapítaná meg, úgy az indítványozók kérték a törvénynek az egészségügyi pénztárak részvénytársasági formában működésére vonatkozó rendelkezéseinek [Ebptv. 1. § (2) pontja; 3. § – 44. §] nemzetközi szerződésbe ütközését megállapítani.

Az indítványozók végezetül kérték a törvény egyes rendelkezéseinek a megsemmisítését tartalmi alkotmányellenességre hivatkozva, amennyiben az Alkotmánybíróság sem a közjogi érvénytelenségre, sem a nemzetközi joggal való ütközésre tekintettel nem semmisítené meg az Ebptv.-t. Álláspontjuk szerint az Ebptv. támadott rendelkezései sértik a köz- és magántulajdon egyenértékűségét és egyenjogúságát [Alkotmány 9. § (1) bekezdése], az állami tulajdonra és kezelésére vonatkozó alkotmányos szabályokat [Alkotmány 10. § (1) bekezdése], a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdése], a személyes adatok védelméhez való jogot [Alkotmány 59. § (1) bekezdése], a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot [Alkotmány 70/D. §], a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való jogot [Alkotmány 70/E. §].

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.],

továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

## 588/B/2008. AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

### Indokolás

1. Az indítványozó az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény (a továbbiakban: Ebptv.) egyes rendelkezéseinek a megsemmisítését kérve fordult az Alkot-

mánybírósághoz. Álláspontja szerint az Ebptv. azon rendelkezése [Ebptv. 1. § (2) bekezdése], amely szerint az egészségbiztosítási pénztár zártkörűen működő részvénytársaság formában működik, illetve amely kimondja, hogy a pénztárnál legalább egy cégvezető működik [Ebptv. 18. § (1) bekezdése], sértik a köztulajdon és a magátulajdon egyenértékűségét és egyenjogúságát [Alkotmány 9. § (1) bekezdése], és az állami vagyronról szóló alkotmányos rendelkezéseket [Alkotmány 10. § (1) bekezdése], a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1)–(2) bekezdése], illetve a szociális ellátáshoz való jogot [Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése].

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően – 2008. június 6-ai hatállyal – az Ebptv.-t hatályon kívül helyezte az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról szóló 2008. évi XXIV. törvény. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, illetve nincs olyan, az Ebptv. helyébe lépő új jogszabály, amely azonos rendelkezési környezetben tartalmazná a sérelmezett rendelkezéseket.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. június 24.

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

*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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

### 744/B/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Adó-és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal által közzétett iránymutatás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a meghíusult adásvétel áfabeli kezelése [Áfa-törvény 22. § (5) bekezdés c) pont] megnevezéssel, az Adó és Ellenőrzési Értesítő 1999. évi 12. számában, APEH Adónemek főosztálya 1222544697 szám alatt közzétett 1999/154. APEH iránymutatás alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a meghíusult adásvétel áfabeli kezelése [Áfa-törvény 22. § (5) bekezdés c) pont] megnevezéssel, az Adó és Ellenőrzési Értesítő 1999. évi 12. számában, APEH Adónemek főosztálya 1222544697 szám alatt közzétett 1999/154. APEH iránymutatás (a továbbiakban: iránymutatás) alkotmányellenességének a megállapítására, annak „hatályon kívül helyezésére” és „alkalmazása megtiltására” terjesztett elő indítványt az Alkotmánybíróságnál.

Érvelése szerint a támadott iránymutatás, – amely az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Áfa tv1.) 22. § (5) bekezdés c) pontjához kapcsolódóan a meghíusult ingatlan-adásvétel áfabeli kezelésével foglalkozik – második bekezdése ellentétes az Áfa tv1. 45. § (5) bekezdésében foglalt „különös” rendelkezéssel.

Az iránymutatás a meghíusult ingatlan-adásvétel esetében – az Áfa tv1. 22. § (5) bekezdés c) pontja alkalmazásával – a visszafizetett összeggel lehetővé teszi az adóalap csökkentését, amit az adóalany visszamenőleg az eredeti teljesítés adómegállapítási időszakának az önellenőrzésével tehet meg. Ezzel szemben az Áfa tv1. 45. § (5) bekezdése értelmében, ha az adóalany utólag csökkentette az átárhított adó összegét úgy, hogy erről helyesbítő számlát bocsátott ki, akkor ezt a helyesbítést a helyesbítő számla kibocsátásának napját tartalmazó adómegállapítási időszakban veheti figyelembe, azzal, hogy önellenőrzésre nincs lehetőség.

Az indítványozó szerint az iránymutatás támadott rendelkezése adójogi kötelezettséget szabályoz, ami ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 4. § c) pontjában foglalt azon törvényi ren-

delkezéssel, melynek értelmében – a gazdasági rendre vonatkozóan – törvényben kell szabályozni az adó jellegű kötelezettségeket.

Egyéni ügyére hivatkozással az indítványozó azt is kifogásolta, hogy az APEH ellenőrzési gyakorlata az iránymutatást, adókötelezettséget előíró szabályként kezeli, arra alapítottan adókülönbözetet és adóbírságot állapít meg.

Hiánypótlást követően az indítványozó a támadott iránymutatás kifogásolt második bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján fennálló alkotmányellenességét állította és az Alkotmány 7. § (2) bekezdésére utalással megismételte, hogy azt ellentétesnek tartja a Jat. 4. § c) pontjával is.

Az indítványozó továbbra is azzal érvelt, hogy az iránymutatás adójogi kötelezettséget ír elő az Áfa tv1. rendelkezéseivel ellentétesen.

2. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a vizsgált ügyben van-e hatásköre a támadott iránymutatás alkotmányossági vizsgálatára.

Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az iránymutatás sérelmezett rendelkezése – az Áfa tv1.-el ellentétesen – adójogi kötelezettséget szabályoz, ami kizárólagos törvényhozási tárgy [Jat. 4. § c) pont].

Az indítványozó érvelése szerint az iránymutatás tartalma ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, és sérti az Alkotmány 7. § (2) bekezdésében felhívott Jat. indítványban megjelölt 4. § c) pontját.

Az Jat. értelmében az APEH főosztálya által kiadott iránymutatás nem tekinthető sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei utólagos vizsgálata tartozik ebből következően az APEH illetékes főosztályai által kiadott iránymutatások alkotmányosságát az Alkotmánybíróság – fő szabályként – hatáskörének hiányában nem vizsgálja. (114/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 846.)

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján kivételes esetben – a fő szabálytól eltérően – mégis sor kerülhet az APEH illetékes főosztálya által kiadott iránymutatás utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben történő alkotmányossági vizsgálatára, amennyiben annak tartalma alapján megállapítható, hogy az az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősül (ekként érvényesül). Az Alkotmánybíróság a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatában megerősítette, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek a megítélésénél nem a forma és az elnevezés a meghatározó, hanem az a tartalom, „amely alkalmassá teszi arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható jogi iránymutatásként érvényesüljön.” (ABH 1992, 275, 278.) Ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíró-



ság megállapította, hogy „a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezéseknek a kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.” (ABH 1992, 275.)

Ebben a kivételes esetben tehát az Alkotmánybíróság – az Abtv. 1. § b) pontjában foglalt hatáskörében eljárva – kimondja az iránymutatás kiadásának az alkotmányellenességét, valamint azt hogy az olyan semmis aktus, amelyhez joghatások nem kapcsolódnak. [6/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 94.; 18/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 197.]

Az Alkotmánybíróság Abtv. 1. § b) pontjában foglalt absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben történő eljárása indítványhoz kötött, ebből következően kizárólag az indítványozó által az indítványban felhozott alkotmányos indokokkal vizsgálhatja a támadott szabályozást.

A jelen ügyben az indítványozó az alkotmányellenesség indokaként arra hivatkozott, hogy az iránymutatás kifogásolt rendelkezése normatív tartalommal, kizárólagos törvényhozási tárgykörbe tartozó kérdést (adóügyi kötelezettséget) szabályoz.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az iránymutatás nem szabályoz adóügyi kötelezettséget, az Áfa tv1. 22. § (5) bekezdés c) pontjában foglalt – az adóalap csökkentésére vonatkozó – az adóalany oldalán fennálló (és döntésétől függő) lehetőséget, ennek alkalmazhatóságát vizsgálja a meghiúsult ingatlan-adásvétel esetében. Ezt támasztja alá az iránymutatás elnevezése is: „meghiúsult adásvétel áfabeli kezelése”.

Az iránymutatás lényegi tartalmát tekintve arról szól, hogy az ingatlan-adásvétel meghiúsulása esetén, hogyan lehet alkalmazni az Áfa tv. 22. § (5) bekezdés c) pontjában foglalt, az adóalap csökkentését lehetővé tévő szabályt.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az iránymutatás kifogásolt szövegrésze nem szabályoz adóügyi kötelezettséget és ebből következően olyan normatív tartalmat sem hordoz, amely alkalmassá tenné arra, hogy a gyakorlatban adóügyi kötelezettséget tartalmazó jogszabályként érvényesüljön. Ebből következően, az indítványozó által felhozott indokok alapján – figyelemmel az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatára – a vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság Abtv. 1. § b) pontjában foglalt absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben történő eljárására a támadott iránymutatás kifogásolt bekezdése tekintetében nem volt lehetőség.

Az Alkotmánybíróság rámutat: annak a kérdésnek az eldöntése, hogy az iránymutatás kifogásolt bekezdése ellentétben áll-e az Áfa tv. indítvány benyújtásakor hatályban volt 45. § (5) bekezdésével a jogalkalmazó szervekre tartozó jogértelmezési kérdés, amelynek eldöntése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Úgyszintén nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés annak a vizsgálatára sem, hogy a támadott iránymutatás milyen tartalommal érvényesül az adóhatóságok joggyakorlatában.

Mindezekre figyelemmel a vizsgált ügyben 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 alapján – hatáskörének hiányában – az indítványt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítvány benyújtását követően a támadott iránymutatáshoz kapcsolódó törvényi szabályozás, valamint az iránymutatás alkalmazhatósága jelentősen megváltozott.

Az Áfa tv1. egészét – ennek részeként annak az indítványozó által felhívott 45. § (5) bekezdését – 2008. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv2.) 262. § (1) bekezdés a) pontja.

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Adó és Ellenőrzési Értesítő 2008. február 21-én megjelent 2. számában az APEH közzétette a támadott iránymutatás alkalmazásának a megtiltására vonatkozó 11/2008. számú adózási kérdést.

Az említett adózási kérdés úgy egészítette ki a kifogásolt iránymutatást, hogy az abban foglaltak az Áfa tv1. 45/A. §-ának 2004. május elsejei hatálybalépését megelőző, valamint az Áfa tv2. 2008. január elsejei hatálybalépését követő időszakban teljesített ügyletekre nem alkalmazhatóak.

Budapest, 2008. június 9.

*Dr. Bihari Mihály s. k.,* *Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Lévai Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

## 437/B/2004. 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 légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelet 6. számú melléklete 11. pontja 2004. április 15-ig hatályos rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

## Indokolás

## I.

1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz 2004. január 26-ai keltessel indítványt nyújtott be a légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelet (a továbbiakban: Rendelet 1.) 6. számú melléklet 11. pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére. Az indítványozó kifejtette, hogy a Rendelet 1.-ben a téglagyárakra vonatkozó kibocsátási határértéket oly módon határozták meg, hogy az a modern, hőszigetelő téglagyártás során betarthatatlan. A hőszigetelő téglák gyártásakor az agyagot fűrészpórral keverik, majd égetés során „az agyagba zárt fossziliákban és a fűrészpórral található illékony anyagok eltávoznak”. Így lesz a téglák szerkezete lyukacsos és ezáltal hőszigetelő. Ez az eljárás viszont szükségképpen magasabb kibocsátási határértéket eredményez, mint az agyag egyszerű kiégetése. Az indítványozó szerint a Rendelet 1.-ben előírt betarthatatlan határérték sérti az Alkotmány 9. §-ában foglalt vállalkozás jogát, illetve a szankcióként alkalmazott légszennyezési bírság miatt a gazdasági verseny szabadságát. Sérül az Alkotmány 18. §-ába foglalt egészséges környezethez való jog és a 70/D. §-ba foglalt egészséghez való jog is, mivel a vizsgálni kért szabály a kevésbé hőszigetelő téglák gyártását ösztönzi, ezek felhasználása miatt azonban több energiára van szükség, s ezzel nő az erőművek CO kibocsátása.

2. Az indítványozó 2004. március 31-én újabb kérelmet nyújtott be, amelyben – korábbi indítványát változtatlan formában fenntartva – azt indítványozta, hogy számára kedvező elbírálás esetén az Alkotmánybíróság „zárja ki visszamenőlegesen a sérelmezett jogszabályhelynek a Békés Megyei Bíróság előtt 1.K.21.453/2003. szám alatt folyamatban lévő államigazgatási határozat felülvizsgálata iránti ügyben történő alkalmazhatóságát”. Az ügyben – amely környezetvédelmi bírság megfizetésére irányult – a Békés Megyei Bíróság később, 2004. április 14-ei keltessel döntött, az indítványozót elmarasztalta. Az indítványozó 2004. május 19-én újabb beadványt nyújtott be, amelyben csatolta az ítéletet, illetve kifejtette, hogy a Rendelet 1. alkalmazása azért „is elfogadhatatlan mert időközben az alkotmánysértő rendelkezéseket a 4/2004. (IV. 7.) KvVM–ESZCSM–FVM e. r. módosította és 5. §-ában elrendelte, hogy a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

A légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendeletet módosító 4/2004. (IV. 7.) KvVM–ESZCSM–FVM együttes rendelet (a továbbiakban: Rendelet 2.) a téglagyártásra vonatkozóan új szabályokat állapított meg. A rendelet 2004. április 15-én lépett hatályba.

3. Az indítványozó a fentieket követően 2004. augusztus 13-án nyújtott be újabb beadványt. Ebben kifejtette, hogy a Rendelet 2. általi módosítás olyan határértékeket állapított meg, amelynek „megfelelő technológiával valamennyi téglagyártó képes megfelelni”. Előadta azonban, hogy hiába történt meg az alkotmánysértő rendelkezések módosítása, az alkotmánysértés ténye a Rendelet 1. hatálybalépésétől a Rendelet 2. hatálybalépésig terjedő időszakra továbbra is fennáll azon ügyek tekintetében, ahol a korábbi határértékekre tekintettel bírságot szabtak ki. Az indítványozó alapkérelmét ennek figyelembevételével kérte elbírálni.

## II.

1. Az első indítvány az alkotmányossági vizsgálatot utólagos normakontroll hatáskörben kezdeményezte (kérte az „alkotmányellenesség utólagos megállapítását”). Az indítványozó azonban több további kérelmet is benyújtott, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy lehet-e az ügyet alkotmányjogi panasznak tekinteni. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” A 48. § (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.” Az indítványozó első kiegészítő beadványa, amelyben kérte kimondani a vizsgálni kért jogszabálynak a Békés Megyei Bíróság előtt 1.K.21.453/2003. szám alatt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazhatósági tilalmát, a jogerős döntést megelőzően született, így ez a beadvány az alkotmányjogi panasz követelményeinek nem felel meg. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozó által ezt követően benyújtott beadványokban sincs utalás arra, hogy az indítványozó az Abtv. 1. § d) pontja, illetőleg 48. §-a szerinti eljárást kezdeményezi. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatának (a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak tartalmaznia kell „az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható” (ABH 2003, 2065, 2072.). Minderre tekintettel az indítvány alkotmányjogi panasz nem tekinthető.

2. Az indítványozó által vizsgálni kért Rendelet 1. 6. számú mellékletének 11. pontja – az indítvány benyújtásakor – az „Agyagalapú kerámiagyártás égetése” címző alatt határozta meg a kibocsátási határértékeket. A Rende-

let 2. által történő módosítás következtében a 6. számú melléklet 11. pontja az „Agyagalapú kerámiagyártmányok égetése (a téglagyártás kivételével)” címszóra módosult, illetve a 6. számú melléklet kiegészült egy új 44. ponttal a téglagyártásra irányadó speciális határértékek meghatározásával. A téglagyártásra vonatkozó tartalmat tehát a Rendelet 2. megváltoztatta, a 6. számú melléklet 11. pontjában vizsgálni kért szöveg 2004. április 15-től már nincs hatályban. [Jelenleg a 49/2006. (XII. 27.) KvVM–EüM–FVM együttes rendelet által megállapított szöveg úgy szól, hogy „Agyag alapú kerámiagyártmányok égetése, szárítása (tégla- és cserépgyártás, valamint a burkolólapok gyártása kivételével”).]

Az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben eljárva csak hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges. [lásd: 29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316, 323.] Jelen ügyben megállapítható, hogy az indítvány nem alkotmányjogi panasz hatáskörben érkezett, illetve nem is bírói kezdeményezés. Az Ügyrend 31. § a) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Rendelet 1. 6. számú melléklet 11. pontja 2004. április 15-ig hatályos rendelkezései alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló eljárását megszüntette.

Budapest, 2008. június 3.

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

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

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

## 1149/B/2004. AB végzés

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

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Gyermekek- és Ifjúsági Közalapítványról szóló 81/1990. (IV. 27) MT rendelet mellékletét képező Alapító Okirat melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Gyermekek- és Ifjúsági Közalapítványról szóló 81/1990. (IV. 27) MT rendelet 2. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az indítványozó a Nemzeti Gyermekek- és Ifjúsági Közalapítványról szóló 81/1990. (IV. 27.) MT rendelet (a továbbiakban: R.) azon rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, amely szerint a Kormány a Nemzeti Gyermekek- és Ifjúsági Közalapítványnak adományozza a DEMISZ és a Magyar Úttörő Szövetség kezelésében, illetve tulajdonában volt, és a szervezetek által a kormánynak kötelezettségvállalás közérdekű célra címen felajánlott ingatlanokat. Az érintett ingatlanok felsorolását az R. mellékletét képező Alapító Okirat melléklete tartalmazta, és az indítványozó ezen melléklet alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kezdeményezte.

Az indítványozó előadta, hogy a KISZ 1989. áprilisában megtartott XII. kongresszusa kimondta a szervezet megszüntetését, és a KISZ bázisán, annak jogutódjaként létrehozta a Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetséget (DEMISZ), azonban nem rendelkezett a KISZ vagyonáról. Hivatkozott az indítványozó az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényre, melynek 21. § (1) bekezdése szerint a társadalmi szervezet megszűnése esetén vagyonáról az alapszabály előírása, vagy a legfelsőbb szervének döntése szerint kell rendelkezni. A KISZ szervezeti szabályzata a megszűnéskori vagyonról nem rendelkezett, és legfőbb szerve, a kongresszus sem hozott erre vonatkozó döntést. Mindezekből következően – az indítványozó érvelése szerint – a DEMISZ a KISZ vagyonaként nyilvántartott ingatlantömegekről sem jogutódként, sem pedig más jogcímen nem volt jogosult rendelkezni. Ebből következően tartotta alkotmányellenesnek az R. támadott rendelkezésébe foglalt juttatást, amely alkotmányellenességét illetően a köztulajdon és magántulajdon egyenlő védelme elvének (Alkotmány 9. §), valamint a tulajdonhoz való jog (Alkotmány 13. §) sérelmére hivatkozott. Utalt továbbá az indítvány arra, hogy az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes, és a tulajdonjogot az Alkotmány, tehát törvény védi, ezért az érintett ingatlanok tulajdonjogának az R. támadott rendelkezésével való átruházása ezen alkotmányi rendelkezéssel is ellentétes.

#### II.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az R. mellékletét a Nemzeti Gyermekek és Ifjúsági Közalapítványról szóló 81/1990. (IV. 27.) MT rendelet módosításáról szóló 133/2002. (VI. 18.) Korm. rendelet 1. §-a 2002. jú-

nius 18. napjával hatályon kívül helyezte, és mellékletében új Alapító Okiratot léptetett hatályba. Az új Alapító Okirat az indítvány által hivatkozott ingatlanok felsorolását már nem tartalmazta, következésképp a támadott jogszabályhely a 2004. november 29-én kelt, és az Alkotmánybírósághoz 2004. december 7-én érkezett indítvány benyújtásakor már hatályát veszítette. 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. § f) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy a megsemmisíteni kért jogszabály az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az R. mellékletét képező Alapító Okiratnak az R. 2. §-ában említett ingatlanok felsorolását tartalmazó melléklete alkotmányellenességére vonatkozó indítványt a jelen határozat rendelkező részének 1. pontjában foglaltak szerint visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte azt is, hogy az R. egészét a Nemzeti Gyermekek- és Ifjúsági Közalapítványról szóló 81/1990. (IV. 27.) MT rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 172/2006. (VII. 31.) Korm. rendelet 1. §-a 2006. július 31. napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ban foglalt alkotmányjogi panasz eseteiben, vagy akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Mivel a jelen ügyben benyújtott indítvány sem bírói kezdeményezésnek, sem alkotmányjogi panasznak nem minősül, ezért az Alkotmánybíróság az R. 2. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában folytatott eljárását – az Ügyrend 31. § a) pontja alapján – megszüntette.

Budapest–Esztergom, 2008. június 26.

*Dr. Kukorelli István s. k.,* *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

## 1211/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet egésze, valamint 27/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására, valamint ezen rendelettel összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet módosításáról rendelkező 27/2004. (XII. 14.) FMM–IcsSzEM–PM együttes rendelet 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványok alapján indult eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

#### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) és az R. módosításáról szóló 27/2004. (XII. 14.) FMM–IcsSzEM–PM együttes rendelet (a továbbiakban: Rm.) egészének, illetve egyes rendelkezéseik alkotmányossági vizsgálatára vonatkozóan.

1.1. Az első indítványozó az Rm.-nek az R. 27/A. § (4) bekezdését módosító 3. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Alkotmányellenesnek tartja, hogy a megváltozott munkaképességű és fogyatékkal élő személyeket foglalkoztató gazdálkodó szervezetek – a módosító rendelkezés szerint – 2005-ben nem igényelhetek több normatív bértámogatást, mint a 2003. decemberi igénylés tizenkétszerese. Hivatkozik arra, hogy a tárgyév decemberében olyan jogszabály került kihirdetésre, amely a tárgyévet követő évben a tárgyévet megelőző év szintjére kényszeríti leépíteni több gazdálkodó szervezet tevékenységét, ezáltal pedig sérülni látja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező jogbiztonság elvét. Álláspontja szerint az Rm. módosító szabálya ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. §-ában foglalt azon rendelkezésekkel, melyek szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, valamint kelendő időt kell biztosítani a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, ezáltal pedig – érvelése szerint – sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, miszerint a Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes.

1.2. Alapvetően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványában a második beadványozó kifogásolja, hogy az R. egy már hatályon kívül helyezett minisztertanácsi rendelet felhatalmazása alapján született, álláspontja szerint új jogszabályt kellett volna alkotni a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény rendelkezéseinek figyelembe-

vételével. Alkotmányellenesnek tartja az R. módosításait is, mivel nézete szerint a módosításokat kiadó miniszterek felhatalmazás nélkül jártak el, és nem tartozik hatáskörükbe az R. módosítása. Az R. több szabályának alkotmányellenességét több törvénnyel való ellentétére hivatkozva az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 70/B. §-ának, 70/D. § (1) bekezdésének, valamint 70/E. §-ának sérelmére alapozva állítja. Indítványában kéri az Alkotmánybírósgot, „hogy a beadványban leírtak alapján az alkotmány-sértést állapítsa meg, és a jogbiztonság helyreállítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket”.

1.3. A harmadik indítványozó konkrét jogszabályhely megjelölése nélkül az Rm. alkotmányossági vizsgálatát kéri. Álláspontja szerint sérti az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében, 70/D. § (1) bekezdésében és 70/E. § (1) bekezdésében foglaltakat az, hogy a megváltozott munkaképességűeket és fogyatékkal élőket foglalkoztató gazdálkodó szervezetek 2005-ben nem igényelhettek több dotációt, mint a 2003. decemberi igénylés tizenkétszerese, ezáltal nagyon sok ember esik el a megélhetésétől.

2. Az Alkotmánybírósg a tartalmilag azonos indítványokat – az Alkotmánybírósg 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 azokat egy eljárásban vizsgálta.

## II.

Az Alkotmánybírósg eljárása során észlelte, hogy az R. és az Rm. szabályait az egészségkárosodott személyek szociális járadékairól szóló 387/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 23. § (1) bekezdés *a*), illetve *d*) pontja hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybírósg utólagos normakontroll keretében a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybírósgról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ban foglalt alkotmányjogi panasz eseteiben, vagyis akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Mivel a jelen ügyben benyújtott indítványok sem bírói kezdeményezésnek, sem alkotmányjogi panasznak nem minősülnek, ezért az Alkotmánybírósg az R. és az Rm. alkotmányellenességének megállapítására, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában folytatott eljárását – az Ügyrend 31. § *a*) pontja alapján – megszüntette.

Budapest–Esztergom, 2008. június 26.

*Dr. Kukorelli István s. k.,* *Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

### 708/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybírósg elnöke alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó – alkotmányjogi panasznak nevezett – beadványában több bíróság eljárásában elkövetett szabálysértéseket kifogásolt. Első beadványában az ügyben folyt perújítási eljárást kifogásolta, anélkül azonban, hogy valamely alkotmánysértésre hivatkozna. Az Alkotmánybírósg főtitkára felhívta az indítványozó figyelmét arra, hogy a jogalkalmazással kapcsolatos panaszok orvoslása nem tartozik az Alkotmánybírósg hatáskörébe. Az indít-

ványozó második beadványában alkotmányjogi panasszal élt a Szentendrei Városi Bíróság előtt folyt, közelebbről meg nem jelölt ügyével kapcsolatban, e kérelmében sem terjesztett elő határozott, valamely jogszabály megsemmisítésére irányuló kérelmet. A főtitkár tájékoztatta az indítványozót az alkotmányjogi panasz feltételeiről. Az indítványozó újabb beadványa a főtitkári tájékoztatást követően sem tartalmazott az Alkotmánybírósg eljárására vonatkozó határozott kérelmet, s nem jelölt meg alkotmányellenesnek vélt jogszabályt sem, nem igazolta a határidő megtartását.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybírósgról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése kimondja: az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ezen túlmenően, az indítványban meg kell jelölni a kérelem

alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.]. Alkotmányjogi panasz esetén igazolni kell a 60 napos határidő megtartását is [Abtv. 48. § (2) bek.].

Az indítvány a fenti feltételeknek felszólítás ellenére sem tett eleget, mert a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését is tartalmazó határozott kérelmet nem tartalmazott, valamint nem igazolta az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő megtartását sem.

Mindezek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2008. június 30.

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

## 912/II/2006. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Legfelsőbb Bíróság Kvk.III.37.400/2006/2. sz. végzése ellen. Az indítványozó álláspontja szerint a demokratikus jogállamiság követelményével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], valamint a tisztességes eljárás követelményével [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] ellentétes, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) a választási eljárás bírósági felülvizsgálata kapcsán számos fontos eljárási kérdést nem szabályoz. Az indítványozó a hiányos szabályozás („mulasztás”) folytán a Ve. 81. § (1) és (4) bekezdésének, 84. § (2) és (6) bekezdésének megsemmisítését, valamint azok alkalmazásának visszamenőleges hatályú kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó ezen túlmenően az Országgyűlés szabályozási kötelezettségének alkotmányos követelmény-

ként történő megállapítását is kezdeményezte. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt másodlagosan alkotmányellenesség utólagos megállapítására irányuló indítványként kérte elbírálni. Az Alkotmánybíróság főttkára tájékoztatta az indítványozót, hogy indítványa tartalmát tekintve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányul, amelyre alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) alapján nem alapítható. Az indítványozó a tájékoztatást követően indítványát továbbra is eredeti formájában tartotta fenn.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítvány tartalma szerint alkotmányellenes jogalkotói mulasztásra alapított alkotmányjogi panasz. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése alapján Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott, hogy az „Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme »az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán« következzen be. Ennél fogva az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmány-sértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le” (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1373.). Az indítvány érdemi vizsgálatának további akadályát képezi, hogy a Ve. indítványozó által sérelmezett rendelkezései – a 81. § (4) bekezdés d) pontja kivételével – nem kerültek alkalmazásra a Legfelsőbb Bíróság alkotmányjogi panasszal támadott végzésében.

Az indítványozó másodlagosan kizárólag az alkotmányellenesség utólagos megállapítását és a Ve. hivatkozott rendelkezéseinek megsemmisítését kérte az Abtv. 37. §-a alapján, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására a tájékoztatását követően sem terjesztett elő indítványt.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „kizárólag az Abtv.-ben meghatározott hatásköreiben eljárva – azokkal szoros összefüggésben – állapíthat meg alkotmányos követelményt. Jogszabály vagy állami irányítás jogi eszköze alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve – önmagában – alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs önálló hatásköre” (292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591.).

Mindezekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

Budapest, 2008. június 30.

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

## 1212/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszának nevezett beadványában előadta, hogy jogsérelme törvénysértő eljárások során alkalmazott jogszabályi rendelkezéseken alapul, de beadványában alapvetően a bíróságok jogalkalmazását és „jogellenes” eljárását kifogásolta. Az indítványozó ezen túlmenően utólagos normakontrollra irányuló beadványt is terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 13. § (1) bekezdés *a*) pontjának, 16. § (1) és (3) bekezdéseinek, 21. § (3) bekezdésének, 121. § (1) bekezdésének, 124. § (1) bekezdésének, 146. § (1) bekezdésének, 163. § (3) bekezdésének, 164. § (1) bekezdésének, 167. §-ának, 190. § (1) bekezdésének, 193. §-ának, 195. § (1) bekezdésének, 206. § (1) bekezdésének, 213. § (1) bekezdésének, 215. §-ának és 229. § (1) bekezdésének, továbbá a bíróságokról szóló – már hatályon kívül helyezett – 1972. évi IV. törvény 5. § (1) bekezdésének, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 7. §-ának, valamint a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban című 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet módosításáról szóló 1/1998. (I. 16.) IM rendeletnek a megsemmisítését kérte.

Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtitkára által megküldött tájékoztatást követően indítványát fenntartotta, és kérte annak elbírálását. Indítványában felsorolta az Alkotmány azon szakaszait [9. § (1) bekezdése, 47. §

(2) bekezdése, 50. § (1) bekezdése, 57. § (1) bekezdése], amelyeket – álláspontja szerint – a fent felsorolt jogszabályi rendelkezések sértenek. Az indítványozó azonban az Alkotmány e rendelkezései sérelmének megállapítására irányuló kérelmét – a főtitkári tájékoztatás ellenére – nem indokolta. Az indítványozó csupán azzal érvelt, hogy alkotmányos joga van az üzemi balesetéből eredő kártérítésre, valamint arra, hogy a bíróságok „eljárási garanciákat nyújtó keretek között”, a törvényi előírásoknak megfelelően járjanak el.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése kimondja: az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése szerint: „(...) az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértettek, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.” Nem elegendő továbbá az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

Az indítvány a fenti feltételnek nem tett eleget, mert az indítványozó nem indokolta, hogy az Alkotmány felhívott szakaszait a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések miatt és mennyiben sértik. Alkotmányjogi sérelmét nem az Alkotmány rendelkezéseire, hanem a bírói jogalkalmazás állítólagos hibáira és a bíróságok törvénysértő eljárásaira alapozta. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 277.; 1267/D/1997. AB végzés, ABH 1998, 1131, 1132.].

Mindezek alapján az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

Budapest, 2008. június 11.

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

**901/II/2007. AB elnöki végzés**

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

végzést:

Az indítványt elutasítom.

**Indokolás****I.**

Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról szóló 60/2006. (X. 27.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte. Kérelme indokolásaként előadta, hogy az Ör. nem tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek alapján egyértelműen meg lehetne állapítani, hogy egy adott esetben megtörténik-e a közterület rendjének sérelme vagy sem, vagyis mikor kell a Város-tervezési és Városképvédelmi Bizottságnak (a továbbiakban: VVB) a közterület használatot megtiltania, illetőleg egyéb döntést hoznia. Az indítványozó szerint e feltételek hiányában a VVB diszkrecionális jogkörben dönt, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét.

Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtitkára által megküldött tájékoztatást követően beadványát fenntartotta és kérte annak elbírálását.

**II.**

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az indítvány tartalma alapján nem utólagos normakontrollra, hanem mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányul. Habár az indítványozó által támadott Ör. valóban nem tartalmazza a fővárosi közterületek használatának feltételrendszerét, azonban ezt a kérdést más jogszabály rendezi. A fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet részletesen szabályozza a közterületek használatának rendjét, a jogellenes közterület-használatot és annak következményeit, valamint a közterületi szabálysértéseket. Ennek következtében az indítványozó által állított szabályozási hiányosság nem áll fenn, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme fel sem merül.

Mindezekre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) be-

kezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2008. június 10.

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

**902/II/2007. AB elnöki végzés**

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

végzést:

Az indítványt elutasítom.

**Indokolás****I.**

Az indítványozó a díszpolgári cím adományozásáról szóló 26/1993. (VIII. 1.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) preambuluma, 2. § (1) bekezdése, 2. § (4) bekezdés második mondata és 2. számú melléklete, valamint az Ör. módosításáról rendelkező 47/2004. (X. 26.) Főv. Kgy. rendelet, 65/2005. (X. 18.) Főv. Kgy. rendelet és 55/2006. (IX. 18.) Főv. Kgy. rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte. Indítványában előadta, hogy a támadott fővárosi rendeletek nincsenek összhangban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1. § (6) bekezdés a) pontjával és a 16. § (1) bekezdésével. Az indítványozó ezen túlmenően arra is hivatkozott, hogy Budapest Főváros Közgyűlésének egyébként sincs törvényi felhatalmazása a díszpolgári cím adományozásáról szóló rendelet megalkotására. Mindez – megítélése szerint – sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét.

**II.**

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

A helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt az Ötv. állapítja meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a képviselő-testület



a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Az Ötv. 1. § (6) bekezdésének *a*) pontja alapján a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan alakíthatja szervezetét és működési rendjét, önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat. Az Ötv. 10. § (1) bekezdésének *c*) pontja a képviselő-testület hatásköréből át nem ruházható önkormányzati feladatként említi a díszpolgári cím adományozását. E szabályozásból egyértelműen megállapítható, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete törvényen alapuló felhatalmazás alapján a díszpolgári cím adományozása tárgyában rendeletet alkothat, vagyis az indítványozó által állított alkotmányellenesség nem állapítható meg.

Mindezekre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján — mint nyilvánvalóan alaptalant — elutasítom.

Budapest, 2008. június 16.

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

## 1076/I/2007. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a munkaügyi perében felülvizsgálati eljárás során született Mfv.I.10.796/2006/5. sz. ítélet ellen fordult az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasszal. Az Alkotmánybíróság főtítkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 23. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidőt [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 48. § (2) bekezdése] a jogerős ítélet kézbesítésétől kell számítani, így a felülvizsgálati kérelem elbírálását előterjesztett beadványa elkésett. Az indítványozó azonban továbbra is fenntartotta kérelmét, s hivatkozott a 23/1995.

(IV. 5.) AB határozatra, amely szerint az Alkotmánybíróság határidő tekintetében követett következetes gyakorlata „nem jelenti azt, hogy a rendkívüli jogorvoslatoknak, így a felülvizsgálat intézményének jogi szabályozását ne lehetne alkotmányjogi panasz keretében sérelmezni. Az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott törvényi határidő ilyen esetben a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított hatvan nap.” Erre hivatkozással továbbra is kéri alkotmányjogi panasz elbírálását.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az Abtv. 48. §-ának (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakat együttesen kell értelmezni és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.]. Ebből következik, hogy az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon is csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő. Az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából tehát a rendkívüli jogorvoslatokat általában figyelmen kívül kell hagyni.” [46/2003. (X. 13.) AB határozat, ABH 2003, 488, 510.]

Amennyiben az alkotmányjogi panaszban a felülvizsgálati eljárás szabályai esnek vizsgálat alá, a 23/1995. (IV. 5.) AB határozat alapján a felülvizsgálati eljárást lezáró határozattól lehet számítani az alkotmányjogi panasz benyújtását (ABH 1995, 115, 119.). Amennyiben azonban nem a felülvizsgálat intézményének jogi szabályozása az indítvány tárgya, az Alkotmánybíróság elkésettnek tekinti a felülvizsgálatot követően előterjesztett alkotmányjogi panaszt (82/D/1995. AB határozat, ABH 1995, 755, 756.). Az alkotmányjogi panasz határidejével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 41/1998. (X. 2.) AB határozatában megállapította azt is, hogy ha a panaszolt alapjog sérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, akkor az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott törvényi határidő a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított 60 nap. (ABH 1998, 306, 310.)

Jelen esetben egyik, az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó határidő kivételes számítását előíró szabály nem alkalmazható. Az indítványozó által sérelmezett perben a Fővárosi Bíróság másodfokú ítélete 2006. június 2-án kelt. A Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.796/2006/5. sz. ítéletével érdemben elbírálta az indítványozó felülvizsgálati kérelmét és a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az Alkotmánybíróságnak nem áll módjában a felülvizsgálati ítélet kézbesítésétől számítani az alkotmányjogi panaszos eljárás határidejének kezdő

időpontját, mivel az indítványozó nem a felülvizsgálati eljárás szabályait kifogásolja beadványában, illetőleg a felülvizsgálati ítélet nem változtatta meg a jogerős határozatot, hanem hatályában fenntartotta azt. Így az indítvány nyilvánvalóan a jogerős határozat kézhezvételétől számított 60 napon túl került benyújtásra, tehát elkésett.

Erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt – mint nyilvánvalóan alaptalant – az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján elutasítom.

Budapest, 2008. június 30.

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

## 1126/I/2007. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t:

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 85. § (5)–(6) bekezdése, 281. § (8) bekezdés „illetőleg a tanút írásban történő vallomástételre [85. § (5) és (6) bek.] hívhatja fel” szöveg-része, valamint 296. § (1) bekezdés *a)–b), d)* és *e)* pontja megsemmisítését, továbbá a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság előtt 2.Bf.587/2007. sz. alatt folyamatban lévő ügyben való alkalmazásának kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó érvelése szerint a Be. kifogásolt – írásbeli tanúvallomásra, valamint a tanú korábbi vallomásának a tárgyaláson történő felolvasására, illetőleg ismertetésére vonatkozó – előírásai ellentétesek az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, valamint 8. § (1)–(2) bekezdésével. Az indítványozó hivatkozik továbbá – tévesen megjelölve – az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikkének 3. pontja *e)* alpontjának, továbbá az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye) 6. cikke 2. pontjának, illetőleg 3. pontja *d)* alpontjának sérelmére

is. Alkotmánybíróság főtítkárnak tájékoztatását követően az indítványozó indítványát kizárólag utólagos normakontroll-eljárás keretében kérte elbírálni „értelemszerűen mellőzve alkalmazásának a folyamatban lévő ügyben történő kizárására vonatkozó indítványt”.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjára vonatkozó alkotmányi előírás – az Alkotmány 7. § (1) bekezdése – nem önálló, hanem utaló alkotmányi szabály, így utólagos normakontroll alapjául csak az indítványok által érintett nemzetközi szerződés szolgálhat. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint éppen ezért ezzel az alkotmányi rendelkezéssel nem kerülhető meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (3) bekezdésének korlátozása, amely a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát meghatározott személyek és szervek indítványához köti [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 148.]. Az indítványozó nem tartozik az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerinti személyi körbe, ezért a Be. kifogásolt rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére nem jogosult.

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

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

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó állami kötelezettséget (objektív intézményvédelmi kötelezettség) nevesíti. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes

szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 21. § (2) bekezdése szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének.

Az indítványozó nem jelölte meg az Alkotmány egyetlen olyan, alapvető jogot nevesítő rendelkezését sem, amellyel összefüggésben az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésének sérelme vizsgálható lenne.

Mindezekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

Budapest, 2008. június 30.

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

## 89/II/2008. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az élelmiszerekről szóló 2003. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 14. § (3) bekezdés *a)* és *c)* pontjainak visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Éltv. támadott rendelkezései értelmében az előírásoknak meg nem felelő termék forgalomba hozataláért kiszabható minőségvédelmi bírság mértéke a fogyasztó egészségét veszélyeztető élelmiszer-biztonsági hiba esetén a kifogásolt tétel értékének háromszorosa, a fogyasztó valóságghú tájékoztatását veszélyeztető jelölési hiba esetén pedig a kifogásolt tétel értékének másfélszerese, de mindkét esetben legalább ötvenezer forint. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az Éltv. élelmiszerbiztonság szempontjából nem differenciál a különböző veszélyességi fokú lejárt élelmiszerek között és minden tételre ugyanolyan mértékű bírságot szab ki. Indítványában azzal érvelt, hogy a minőségmegőrzési és fogyasztathatósági idő lejártával az élelmiszereknek „csak egy része válik az egészségre veszélyessé, a másik része viszont csak az élvezhetőségéből veszít, de nem jelent semmiféle veszélyt az egészségre”. Az indítványozó úgy vélte,

hogy az Éltv. 14. § (3) bekezdésének *a)* és *c)* pontjai alapján kiszabható minőségvédelmi bírságok mértéke „nem áll arányban az elkövetett szabálysértések súlyával”, ez pedig – megítélése szerint – sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az indítványozó kérelmében az Alkotmány 13. §-ának, 55. § (1) bekezdésének, 57. §-ának, valamint 70/E. §-ának sérelmére is hivatkozott.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Éltv. 14. § (3) bekezdés *a)* és *c)* pontjai, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 13. §-a, 55. § (1) bekezdése, 57. §-a, valamint 70/E. §-a között alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában az indítványozó által kezdeményezett alkotmány sértés sem állapítható meg.

Ezért az indítványt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalan – elutasítom.

Budapest, 2008. június 10.

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

## 178/II/2008. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlésének Nyíregyháza 19/2005. (V. 5.) KGY rendelettel jóváhagyott helyi építési szabályzatának módosításáról és egységes szerkezetű szövegének megállapításáról szóló 21/2007. (VI. 5.) KGY rendeletének (a továbbiakban: Ör.) hatályon kívül helyezését kérte az Alkotmánybíróságtól. Indítványában azt sérelmezte, hogy a rendezési tervben az egyes övezetek tekintetében nem érvényesül az országos településrendezési és építési követelményekről szóló

253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, miszerint „[a]z építési övezeteket, övezeteket a meglévő és/vagy tervezett szerepkörük, beépítettségük és karakterbeli különbségeik alapján és úgy kell besorolni, hogy az azokon belüli – azonos helyzetben lévő – telkeket azonos értékű építési jogok és kötelezettségek illessék meg”. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a közgyűlés a rendeletalkotási eljárás során nem tartotta be az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9. § (2)–(6) bekezdéseiben szabályozott kötelező egyeztetési és véleményezési eljárást.

Az Alkotmánybíróság főtítkára megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, ezért hiánypótlásra hívta fel az indítványozót. Utóiratában az indítványozó az Alkotmány 70/D. §-ára hivatkozott, de a vélt alkotmányellenesség okát továbbra sem fejtette ki.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot. Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése értelmében a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart. (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 346/D/1998. AB határozat, ABH 2003, 1054, 1058.) Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a támadott jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

Az indítványozó a hiánypótlásra történő felhívás ellenére sem jelölte meg konkrétan, hogy az Ör. mely rendelkezéseit tartja alkotmány sértőnek, illetőleg nem indokolta, hogy a kifogásolt jogszabály egésze és az Alkotmány 70/D. §-a között milyen alkotmányjogilag értékelhető összefüggés van. Mindezekre tekintettel az indítvány határozott kérelmet nem tartalmazott.

Az Alkotmánybíróság – az indítványozási jog hiánya miatt – egyébként sem vizsgálhatta volna az indítványozónak a rendeletalkotási eljárás törvényellenességének megállapítására irányuló kérelmét. Az Alkotmánybíróság a 30/1999. (X. 13.) AB határozatában ugyanis elvi jelleggel megállapította, hogy „az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E tekintetben az alkotmánybíró-sági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul.” (ABH 1999, 411, 415.) Az Alkotmánybíróság főtítkára erről is tájékoztatta az indítványozót, aki azonban utóiratában jelezte, hogy e vonatkozásban nem kívánja megkeresni a közigazgatási hivatalt.

Mindezekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2008. június 30.

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

## 503/I/2008. AB elnöki végzés

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

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) legfőbb ügyészi utasítás 11. § (3) bekezdésének a megsemmisítését kérte. A sérelmezett rendelkezés szerint a nyomozó hatósághoz előterjesztett, ügyészi intézkedést vagy határozatot igénylő beadványt az ügyész nem elnevezése, hanem tartalma alapján bírálja el. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabály sérti a nemzetközi jog és a belső jog összhangját [Alkotmány 7. § (1) bekezdése], az alapvető jogok törvényi szintű szabályozásának követelményét [Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdése], az ügyészség Alkotmányban meghatározott törvényességi felügyeleti jogát

[Alkotmány 51. § (3) bekezdése], a törvény előtti egyenlőséget [Alkotmány 57. § (1) bekezdése], a jogorvoslathoz való jogot [Alkotmány 57. (5) bekezdése], a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alkotmány 70/A. §-a], illetve a szociális biztonsághoz való jogot [Alkotmány 70/E. §-a]. A kérelem alapjául szolgáló okot az indítványozó nem jelölte meg.

## II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette: az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell in-

dokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

A 11/2003. (ÜK. 7.) 11. § (3) bekezdését kifogásoló indítvány a fenti feltételnek nem tett eleget, mert az a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését is tartalmazó határozott kérelmet nem tartalmazott. Az indítványozó a főtitkár tájékoztatását követően sem indokolta, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért legfőbb ügyészi utasítás miatt és mennyiben sérti. Ezért az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2008. június 30.

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

KÖZLÖNY

§

## 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 Versenybírói 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. Iratmintáruunkat 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  
megjelentette**

**Dr. Bócz Endre**

**KRIMINALISZTIKA A TÁRGYALÓTEREMBEN**

című könyvét

A kriminalisztika ma már az egyetemek jogi karain kötelező tantárgy, de a tematika, amely szerint tanítják, egyetemenként változó. Mindenütt közös jellemző azonban, hogy a tananyag alapvetően a bűnügyi nyomozás kriminalisztikájához igazodik, mondhatni, a Rendőrtiszti Főiskola kriminalisztikai tananyagának rövidített és egyszerűsített kivonata. A hagyományos jogi pályákon – bíró, ügyész, ügyvéd – működő jogász számára azonban csaknem feleslegesnek mondható sok olyasmi, aminek a készségyszerű ismerete egy nyomozó számára szinte létfontosságú, ugyanakkor létfontosságú sok olyan dolog, amit hasznos ugyan, de nem feltétlenül szükséges egy nyomozónak tudnia. Máshová esnek a hangsúlyok a nyomozásnál, és máshová a hagyományos jogászai pályák gyakorlásának terepén, a bírósági eljárásban. Más szempontok vezérlik a jogalkalmazót annak függvényében is, hogy milyen eljárási funkciót lát el.

Ez a könyv több évtizedes jogalkalmazói gyakorlat és a kriminalisztika oktatásában évek hosszú során kifejtett tevékenység tapasztalatait összegzi. Haszonnal forgathatják ügyvédjelöltek, bírósági és ügyészségi fogalmazók, de bizonyára találunk benne újszerű ismereteket már gyakorlottabb jogászok is. A bizonyítás kriminalisztikai indíttatású elmélete, a büntetőeljárás kényszerintézkedések feltételeinek kriminalisztikai szemléletű értelmezése, a perbeszéd szerkesztésével, érvelési rendszerével foglalkozó gyakorlatias fejtegetések még azok számára is adhatnak új ötleteket, akik már rendelkeznek némi gyakorlattal.

A kötet 164 oldal terjedelmű, ára **4305 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

**MEGRENDELÉS**

Megrendelem

**Dr. Bócz Endre**

**KRIMINALISZTIKA A TÁRGYALÓTEREMBEN**

című, 164 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **4305 Ft** áfával) ..... példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házsám: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

## ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A Miniszterelnöki Hivatal és az Önkormányzati Minisztérium közös szerkesztésében havonta megjelenő

### ÖNKORMÁNYZATOK KÖZLÖNYE

az önkormányzatok számára működésük során hasznos és nélkülözhetetlen tájékoztató forrás.

A kiadvány első három része az önkormányzatokat érintő, újonnan kihirdetett jogszabályokat (törvények, rendeletek – ideértve az önkormányzati rendeleteket is –, alkotmánybírósági és egyéb határozatok) közli. Negyedik főrésze közleményeket, pályázati felhívásokat és tájékoztatásokat (szaktárcák közleményei, az Állami Számvevőszék ajánlásai, az önkormányzatok által elnyerhető támogatások pályázati feltételei, az önkormányzatok éves pénzügyi beszámolóit, alapító okiratok stb.) tartalmaz.

2008. évi éves előfizetés díja: 6552 Ft áfával; féléves előfizetés: 3276 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](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

## MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük az **Önkormányzatok Közlönye** 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: 6552 Ft áfával.

fél évre: 3276 Ft áfával.

*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](http://www.mhk.hu)

Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a Fama ZRt. közreműködésével. Telefon: 235-4554, 266-9290/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://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**

08.2234 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató

