



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
23/2009. (III. 6.) AB határozat	A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolákban töltött tanulmányi idő beszámításáról szóló 4/2007. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat alkotmányellenességéről	221
24/2009. (III. 6.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 413/2007. (X. 18.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	235
25/2009. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 148/2007. (V. 31.) OVB határozatának megsemmisítéséről.....	237
26/2009. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 203/2008. (VI. 25.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	238
27/2009. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 350/2008. (XI. 14.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	239
28/2009. (III. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 351/2008. (XI. 14.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	241
29/2009. (III. 20.) AB határozat	Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 7. § (3) bekezdésének c) pontja, és a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendeléséről, forgalmazásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendelet 13. § (3) bekezdésének e) pontja alkotmányellenességéről.....	242
30/2009. (III. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 184/2008. (V. 6.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	256
31/2009. (III. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 310/2008. (X. 30.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	260
32/2009. (III. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 309/2008. (X. 30.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	263

Szám	Tárgy	Oldal
33/2009. (III. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 311/2008. (X. 30.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	266
34/2009. (III. 27.) AB határozat	A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (1) bekezdésének „tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik,” szövegrésze alkotmányellenességéről.....	269
41/2009. (III. 27.) AB határozat	A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 175. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességéről	274
35/2009. (III. 27.) AB határozat	A kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 13/1996. ORFK intézkedés, valamint a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos rendőri feladatok szabályozásáról szóló 24/1999. (IV. 13.) ORFK GF intézkedés kiadásának alkotmányellenességéről.....	283
36/2009. (III. 27.) AB határozat	A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése első mondatának „, vagy arról érvényesen írásban lemondott és a bérbeadó azt írásban elfogadta” szövegrésze alkotmányellenességéről.....	294
42/2009. (IV. 3.) AB határozat	Kazincbarcika Város Önkormányzata távhőszolgáltatásról szóló 48/2005. (XII. 22.) Ök. számú rendeletének 6. §-a alkotmányellenességéről.....	296
43/2009. (IV. 3.) AB határozat	Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a Közgyűlés Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2007. (II. 19.) rendelet 35. § (2) bekezdésének „vagy helyettes útján” szövegrésze, illetve (3)–(7) bekezdése, valamint 8. sz. melléklete alkotmányellenességéről.....	299
37/2009. (III. 27.) AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	301
38/2009. (III. 27.) AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	302
39/2009. (III. 27.) AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	303
40/2009. (III. 27.) AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	304
340/B/2000. AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 254. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	305
611/B/2000. AB határozat	A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 20. § (1) bekezdése, valamint 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	307
647/E/2000. AB határozat	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 41. § (2) bekezdés <i>a</i>) pontja, valamint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 26. § (2) bekezdés <i>a</i>) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 42. § (2) bekezdése adóelőleg módosítására vonatkozó szabályai hiányossága miatt.....	310
778/D/2000. AB határozat	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 7. §-a és a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 5. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	314
649/B/2001. AB határozat	A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 5. § <i>r</i>) pontja és a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 4. § <i>i</i>) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	317

Szám	Tárgy	Oldal
936/D/2002. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy a jogalkotó nem szabályozta törvényben a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 78. §-a 2000. január 1. és 2003. február 15. között hatályos szövegének alkalmazásával visszavont és módosított határozatok jogi sorsát	320
186/E/2003. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 7. §-ával és a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 40. § (6) bekezdésével összefüggésben.....	324
62/B/2004. AB határozat	A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 76/C. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	327
478/E/2004. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 674. § (1) bekezdésével összefüggésben.....	330
1141/B/2004. AB határozat	A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 26. § (8) bekezdése, valamint 40. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	331
706/B/2005. AB határozat	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCI. törvény 44. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának a helyi idegenforgalmi adóról szóló 47/2002. (XII. 20.) Ök. rendelete 3. § (2) bekezdésével összefüggésben.....	334
730/D/2005. AB határozat	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. számú melléklete 8. 14. pontja 2007. december 31-ig hatályban volt „bárkinék” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	338
915/D/2006. AB határozat	A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 82. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	340
993/B/2008. AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 22. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	342
239/B/2000. AB határozat	A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM rendelet 59. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	345
929/B/2003. AB határozat	Ráckeve Város Képviselő-testületének Ráckeve Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 19/1998. (IX. 25.) számú rendelete 10. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	349
849/B/2004. AB határozat	A postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 44. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	353
254/B/2006. AB határozat	A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet 48. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	355
812/B/2006. AB határozat	Hivatásos Tűzoltóságok Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 1/2006. (VI. 26.) ÖTM rendelet 20. § (8) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról	357

Szám	Tárgy	Oldal
1058/H/2006. AB határozat	Hegykö Község Önkormányzata Képviselő-testületének az idegenforgalmi adóról szóló 16/2005. (XII. 28.) ÖK rendelete alkotmányellenességének vizsgálatáról	360
962/D/2008. AB határozat	Magyarország folyóin 2006 tavaszán kialakult rendkívüli árvíz, valamint az ország egyes területein ezen év első hónapjaiban bekövetkezett jelentős belvíz miatt keletkezett károk enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	362
42/B/1999. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	367
490/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	368
537/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	369
810/B/2001. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	370
265/B/2002. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	370
924/D/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	373
100/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	374
885/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről és az indítvány visszautasításáról	375
975/B/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	376
478/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről és az indítvány visszautasításáról	377
556/D/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	379
1169/G/2007. AB végzés	Az Alkotmány 18. §-a és 70/D. §-a értelmezésére irányuló indítvány visszautasításáról	380
198/D/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	382
266/D/2008. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	383
1014/D/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	383
289/H/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	385
392/B/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	386

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

23/2009. (III. 6.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogegységi határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok, továbbá alkotmányjogi panaszok, valamint bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Bragyo András, dr. Holló András, dr. Paczolay Péter és dr. Trócsányi László* alkotmánybírák párhuzamos indokolásával – meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiszkolákban töltött tanulmányi idő beszámításáról szóló 4/2007. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiszkolákban töltött tanulmányi idő beszámításáról szóló 4/2007. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat alkotmányellenességének megállapítása iránt, a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynökség által benyújtott alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa a Polgári Kollégium vezetője részéről indítványozott eljárásban 2007. december 17-én jogegységi határozatot hozott a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiszkolákban töltött tanulmányi idő beszámításáról. Az indítvány megtételét az indokolta, hogy az első- és másodfokú bíróságok döntései – elsősorban egy minisztertanácsi határozat többféle értelmezése miatt – nem voltak egységesek.

A jogegységi határozat összesen két ítéletre tér ki. Az egyik – a Legfelsőbb Bíróság által hatályában fenntartott – megyei bírósági ítélet az MT határozatot úgy értelmezte, hogy az a szakmai képzés rendje és a tanulók jogállása tekintetében a szakmunkástanulókkal azonos társadalom-

biztosítási jogállást biztosított a szakmunkásképzést folytató szakközépiszkolák tanulóinak, s ezért a szolgálati időbe beszámítani rendelte a szakközépiszkolai tanulmányok folytatásának idejét. A másik – ezzel ellentétes értelmezést magában foglaló – munkaügyi bírósági ítélet szerint az MT határozat nem minősül jogszabálynak, így azt a szolgálati idő megállapítása szempontjából figyelembe venni nem lehetett. Az ítélkezési gyakorlat egységessége hiányának bemutatása erre a két ítéletre szorítkozott.

A legfőbb ügyész képviselője a jogegységi tanács ülésén kifejtette, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiszkolákban töltött tanulmányi időt – abban az időszakban, amikor az MT határozat hatályban volt – be kell számítani.

2. A 4/2007. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat (a továbbiakban: KPJE) rendelkező része kimondja, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiszkolákban töltött tanulmányi időt az 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontja alapján szolgálati időként be kell számítani.

A szakközépiszkolák és a gyakorlati képzésben közreműködő vállalatok együttműködéséről, valamint a szakközépiszkolákban folyó szakmunkásképzés egyes kérdéseiről szóló 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat (a továbbiakban: MTh.) kihirdetése napján lépett hatályba, de rendelkezéseit 1977. január 1. napjától kellett alkalmazni.

Az egyes minisztertanácsi rendeletek és határozatok hatályon kívül helyezéséről szóló 44/1990. (III. 13.) MT rendelet 18. § (2) bekezdés e) pontja az MTh.-t és az azt módosító 1023/1981 (VIII. 14.) MT határozatot 1990. március 15. napjával hatályon kívül helyezte.

A középfokú iskoláknak és a vállalatoknak a gyakorlati oktatási feladatok ellátására irányuló együttműködéséről, valamint a vállalatoknál folyó gyakorlati oktatásról szóló 22/1986. (VI. 20.) MT rendelet 23. § (3) bekezdése viszont már 1986. szeptember 1. napjával hatályon kívül helyezte az MTh. 1–11. pontját, 12. pontjának bevezető szövegrészét, 12. a) pontját, 12. c) pontjának első és negyedik mondatát, 12. d) pontjának első mondatát, 12 e) pontját, 13–15. pontját, továbbá az MTh. módosításáról rendelkező 1023/1981. (VIII. 14.) MT határozat 1. pontját, 4. pontjának első mondatát, valamint 5. pontját. A hatályon kívül helyező rendelkezés egyúttal előírta, hogy az MTh.-ban foglaltakat a már megkezdett tanulmányokra továbbra is alkalmazni kell.

3. A KPJE indokolásában a jogegységi tanács rámutatott, hogy a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: Tbtv.) 54. § (1) bekezdés c) pontja a

szakmunkástanuló-viszonyban töltött időt szolgálati időként határozta meg. A Tbtv. 1976. június 24-én hatályban volt 10. § (2) bekezdése alapján a Minisztertanács a biztosítottak körét kiterjeszthette.

A jogegységi tanács arra hivatkozott, hogy e felhatalmazás alapján jött létre az MTh., amely a Magyar Közlönyben közzétételre került, és amelynek rendelkezéseit 1977. január 1-jétől kezdve kellett alkalmazni. A KPJE alapjául szolgáló rendelkezés a következőket tartalmazta: „A szakmunkásképzést folytató szakközépiskolák tanulóinak társadalombiztosítási jogállása megegyezik a szakmunkástanulókéval”.

A jogegységi tanács – az Alkotmánybíróság idevonatkozó gyakorlatára utalva – kifejtette: formai (jogalkotási) szempontból nem kifogásolható, hogy a szakmunkástanulók és a szakmunkásképzést nyújtó szakközépiskolai tanulók azonos társadalombiztosítási jogállása a Minisztertanács határozatával valósuljon meg. Álláspontját a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybaléptetéséről szóló 1974. évi 24. tvr. (a továbbiakban: kihirdetési tvr.) 2. § (4) bekezdésére alapította, amely szerint a Magyar Közlönyben közzétett MT határozatok kötelezőek az ország egész területén a természetes és jogi személyekre, valamint a külföldön tartózkodó állampolgárokra.

A KPJE indokolása ezen túlmenően kitér néhány hatályos, illetőleg már hatályon kívül helyezett munkajogi és társadalombiztosítási rendelkezésre, valamint az MTh. végrehajtására kiadott miniszteri rendeletekre. Mindezekből azt a következtetést vonja le, hogy a szolgálati idő megállapítása és kérelemre történő módosítása a munkáltatói jogkör gyakorlójának, az ezzel kapcsolatos kereset elbírálása a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik. A Legfelsőbb Bíróság kifejti továbbá, hogy a szolgálati idő megállapítása a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) személyi hatálya alá tartozók esetében részben a rájuk irányadó speciális, részben az általános („a munkaviszonyban álló dolgozókra irányadó”) szabályok szerint történik.

A KPJE részletezi és elemzi az MTh. 12. pontjának tartalmát, amelyből azt a következtetést vonja le, hogy a 12. pont *a)–d)* alpontjai bizonyos oktatási célok eléréséhez szükséges elveket határoznak meg, a jogegységi határozat alapjául szolgáló *e)* pont viszont ezektől elkülönülve, tartalma szerint normaként rendelkezik társadalombiztosítási jogállás meghatározásáról.

Az MTh. 12. pontjának bevezető része minisztereket, más államigazgatási vezetőket, illetőleg szakszervezeti szerveket hatalmaz fel intézkedések megtételére és együttes miniszteri rendelet kiadására. Ezen felhatalmazás alapján adták ki a szakközépiskolában folyó szakmunkásképzésről szóló 14/1976 (XII. 1.) MüM-OM együttes rendeletet (a továbbiakban: Vhr.) A Vhr.-re (közelebbi rendelkezésének megjelölése nélkül) a jogegységi tanács is hivatkozik, mint olyan jogszabályra, amelynek figyelembevételével határozott úgy, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagja szolgálati idejének megállapítá-

sakor a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolában töltött tanulmányi időt – az MTh. 12. *e)* pontja alapján – szolgálati időként kell elismerni.

II.

Az Alkotmánybírósághoz összesen 147 olyan indítvány érkezett, amelyek a KPJE alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak. Az indítványokból 4 utólagos normakontroll-kérelem (négy különböző indítványozótól), 113 alkotmányjogi panasz (valamennyit a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynökség – jogi képviselője útján – nyújtotta be) és 30 bírói kezdeményezés (a Fővárosi Munkaügyi Bíróság két bírójától). Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tárgyi azonosságuk miatt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és azokat egy eljárásban bírálta el.

1. Az utólagos normakontroll-kérelmek az alábbiakat tartalmazzák:

1.1. Az első indítványozó a KPJE visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte, mert szerinte a határozat sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését (hatalmi ágak elválasztásának elve és a jogbiztonság követelménye), a 47. § (2) bekezdését (a Legfelsőbb Bíróság jogegységesítő szerepének elve), a 70/A. §-t (a megkülönböztetési tilalom elve), valamint a 70/E. §-t (a szociális biztonságra vonatkozó elv).

Az indítvány a releváns jogszabályi háttér ismertetéséből azt emeli ki, hogy a szakközépiskolai tanuló nem minősült biztosítottnak [Tbtv. 10. § (1) bekezdése], ezért a szakközépiskolai tanulói idő sem munkajogi sem társadalombiztosítási értelemben nem minősülhet szolgálati időnek. Ennek megfelelően a munkáltatói jogkör gyakorlójának a szakközépiskolai időt érintő döntése a nyugdíj jogosultságnál figyelembe vehető szolgálati idő szempontjából egyáltalán nem bír relevanciával.

Az indítványozó ezután részletesen sorra veszi, hogy a KPJE következtetései az MTh. vonatkozásában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben mely szempontokból aggályosak. Ezek összefoglalóan az alábbiak:

a) Az MTh. meghozatalakor sem volt arra lehetőség, hogy a már egyszer bizonyos szinten kialakított szabályozást alacsonyabb szintű jogforrás újraszabályozza. Ebből következően minisztertanács határozattal nem lehetett a Tbtv. szerinti biztosított kört kiterjeszteni, vagyis az MTh.-nak a KPJE szerinti értelmezése egyértelműen magasabb szintű jogszabállyal való ellentétet eredményez.

b) A KPJE nincs figyelemmel az MTh. meghozatalakor hatályos Alkotmánynak a minisztertanács feladatkörével és a jogszabályi hierarchiával kapcsolatos rendelkezéseire. Az indítványozó szerint jogtechnikailag nehezen ki-

vitelezhető és példa nélkül álló megoldás lenne az, hogy a jogegységi határozat alapjául szolgáló rendelkezés (MTh. 12. e) pont) – a többi hasonló, alapelveket meghatározó rendelkezéstől elszakítva – úgymond önálló normatartalommal rendelkezzenek.

c) A KPJE szerinti értelmezés tényszerűen is ellentétes az MTh. megalkotásakor meglévő és feltárható jogalkotói akarral. A minisztertanácsi határozat előterjesztéséből az állapítható meg, hogy a jogalkotó az egészségbiztosítási szolgáltatásokról kívánt rendelkezni és nem nyugdíjbiztosítási jogosultságokról (szolgálati idő elismeréséről).

d) A KPJE rendelkezései a jogbiztonság követelményének azért sem felelnek meg, mert nem értelmezhetőek egyértelműen. A jogegységi határozat rendelkező része értelmében csak és kizárólag abban az esetben alkalmazandó (személyi hatály), ha a fegyveres szerv megállapítja a hivatásos állományban álló tagjának a „hivatásos” szolgálati idejét. A KPJE indokolása viszont kifejti, hogy a „hivatásos” szolgálati időbe beszámít az az időtartam is, amelyet az általános társadalombiztosítási szabályok alapján „általános” szolgálati időnek minősül. Ebből adódik a KPJE legjelentősebb ellentmondása: a rendelkező részben foglaltak szerint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagja és munkáltatója (a fegyveres szerv) közötti munkajogi jogviszonyt kívánta rendezni, de a határozat indokolásában a társadalombiztosítási jogvitában irányadó általános szabályokra hivatkozik oly módon, hogy abba beavatkozzon, arra nézve normatív szabályt alkot.

e) A Legfelsőbb Bíróság elmulasztotta azt az elvi kérdést tisztázni, hogy csak a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának „hivatásos” szolgálati idejébe kell beszámítani a szakközépiskolai időt, vagy – tekintettel arra, hogy a beszámítás levezetése éppen az általános társadalombiztosítási szabályok alapulvételével történik – az „általános” munkavállalók „általános” szolgálati idejét is érinti.

Az indítványozó a jogállamiság elvén és a jogbiztonság követelményén túlmenően hivatkozott az Alkotmány 47. § (2) bekezdésére is. Ezzel kapcsolatban kifejti, hogy a fentiekben összefoglalt jogbizonytalanságot eredményező tényezők éppenséggel akadályozzák a jogalkalmazás egységességét, vagyis a Legfelsőbb Bíróság a KPJE elfogadásával elmulasztotta az Alkotmány hivatkozott rendelkezésében rögzített, a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítását előíró kötelezettség teljesítését.

Az indítványozó álláspontja szerint a KPJE az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott megkülönböztetési tilalom elvébe is ütközik, mert az MTh.-t – nevesített módon – csak a Hszt. hatálya alá tartozókkal kapcsolatban értelmezi, s ezáltal a többi munkavállalót megfosztja a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolában eltöltött tanulmányok szolgálati időként történő elismerésétől.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az indítványozó arra hivatkozik, hogy a KPJE alapvetően szembehelyezkedik a társadalombiztosítás működésének és működtetésének logikájával, mert a szolgálati idő tipikusan a „vásárolt jog” kategóriájának egyik alapmozzana-

ta. Az Alkotmány 70/E. §-ában írt rendelkezés sérelmét azzal támasztja alá, hogy az MTh. kihirdetése nem eredményezte a szakközépiskolai tanulmányok szolgálati idővé minősítését, mint ahogy nem keletkeztetett járulékfizetési kötelezettséget sem.

Végezetül az indítványozó felhívja az egyik alkotmánybírósági határozathoz fűzött különvéleményt, s ezen belül is különösen azt emeli ki, hogy a jogegységi eljárásnak nem feladata a jogalkotói akarat rekonstruálása vagy jogszabályoknak az ettől eltérő, új tartalommal való interpretálása.

1.2. Egy másik indítványozó szerint a KPJE sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltakat (jogállamiság elve), valamint ellentétes a diszkrimináció tilalmát rögzítő 70/A. § előírásaival is. E miatt kérte az alkotmányellenesség megállapítását és a jogegységi határozat megsemmisítését.

Az indítványozó a jogbiztonság körében kiemeli, hogy a jogegységi tanács nem csupán egy jogszabálynak nem minősülő normára alapozva hozta meg döntését, hanem azt olyan normatartalommal töltötte meg, amely sem a minisztertanácsi határozatból, sem pedig a tárgyidőszakban hatályos jogszabályi környezetből nem következik. A KPJE tehát egy jogszabályalkotásra való felhatalmazást (MTh. 12. pont bevezető rész), és a jogszabályalkotásra irányadó elveket [MTh. 12. pont a)–e) alpontjai] tényleges normaként értelmezi, ezen túlmenően alkalmazási körét indokolatlanul kiterjeszti. Ez utóbbi megállapítását az indítványozó arra alapozza, hogy az MTh. 11. pontja szerint kizárólag az ipari, valamint a mezőgazdasági és élelmiszeripari szakközépiskolákban folyó képzés tekinthető a fejezet (12–14. pontok) alkalmazása szempontjából szakmunkásképzést folytató szakközépiskolának.

Az indítványozó szerint ez a fajta kiterjesztő és egyben korlátozó (csak a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira terjed ki a jogegységi döntés személyi hatálya) értelmezés a diszkrimináció tilalmába ütközik, vagyis sérti az egyenlő elbírálás követelményét. Az indítványozó úgy véli, hogy nem tekinthető egyenlő elbírálásnak az, ha az ugyanolyan képzésben résztvevő személyek csupán egyetlen csoportjának biztosított a beszámítási jog.

A KPJE nem tisztázza azt sem, hogy mely időszakban létesített tanulmányi jogviszonyt lehet szolgálati időként elismerni. Arra ugyanis a jogegységi döntés – mutat rá az indítványozó – nem tér ki, hogy a szakközépiskolás idők csak az MTh. hatályban léte idejére (1976. június 24. vagy esetleg 1977. január 1. és 1986. szeptember 1. vagy esetleg 1990. március 15. között), illetőleg azt követően is relevánsak.

Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy az MTh. idejében hatályos Alkotmány 54. § (3) bekezdése szerint törvény állapította meg az állampolgárok alapvető jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályokat. Ebbe a körbe tartozott a társadalombiztosítás keretében megvalósuló anyagi ellátáshoz való jog [58. § (1) és (2) bekezdés]. A kihirdetési tvr. 1. §-ában foglaltak, valamint a tvr. végrehajtásáról szóló 1063/1974. (XII. 30.) MT határozat vonatko-

ző rendelkezéseivel összevetve, megállapítható, hogy az állampolgárok biztosítási jogviszonyát illetően a Minisztertanács határozati formában nem is rendelkezhetett.

Azt is állítja az indítványozó, hogy KPJE ellentétes a hatályos társadalombiztosítási jogszabályok vonatkozó rendelkezéseivel. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 37. § (4) bekezdése szerint a biztosítással járó jogviszony 1998. január 1. napját megelőző időtartamát az 1997. december 31-én hatályos jogszabályok alapján kell szolgáltatási időként figyelembe venni. A Legfelsőbb Bíróság azonban figyelmen kívül hagyta, hogy a KPJE alapját képező MTh. 1997. december 31-én már részlegesen sem volt hatályban, így az ezen időpontot meghaladóan benyújtott igények elbírálásánál alkalmazni sem lehetett.

Végezetül megemlíti az indítványozó, hogy az MTh. hatályban léte alatt a társadalombiztosítási szervek egy olyan döntést sem hoztak, amely a szakközépiskolai időszolgálati időként való elismeréséről szólt volna.

1.3. A harmadik indítványozó álláspontja szerint a KPJE ellentétes az Alkotmánynak a jogállamiság elvét tartalmazó 2. § (1) bekezdésével, a jogegységi határozatokról szóló 47. § (2) bekezdésével, valamint sérti az Alkotmánynak a jogforrási hierarchiáról szóló rendelkezéseit [a következő rendelkezéseket nevesíti: 25. § (1) bekezdés, 26. §, 35. § (2) bekezdés, 37. § (3) bekezdés, 44/A. § (2) bekezdés, de ezek közül csak a 37. § (3) bekezdése tekinthető relevánsnak az indítvány szempontjából].

Az indítványozó részletesen taglalja, hogy a KPJE rendelkezései miben és milyen összefüggésekben okoznak jogbizonytalanságot a jogalkalmazásban. Elsősorban arra hívja fel a figyelmet, hogy a jogegységi döntés két jogviszonyt érint: foglalkoztatási jogviszonyt, amelyet leszűkít a Hszt. személyi hatálya alá tartozókra, illetőleg ezzel összefüggésben társadalombiztosítási jogviszonyt, amelyet tágan, valamennyi jogosult tekintetében lehet értelmezni.

A KPJE-nek az Alkotmány 47. § (2) bekezdésével való ellentéte körében azt nevesíti az indítványozó, hogy a határozatból annak belső ellentmondásos volta miatt nem derül ki a személyi hatály, a szabályozás tárgya, és az sem, hogy milyen jogviszony rendezését, elbírálását lenne hivatott egységesíteni.

A jogforrási hierarchia sérelmével összefüggésben arra hivatkozik az indítványozó, hogy a KPJE egy olyan alacsonyabb szintű jogforrás (az MTh.) szabályozásából indul ki, amely nyilvánvalóan ellentétes egy magasabb szintű jogforrás (a Tny.) irányadó rendelkezéseivel.

Az indítványozó álláspontja alátámasztására indítvány-kiegészítést nyújtott be, amelyben bemutatja, hogy a KPJE-t az eljáró bírók nem egységesen értelmezik, s ebből fakadóan eltérően alkalmazzák. Így pl. társadalombiztosítási perekben munkaügyi bíróság alkalmazta a KPJE-t olyan ügyben, ahol a felperesek nem voltak fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, míg ugyanaz a bíróság egy másik ügyben kifejezetten arra hivatkozással utasította el a keresetet, hogy a felperes nem tartozott a Hszt. sze-

mélyi hatálya alá. Munkajogi perekben alapvetően abban nyilvánul meg az eltérő joggyakorlat, hogy bizonyos esetekben beszámítani rendelik az MTh. hatálybalépése előtti időt, más esetekben viszont nem ismerik el jogszerző időnek az 1977. január 1-je előtti időszakra eső szakközépiskolai tanulmányok idejét.

1.4. A negyedik indítványozó szerint a KPJE sérti a jogállamiság elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a Legfelsőbb Bíróság jogegységesítő funkcióját [47. § (2) bekezdés], a bíróságok feladatáról szóló rendelkezést [50. § (1) bekezdés], valamint a bírósághoz való jogot [57. § (1) bekezdés].

Indítványában kifejti, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsa elmulasztotta a jogegységi döntés meghozatala előtt az érintett társadalombiztosítási jogszabályok áttekintését, amelyek egymással koherens és konzisztens rendszert alkotva a nyugdíjjogosultság megállapítására hatáskörrel rendelkező szervek egységes jogalkalmazó tevékenységét megfelelően biztosították. Ezen irányadó szabályok szerint szolgálati időnek a szakmunkástanuló viszony, majd 1996. január 1-jétől a tanulószerveződés alapján szakképző iskolai tanulóként biztosításban töltött idő számított. Ebből következően hibás és a jogbiztonság követelményét sértő a KPJE-ben foglalt jogértelmezés, amely a szakmunkásképzést nyújtó szakközépiskolai tanulmányi időt jogszerző időnek ismeri el.

Az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének, valamint az 50. § (1) bekezdésének rendelkezéseit az indítványozó megítélése szerint azért sérti a KPJE, mert a jogegységi tanács jogértelmezési jogkörén túlterjeszkedve normatív tartalmú döntést hozott, s ezzel quasi jogalkotó szervként járt el.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével összefüggésben azt kifogásolja az indítványozó, hogy a KPJE csak a Hszt. személyi hatálya alá tartozó nyugellátást igénylőkre terjeszti ki a bírói jogértelmezés egységét, s ez a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesülését csorbítja. Úgy véli, hogy mindez egyúttal jogbiztonságot gyengítő tényező is, mert a más foglalkoztatási jogviszonyban állók tekintetében vitás helyzetet fog teremteni.

Az indítványozó megalapozatlannak és alkotmányellenesnek tartja azt a tényt, hogy a KPJE a teljes tanulmányi időt beszámítani rendeli, holott a szakközépiskolások gyakorlati képzése tanulmányaik töredékére terjedt ki. Ezzel az értelmezéssel szerinte a jogegységi tanács megsértette a biztosítási védelem objektív alapját adó társadalombiztosítási kockázati közösség elvét is.

2. A 113 alkotmányjogi panaszt a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynökség meghatalmazása alapján eljáró ügyvéd nyújtotta be. Az előterjesztő valamennyi alkotmányjogi panaszban kérte a KPJE alkotmányellenességének megállapítását, s annak meghozatala időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Egyúttal indítványozta az adott ügyben történő alkalmazási tilalom kimondását is. Az alkotmányjogi panaszokban

előterjesztett kérelmeket az alábbiakban kifejtettek szerint indokolta.

2.1. A jogegységi tanácsnak az MTh.-ra vonatkozó normaértelmezéséről, vagyis a KPJE tartalmáról az indítványozó állította, hogy az jogszabályalkotást valósított meg. Szerinte ez kimeríti a jogállamiság alkotmányos alapelveinek sérelmét, s így különösen sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, de ezen túlmenően ellentétes az alapjog-korlátozás elvi alapját jelentő 8. § (2) bekezdésével, valamint a Legfelsőbb Bíróság jogegységesítő funkcióját meghatározó 47. § (2) bekezdésével.

Az indítványozó érvelésében hivatkozik az MTh. meghozatalakor hatályos jogszabályi környezetre, s ebből azt a következtetést vonja le, hogy a Minisztertanács csak rendeleti úton, konkrét felhatalmazás alapján élhetett a biztosítottak körének kiterjesztéséről, illetőleg egyéb idők szolgálati időként való beszámításáról. Utal rá, hogy ez a gyakorlatban a Tbtv. végrehajtásáról szóló MT rendelet alkalmazásának módosításával valósult meg. Külön kiemeli, hogy az MTh.-t a középfokú oktatási intézményekről szóló 1965. évi 24. tvr. felhatalmazása alapján adták ki, amely semminemű összefüggésben nem állt a biztosított kör kiterjesztésével, hanem egyfajta oktatási reform megvalósítását irányozta elő. Az MTh. 12. pontja felvezetőjében írt felhatalmazás alapján sem születtek a későbbiekben olyan jogszabályok, amelyek a KPJE-ben rögzített igényeket megalapozták volna. Maga a Vhr. sem tartalmaz ilyen rendelkezést, és még csak nem is utal olyan szabályra, ami alapján a szakképzést is folytató szakközépiskolában tanuló szakközépiskolások biztosított jogállást nyertek volna, illetve, hogy ennek megfelelően tanulói jogviszonyuk szolgálati időnek számítana.

Egy másik indítványozóval megegyezően [ld 1.1. b) pont] vitatja azt, hogy az MTh. 12. e) pontja elkülönült, önálló normatartalommal rendelkezik. Állítja, hogy az e) pont, csakúgy mint a többi, a későbbi jogalkotás során figyelembeveendő elvet határoz meg, vagyis normatartalom híján nem alkalmas a Legfelsőbb Bíróság által neki tulajdonított joghatás kiváltására.

Mindezekből azt a következtetést vonja le az indítványozó, hogy a jogegységi tanács a hatalommegosztás alkotmányos alapelveit, illetőleg a jogbiztonság követelményét figyelmen kívül hagyva, hatáskörét messze túllépve, megalapozott indok nélkül hozta meg döntését. A KPJE nem fogalmaz egyértelműen, nem világos, hogy milyen személyi kört érint (ld. még 1.3. pont alatt).

Az indítványozó a jogbiztonsággal, azon belül is különösen a normavilágosság követelményével kapcsolatban külön kitér a Hszt. és a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) összefüggéseire. A hivatásos és szerződéses állományú katonák a Hjt. hatálybalépése, azaz 2002. január 1-je óta nem tartoznak a Hszt. személyi hatálya alá, továbbá: a „fegyveres szerv” kitétel a Magyar Honvédség tekintetében meghaladott. A KPJE a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejére vonatkozóan kívánt rendelkezni; indo-

kolásában a Hszt.-t nevesíti, miközben említést sem tesz a Magyar Honvédség állományába tartozó szolgálati viszonyban álló katonákról. Ugyanakkor a Fővárosi Munkaügyi Bíróság a KPJE kihirdetését követően sorra helyt ad a katonák ez irányú – társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti – kereseti kérelmének. A jogerős határozatok megállapítják, hogy a felperesek szakközépiskolai tanulmányi ideje szolgálati időnek minősül.

Hasonlóan más indítványozókkal további jogbizonytalansági tényezőnek minősíti a jogszerző idő tartamának meghatározatlanságát. Az indítványozó rámutat, hogy a Vhr. alapján legkésőbb 1978. szeptember 1-jéig kellett beindítani a szakközépiskolai szakmunkásképzést a kijelölt szakmákban. Ez a tény lerontja azt az értelmezést, miszerint a beszámítási kötelezettség minden esetben 1977. január 1-jétől kezdődne.

A normavilágosság körében kitér még az indítványozó arra is, hogy a KPJE az ítélkezési gyakorlat bemutatásában messze nem teljesszerű. Így különösképpen érthetetlennek gondolja, hogy a jogegységi döntés nem tesz említést arról a felülvizsgálati eljárás keretében született ítéletről, amely a jogegységi döntés meghozatalát 13 nappal megelőzően a KPJE értelmezésével ellentétes indoklás alapján elutasította a felperes szolgálati idő beszámítására irányuló kérését.

2.2. A KPJE-ről az indítványozó úgy véli, hogy diszkriminációt eredményező különbséget tesz 1) a Hszt. és a Hjt. hatálya alá tartozó személyek között 2) a hivatásos és szerződéses szolgálati jogviszonyt létesítők között 3) a szakképzést folytató szakközépiskolában, illetve az ilyen képzést nem folytató szakközépiskolában végzetek között 4) az MTh. hatálybalépése előtt és annak hatályon kívül helyezését követően, illetve a hatály ideje alatt folytatott tanulmányok között a jogszerző idő tekintetében. Szerinte az ilyen különbségtétel részben az indokolatlan pozitív diszkrimináció tilalmába ütközik, máskülönben pedig ellentétes a jogegyenlőség alkotmányos alapelveivel, vagyis sérti az Alkotmány 70/A. §-át.

A két külön törvény hatálya alá tartozó hivatásos személyi állomány összefüggésében állított pozitív diszkrimináció tekintetében az indítványozó egyrészt utal a 2.1. pontban kifejtettekre, másrészt állítja, hogy nincs ésszerű indoka a különbségtételnek. Ennek alátámasztására kifejti, hogy a Magyar Honvédség állományába tartozó katonák 1996. szeptember 1-jétől 2001. december 31-ig a Hszt. személyi hatálya alá tartoztak, azaz társadalombiztosítási jogállásuk, szolgálati idejük megítélése sem különbözött pl. a rendőrökétől. Mivel az MTh. hatályon kívül helyezése a Hszt. hatálybalépését megelőző időpontra esett, a korábban ezen törvény hatálya alá tartozókra is ki kellett volna terjeszteni a KPJE hatályát.

Az indítványozó úgy véli, hogy a fegyveres szervek tagjai és a civil szféra munkavállalói (nem a Hszt. személyi hatálya alá tartozó személyi kör) közötti különbségtételre mindenfajta ésszerű magyarázat mellőzésével került sor. A KPJE értelmezése a jogszerző idő elismerésében az általános társadalombiztosítási szabályokra támaszkodik, ek-

képpen érthetetlen a jogegységi határozat szűkítő tartalmú döntése (ld. még 1.1. és 1.3. pontok).

Arra sem talált ésszerű magyarázatot a KPJE indoklásában az indítványozó, hogy a jogszerző idő elismerését miért szűkítette le a jogegységi tanács a meghatározott időszakban szakközépiskolai tanulmányokat folytatókon belül a tanulmányaikat szakmunkásképzést folytató szakközépiskolában végzőkre.

Más indítványozókhöz hasonlóan azt is diszkriminatív-nak tartja, hogy a jogszerző idő csak az MTh. időbeli hatálya alatti időszakokra érvényesíthető.

2.3. Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy a KPJE a már kialakult, az alkotmányos elveknek, követelményeknek megfelelően törvényi szinten szabályozott rendszerbe alkotmányellenesen avatkozott be. Ezzel megsértette az Alkotmánynak a szociális biztonsághoz való jogról szóló rendelkezését (70/E. §), a tulajdonhoz való jogot [13. § (1) bekezdés], valamint a piacgazdaságról szóló rendelkezést [9. § (1) bekezdés].

A szociális biztonsághoz való jog körében az indítványozó – hasonlóan az 1.1. pont utolsó előtti bekezdésében már kifejtettekkel – azzal érvel, hogy a KPJE által jogszerző időnek elismert időszakban járulékfizetésre nem kerül sor, a szakközépiskolások nem voltak biztosítottak.

A többi felhívott alkotmányi rendelkezéssel is ellentétesnek tartja azt, hogy a KPJE több tízezer jogosult vonatkozásában generál a korábbiakhoz képest új igényeket anélkül, hogy ennek ellentételezését megteremtené. Ezzel a társadalombiztosítási rendszer stabilitását, végső soron fennállását veszélyezteti, esetlegesen megghiúsítva a többi jogosult korábbi színvonalon történő ellátását. Mivel az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed a társadalombiztosítási igényekre is, az indítványozó úgy gondolja, hogy a biztosítási jellegű társadalombiztosítási szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének veszélye indokoltá teszi az Alkotmánybíróság beavatkozását.

3. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság két bírása – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján – összesen 30 ügyben kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Az eljárásokat felfüggesztő végzéseikben indítványozták a KPJE alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A kezdeményezésekben előterjesztett kérelmeket az alábbiakban kifejtettek szerint indokolták.

3.1. Az indítványozók mindenekelőtt a jogállamiság alkotmányos alapelvének sérelmét állították, amellyel összefüggésben – megegyezően a 2.1. pontban foglaltakkal – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 8. § (2) bekezdésére, valamint a 47. § (2) bekezdésére hivatkoztak.

A jogbiztonság alkotmányos követelményével összeegyeztethetetlennek tartják azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogértelmező, illetve a jogalkalmazás egységesítését célzó tevékenysége során jogszabályt alkotott. Megítélésük szerint ugyanis a KPJE egy normatartalommal nem rendelkező, csupán elvi iránymutatást meghatározó, a későbbi jog-

alkotást befolyásoló kivánonomra [MTh. 12. e) pont] alapul, amelynek figyelembevételével a jogegységi tanács az irányadó jogszabályokkal ellentétes értelmezésre jutott.

A normavilágosság sérelmét – a 2.1. pontban kifejtettekkel egyezően – a jogegységi határozattal érintett személyi kör, és az MTh. időbeli hatálya tekintetében kimutatható számos bizonytalanságra alapítják a bírák, de ezen túlmenően kitérnek a jogszerző idő alapjául szolgáló képzések jellegére, azok időtartamára, továbbá részletesen kifejti a „szolgálati idő” fogalmi kérdéskörét.

Az indítványozóknak a KPJE meghozatalát követő időszak ítélkezési gyakorlatáról szerzett ismeretei arról tanúskodnak, hogy az eljáró bíróságok eltérően értelmezik a nyugdíjjogosultság szempontjából beszámítható idő mértékét. Egyes ítéletek szerint akár egyetlen, 1977. január 1-je utáni féléves – a tanulmányokat lezáró – időszak elegendő a teljes szakközépiskolai idő beszámítására, mások szerint az ilyen idő egyáltalán nem számítható be, míg a harmadik álláspont csak az 1977. január 1-jét követő időre eső részt engedi beszámítani. A KPJE arra sem tér ki, hogy a tényleges tanulmányi idő számít (ami lehet négy évnél hosszabb), vagy legfeljebb a képesítés megszerzéséhez előírt idő (ami nem lehet több, mint négy év). További bizonytalanságot jelent, hogy az MTh.-ban és a Vhr.-ben nem nevesített szakmát oktató szakközépiskolákban (ld. 1.2. pont második bekezdés) töltött tanulmányi időt szolgálati időnek kell-e minősíteni.

Az indítványozók idézik a KPJE-ben feltett – a későbbiekben általuk megválaszolatlanok tekintett – kérdést: „[...] eldöntendő, hogy a felvetett kérdésben munkaügyi jogvita keretében kell-e határozni, avagy a szolgálati idő megállapítása kizárólag az erre hatáskörrel felruházott nyugdíjmegállapító szervek feladata.” Az indítványozók megítélése szerint félreértésre az adott okot, hogy a vonatkozó jogszabályok [a már nem hatályos, a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. tvr. (a továbbiakban: szolgálati tvr.), valamint a Hszt. és a Hjt.] fogalomhasználata speciális: a munkajogi aspektusból lényeges, foglalkoztatási jogviszonyban töltött időt is – egyébként a nyugdíjjogosultság megállapítása tekintetében releváns – „szolgálati idő” kifejezéssel illetik.

3.2. A kezdeményezést tevő bírák a jogegyenlőség alkotmányos alapelvének sérelmét és a pozitív diszkrimináció tilalmát ugyanazokra az érvekre alapítják, amelyek a 2.2. pontban kerültek összefoglalásra. Következtetésük is megegyező az alkotmányjogi panaszt előterjesztőjével: a KPJE-ben, a Hszt. személyi hatálya alá tartozók tekintetében alkalmazott pozitív diszkrimináció önkényes, ésszerű indok nélküli megkülönböztetést eredményez, így sérti az Alkotmány 70/A. §-át.

3.3. A szociális biztonsághoz való jog, a vásárolt jog, a biztosított minőség és a tulajdonjog védelme körében az indítványozó bírák által kifejtett alkotmányossági aggályok tartalmukban megegyeznek a 2.3. pontban összefoglaltakkal. Ennek alapján azt állítják, hogy a KPJE sérti az

Alkotmány 70/E. §-át, a 13. § (1) bekezdését, valamint a 9. § (1) bekezdését.

III.

1. Az indítványozók által felhívott, illetőleg az ügy elbírálásában releváns alkotmányi rendelkezések a következők:

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

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

„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.”

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

„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.”

„47. § (2) A Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek.”

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

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

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

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

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

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség,

rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

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

2. Az Mth.-nak a KPJE által értelmezett rendelkezése:

„12. A Minisztertanács felhatalmazza a művelődési minisztert, hogy a mezőgazdasági és élelmezésügyi miniszterrel, a pénzügyminiszterrel, az Országos Tervhivatal elnökével, a Minisztertanács Tanácsai Hivatala elnökével, a Szakszervezetek Országos Tanácsával és a Pedagógusok Szakszervezetével egyetértésben a 11. pontban foglaltak megvalósítására a szükséges intézkedéseket tegyék meg, illetőleg a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolákban a szakmunkásképzéssel összefüggő kérdéseket együttes rendeletben szabályozzák.

Ennek során a következő alapelveket kell érvényre juttatni:

[...]

e) a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolák tanulóinak társadalombiztosítási jogállása megegyezik a szakmunkástanulókéval”.

IV.

Az Alkotmánybíróság elsőként abban foglalt állást, hogy az indítványok érdemi elbírálásra alkalmasak-e. Ennek során megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszok nem felelnek meg benyújtásuk törvényi feltételeinek, ezért azokat visszautasította; a többi indítványt érdemi elbírálásra alkalmasnak ítélte.

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

Az alkotmányjogi panasz – hasonlóan a bírói kezdeményezéshez – konkrét normakontroll, azaz konkrét ügyvel kapcsolatban merül fel a jogi szabályozás alkotmányossága. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat mondta ki azt az alapvető tételt, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez a határozat egyúttal leszögezte: „[e] jogorvoslatihoz való alanyi jogosultság ugyanakkor nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe [...]”. (ABH 1991, 272, 281, 282.)

A törvény és az alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapítható: ezen különleges és kivételes jogorvoslati eszköz igénybevétele egyik szükségképpen feltétele az alapjogi sérelem bekövetkezése, vagy legalábbis az a lehetőség, hogy ez a sérelem bekövetkezzék. Az alkot-

mányjogi panasz tehát az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze. A 65/1992. (XII. 17.) AB határozat az alapvető jogok rendeltetésével kapcsolatban hangsúlyozta annak fontosságát, hogy „[...] az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” (ABH 1992, 289, 291.)

A fentiekből következően közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.

A jelen ügyben – jogi képviselője útján – az alkotmányjogi panaszokat egy hatósági jogkörrel rendelkező állami szerv, nevezetesen a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége nyújtotta be.

Az Abtv. hivatkozott rendelkezése értelmében csak az jogosult alkotmányjogi panasz előterjesztésére, akinek a jogsérelme bekövetkezett. A KPJE-vel kapcsolatban benyújtott alkotmányjogi panaszok alapul fekvő eljárásaiban viszont az indítványozót érintően nem állapítható meg alapjogi jogsérelem bekövetkezése.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panaszokat nem jogosult nyújtotta be, és azokat – az Ügyrend 29. § c) pontjára is figyelemmel – visszautasította.

2. A többi indítvány (valamennyi absztrakt normakontroll és a bírói kezdeményezések) körében az érdemi elbírálás alapját, annak szempontjait határozta meg az Alkotmánybíróság. Tekintettel arra, hogy az indítványozók jogegységi határozat alkotmányellenességének megállapítását kérik, az Alkotmánybíróság elsőként – a korábbi gyakorlata során kialakított értelmezésnek megfelelően – saját hatásköre kérdésében fejtette ki álláspontját.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdéséből vezette le, hogy utólagos normakontroll hatáskörében vizsgálat tárgyává teheti a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatát. Az Alkotmánybíróság precedensnek minősülő határozatában leszögezte: az Alkotmánybíróságnak – alkotmányos jogállásából eredő – azon gyakorlatából, hogy utólagos normakontroll hatáskörébe tartozik valamennyi norma alkotmányossági vizsgálata, az következik, hogy hatáskörébe tartozik a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálata, s ha az – a törvény egyéb lehetséges értelmezési tartományától eltérően – alkotmányosértő, akkor annak megállapítása. [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 514.; (a továbbiakban: Abh.).] Az Alkotmánybíróság e döntésében megállapította a 3/2004. BJE jogegységi határozat alkotmányellenességét és határozatának kihirdetése napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság hatáskör-értelmező gyakorlatával összefüggésben már korábban hangsúlyozta: „[a]z Alkotmánybíróságnak saját hatáskörét értelmező határozatai éppen úgy mindenkire nézve kötelezőek, mint bár-

mely más – köztük az ilyen értelmezéssel nyert hatáskörben hozott – határozata. Ebben az értelmezésben az Alkotmánybíróságot egyrészt az vezérli, hogy sajátos feladatának eleget tehesen; másrészt a többi alkotmánybíróság példája, amelyből az Alkotmánybíróság azokhoz a megoldásokhoz csatlakozik, amelyeket szintén az alkotmánybíráskodás feladatellátásához szükséges fejlődése követelt meg.” [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 49.]

2.2. A jelen ügyben a KPJE alkotmányossági vizsgálatát nemcsak absztrakt, hanem konkrét normakontroll hatáskörben is indítványozták.

Az Abtv. 1. §-a sorolja fel részletesen az Alkotmánybíróság hatásköreit. Az Alkotmánybíróság már több döntésében – többek között az Abh.-ban – kifejtette, hogy hatásköreit alkotmányos jogállásával összhangban kell értelmezni (ABH 2005, 504, 511.). Az Abh. ezt az értelmezést – a jogegységi határozat tekintetében – az Abtv. 1. § b) pontjába foglalt hatáskörében eljárva végezte el (ABH 2005, 504.), de nem szolt a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára irányuló egyéb alkotmánybírósági hatáskörökről.

Az Abtv. 1. § b) pontjába foglalt alkotmányellenesség utólagos vizsgálatát az Abtv. 37–43. §-aiban foglaltak részletezik. Ennek keretében az Abtv. nemcsak az absztrakt, hanem a konkrét normakontroll – a bírói kezdeményezés – esetkörét is említi. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli. A bírói kezdeményezés mellett a konkrét normakontroll másik formája az Abtv. 1. § d) pontjában és 48. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz.

A felhívott rendelkezéseket értékelve, a 4/2003. PJE jogegységi határozat alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítványokat és alkotmányjogi panaszokat érdemben elbíráló 70/2006. (XII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította: „[a]z Alkotmány 32/A. § (1) bekezdéséből – a normák absztrakt és konkrét alkotmányossági felülvizsgálatát egyaránt biztosító hatáskörből – az Abtv. idézett szabályaiból, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatában alkalmazott elvből, miszerint az Alkotmánybíróság hatásköreit alkotmányos jogállással összhangban kell értelmezni, következik, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára az Abtv. 1. § b) és d) pontjában meghatározott normakontroll eseteiben (utólagos absztrakt normakontroll, illetve a konkrét normakontroll mindkét formája: a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz alapján is) lehetősége van.” (ABH 2006, 786, 795.)

A fentieket megerősítette a 679/B/2007. AB határozat, amely az 1/2007. PJE jogegységi határozat alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést és alkotmányjogi panaszokat érdemben bírálta el. (ABK 2008. április, 638, 640.)

3. Az előző pontokban kifejtettek tekintetével a jelen ügyben az Alkotmánybíróság a KPJE-t utólagos absztrakt normakontroll, valamint a konkrét normakontroll egyik formája (bírói kezdeményezés) alapján vizsgálni kéri indítványokat érdemben bírálta el.

Az Alkotmánybíróság a KPJE elbírálhatóságáról hozott döntésével kapcsolatban megerősíti az Abh.-ban hangsúlyozott megállapítását: „[...] jelen hatáskör-értelmező döntése (a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálhatósága) ugyanakkor a bírói függetlenséget szélesíti, mivel az eljáró bíró az Abtv. 38. § alapján nemcsak az alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérheti, hanem a számára kötelező valamennyi norma felülvizsgálatát.” (ABH 2005, 514–515.)

V.

Az indítványok megalapozottak.

1. A KPJE olyan alapelveként meghatározott iránymutatás (minisztertanácsi határozat egy pontja) értelmezését fejti ki, amely már a jogegységi határozat meghozatalakor sem volt hatályban (ld. részletesen I/2. pont harmadik és negyedik bekezdés), de a munkajogi és társadalombiztosítási ügyekben eljáró bíróságok – arra az időszakra vonatkozó jogszerző idők tekintetében, amikor az MTh. még hatályban volt – alkalmazták. Az MTh. – a kihirdetési tvr. 2. § (4) bekezdése szerint – nem minősült ugyan jogszabálynak, azonban, mint az államvezetés iránymutatásait tartalmazó minisztertanácsi határozat, kötelező volt az ország egész területén a természetes és a jogi személyekre, valamint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra. A jelen ügyben előterjesztett indítványok az MTh.-ra, s ezen belül is különösen annak 12. e) pontjára vonatkozó indítványi kérelmet nem fogalmaztak meg, határozott kérelmet kizárólag a KPJE-vel kapcsolatban terjesztettek elő.

2. Az MTh. 12. e) pontjában foglalt iránymutatás szerint rendeletalkotás révén el kell érni, hogy a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolák tanulóinak jogállása megegyezzen a szakmunkástanulókéval. A KPJE értelmezése ezzel szemben azon alapul, hogy a jövőbeni jogalkotást segítő, iránymutató alapelv már önmagában normaként rendelkezett az érintett tanulók társadalombiztosítási jogállása azonosságáról.

Amint azt az Abh. tartalmazza: a jogértelmezés alapszabálya, hogy az csak a jogszabály tartalmának feltárását célozhatja, nem vezethet a jogszabály tartalmának módosításával új szabály meghatározására. (ABH 2005, 526.) A KPJE rendelkező része viszont egyrészt olyan személyi kört (fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai) határozott meg, amely az MTh.-ból nem következik, másrészt tartalmi minőségében is különbözik a minisztertanácsi határozat értelmezett pontjától: bizonyos személyek de lege ferenda jogállási helyzetéből kiindulva szolgálati idő be-

számításáról rendelkezik. Ez annyit jelent, hogy a KPJE olyan normatartalmat alakított ki, amely az egyébként normatartalmat nem hordozó MTh. 12. e) pontban sem közvetlenül, sem értelmezés révén nem ragadható meg. Az önálló, és a bíróságokra nézve kötelező erővel bíró normatartalom megjelenése az indítványokkal érintett jogegységi határozatban azt eredményezte, hogy a Legfelsőbb Bíróság túllépte a jogalkalmazás egységét biztosító jogértelmező jogkörének az Alkotmányban meghatározott kereteit.

3. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az MTh. nyomán nem fogadtak el egyetlen olyan jogszabályt sem, amely a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolában töltött időt akár munkajogi, akár társadalombiztosítási (ezen belül: nyugellátási) szempontból jogszerző időnek ismerte volna el. A KPJE indokolása hivatkozik ugyan a Vhr.-re, de a hivatkozott jogszabály a szakközépiskolai tanulók „társadalombiztosítási jogállásának” a szakmunkás tanulókéval való – az MTh.-ban mintegy előrevetített – egyezőségét nem mondja ki, továbbá más olyan szabályt sem tartalmaz, amelyből a jogszerző idő beszámíthatóságára lehetne következtetni.

Az Alkotmánybíróság a fentiekhez kapcsolódva hangsúlyozza: kizárólag a jogalkotó jogosult arra, hogy – a nemzetközi kötelezettségeket is figyelembe véve – bizonyos időtartamokat jogszerző időnek elismerjen. Ezt a jogkört, illetőleg az ebből fakadó jogosítványok gyakorlását nem helyettesítheti sem a bírósági jogalkalmazás, sem a Legfelsőbb Bíróság jogértelmező tevékenysége.

4. A KPJE rendelkező része a jogegységi határozat személyi hatályát – törvényre vagy más jogszabályra való hivatkozás nélkül – a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira állapítja meg. A határozat indokolása viszont már kifejti, hogy a foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó számos törvény közül konkrétan a Hszt. személyi hatályát tartja irányadónak. A személyi hatály meghatározatlansága és esetlegessége azáltal válik nyilvánvalóvá, hogy a KPJE jogértelmezése az MTh. megalkotása (1976.) és hatályon kívül helyezése (1986. ill. 1990.) közötti időszakra nyúlik vissza, amikor mind a munkajogi, mind a társadalombiztosítási jogszabályok a jelenlegitől eltérőek voltak. A személyi hatály szempontjából is meghatározó jogszerzési jogcím vonatkozásában a jogegységi tanács a szolgálati tvr.-nek azt a rendelkezését [33. § (2) bekezdés d) pont] tekintette irányadónak, amely a szolgálati időbe beszámítani rendelte a munkaviszonyban álló dolgozókra irányadó nyugdíjbiztosítási szabályok szerinti jogszerző időt is. Ugyanakkor a KPJE nem állapítja meg, hogy a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolában töltött tanulmányi idő a más foglalkoztatási jogviszonyban állókra is, mint konkrét nyugellátási jogszerzési jogcím vonatkozna, így különösképpen azt sem fejti ki, hogy a Hjt. személyi hatálya alá tartozók (katonák) akár munkajogi, akár társadalombiztosítási szempontból érintettek lennének. Ennek ellenére a KPJE megjelenését követően a bíróságok

számos perben – annak alapján, hogy a szolgálati tvr. a fegyveres erők állományának jogviszonyát is szabályozta – kiterjesztették a jogegységi határozat személyi hatályát a katonákra is.

5. A KPJE-ben tisztázatlan továbbá a „szolgálati idő” fogalma, ebből következően nem világos, hogy munkajogi vagy társadalombiztosítási jellegű a jogegységi határozat normatartalma; esetleg mindkettő releváns. A már nem hatályos, a hivatásos állományra vonatkozó foglalkoztatási jogszabályok ugyanis speciális, a jelenleg bevett fogalmi rendszertől részben eltérő jogi kifejezéseket, terminus technicusokat használtak. A hatályos jogi fogalomrendszerben például már nem ugyanazt jelenti a szolgálati tvr. címében is megjelenő „fegyveres erők” kitétel, mint korábban, és ugyanígy megváltoztak a szolgálati idő számításáról szóló rendelkezések is. Alapvető fogalmi változás, hogy míg a szolgálati tvr. 33. §-a egységesen szolgálati időről rendelkezik, addig a Hszt. szabályozása (326–331. §-ok) differenciál a szolgálati idő és a szolgálati viszonyban eltöltött idő, valamint a szolgálati nyugdíjra jogosultság szempontjából figyelembe vehető idő között.

6. Az előző pontokban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította: a KPJE az önálló – jogszabályi háttérrel nélküli – normatartalom kialakításával túllépte az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében meghatározott, a bíróságok jogalkalmazásának egységét biztosítani hivatott jogértelmezés kereteit. A KPJE ezen túlmenően nem tett eleget az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében meghatározott jogegységesítő funkció alapkövetelményének sem, ugyanis tartalma többféleképpen értelmezhető, s ez a bírósági jogalkalmazásnak – a korábbiakhoz képest is még további – elbizonytalanodását eredményezi.

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

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a KPJE-t az Alkotmány 47. § (2) bekezdésébe ütközőnek minősítette, az indítványozók által felhívott további alkotmányi rendelkezések sérelmét nem vizsgálta.

8. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította a KPJE alkotmányellenességét, azt – az Abtv. 40. §-ának megfelelően – megsemmisítette. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése szerint a megsemmisített KPJE a határozat közzétételének napján veszti hatályát.

9. A bírák indítványaikban a jogegységi határozat alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az alkalmazási tilalom tekintetében kérelmet nem terjesztettek elő. Ugyanakkor az Abtv. 38. § szerinti bírói kezdeményezés hatáskörben eljárva, a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének megállapításakor, indokolt esetben az Alkotmánybíróságnak a kérelemtől függetlenül rendelkeznie kell az alkalmazási tilalomról.

Ha valamely olyan jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állapította volna meg az Alkotmánybíróság, amely a társadalombiztosítási szerv határozathozatalában is releváns, ki kellene mondani az alkalmazási tilalmat, hiszen a szerv határozatának törvényességét felülvizsgáló bírónak a határozathozatal időpontjában hatályos jogszabályokat kell figyelembe vennie.

A jelen ügy tárgya viszont nem jogszabály, hanem a bíróságokra kötelező jogegységi határozat, amely a társadalombiztosítási szervek eljárásában nem bír kötelező erővel. E miatt az alkalmazási tilalom kimondása bírói kezdeményezés esetén jogegységi határozattal összefüggésben nem szükséges, mert az alkotmánybírósági döntést követően az eljárás folytatása során a megsemmisített jogegységi döntés az eljáró bírót nem köti.

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

Budapest, 2009. március 2.

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

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

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

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

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

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a többségi határozat rendelkező részével, de indokolását nem tudom követni.

1. A többség szerint a KPJE egy, a határozatban Mth.-val jelölt, 1976-os minisztertanácsi határozat téves értelmezését adja. Alkotmányellenességének oka az, hogy

az Mth., pontosabban annak 12. § e) pontja, nem tartalmazta azt a szabályt – a szakmunkástanulók és a szakközépiskolákban szakmunkásképzésben résztvevő tanulók azonos társadalombiztosítási jogállását –, melyet a KPJE belőle kiolvasni vél. A korszakban irányadó jogszabályok, így a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről szóló 1974. évi 24. tvr. (a továbbiakban: tvr.) 2. §-a szerint – erre a KPJE indoklása emlékeztet – a Minisztertanács Magyar Közlönyben közzétett határozatai „kötelezőek az ország egész területén a természetes és jogi személyekre” [2. § (4) bekezdés]. A szóban forgó Mth. a Magyar Közlönyben megjelent, így az említett tvr. szerint jogszabálynak („természetes és jogi személyekre kötelezőnek”) számitott. Ennek alapján jutott arra a következtetésre a jogegységi tanács, hogy a szakközépiskolás szakmunkásképzésben töltött idő (hasonlóan a „valódi” szakmunkásképzésben töltöthöz) a Hszt. 326. §-a alkalmazása szempontjából szolgálati időnek számít, jöllehet ezt az Mth. csak az illetékes miniszternek címzett felhívás alakjában tartalmazta, és végrehajtási jogszabály (nem úgy, mint a szakmunkástanulók esetében) nem jelent meg.

A KPJE azonban, szemben a többségi határozattal, nem az Mth. és nem is a sok módosítással egészen 1996-ig hatályos 1971. évi 10. tvr. (a továbbiakban: Szolgálati tvr.) 33. § (2) bekezdése a) pontját értelmezte, hanem a ma hatályos Hszt. 326. és következő §-ait, amelyek a szolgálati idő számítását szabályozzák. A Hszt. 326. § (1) bekezdése szerint a „nyugdíjjogosultság és a nyugdíj mértéke szempontjából a törvény hatálybalépése előtt [1996] a fegyveres szervek állományában hivatásos szolgálati viszonyban eltöltött (...) időt szolgálati viszonyban töltött időnek kell tekinteni” [vö. Hszt. 328. § (1) bekezdés]. A KPJE tehát ennek értelmezése. Mindeközben igaz, hogy a Hszt.-ben szereplő a „fegyveres szervek állományában hivatásos szolgálati viszonyban töltött idő” jelentése a korábban (a Hszt. hatálybalépése, 1996 előtt) hatályban volt jogszabályok, így a Szolgálati tvr. idézett rendelkezése alapján határozható meg. A bírói gyakorlatban vitatott volt, hogy a szakmunkásképzést nyújtó szakközépiskolában töltött idő ugyanúgy szolgálati viszonyban töltött időnek számít-e – aminek azért van jelentősége, mert a Szolgálati tvr. említett 33. § (2) bekezdés a) pontja szerint a hivatásos szolgálati időbe beszámított a nyugdíjjogosultság szempontjából minden, „a munkaviszonyban álló dolgozókra irányadó szabályok szerint” munkaviszonyban töltött idő, így a szakmunkástanulóként töltött idő is.

A többségi határozat ezt az Mth. téves értelmezésének tartja. Szerintem azonban a KPJE a ma hatályos Hszt. 326. és azt követő §-ait nem értelmezte, hanem alkalmazta, mégpedig a korábbi jogszabályok ex post értelmezésével. A szakmunkástanulók és a szakközépiskolások egy csoportjának jogállása közötti különbség kérdése ma, a Hszt. 326–328. §-ai alkalmazásának kérdése, s mint ilyen nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ezen az alapon szerintem a KPJE alkotmányellenessége nem állapítható meg. A KPJE alkotmányellenessége nem alapítható az Alkotmánybíróság szerint téves bírói jogértelmezésre vagy

jogalkalmazásra, hanem egyedül a KPJE bíróságokra kötelező tartalmára. E tartalom szerintem is az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, mert – a jogrendszer időközben bekövetkezett átalakulása miatt – egyenlőtlenül kezel hasonló, vagy azonos csoportba tartozókat. A Szolgálati tvr. hatálya még kiterjedt a fegyveres erők egészére (így a ma külön szabályozott hivatásos katonai szolgálatra is); ennek következtében a valaha azonos jogállású és mai is sokban hasonló szolgálatot ellátók helyzete a nyugdíjjogosultság vagy nyugdíj mértéke tekintetében alkotmányosan igazolhatatlanul különbözik. Az igazolhatatlanul egyenlő kezelés abban is kimutatható, hogy a korabeli (1970–1980-as évekbeli) jogszabályok, az Mth. ellenére, jelentős különbséget tettek társadalombiztosítási szempontból a szakmunkástanulók és a szakközépiskolások között, mivel az utóbbiak tanulói jogviszonyban állva, nem számítottak „dolgozónak”, míg a szakmunkástanulók igen.

Ezért a végeredményt tekintve egyetértek a KPJE megsemmisítésével.

2. Két ponton sem értek egyet viszont a többségi határozat érvelésének második részével, amely a KPJE alkotmányellenességét az Alkotmány 47. § (2) bekezdésére alapítja. Ez nem jelenthet mást, mint hogy a KPJE elfogadásával a jogegységi tanács túllépte a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatai meghozatalára felhatalmazó alkotmányos hatáskörét és ezért a KPJE (mint *ultra vires aktus*) formai okokból alkotmányellenes.

A többségi határozat érvelésében ezzel hallgatólagosan feltételezi, hogy az Mth.-nak (vagy, mint én gondolom, a Hszt. 326. és következő §-ainak) van az Alkotmány által megkövetelt „objektíve helyes” értelmezése, de a KPJE más értelmezést választott, és ezért önmagában (tartalmától függetlenül) alkotmányellenes.

2.1. Először is, az Mth. ma nem lévén hatályos jog, utólagos kvázi-értelmezése (mint erről fentebb szó volt) a Hszt. 326. skk. §-ai alkalmazásának kérdése. Ez pedig – egyébként az Alkotmányt kivéve minden jogi norma esetében – az értelmezéssel együtt egyedül a bíróságok, a bírói gyakorlat (a joggyakorlat) dolga. Az Alkotmánybíróság ezt nem korrigálhatja, csak ha a joggyakorlatban kialakult norma tartalma alkotmányellenes. Formai alkotmányellenesség téves – adott esetben *contra legem* vagy *praeter legem* – jogértelmezésre nem alapozható. Ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság megmondhassa, mi a *contra* vagy *praeter legem* jogértelmezés, előbb szükségképpen meg kell mondania, mi lenne a *secundum legem* értelmezés – de ez nem az Alkotmánybíróság hatásköre.

Az Alkotmánybíróság nem mondhatja meg – az alkotmányos követelmény esetét kivéve, ami itt a KPJE miatt kizárt –, miként kell a bíróságoknak értelmezniük és/vagy alkalmazniuk az Alkotmány alatti („rendes”) jogot. Ha a jogértelmezésnek és jogalkalmazásnak megszilárdult („egységes”) bírói gyakorlata van, akkor ez, a bírói jogértelmezés szerinti jelentés a norma jogi jelentése – aminek helyességét az Alkotmánybíróság nem bírálhatja felül. Az

Alkotmánybíróság feladata az Alkotmány értelmezése és az alkotmányellenes normák megsemmisítése (Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdés). A jogszabályok (jogi normák) értelmezése és alkalmazása végső elemzésben a bíróságok dolga: az Alkotmánybíróság pedig a norma bírói gyakorlatban kialakított és megszilárdult jelentését vizsgálja, és ha a norma tartalmát alkotmányellenesnek találja, megsemmisíti, vagy a jogrendszer kímélete céljából, ha lehetséges, meghatározhatja egy jogi norma Alkotmánynak megfelelő értelmezését (alkotmányos követelmény). Az alkotmányos követelmény azonban az alkotmányellenesség miatti megsemmisítés enyhébb változata és nem a rendes jog értelmezése.

Az Alkotmánybíróság ezért nem teheti meg, hogy a bíróságok gyakorlatában kialakított jogértelmezési gyakorlatot, esetleg *horribile dictu* a bírói jogot, önmagában formai okokból (és nem alkotmányellenes tartalma miatt) nyilvánítsa alkotmányellenesnek, mondván a bíró túlmént a jogértelmezésen és jogot alkotott. Ha valóban ez történt – ami szerintem nem alkotmányellenes, sőt, különösen a magánjogban, de nemcsak ott elkerülhetetlen –, akkor a bíró alkotta jogtartalom alkotmányosságát kell vizsgálni. A bírói jogfejlesztés az alkotmányos államban elkerülhetetlen és szükséges jelenség, amit a bírói függetlenség, és a bíró joghoz kötöttsége valamint a bíróságok („a törvény”) előtti egyenlőség alkotmányos szabályai [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 50. § (3) bekezdés, 57. § (1) bekezdés, 70/A. § (1) bekezdés] együttesen nemcsak szükségszerűvé tesznek, hanem alkotmányosan védenek is.

2.2. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata a bírói jogfejlesztés különleges esete, amennyiben a jogegységi határozatok a bíróságokra jogilag kötelezőek. Ugyanakkor e szabály értelmezése nem választható el attól, hogy a Legfelsőbb Bíróság fő feladata az Alkotmány szerint a „joggyakorlat egységének” biztosítása; a jogegységi határozat pedig ennek eszköze, hiszen a jogegységi határozatok az Alkotmány 47. § (2) bekezdése szerint ezt hivatottak biztosítani. Ezért először a „joggyakorlat egysége” fogalmát kell meghatározni. A „joggyakorlat egysége” azt jelenti, hogy minden jogi kérdést minden bíróság azonosan (ugyanúgy) dönt el – ez lenne a joggyakorlat tökéletes egysége (ami nyilván csak ideál). Ugyanakkor világos, hogy a joggyakorlat egysége követelményének végső alapja nem az Alkotmány 47. § (2) bekezdése, hanem a törvény előtti egyenlőség [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] és az általános egyenlőségi szabály [Alkotmány 70/A § (1) bekezdés és 54. §]. Ha nem lenne az Alkotmány 47. § (2) bekezdése, a „joggyakorlat egysége” a fenti értelemben akkor is alkotmányos követelmény lenne.

Az előbbi meghatározásból következik, hogy a „joggyakorlat egysége” nem csak a szűkebben vett jogértelmezés egységét jelenti, hanem a jogalkalmazás egységét is. Az egységes joggyakorlat a bírák szakmai képzettségének azonossága, a felsőbírói gyakorlat ismerete és meggyőző ereje, a bírák képzése és továbbképzése, és számos egyéb tényező – mint például a jogirodalom – együttes hatására többnyire minden „mesterséges” beavatkozás nélkül ki-

alakul és megszilárdul. Ez a normális eset, a kivétel, ha ennek megteremtéséhez jogegységi határozat szükséges. A jogegységi határozat tárgya tehát minden kérdés, amelyben a bírói gyakorlat („joggyakorlat”) egyébként, jogegységi határozat hiányában, nem lenne egységes. Ezért a jogegységi határozat minden kérdéstről szólhat, ami a joggyakorlatban felmerülhet: nemcsak a jogértelmezésről, hanem a jogalkalmazásról is. A jogegységi határozat, azzal, hogy a bíróságokra kötelező, per definitionem létrehozta a joggyakorlat egységét (a jogegységi határozatban eldöntött kérdésben). Így nehéz elképzelni, hogy bármely jogegységi határozat miként sérthetné az Alkotmány 47. § (2) bekezdését. Másfelől minden alapot megad arra, hogy az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat tartalmát a bírói gyakorlatban megszilárdult hatályos jogi normának tekintse, amelynek tartalmi alkotmányossági vizsgálatára – amint ezt a többségi határozatban idézett korábbi határozataiban az Alkotmánybíróság [42/2005. (XI. 14.) ABH 2005, 504, 514.; 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 786, 818.] kifejtette, az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján van hatásköre.

Budapest, 2009. március 2.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a Határozat rendelkező részével, miszerint a 4/2007. Közigazgatási – polgári jogegységi határozat alkotmánysértő és ezért megsemmisítendő, valamint a rendelkező rész 2. pontjában nevesített alkotmányjogi panaszok visszautasításával.

Ugyanakkor vitatom, hogy az indokolás kizárólag formai alkotmánysértés megállapítására [Alkotmány 47. § (2) bekezdés] szorítkozott. Azt nem vitatom el, hogy az Alkotmánybíróság „következetes gyakorlata” [inkább általános, ugyanis vannak kivételek: 20/2006. (V.31.) AB határozat, ABH 2006. 315.; 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007. 65; 1/2008. (I. 11) AB határozat, ABK 2008. január 4.] valóban az, amit a Határozat kifejt, nevezetesen: „... ha az indítvánnyal támadott jogszabályt, vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, akkor a további alkotmányi rendelkezések sérelmét érdemben nem vizsgálja.” [Határozat V/7. pont]

Véleményem szerint a jogegységi határozatok alkotmánybírói felülvizsgálata esetében e gyakorlat merev (automatikus) alkalmazása az Alkotmánybíróságot sajátos „határőr szerepbe” kényszerítené (a jogegységi határozat túllépte alkotmányos határait, jogszabályi formát öltött...) indokolatlanul leszűkítené általános alkotmányvédelmi szerepét, amit az Alkotmánybíróság egyébként hangsúlyozni szokott.

Álláspontom indokolásához szükséges felidézni – a Határozathoz képest részletesebben – az Alkotmánybíróságnak a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálatát megalapozó hatásköri önértelmezéseit.

A Határozatban is hivatkozott Abh., a jogegységi határozat alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságát, az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésére alapította. Az Alkotmánybíróság az Abh-ban kifejtette, hogy a jogegységi határozat által értelmezett pozitív jog a jogegységi határozat Alkotmányban biztosított kötelező ereje folytán bírói jogként, jogi normaként lesz tárgya az alkotmányossági vizsgálatnak: „Jogegységi határozat az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdés alapján válik az alkotmányossági vizsgálat tárgyává. Az Alkotmánybíróság tehát az Abtv.-ben nevesített utólagos normakontroll hatáskörében vizsgálja felül a jogegységi határozat alkotmányosságát.” (ABH 2005, 504, 514.)

Az Abh. alapvetően az absztrakt utólagos normakontroll hatáskörébe helyezte a jogegységi határozatot, ugyanakkor már kiutalt a konkrét utólagos normakontroll hatáskörének gyakorolhatóságára is, egyben e hatáskör gyakorlását a bírói függetlenség garanciájaként is értelmezve: „Az Alkotmánybíróság jelen hatáskör-értelmező döntése (a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálhatósága) ugyanakkor a bírói függetlenséget szélesíti, mivel az eljáró bíró az Abtv. 38. §-a alapján nemcsak az alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérheti, hanem a számára kötelező valamennyi norma felülvizsgálatát.” (ABH 2005, 504, 514–515.)

Kétségtelen, hogy az Abh. az alkotmányossági felülvizsgálat alkotmánybírósági nézőpontját alapvetően a formai alkotmányvédelemre helyezte, ún. „eloldódás” mércéjével: „... esetről dönthető el, hogy a jogegységi határozat önálló jogszabályi tartalommal eloldódott-e az értelmezett jogszabálytól vagy sem.” (ABH 2005. 505, 514.) Ki kell hangsúlyozni: az Alkotmánybíróság e kifejezéssel csak a formai alkotmányvédelem megállapíthatóságára utalt, s nem a jogegységi határozat felülvizsgálatának alkotmányossági feltételére, amint ezt a 70/2006. (XII. 13.) AB határozathoz fűzött különvélemények fejtegetik. (ABH 2007. 786, 804–816.)

A Határozatban hivatkozott 70/2006. (XII. 13.) AB határozat tette egyértelművé, hogy az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdéséből levezett utólagos normakontroll hatásköréből az Abtv. 1. § *b)* és *d)* pontjában meghatározott absztrakt és konkrét normakontroll keretében a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálata ugyanúgy, mint a jogszabályok (az állami irányítás egyéb jogi eszközei) alkotmányossági felülvizsgálata nemcsak formai, hanem tartalmi felülvizsgálatot is jelent. „Az Alkotmánybíróság mindenképp előtt leszögezi: nem feladata annak eldöntése, hogy a Legfelsőbb Bíróság a jogegységi határozat meghozatala során helyesen mérlegelt-e a különböző jogértelmezések között... Az alkotmánybírósági ellenőrzés kizárólag azon alapulhat, hogy a jogegységi határozat sérti az Alkotmány valamely rendelkezését.” (ABH 2007. 786, 796.) A hivatkozott határozat (V. pontjában) az Alkotmánybíróság a 4/2003. PJE határozat tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatát az Alkotmány 2. §

(1) bekezdése, az Alkotmány 50. § (3) bekezdése, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján elvégezte és megállapította az alkotmányvédelem hiányát.

Itt kívánom megjegyezni, hogy a jogegységi határozat rendelkező részében adott (normatív) értelmezés az alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgya. Amennyiben az Alkotmánybíróság ezt az értelmezést akár csak formai, akár csak tartalmi, vagy mindkét okból alkotmányvédelemnek találja, nemcsak a jogegységi határozat rendelkező részét, hanem annak indokolását is megsemmisíti. Az alkotmányossági vizsgálat a jogegységi határozat rendelkező részére irányul, de a (kötelező) értelmezést alátámasztó indokolás, ha nem is önállóan, de a rendelkező résszel összefüggésben része az alkotmánybírósági felülvizsgálatnak.

A jogegységi határozat alkotmánybírósági felülvizsgálata tehát az Alkotmány 47. § (2) bekezdése mellett – az indítvány(ok) függvényében – a felhívott alkotmányi rendelkezésekre tekintettel vagy csak formai vagy formai és tartalmi, vagy csak tartalmi vizsgálatot egyaránt eredményezhet. Amennyiben az indítványozó kizárólag az Alkotmány 47. § (2) bekezdésére alapította a vizsgálni kért jogegységi határozat alkotmányvédelem voltát, az Alkotmánybíróság nyilvánvalóan nem terjeszkedhet túl az indítványon. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja a 47. § (2) bekezdésének sérelmét, ez nyilvánvaló és elégséges alap a jogegységi határozat megsemmisítésére. Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése alapján az alkotmányvédelem a Legfelsőbb Bíróság alkotmányvédelem hatáskörgyakorlását jelenti. A jogegységi határozat alkotmányos funkciója az Alkotmányban jogalkotó hatáskörrel felruházott állami szervek által, ugyancsak az Alkotmányban meghatározott formában kibocsátott jogszabályok értelmezése útján az egységes bírói jogalkalmazás biztosítása. A Legfelsőbb Bíróságnak nincs jogszabályalkotásra alkotmányos felhatalmazása. Következésképpen az értelmezett jogszabályt tartalmában kiegészítő, quasi jogszabály, a Legfelsőbb Bíróság által jogegységi határozati formában történő kibocsátása, sérti az Alkotmánynak a jogalkotói hatalmat biztosító, meghatározó rendelkezéseit.

Az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének sérelme tehát kizárólag a Legfelsőbb Bíróságnak a jogegységi határozat általi a jogszabályalkotási hatáskörbe való „átlépése” alapozza meg.

Abban az esetben azonban, ha az indítvány(ok) a formai alkotmányvédelem túl, egyéb alkotmányossági rendelkezések megsértésére is utalnak, kizárólag formai alkotmányvédelem megállapító, a tartalmi alkotmányossági vizsgálatról – mint ebben az esetben is – az Alkotmánybíróság „következetes gyakorlatára” hivatkozva, automatikusan eltekinteni, a jogegységi határozat alkotmánybírósági felülvizsgálatát indokolatlanul leszűkíteni.

Figyelemmel arra, hogy a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálatának gyakorlatát az Alkotmánybíróság most alakítja ki, (s remélve a majdani következetes gyakorlatot), az Alkotmánybíróságnak a jogegységi határozat felülvizsgálata esetében is hangsúlyozott alkotmányvédelmi szerepével az lenne összhangban, ha az indítvány

nyozott formai és tartalmi alkotmányossági vizsgálat esetében a formai alkotmánysértést megállapítva, nem állna meg – hangsúlyozom automatikusan, kizárólagos precedenst teremtve (ugyanis konkrét esetben ez is lehet elégséges megoldás), – hanem jellemzően és nemcsak akkor térne rá a tartalmi vizsgálatra, ha a jogegységi határozat az Alkotmány 47. § (2) bekezdését nem sérti, hanem akkor is, ha megállapította a formai alkotmánysértést.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi alkotmányossági vizsgálat keretében már mérlegelhet úgy, hogy alkalmazza az „alkotmánysértési minimum” elvét, s adott esetben egy tartalmi alkotmánysértést megállapítva a további vizsgálatától eltekint.

Ebben az ügyben is így kellett volna az Alkotmánybíróságnak eljárnia. Az indítványozók nemcsak az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének sérelmére hivatkoztak, hanem a jogegységi határozatnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a 70/A §-ába, és a 70/E. §-ába való ütközését is feltételezték.

A kizárólag formai alkotmánysértés megállapítása eredményezte, hogy a Határozat a 47. § (2) bekezdése keretébe értelmezett egy „quasi mulasztást” is, ahelyett, hogy a 47. § (2) bekezdésének a sérelme mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe való ütközést vizsgálva foglalt volna állást.

Miután a Határozat megállapította az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének sérelmét (lényegében az általam is kifejtett értelmezés alapján) még hozzátette: „A KPJE ezen túlmenően nem tett eleget az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében meghatározott jogegységesítő funkció alapkövetelményének sem, ugyanis tartalma többféleképpen értelmezhető és ez a bírósági jogalkalmazásnak – a korábbihoz képest – még további elbizonytalanodását eredményezi. „

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat felülvizsgálatára irányuló hatáskörét megalapozó határozataiban a 47. § (2) bekezdését csak az „eloldódás” összefüggésében értelmezi. A Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy milyen (jogi) formában eszközzel kíván eleget tenni az alkotmányos feladatának; amennyiben a jogegységi határozati formát választja, az Alkotmánybíróság annak tartalmi és formai felülvizsgálatát végzi el.

Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése alapján, ha a Legfelsőbb Bíróság által a jogegységesítés eszközeként választott jogegységi határozat e funkciót nem tölti be, többértelműsége, vagy más alkotmányi rendelkezés(ek) megsértése okából, nem a hivatkozott alkotmányi rendelkezés [47. § (2) bekezdése] sérül – és egyébként is, mint utaltam rá, hogy milyen eszközt választ a Legfelsőbb Bíróság, az Alkotmánybíróság által nem felülvizsgálható –, hanem az adott esetben a jogbiztonság jogállami követelménye, az Alkotmány 2. § (1) bekezdése.

A Határozatnak ezt kellett volna megállapítania.

Budapest, 2009. március 2.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek azzal, hogy a KPJE az önálló – jogszabályi háttérrel nélkülöző – normatartalom kialakításával túllépte az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében meghatározott, a bíróságok jogalkalmazásának egységét biztosítani hivatott jogértelmezés kereteit.

Nem értek egyet azonban azzal, hogy az Alkotmánybíróság ezen a megállapításon túlmenően is vizsgálódott – az indokolás V. 4. és 5. pontjában – a KPJE indokolása egyes megállapításait illetően. Véleményem szerint az adott esetben erre nem volt szükség, de lehetőség sem.

Jogegységi határozat indokolása önmagában nem lehet tárgya a jogegységi határozat alkotmányellenessége utólagos vizsgálatának. Ezért szerintem a többségi döntés a jelen esetben nem vizsgálhatta volna, hogy a KPJE a jogbiztonság követelményét sérti-e.

Az Alkotmánybíróság 70/2006. (XII. 13.) AB határozata szerint az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének sérelmét jelenti, ha a jogegységi határozat a jogszabály (jellemzően törvény) értelmezése helyett annak módosítását, kiegészítését tartalmazza; az Alkotmánybíróság e határozatában kiegészítette a jogegységi határozat, mint sajátos jogi norma feletti – kizárólag alkotmányossági – felülvizsgálatra irányuló hatáskörét (ABH 2006, 786, 801.).

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 32. § (1) bekezdése szerint a jogegységi határozat hozatalára irányuló indítványban az indítványozónak meg kell jelölnie, hogy milyen kérdésekben és mely okokból kéri a jogegységi tanács határozatának meghozatalát. A (4) bekezdés szerint az indítvány alapján a jogegységi tanács határozatot hoz. A jogegységi határozatát „A Magyar Köztársaság nevében” hozza és azt a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. A kialakult gyakorlat szerint a jogegységi tanács a jogegységi határozatban eldöntendő jogkérdésben a jogegységi határozat rendelkező részében foglal állást – a határozatban kifejtett indokok alapján. Ebből az következik, hogy az Alkotmánybíróságra tartozó annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy a jogegységi határozat a jogszabály értelmezése helyett annak módosítását, kiegészítését tartalmazza-e, a jogegységi határozat rendelkező részének vizsgálata szükséges. Az Alkotmánybíróság eljárása szempontjából nincs meghatározó jelentősége annak, hogy a jogegységi tanács milyen indokok alapján jutott a határozata rendelkező részében megjelenő döntésre. A jogegységi határozat, mint sajátos jogi norma a rendelkező részében hordozza normatartalmát. Jogegységi határozat indokolásának önálló felülvizsgálatára véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

Ezért az Alkotmánybíróság jelen határozatának nem kellett volna tartalmaznia az indokolás V. 4. és 5. pontjában foglalt megállapításokat.

Budapest, 2009. március 2.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 78/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 27. számában.

24/2009. (III. 6.) 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 413/2007. (X. 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 eljárást kezdeményező magánszemély, kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 413/2007. (X. 18.) 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 azzal, hogy az Országgyűlés alkotson törvényt a népszavazásra kerülő kérdések társadalmi szintű megvitatásáról annak érdekében,

hogy a szavazó állampolgár minél jobb, megalapozottabb döntést hozhasson?”

Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a kezdeményezés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 28/C. § (5) bekezdésének c) pontjában foglalt tilalomba ütközik, melynek értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről.

Az OVB határozata indokolásában kifejtette, hogy a kezdeményező olyan kérdésben kíván népszavazást, amely érinti a népszavazás jogintézményének alkotmányos rendjét, lebonyolításának alapvető szabályait. Az OVB utalt arra, hogy ha a népszavazási kérdések társadalmi szintű megvitatása törvényi kötelezettség lenne, akkor az kiszámíthatatlan következményekkel járna a népszavazás Alkotmányban foglalt kezdeményezésre, eredményességre vonatkozó szabályaira és határidőire.

Az OVB megállapította továbbá, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés az egyértelműség követelményének sem felel meg. Nem állapítható meg ugyanis, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlést milyen konkrét jogalkotási kötelezettség terhelné. A népszavazási kérdések társadalmi szintű megvitatása olyan általános megfogalmazás, amely a törvényalkotó számára csak a törvény tartalmát szabja meg, így nem derül ki az sem, hogy az új jogintézmény miként viszonyulna a népszavazási eljárásban is alkalmazott kampányhoz.

Az indítványozó kifogásában kifejtette, hogy álláspontja szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés nem érinti az Alkotmány népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseit, érvényes és eredményes népszavazás esetén nem válna szükségessé azok módosítása. Véleménye szerint nem helytálló az OVB azon érvelése, mely szerint az új jogintézmény törvényi szabályozása kiszámíthatatlan következményekkel járna a népszavazás Alkotmányban foglalt kezdeményezésre és eredményességre vonatkozó szabályaira és határidőire. Az indítványozó érvelése szerint az új jogintézmény törvényi szabályozása nyilvánvalóan kiszámíthatóbb helyzetet eredményez, a jelenlegi – törvénnyel nem szabályozott – helyzethez képest, a törvényi szabályozás Alkotmánnyal és hatályos „jogsabályi környezettel” való összhangjának a megteremtése pedig a törvényalkotó kötelezettsége.

A kifogást tevő szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés egyértelmű és világos, azt célozza, hogy a népszavazásra feltett kérdések széles körűen megvitatásra kerüljenek. Az ehhez szükséges részletszabályok megalkotása az Országgyűlés feladata, a kezdeményezésben szereplő kérdés természetszerűleg nem terjedhet ki a szabályozás mikéntjére.

Az indítványozó – a kifejtettekre tekintettel – azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítése érdekében tegye meg a „szükséges lépéseket”.

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 határozatban, 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 a vizsgált ügyben megállapította, hogy az OVB kifogással támadott határozata érdemben megalapozott, ezért azt helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság osztotta az OVB-nek a kifogással támadott határozat indokolásában kifejtett azon álláspontját, hogy a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – több határozatában kifejtett – álláspontja szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 571, 575.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895–896.].

Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlés Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ebből következően a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kell, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, úgy 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.]

A vizsgált esetben, az OVB határozati indokolása helytállóan állapítja meg, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdésben megtartott eredményes népszavazás alapján az

Országgyűlés számára nem lenne egyértelmű, hogy milyen jogalkotásra köteles. A kérdésben szereplő „társadalmi szintű megvitatás” fogalma többféleképpen is értelmezhető, a törvényalkotó számára nem egyértelmű sem az, hogy a népszavazási eljárás mely szakaszában kell az új jogintézményt szabályozni, sem pedig az, hogy mi a jogkövetkezménye a társadalmi vita elmaradásának.

3. Az Alkotmánybíróság az OVB Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *c*) pontjához kapcsolódó határozati indokolására vonatkozóan ugyanakkor megjegyzi, hogy álláspontja szerint a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésből nem következik a népszavazás Alkotmányban foglalt rendelkezéseinek a módosítása.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *c*) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről. A kezdeményezésben szereplő kérdés az országos népszavazásra vonatkozó konkrét hatályos alkotmányi rendelkezést közvetlenül nem érint.

Az Alkotmánybíróság tehát – az OVB határozati indokolásától eltérően – úgy ítélte meg, hogy a kérdés nem ütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *c*) pontjában foglalt alkotmányi tilalomba. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, így az OVB kifogással támadott határozata – az említett alkotmányi tilalom fennálltának hiányában is – érdemben megalapozott.

Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek alapján a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

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

Budapest, 2009. március 3.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1325/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 27. számában.

25/2009. (III. 12.) AB határozat**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 148/2007. (V. 31.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közönlönyben közzéteszi.

Indokolás**I.**

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a Magyar Nyugdíjasok Pártja képviseletében benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette a 148/2007. (V. 31.) OVB határozatával. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e Ön, hogy a 13. havi nyugdíj a rendes nyugdíjba kerüljön beépítésre?”

Az OVB azt állapította meg, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért hitelesítésének akadálya nincs.

Az OVB határozata ellen a törvényben írt határidőn belül magánszemély kifogást nyújtott be. A kifogás szerint az országos népszavazási kezdeményezés az Alkotmánynak a költségvetésről való népszavazás tilalmát megfogalmazó 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjába ütközik. Azzal érvel, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 1. § (1) bekezdése szerint a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése és fejlesztése az állam feladata, amely a nyugellátások kifizetését akkor is biztosítja, ha a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai meghaladják a bevételeket. A költségvetési törvény rendelkezik a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetéséről, tételesen meghatározva annak bevételi és kiadási főösszegét. Állítja, hogy a 13. havi nyugdíjnak a rendes nyugdíjba való beépítése, bár technikai jellegű módosítás és a költségvetés Nyugdíjbiztosítási Alapjának a kiadási főösszegét, illetve az ellátások kiadási oldalán szereplő 13. havi nyugdíj kiadási összegét sem módosítaná, mégis olyan mértékű átcsoportosítást igényel, amely a költségvetést jelentős mértékben érintené.

A kifogás szerint a kezdeményezést azért sem lehet hitelesíteni, mert az indítvány benyújtásakor hatályos szabá-

lyozás alapján nem dönthető el, hogy mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást. Végül úgy véli a kifogás: nem állapítható meg a feltett kérdés alapján, hogy mit ért a kérdés feltevője „rendes” nyugdíj alatt. A rendes nyugdíj kategóriáját egyetlen jogszabály sem ismeri, törvény az egyes nyugdíjra való jogosultság típusait határozza meg. Ennek következtében sem a választópolgár, sem a jogalkotó számára nem egyértelmű, hogy mit ért a kérdés feltevője rendes nyugdíj alatt.

II.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h)* pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a rajta szereplő kérdés hitelesítéséről való döntés során az OVB az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörében eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. A kifogás úgy véli, hogy a kezdeményezés nem felel meg az egyértelműség követelményének.

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.;

84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABK 2008. június, 861, 865.]

A kezdeményezés a 13. havi nyugdíjnak a rendes nyugdíjba kerülő beépítésében kér állásfoglalást, szavazást. Az OVB döntésének időpontjában a Tny. 6/A. § (2) bekezdése alapján a tizenharmadik havi nyugdíj összege a tárgyév november hónapjára járó nyugdíj összegével volt azonos, 2009. január 1. napjától viszont a Tny. 6/A. § a következőként rendelkezik:

„(2) A tizenharmadik havi nyugdíj összege a tárgyév november hónapjára járó nyugellátás összegével azonos, de nem lehet több a (3) bekezdésben meghatározott összeghatárnál.

(3) A tizenharmadik havi nyugdíj éves összeghatára 2009. évben 80 000 forint, azt követően az összeghatár évente a Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvényben kerül meghatározásra.”

A tizenharmadik havi nyugdíj kiszámításának a módját a törvényalkotó a kezdeményezés benyújtását követően lényegesen megváltoztatta, nem várható el a választópolgároktól, hogy ennek hatásait, következményeit ismerjék, azokról egyértelműen állást foglaljanak. A tizenharmadik havi nyugdíj összegének a módosítására is figyelemmel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kezdeményezésben használt fogalmak: a „rendes nyugdíj”, a 13. havi nyugdíjnak a „beépítése” sem egyértelműek sem a választópolgár, sem a törvényalkotó számára. A kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette a 148/2007. (V. 31.) OVB határozatot és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította. Az OVB határozat megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság a kifogás további részét érdemben nem vizsgálta.

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

Budapest, 2009. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 714/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 29. számában.

26/2009. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az OVB 203/2008. (VI. 25.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Egy magánszemély 2008. május 27-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „Egyet ért-e Ön azzal, hogy magyar termőföld állandó jelleggel legalább 10 év óta nem itt lakó külföldi állampolgárnak ne legyen eladható?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 203/2008. (VI. 25.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta. A határozat indokolása szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek, mely szerint a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az OVB határozatában tükröződő álláspont szerint a kérdés nem egyértelmű, mivel „nem dönthető el, hogy a »10 év óta nem itt lakó külföldi állampolgár« tekintetében a magyarországi lakóhelyet vagy a termőföld helye szerinti települési lakcímet követel majd meg az eredményes népszavazás alapján létrehozott új szabályozás.”

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a kezdeményező kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2008. évi 94. számában, 2008. június 27-én jelent meg. A kifogás 2008. július 10-én, a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogásban a kezdeményező előadta, hogy álláspontja szerint a kérdés „teljesen egyértelmű, hiszen külföldi állampolgárról tesz a kérdés említést, tehát az is nyilvánvaló, hogy az ittlakás kérdése alatt a Magyarországon történő lakást kell érteni.”

II.

1. Az Alkotmány figyelembe vett rendelkezései:

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

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

2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

3. A Ve. alkalmazott szabályai:

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

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

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

III.

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 hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az OVB határozatában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményének. Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta

megalapozottnak, és az OVB 203/2008. (VI. 25.) határozatát az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2009. március 10.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 877/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 29. számában.

27/2009. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 350/2008. (XI. 14.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Magánszemély 2008. október 29-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív min-

tapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyet ért-e Ön azzal, hogy előre hozott országgyűlési képviselő választás legyen?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 350/2008. (XI. 14.) OVB határozatával az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § a) pontja alapján megtagadta. Az OVB a határozat indoklásában az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés d) pontjára hivatkozott, mely szerint az országgyűlési képviselők választását a köztársasági elnök tűzi ki, illetve hivatkozott az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésére is, melynek megfelelően országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a kezdeményező kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a 350/2008. (XI. 14.) OVB határozat ellen. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2008. évi 160. számában, 2008. november 14-én jelent meg. A kifogás 2008. november 19-én, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogás benyújtója szerint nem helytálló az OVB határozatban az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés d) pontjára való hivatkozás, hiszen a kérdésben sem időpont, sem a kitűzésre vonatkozó adat nem szerepel, így a kérdés nem korlátozza a köztársasági elnök hatáskörét. Hivatkozik továbbá az Alkotmány 2. § (2) bekezdésére, melynek megfelelően a nép választott képviselői útján és közvetlenül gyakorolja a hatalmát, utóbbinak a példája szerinte az országos népszavazás, melyből az Országgyűlés ki van zárva, így hibás az OVB-nek az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésére alapított indoka.

II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„28. § (2) Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejártá előtt is.”

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

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

(...)

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

e) az Országgyűlés feloszlásáról,

(...)

„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 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, (...)

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (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.].

2. Az Alkotmánybíróság a 350/2008. (XI. 14.) OVB határozattal összefüggésben megállapította, hogy az országos népszavazásra irányuló kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, ezért a kérdés nem felel meg az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelménynek.

Előrehozott választás tartására csak az Országgyűlés feloszlásával/feloszlatásával, illetve választás kiírásával kerülhetne sor. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés e) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tar-

tani az Országgyűlés feloszlásáról. Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése értelmében az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejártá előtt is; illetve az Országgyűlést – választások egyidejű kitűzése mellett – a köztársasági elnök oszthatja fel [Alkotmány 28. § (3) bekezdés]. A választások kiírásának jogköre szintén 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 kifogás benyújtója által feltett kérdés tehát a köztársasági elnök hatáskörét is érinti, így országos népszavazás tárgya nem lehet.

A kifogás benyújtója hivatkozott az Alkotmány 2. § (2) bekezdésére is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatára, mely szerint „a parlamentáris kormányformának a képviselőlet útján való hatalomgyakorlás a meghatározó formája. A közvetlen hatalomgyakorlás ebben az alkotmányos berendezkedésben szükségszerűen kiegészítő, másodlagos forma. Az Alkotmány módosítása után is meghatározó jellegű az a korábbi alkotmánybírósági határozatokban kifejezésre juttatott álláspont, mely szerint az Alkotmány a képviselőleti és a közvetlen hatalomgyakorlás között nem osztja meg a hatásköröket úgy, hogy meghatározott kérdések csak az egyikre vagy csak a másikra tartoznának.” (ABH 1999, 261.)

A kifejtettekre 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 350/2008. (XI. 14.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2009. március 9.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1303/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 29. számában.

28/2009. (III. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 351/2008. (XI. 14.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 351/2008. (XI. 14.) OVB határozatában megtagadta két magánszemély által közösen benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a hitelesítését. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e azzal, hogy törvény rendelkezzen arról, hogy országos és helyi népszavazás, illetve országos és helyi népi kezdeményezés során aláírást csak olyan személy gyűjthessen, akit a területi választási bizottság aláírásgyűjtőként gyilvántartásba vett?”

Az OVB a határozatának az indokolásában megállapította, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ának (1) bekezdése alapján a népszavazásra feltenni kívánt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A kérdésben szereplő „gyilvántartás” fogalom tartalma azonban sem a választópolgárok, sem a jogalkotó számára nem meghatározható. Rámutatott arra is, hogy az OVB-nek a benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítésére vagy a hitelesítés megtagadására van hatásköre, de nem jogosult arra, hogy a kérdés – akár elírási – hibáit kijavítsa.

Az OVB határozata ellen a kezdeményezők a törvényes határidőn belül kifogást nyújtottak be. A kifogást benyújtók álláspontja szerint az OVB eljárásával (a honlapon az ülés napirendje nem jelent meg, így a kezdeményezők nem tudtak az ülésen megjelenni, adott esetben az olvasásban az OVB tagjainak segíteni) az 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 3. § *c)–e)* pontjaiban foglaltakat megsértette, amikor a kifogásolt szövegrészt az OVB pontatlanul olvasta el, illetve a kérdés írott szövegét „félreolvasta”, mintha az nem lenne közérthető.

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.

2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az OVB határozata megalapozott. A népszavazási kérdés a kifogást tévők érveivel ellentétben – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396, 405.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.] – nem egyértelmű. Az egyértelműség követelménye érvényesülésének alapvető feltétele az, hogy a kérdés olvasható legyen. [12/2009. (II. 13.) AB határozat, MK 2009. 4378–4379.] Emiatt az Alkotmánybíróság a 351/2008. (XI. 14.) OVB határozatot – részben eltérő indokok alapján – helybenhagyta.

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

Budapest, 2009. március 10.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1319/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 29. számában.

29/2009. (III. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Kovács Péter* és *dr. Balogh Elemér* alkot-

mánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 7. § (3) bekezdésének *c*) pontja alkotmányellenes, ezért azt 2009. december 31. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendeléséről, forgalmazásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendelet 13. § (3) bekezdésének *e*) pontja alkotmányellenes, ezért azt 2009. december 31. napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 4. és 17. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója bevezetéséről szóló 42/1995. (XI. 14.) NM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az egyes személyazonosításra alkalmatlan ágazati (egészségügyi, szakmai) adatok körének meghatározására, gyűjtésére, feldolgozására vonatkozó részletes szabályokról szóló 76/2004. (VIII. 19.) ESzCsM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány 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 egyes rendeletek egészségügyben történő adatkezelésre vonatkozó rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. Az Alkotmánybíróság az indítványokat a szoros tárgyi összefüggésre tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. Az egyik indítványozó egyrészt az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 4. § (2) bekezdése, másrészt az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendelkezéséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsMr.) 7. § (3) bekezdés c) pontjából a „beteg nevét, lakcímét, születési idejét” szövegrész alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a megjelölt rendelkezések mind formai, mind tartalmi szempontból alkotmányellenesek. Formai szempontból azért, mert megsértették az Alkotmány 8. § (2) bekezdését: a személyes adatok védelméhez való alapvető jogra vonatkozó szabályokat nem törvény, hanem rendelet tartalmazza. Az indítványozó hivatkozott a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (3) bekezdésére is, melynek értelmében kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.

Tartalmilag azért tartotta alkotmányellenesek az indítványozó a támadott rendelkezéseket, mert azok – figyelemmel az Avtv. fent megjelölt szabályára – nem felelnek meg a célhoz kötöttség és az adatbiztonság elvének. Az ESzCsMr. támadott rendelkezése kapcsán kifejtette, hogy az orvosi vényeken fel kell tüntetni a beteg alapvető személyi azonosító adatait, továbbá – a társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESzCsM rendelet 1. § (3) bekezdése alapján – a betegség azonosítására alkalmas BNO kódot. Az így összekapcsolt adatok az Avtv. 2. § (2) bekezdés b) pontja értelmében különleges személyes adatnak minősülnek. Ebben az esetben is kötelező adatkezelésről van szó, hisz a beteg csak akkor jut hozzá a gyógyszerhez, ha a vényen a rendeletekben meghatározott adatok szerepelnek. Az indítványozó szerint a vényen feltüntetett adatok kezelésére vonatkozó szabályok sértik az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, mert bár a finanszírozási szabályok ellenőrizhetősége (mint cél) érdekében szükséges lehet az adatkezelés, emellett az is követelmény, hogy csak azokat az adatokat lehessen kezelni, amelyek e cél eléréséhez elengedhetetlenül szükségesek. Az indítványozó szerint ehhez elegendő lenne, ha a vényen csak a beteg TAJ száma és a BNO kód szerepelne. Ezáltal be lehetne azonosítani a beteg személyét és a betegségét is, de ezek nem bárki, hanem csak az erre jogosultak számára biztosítanak a személyazonosság megismerhetőségét. További hiányossága a szabályozásnak, hogy nem tesz különbséget a feltüntetendő adatok tekintetében a közfinanszírozott és a nem közfinanszírozott gyógyszerek között, ez utóbbi esetben a BNO kód feltüntetése törvényesen nem indokolható.

Az indítványozó végül hivatkozott a jogállamiság és a jogbiztonság elvére, mely jelen esetben szerinte azáltal sé-

rül, hogy az „állami jogalkotó szervek jogszabálysértő módon és tartalommal alkotnak jogszabályt”, illetve nincs koherencia a jogszabályok között.

3. Egy másik indítványozó támadta a Kr. 4. és 17. §-ait, az egyes személyazonosításra alkalmatlan ágazati (egészségügyi, szakmai) adatok körének meghatározására, gyűjtésére, feldolgozására vonatkozó részletes szabályokról szóló 76/2004. (VIII. 19.) ESzCsM rendeletet, a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója bevezetéséről szóló 42/1995. (XI. 14.) NM rendeletet (a továbbiakban: NMr.), végül a társadalombiztosítási támogatással rendelhető, illetve kölcsönözhető gyógyászati segédeszközökről, a támogatás összegéről és mértékéről, valamint a rendelés, forgalmazás, kölcsönzés és javítás szakmai követelményeiről szóló 19/2003. (IV. 29.) ESzCsM rendelet 7. § (4) bekezdés e) pontját. Hivatkozva az Avtv. 2. § (2) bekezdés a) és b) pontjaira, valamint 3. § (1) bekezdésére előadta, hogy sérül az Alkotmány 35. § (2) bekezdése és 37. § (3) bekezdése. Álláspontja szerint ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság elvével, hogy a jogalkotó összemosza a személyes adatok és a különleges adatok kezelésének szabályait, és sérül az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében megfogalmazott személyes adatok védelméhez való jog is.

Az indítványozó szerint amellet, hogy a kötelező adatkezelésről nem törvény rendelkezik, nincs szabályozva a megjelölt rendeletekben a kezelendő adatok megismerhetősége, illetve az adatkezelés időtartama sem. A finanszírozónak csak az általa finanszírozott ellátásokról kellene tudomást szereznie; a vényköteles, de társadalombiztosítási támogatással nem rendelkező gyógyszerek esetében a betegek különleges adatai jogviszony hiányában kerülnek a társadalombiztosítási szervek nyilvántartásába. Az ellátás során feltárt betegségek, az arra adott kezelés és a felírt gyógyszerek – különösen a nem közfinanszírozott gyógyszerek – adatainak továbbküldése ellentétes az Alkotmány 54. §-ában rögzített emberi méltósághoz való joggal. A jogállamiságot sértő és „emberileg megalázó”, hogy a 19/2003. (IV. 29.) ESzCsM rendelet nem jelöl meg semmilyen célt, amelynek érdekében az orvosi vényeken a TAJ szám és a BNO kód feltüntetése szükséges lenne.

Az indítványozó előadta, hogy az „OEP [Országos Egészségbiztosítási Pénztár] az adatvédelmi rendelkezéseket úgy játszva ki, hogy az adatokban a TAJ számot kicseréli, egy másik számra (kapcsolati kód), így azok már szerinte nem lesznek személyes adatok, és bárhova továbbíthatók”. Ez azonban álláspontja szerint nem felel meg a valóságnak, mert ha valakiről megtudják, hogy mikor járt utoljára patikában, és milyen gyógyszert váltott ki, illetve mikor volt utoljára házi orvosnál, akkor hozzáférhetővé válik az összes egészségügyi adata is.

Az indítványozó utóbb indítványát módosította, és – figyelemmel az Alkotmánybíróság 937/B/2006. AB határozatára (ABH 2007, 2580.) – a 76/2004. (VIII. 19.) ESzCsM rendelet alkotmányellenessége megállapítása és megsemmisítése iránti kérelmét visszavonta. Egyúttal az

időközben hatályon kívül helyezett 19/2003. (IV. 29.) ESzCsM rendelet 7. § (4) bekezdés *e*) pontja helyett indítványát a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendeléséről, forgalmazásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüMr.) 13. § (3) bekezdés *e*) pontja vonatkozásában tartotta fenn.

4. A harmadik indítványozó utólagos normakontrollra, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmet terjesztett elő.

4.1. A Kr. 4. és 17. §-ai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését azért kérte, mert azok meglátása szerint sértik az Alkotmány 8. § (2) bekezdését és 59. § (1) bekezdését. A kifogásolt rendelkezések értelmében a házi orvosok kötelesek a betegforgalmi jelentéseket a finanszírozó társadalombiztosítási szerv részére továbbítani. Ez olyan adatszolgáltatási kötelezettséget jelent, melyről az indítványozó szerint törvényben kellett volna rendelkezni. Ezért a Kr. érintett §-ai formai okból alkotmányellenesek. De tartalmi alkotmányellenesség is megvalósul az Alkotmány 59. §-ának sérelme következtében: a házi orvosoknak ugyanis olyan szolgáltatások adatait is továbbítaniuk kell, amelyeket nem az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) finanszíroz. Ilyenek például a népegészségügyi szűrésekkel, a látletek kibocsátásával, a jogosítvány kiadásához szükséges, vagy a lőfegyver-használati engedélyezési eljárás során kötelező orvosi vizsgálatokkal összefüggő adatok. Meglátása szerint sérti az információs önrendelkezési jogot az is, hogy a házi orvos köteles a vényköteles, de társadalombiztosítási támogatással nem rendelkező gyógyszerek felírásakor is adatot továbbítani az ellátotról az OEP felé.

Az indítványozó kifogásolta a házi orvosok és a társadalombiztosítási szervek közötti adattovábbítás módját is: az adatokat rendszerint számítógépes adathordozó postázásával juttatják el a címzett részére, így a betegek személyes adatai semmilyen külön védelemben nem részesülnek. Emellett a „jelentést konstruáló számítógépes program »szabaddon« kutat az orvosi nyilvántartások adataiban, és az adatkezelő házi orvos – mivel a jelentés kizárólag program segítségével generált kódszámokban jelenik meg – nem tud meggyőződni arról, hogy a küldött anyag a valóságban milyen adatokat tartalmaz”.

4.2. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló, a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvénnyel összefüggésben előterjesztett kérelem az Alkotmány 44/A. § (3) bekezdés *c*) pontján és 70/D. §-án alapul. Az indítványozó szerint ugyanis nem biztosították a helyi önkormányzatok számára a házi orvosi (egészségügyi alapellátások) feladatok ellátásához szükséges anyagi forrásokat. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján elrendelte, hogy ezen indítványrész elküldönülve kerüljön érdemi megvizsgálásra és elbírálásra.

5. A negyedik indítványozó szintén a Kr. 4. és 17. §-ai megsemmisítését kérte az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján, mivel azok az Avtv. 3. § (3) bekezdésében foglaltaknak nem felelnek meg. Az adatkezelésre vonatkozó rendelkezések kormányrendeletben történő szabályozása ugyanis nem megfelelő. Tartalmi okból pedig azért áll fenn alkotmányellenesség, mert a finanszírozó a nem finanszírozott ellátásokról is tudomást szerez, hisz a jelentéstételi kötelezettség erre is kiterjed, illetve nem biztosított a továbbított adatok különleges védelme (az adattovábbítás számítógépes adathordozón, normál postai úton történik). Mindez ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséből fakadó személyes adatok védelméhez való joggal.

Az indítványozó szerint az orvosi vényeken a BNO kód kötelező feltüntetése az Avtv. 3. § (2) és (3) bekezdéseivel ellentétes, mert azt nem törvény rendeli el. Kifogásolta továbbá a 76/2004. (VIII. 19.) ESzCsM 4. §-ának rendelkezését, mely szerint az OEP köteles az Egészségügyi Minisztérium, az Egészségügyi Stratégiai Kutató Intézet és az Országos Szakfelügyeleti Módszertani Központ részére adatokat szolgáltatni. Az adatkezelés célja, indokoltsága ugyanis megkérdőjelezhető. E rendelet megsemmisítését azonban nem kérte.

6. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Kr. 4. §-ának (2) bekezdését – a 2006-ban kelt indítványok benyújtását követően – az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 318/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése 2007. január 1-jei hatállyal megváltoztatta. A módosítás nem szüntette meg a jelentésküldési kötelezettséget, a fekvőbeteg-szakellátás tekintetében azonban az adatszolgáltatásra vonatkozóan szigorú formai előírásokat vezetett be. Ugyanez a rendelet iktatta be a Kr. 4. § (10) bekezdését, mely a Magyar Köztársaság területén tartózkodó beteg sürgősségi ellátása vonatkozásában foglalmazott meg a szolgáltató számára kötelezettséget. A Kr. 4. § (9) bekezdését az egyes egészségügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 364/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 16. § (6) bekezdése úgy módosította, hogy „az értékhárt meghaladó rész visszavonásra kerül” szövegrész helyébe „az értékhárt meghaladó rész levonásra kerül” szövegrész lépett.

Az ESzCsMr. 7. § (3) bekezdés *c*) pontját az egyes, a gyógyszerrendeléssel kapcsolatos miniszteri rendeletek módosításáról szóló 45/2008. (XII. 3.) EüM rendelet 1. § (1) bekezdése akként változtatta meg, hogy a vényen az orvos által feltüntetendő személyes adatok körét kibővítette az érintett betegsége kódjával (BNO kóddal).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezek a változások az indítványozók által felvetett alkotmányossági problémát nem érintették, illetve nem szüntették meg, ezért az elbíráláskor hatályos szöveg tekintetében érdemben folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

7. Az Alkotmánybíróság beszerezte az adatvédelmi biztos jogkörében eljáró állampolgári jogok országgyűlési biztosának, az igazságügyi és rendészeti miniszternek és az egészségügyi miniszternek a véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„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.”

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

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

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

2. Az Avtv. vonatkozó rendelkezései:

„3. § (1) Személyes adat akkor kezelhető, ha

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

(2) Különleges adat akkor kezelhető, ha

a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy

b) a 2. § 2. a) pontjában foglalt adatok esetében, az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli;

c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.

(3) Kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.”

3. A Kr. indítványokkal érintett rendelkezései:

„4. § (1) A szolgáltató az általa ellátott betegekről, illetve a nyújtott ellátásokról az elszámoláshoz előírt nyilvántartásokat vezeti. A szolgáltató a finanszírozással kapcsolatos – személyes adatokat nem tartalmazó – nyilvántartásokat legalább 5 évig megőrzi.

(2) A szolgáltató az általa nyújtott, a finanszírozás alapjául szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról – a fekvőbeteg-szakellátás kivételével – kísérőjegyzékkel, számítógépes adathordozón vagy adatátviteli vonalon a megadott formátumban (rekordkép), e rendelet szerint adatot szolgáltat (a továbbiakban: jelentés) a finanszírozó részére. A fekvőbeteg-szakellátás során nyújtott ellátásokról a jelentést az OEP részére legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással hitelesített, autentikus időbélyeget használó és rejtjelezéssel védett elektronikus rendszer útján kell megküldeni.

(3) Finanszírozott teljesítményként a finanszírozási szerződésben meghatározott és ténylegesen teljesített szolgáltatás számolható el a Társadalombiztosítási Azonosító Jel (a továbbiakban: TAJ-szám) feltüntetésével, amennyiben annak megtérítésére jogszabály alapján más nem köteles.

(4) Újszülött ellátásának jelentése TAJ-szám hiányában a születést követő 6. hónap utolsó napjáig, továbbá ismeretlen TAJ-számú elhunyt személy elhalálozását megelőző ellátásának és boncolásának jelentése az OEP által meghatározott elvek szerinti informatikai kód alkalmazásával történik.

(5) Abban az esetben, ha az ellátott személy vagy hozzátartozója a TAJ-számot igazoló okmányt az ellátást követő 15 napon belül nem mutatja be, az ellátást végző szolgáltató a finanszírozónál kezdeményezi a TAJ-szám rendelkezésre bocsátását az ellátott személy azonosítására szolgáló, rendelkezésre álló adatok (név, születési hely, idő, anyja neve, lakcíme) megküldésével. A finanszírozótól megkapott TAJ-számon történik meg a teljesítmény jelentése.

(6) Ismeretlen, TAJ-számmal és a személy azonosítására szolgáló adatokkal nem rendelkező beteg esetén – az újszülött kivételével – annak adatlapját kell megküldeni a finanszírozónak. A szolgáltatások kifizetésére a finanszírozó által elvégzett ellenőrzést követően kerülhet sor. Amennyiben a finanszírozó az ellenőrzést az adatlap megküldésétől számított 60 napon belül nem végzi el, a szolgáltató részére ki kell fizetnie a nyújtott szolgáltatásért járó díjazást.

(7) A szolgáltató az adatokat az adatkezelési előírások szerint tartja nyilván, és a finanszírozás céljából megküldött adatok valóságáért felel. A finanszírozó által végzett ellenőrzés során a szolgáltató az ellenőrzéshez szükséges adatokat bemutatja, és gondoskodik arról, hogy a közreműködő szolgáltató is rendelkezésre bocsássa az adatokat.

(8) A szolgáltató a magyar egészségbiztosítási jogszabályok alapján egészségügyi szolgáltatásra nem jogosult személyek részére nyújtott ellátás után akkor jogosult térítésre, ha az ellátott személy az ellátásra államközi szer-

ződés, nemzetközi szerződés vagy kötelezően alkalmazandó Közösségi szabály alapján jogosult, és az adott ellátásra való jogosultságát az alkalmazandó államközi szerződés, nemzetközi szerződés vagy Közösségi szabály előírásainak megfelelően igazolta. A szolgáltató nyilvántartásának tartalmaznia kell az ellátott személy nevét, születési dátumát, állampolgárságát és az ellátás igénybevételére jogosító igazoláson feltüntetett adatokat. Az E térítési kategória alapján nyújtott ellátás esetén a 21. számú melléklet kitöltése kötelező. A kihirdetett államközi szerződések, nemzetközi szerződés és az alkalmazandó Közösségi szabályok listáját, továbbá az ellátások igénybevételére jogosító igazolások mintáit az OEP tájékoztatóban közzéteszi. A szolgáltató a 21. számú melléklet szerinti adatokat havonta, a tárgyhónapot követő hónap 10. napjáig, számítógépes adathordozón megküldi a finanszírozónak.

(9) Amennyiben az alapellátást, illetve a szakellátást nyújtó orvos gyógyszerrendelési gyakorlata során a külön jogszabályban foglaltakat az ellenőrzést követő figyelemzés után sem tartja be, a finanszírozás összegéből a külön jogszabályban meghatározott értékhatárt meghaladó rész levonásra kerül.

(10) A Magyar Köztársaság területén tartózkodó beteg sürgősségi ellátása esetén a szolgáltató köteles vizsgálni, hogy az Eütv. 142. § (2) bekezdés *b)* és *c)* pontja szerint nyújtott ellátások költségei behajthatóak-e más forrásból. A behajtás érdekében a szolgáltatónak a tőle elvárható valamennyi intézkedést meg kell tennie. Amennyiben az intézkedések nem vezetnek eredményre, az esetet az 5. § (1) bekezdésének megfelelően kell jelenteni.”

„17. § (1) A háziiorvosi szolgáltató a 2. és 20. számú melléklet szerinti adatokat havonta, a tárgyhónapot követő hónap 10. napjáig jelenti a finanszírozónak.

(2) Az OEP az (1) bekezdés szerinti jelentés alapján nyilvántartást vezet az egyes háziiorvosi szolgáltatókhoz bejelentkezett biztosítottokról. Ha egy biztosított egyidejűleg több szolgáltató nyilvántartásában szerepel, az OEP a legutóbbi bejelentkezést veszi figyelembe, és egyidejűleg törli a másik szolgáltató nyilvántartásából, továbbá az OEP törli az elhunyt személy adatait is, és a korrigált létszámmal számol. Az utalványozással egyidejűleg tájékoztatja a finanszírozás megszüntetéséről és annak okáról az érintett háziiorvosi szolgáltatót.

(3) A korcsoportos átsorolást az OEP havonta, a bejelentkezett biztosítottaknak a hónap utolsó napjához viszonyított életkora alapján végzi.”

4. Az ESzCsMr.-nek az indítványok benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„7. § (3) A vényen az orvosnak fel kell tüntetni:

(...)

c) a beteg nevét, lakcímét, születési idejét és a TAJ számát, közgyógyellátott beteg esetén a közgyógyellátási igazolvány számát;

(...)”

Az ESzCsMr.-nek az indítványok elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„7. § (3) A vényen az orvosnak fel kell tüntetni:

(...)

c) a beteg nevét, lakcímét, születési idejét és a TAJ számát, valamint betegségének a betegségek nemzetközi osztályozása szerinti kódját (BNO kód), közgyógyellátott beteg esetén a közgyógyellátási igazolvány számát;

(...)”

5. Az NMr. releváns rendelkezései:

„1. § A Betegségek Nemzetközi Osztályozása IX. Revíziója helyett az ENSZ Egészségügyi Világszervezete által közzétett Betegségek és az egészséggel kapcsolatos problémák nemzetközi statisztikai osztályozása, Tizedik Revízió (a továbbiakban: BNO–10) alkalmazandó 1996. január 1. napjától minden olyan dokumentáción, illetve adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésénél, amikor külön jogszabály alapján a betegségeket kódjelekkel fel kell tüntetni.

2. § A BNO–10 kódrendszer ötödik jegyre történő al-bontását szakmanként az illetékes szakmai kollégium felügyelete mellett az országos orvosszakmai intézetek végzik el.”

6. Az EüMr. támadott rendelkezése:

„13. § (3) A vényen az orvosnak fel kell tüntetnie:

(...)

e) a beteg kórisméjének BNO kódját;

(...)”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság először a Kr. támadott rendelkezéseit vizsgálta meg.

1.1. Az indítványozók szerint a Kr. 4. és 17. §-ában előírt adatszolgáltatási kötelezettség előírása a személyes adatok védelméhez való joggal összefüggésben sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, mert a kötelező adatszolgáltatást törvényben kellett volna elrendelni, nem kormányrendeletben. A kifogásolt rendelkezések [alapvetően a Kr. 4. § (2) bekezdése és a 17. § (1) bekezdése] szerint az egészségügyi szolgáltató az általa nyújtott, a finanszírozás alapjául szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról adatot szolgáltat a finanszírozó részére, illetve a háziiorvosi szolgáltató a Kr. 2. és 20. melléklete szerinti adatokat havonta jelenti a finanszírozónak.

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére vonatkozó gyakorlata szerint nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása ugyan csakis törvényben történhet, illetve törvény kell az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is, mert csak ekkor eléghető ki a formai alkotmányosság tekintetében az Alkot-

mány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelmény. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is, a technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300.; 29/1194. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 148, 155.]

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében megfogalmazott személyes adatok védelméhez való jog tartalma az, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni általában csak az érintett beleegyezésével szabad, de kivételesen törvény is elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja felhasználásának módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapjogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megfogalmazott feltételeknek. [15/1991. (IV. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh., ABH 1991, 40, 41.)]

A fentiekből következik, hogy a kötelező adatkezelés (adattovábbítás) a személyes adatok védelméhez való jog közvetlen és jelentős korlátozásának minősül, mely csak akkor felel meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelménynek, ha törvény rendeli el. Ez azt jelenti, hogy törvényben kell rögzíteni – egyebek mellett és elsősorban – azt a célt, amelynek eléréséhez az adatkezelés (adattovábbítás) szükséges, és azon (és csak azon) személyes adatok körét, melyekkel ez a cél megvalósítható.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által az indítványokkal összefüggésben előterjesztett tájékoztatás alapján az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az adatvédelmi biztos 2006. október 9. napján kelt, a társadalombiztosítási szervek által történő egyes adatkezelésekről szóló Állásfoglalása (a továbbiakban: Állásfoglalás) megállapította, hogy az adattovábbítás kormányrendeleti szinten történő elrendelése nem felel meg az Avtv. 3. § (3) bekezdésében foglalt követelménynek. Az egészségügyi miniszter a jelzett alkotmányossági kifogást figyelembe véve javaslatot nyújtott be az Országgyűléshez, melyben kezdeményezte a felvetett problémák rendezését. Ennek eredményeként került módosításra az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) és a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.). [Lásd az egyes, az egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal kapcsolatos módosításáról szóló 2006. évi CXV. törvény 25. §-át, illetve az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény 22. § (4)–(6) bekezdését, mindkettő 2007. január 1-jétől hatályos.]

Az Eüak. jelenleg is hatályos 4. § (2) bekezdés g) pontja értelmében egészségügyi és személyazonosító adatot a 4. § (1) bekezdésében foglaltakon túl – törvényben meghatározott esetekben – az egészségügyi ellátásokra jogosultak részére a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybe vehető szolgáltatások rendelkezésének és nyújtásának, valamint a

gazdaságos gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz- és gyógyászati ellátás rendelési szabályai betartásának a vizsgálata, továbbá a külön jogszabály szerinti szerződés alapján a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása, illetve az ártámogatás elszámolása céljából lehet kezelni. Az Eüak. 22. § (1) bekezdés c) pontja úgy rendelkezik, hogy a társadalombiztosítási igazgatási szervek részére abban az esetben továbbítható egészségügyi és személyazonosító adat, amennyiben az a 4. § (2) bekezdés g) pontjában foglalt célok teljesítéséhez szükséges. A 22. § (2) bekezdése értelmében az egészségügyi és személyazonosító adatokat a társadalombiztosítási igazgatási szervek kizárólag az ellátás megállapításával, folyósításával, az ellenőrzés lefolytatásával, egészségbiztosítási orvosszakértői, illetve jogorvoslati tevékenységgel megbízott dolgozója, továbbá a 4. § (2) bekezdés g) pontja szerinti feladat teljesítésével megbízott munkatársa kezelheti. Az Eüak. 22. § (5) bekezdése meghatározza, hogy a társadalombiztosítási igazgatási szerv – a 4. § (2) bekezdés g) pontjában meghatározott célból – kezelheti:

a) az egészségügyi szolgáltató, az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő, a beutaló (a szolgáltatást rendelő) orvos azonosítását szolgáló – külön jogszabály szerinti – adatokat,

b) az a) pontban foglaltakon túl az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő TAJ számát, közgyógyellátásra való jogosultság esetén a közgyógyellátási igazolvány számát,

c) az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő diagnózisának, a részére nyújtott egészségügyi szolgáltatásnak (ideértve a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszereket) a megnevezését, kódját.

Az Ebtv. kiegészült a 79/A. §-sal, melynek (1)–(2) bekezdése értelmében az egészségbiztosító az Ebtv. alapján kötött szerződésekhez kapcsolódóan az Eüak. 4. § (2) bekezdés g) pontjában foglalt célok teljesítése érdekében kezeli az Eüak. 22. §-ának (5) bekezdésében meghatározott adatokat. Az egészségügyi szolgáltató ezen adatok kezelését, az egészségbiztosító felé történő továbbítását a külön jogszabályban és a szerződésében előírt formában és módon teljesíti.

A fentiekből megállapíthatóan az Ebtv. és az Eüak. idézett előírásából fakad az, hogy a társadalombiztosítási igazgatási szerv, nevezetesen az egészségbiztosító az egészségügyi ellátásokra jogosultak részére a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybe vehető szolgáltatások rendelkezésének és nyújtásának vizsgálata, illetve a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása céljából kezelheti az Eüak. 22. § (5) bekezdésében foglalt adatokat. E célok érdekében az egészségügyi szolgáltató köteles a megjelölt adatokat az egészségbiztosító felé továbbítani. A Kr. 4. § (2) bekezdésének rendelkezése ezt a törvényen alapuló adatszolgáltatási kötelezettséget ismétli meg, illetve konkretizálja az adattovábbítás módját, és ennek a törvényi rendelkezésnek a végrehajtását szolgálja a Kr. 17. §-a is. Mivel az adatszolgáltatási kötelezettség közvetlenül törvényi rendelkezéseken alapul, és nem a Kr. táma-

dott 4. és 17. §-ából ered, az indítványok a formális alkotmányellenesség tekintetében nem megalapozottak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kr. 4. §-a és 17. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 8. § (2) bekezdése vonatkozásában elutasította.

1.2. Az egyik indítványozó szerint a Kr. 4. és 17. §-a sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését is, melynek értelmében a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az indítványozó szerint a kifogásolt szabályok azáltal alkotmányellenesek, hogy az Avtv. 3. § (2) és (3) bekezdésébe ütköznek. A különleges adatok egészségügyi szolgáltató által történő továbbítását ugyanis csak törvény rendelhetné el, ezzel szemben azt kormányrendelet írja elő. Az indítványozó tartalmában tehát ugyanazt az alkotmányossági problémát vetette fel, mint a többi indítványozó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével összefüggésben. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, az adattovábbítás közvetlenül törvényi rendelkezésen alapul, és nem a Kr. 4. és 17. §-ain, az indítvány az Alkotmány 35. § (2) bekezdésével összefüggésben sem megalapozott, ezért azt elutasította.

1.3. Az indítványozók tartalmi alkotmányellenességre is hivatkoztak. Az egyik indítványozó szerint a Kr. 4. és 17. §-aiban szabályozott jelentésküldési kötelezettség sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, mivel az ellátás során feltárt betegségek, az arra adott kezelés és a felírt gyógyszer adatainak továbbküldése emberileg megalázó. Ezzel sérül az Alkotmány 59. § (1) bekezdése is. Emellett több indítványozó meglátása szerint a Kr.-ben foglalt szabályozás nem felel meg a célhoz kötöttség követelményének, mert olyan egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos adatok továbbítását is elrendeli, melyek finanszírozása nem a társadalombiztosítás keretében történik, illetve a támadott szabályozás nem felel meg az adatbiztonság elvének sem.

1.3.1. „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 aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [8/1999. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44–45.]

Az Alkotmánybíróság az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában rámutatott: „Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és az 59. § (1) bekezdése védelemben részesíti az emberek magánszféráját, magántitkait, jó hírnevét, személyes adatait. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be

az emberek magánéletébe, például azáltal, hogy a hatóság kellő alap nélkül alkalmaz kényszert az egyénnel szemben. »Az a jogi szabályozás tehát, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be.« [Előszőr: 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 215.] »Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába.« [Előszőr: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.]” [ABH 2003, 566, 578.; megerősítette: 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 396.]

Ahogy arra az Alkotmánybíróság már fent utalt, a személyes adatok védelméhez való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában információs önrendelkezési jogként jelenik meg, azaz mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Ez az önrendelkezés szabadságához való jog egyik nevesített esete, amikor a cselekvési szabadság a személyhez fűződő adatokra vonatkozik. Az indítványozó épp azt sérelmezi, hogy a betegek személyhez fűződő adatai – ezen belül különösen pedig egészségügyi adatai, mint érzékeny adatok – esetleges akarattal ellentétben külső (az ellátást nyújtó szolgáltatótól kívüli) állami szervekhez kerülnek. Ez pedig az adatok jellegére tekintettel indokolatlan behatolást jelent az érintettek magánszférájába, melyet megalázónak érznek.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos alapjogok nem korlátozhatatlanok. Ez vonatkozik a személyes adatok védelméhez való jogra [lásd: 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20.], de az emberi méltósághoz való jogra is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az emberi méltósághoz való jog csak az emberi státus meghatározójaként, az élethez való joggal fennálló egységében abszolút és korlátozhatatlan, egyes részjogosítványai azonban más alapjogokhoz hasonlóan korlátozhatók. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.; 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 396.] Az alapjog korlátozásának azonban meg kell felelnie az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelménynek. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez azt jelenti, hogy alapjog tartalma csak más alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében, elkerülhetetlen esetben, a szükséges mértékben és arányos módon korlátozható. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.]

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének értelmezése kapcsán az Abh.-ban kimondta, hogy „[a]z 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. (...) A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználás-

lásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.” [ABH 1991, 40, 42.; megerősítette: 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 207–208.; 65/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 357, 362.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 539.; 44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 635.; 1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 31, 49.; 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 397.; 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007, 65, 101.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 432, 446; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABK 2008. június, 867, 878.]

1.3.2. Az Alkotmánybíróságnak a fentiekre tekintettel azt kellett vizsgálnia, hogy a Kr. kifogásolt rendelkezései szerinti adatszolgáltatás, mint olyan (függetlenül az adatok konkrét körétől) az emberi méltósághoz való jog és a személyes adatok védelméhez való jog szükséges és arányos korlátozásának tekinthető-e. E vizsgálat során abból kell kiindulni, hogy az adatszolgáltatás alapját az Eüak. és az Ebtv. idézett rendelkezései képezik, különösképpen pedig az Eüak. 4. § (2) bekezdésének g) pontja, valamint 22. § (1) bekezdése fogalmazza meg azt a célt, aminek érdekében az adatok továbbítása történik. Annak ellenére, hogy az indítványozók e törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatára vonatkozóan nem terjesztettek elő kérelmet, az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, vajon nem jelenti-e a magánszférához való jog sérelmét az, hogy az egészségügyi szolgáltatóknak a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása érdekében az általuk nyújtott, finanszírozás alapjául szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról adatot (e körben bizonyos személyhez fűződő adatot is) kell továbbítaniuk a finanszírozó, azaz az OEP felé.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alkotmány 70/D. §-a garantálja a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot, melyet az állam – egyebek mellett – az orvosi ellátás megszervezésével biztosít. Az Alkotmánybíróság az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatában megállapította: „A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. E feltételeket konkretizálja egyebek között az Alkotmány 70/D. §-ának (2) bekezdésében írt rendelkezés, amely az állam kötelezettségévé teszi a megfelelő egészségügyi intézmények létesítését és az orvosi ellátás megszervezését.” (ABH 1995, 260, 270.)

Az állam az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést társadalombiztosítási rendszer keretében szervezte meg, ez pedig kapcsolódik az Alkotmány 70/E. §-ának (2) bekezdéséhez. A társadalombiztosítás oly módon gondoskodik a biztosítottakat az egészségbiztosítás keretében megillető természetbeni egészségügyi szolgáltatásokról, hogy a különböző tulajdonban álló egészségügyi intézményektől szolgáltatást vásárol a biztosítottak számára. Ehhez

igazodik az egészségügyi intézmények finanszírozásának rendszere is. Ennek forrását alapvetően és elsődlegesen a biztosítottak és a munkáltatók által fizetett járulékok, hozzájárulások képezik, melyek az Egészségbiztosítási Alapba (a továbbiakban: E. Alap) folynak be. Ez a forrás véges, tükrözi az állam és a társadalom lehetőségeit, a nemzetgazdaság teherbíró képességét. Épp ezért szükséges annak kontrollálása, hogy ezen Alapból valóban csak az arra jogosultak számára és a jogszabályokban meghatározott módon kerüljön sor egészségügyi szolgáltatások nyújtására. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt állami kötelezettség teljesítése és ezzel összefüggésben a 70/E. § (2) bekezdése szerinti társadalombiztosításon alapuló finanszírozási rendszer működtetése olyan alkotmányos érdek, melyre tekintettel indokolt a finanszírozott szolgáltatásokkal kapcsolatos adatok (ezeken belül egyes személyes és egészségügyi adatok) továbbítása, azok nélkül ugyanis az egészségügyi ellátórendszer racionálisan nem tartható fenn. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása – mint legitim cél – érdekében tehát szükséges a magánszférához és a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása. [36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 432, 448.]

1.3.3. A korlátozásnak azonban nemcsak elkerülhetetlenül szükségesnek, de az elérendő célhoz képest arányosnak is kell lennie. Az Alkotmánybíróság a 36/2007. (VI. 6.) AB határozatában az irányított betegellátási rendszerrel összefüggő adatkezelési szabályok alkotmányosságának vizsgálata során – korábbi gyakorlatának összefoglalását követően – úgy fogalmazott, „annak megítélésénél, hogy a szabályozás az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően garantálja-e az információs önrendelkezési jog védelmét, az Alkotmánybíróságnak tekintettel kell lennie, hogy a szabályozásban megjelenő korlátozások és garanciák egyensúlyban vannak-e, és a rendelkezések eleget tesznek-e annak a követelménynek, hogy a jogkorlátozás során a jogalkotónak a legenyhébb eszközt kell választania a célok elérése érdekében” (ABH 2007, 432, 449.). A személyhez fűződő jog korlátozása arányosságának megítélésénél jelentősége van az adattovábbítás figyelemmel kísérhetősége elvének, a titoktartási kötelezettségnek, az érintett adatok körének, az adatkezelés időbeli korlátozásnak.

Jelen ügyben a Kr. kifogásolt szabályai elsődlegesen az adattovábbítás kötelezettségét fogalmazzák (ismétlik) meg, illetve rögzítik a továbbítás módját, valamint azt, hogy finanszírozott teljesítményként a finanszírozási szerződésben meghatározott és ténylegesen teljesített szolgáltatás számolható el a TAJ szám feltüntetésével. Az adattovábbítással és -kezeléssel kapcsolatos alapvető garanciákat azonban nem a kormányrendelet, hanem az Eüak. tartalmazza. Ilyen különösen az adatbiztonságra vonatkozó 6. §, valamint a 22. § (2) és (3) bekezdése, mely kimondja, hogy az egészségügyi és személyazonosító adatokat a társadalombiztosítási igazgatási szervek kizárólag az ellátás megállapításával, folyósításával, az ellenőrzés lefolytatá-

sával, egészségbiztosítási orvosszakértői, illetve jogorvoslati tevékenységgel megbízott dolgozója, továbbá a 4. § (2) bekezdésének g) pontja szerinti feladat teljesítésével megbízott munkatársa kezelheti, illetve, hogy a társadalombiztosítási igazgatási szervek által lefolytatott ellenőrzés során a társadalombiztosítás szerveinek csak orvos, illetve gyógyszerész végzettségű alkalmazottja ismerheti meg az érintett összekapcsolt egészségügyi és személyazonosító adatait. A 22. § (6) bekezdése pedig meghatározza az adatkezelés időtartamát és rendelkezik az adatok megsemmisítésének kötelezettségéről. Ezen rendelkezésekkel összefüggésben ugyanakkor az indítványozók nem terjesztettek elő kérelmet. Az Alkotmánybíróság így a vizsgálatot csak a Kr. 4. §-ában, illetve 17. §-ában foglalt rendelkezések alapján végezte el.

A Kr. támadott 4. § (2) bekezdése az egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos adatok közül a TAJ számot nevesíti, az egyéb szolgáltatandó adatok körét a Kr. mellékletei, így különösen a 4. § (8) bekezdésében hivatkozott 21. számú melléklet, a 17. § vonatkozásában pedig a 2. és a 20. számú melléklet tartalmazza. Ezen mellékletek tartalmával kapcsolatban az indítványozók azonban nem éltek alkotmányossági kifogással.

Az E. Alapból csak az arra jogosultnak nyújtott ellátás finanszírozható a Kr. szerinti rendben, a szolgáltató által végzett egészségügyi szolgáltatás elszámolásának ezért nélkülözhetetlen alapja a jogosult beazonosíthatósága. A Kr. 4. §-a szerinti adattovábbítás során erre alapvetően a TAJ szám szolgál, mely a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módookról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény 6. § (2) bekezdése értelmében az egészségügyi, a szociális, a társadalombiztosítási és a magánnyugdíj rendszerrel kapcsolatos nyilvántartások azonosító kódja. Ha az ellátott személy vagy hozzátartozója a TAJ számot igazoló okmányt az ellátást követő 15 napon belül nem mutatja be, akkor a szolgáltató más személyazonosító adat (név, születési hely, idő, anyja neve, lakcíme) megjelölésével kérheti meg a beteg TAJ számát a finanszírozótól, de a jelentésben ilyenkor is a TAJ szám kerül feltüntetésre. Csak TAJ szám és egyéb személyi azonosító adatok hiányában kerül sor a Kr. mellékleteiben szabályozott adatlap megküldésére, mely alapján az OEP ellenőrizni tudja a finanszírozásra való jogosultságot. A Kr. 4. § (4) bekezdése pedig bizonyos esetekben, amikor szintén nem áll rendelkezésre a beteg TAJ száma, lehetővé teszi az OEP által meghatározott elvek szerinti informatikai kód alkalmazását. Az Alkotmánybíróság szerint a TAJ szám feltüntetésével történő jelentésküldés, illetve ennek hiányában az informatikai kód, illetve az adatlap megküldése nem jelenti a magánszféra és a személyes adatok védelméhez való jog aránytalan korlátozását. Ezen adatok szükségesek, de egyben elégségesek is az ellátásra jogosultság ellenőrzéséhez.

Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a Kr. támadott rendelkezései olyan adatok továbbítását is előírják, melyek az egészségbiztosító által nem finanszírozott ellátásokra vonatkoznak, mint például a népegészségügyi szűrő-

sek, láttelek kibocsátása, jogosítványhoz szükséges vagy lőfegyver-használati engedélyezési eljárás során kötelező orvosi vizsgálata. Ahogy az Alkotmánybíróság azt fent már megállapította, az adattovábbítás célját az Eüak. rögzíti, s ez nem más, mint a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása. Ezzel a Kr. 4. §-a teljesen összhangban áll, hisz a szolgáltatóknak kizárólag az általuk nyújtott, a finanszírozás alapjául szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról kell adatot szolgáltatniuk. Ebbe a keretbe illeszkedik bele a Kr. 17. §-a is, mely maga nem határozza meg az adatszolgáltatás terjedelmét. A háziorvosok által megküldendő konkrét adatok körét a Kr. mellékletei jelölik ki.

1.3.4. Az indítványozók szerint a támadott Kr. rendelkezései sértik az adatbiztonságot. A jelentéstételi kötelezettséget – a fekvőbeteg-szakellátás kivételével – számítógépes adathordozón vagy adatátviteli vonalon kell teljesíteni, mely – az indítványokban is hivatkozott Állásfoglalásban foglaltak szerint – a gyakorlatban úgy valósul meg, hogy az adatokat tartalmazó lemezt a szolgáltatók „normál postai küldeményként” juttatják el a finanszírozónak. Ezáltal semmilyen különleges adatvédelmi előírás nem érvényesül az adatok továbbítása során.

Az adatbiztonság nem más, mint az adat integritásának és bizalmasságának védelme. Az Avtv. 10. §-a értelmében elsősorban az adatkezelő köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket, valamint kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek az Avtv., valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek. Az adatokat – egyebek mellett – védeni kell a jogosulatlan hozzáférés, a továbbítás, a nyilvánosságra hozatal ellen. A személyes adatok technikai védelmének biztosítása érdekében külön védelmi intézkedéseket kell tennie az adatkezelőnek, az adatfeldolgozónak, illetőleg a távközlési vagy informatikai eszköz üzemeltetőjének, ha a személyes adatok továbbítása hálózaton vagy egyéb informatikai eszköz útján történik. (Vö. 744/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1281, 1286.) Az Eüak. 6. §-a az egészségügyi és személyazonosító adatok kezelése és feldolgozása tekintetében rögzíti, hogy biztosítani kell az adatok biztonságát a nyilvánosságra kerüléssel szemben, továbbá, hogy azokhoz illetéktelen személy ne férjen hozzá. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy e rendelkezések összecsengenek a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelvének (1995. október 24.) 17. cikkében foglalt követelménnyel.

Törvényi szintű rendelkezés azonban nincs az adatbiztonság módjáról. Ennek oka, hogy az adatok és az adatkezelő jellegére, a felmerülő kockázatokra, valamint a rendelkezésre álló technikai lehetőségekre és azok költségeire tekintettel egységes szabályozás nem adható. Az adatbiztonság megteremtésére vonatkozó kötelezettség általános, törvényi szintű megfogalmazásán kívül az adatkezelés egyes területein alacsonyabb szintű jogforrások (rendeletek) és az adatkezelők által elkészített belső adatbiztonsági

szabályzatok konkretizálják az adatbiztonság módját. [Avtv. 31/A. §; Eüak. 32. § (2) bekezdés *h*) pontja]

Nem kétséges, hogy a Kr. kifogásolt rendelkezései szerinti adattovábbítás során is gondoskodni kell arról, hogy a személyes, illetve az egészségügyi adatokhoz illetéktelen személyek ne férhessenek hozzá. Az adatbiztonság megfelelő módjának megválasztásakor különös figyelemmel kell lenni arra, hogy egészségügyi, azaz különleges adatok továbbítására kerül sor a támadott előírások alapján. A fekvőbeteg-szakellátást nyújtó szolgáltatók által történő adattovábbításra nézve a Kr. 4. § (2) bekezdése maga tartalmazza, hogy azt legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással hitelesített, autentikus időbélyeget használó és rejtjelezéssel védett elektronikus rendszer útján kell megküldeni. Az egyéb szolgáltatók tekintetében ugyanakkor elegendő a számítógépes adathordozón vagy adatátviteli vonalon történő adattovábbítás is.

Az egészségügyi miniszter tájékoztatása szerint a számítógépes adathordozón történő adatküldési lehetőség azért került megjelenítésre, mert nem minden egészségügyi szolgáltató (tipikusan a házi orvosok) rendelkezik a Kr. szerinti adatátviteli lehetőséggel. Az OEP azonban elektronikusan is képes fogadni a jelentéseket, mint teszi azt a fekvőbeteg-szakellátást nyújtó szolgáltatók adattovábbítása esetén.

Az adattovábbítás biztonságának garantálása az adatkezelő felelőssége és feladata, azaz elsődlegesen a szolgáltatónak kell a megfelelő technikai feltételekről gondoskodnia annak érdekében, hogy illetéktelenek ne férhessenek hozzá az adatokhoz. Ez azt jelenti, hogy a számítógépes adathordozónak az OEP részére való eljuttatása során olyan eszközt kell alkalmaznia, mely magas fokban garantálja az adatok hozzáférhetetlenségét harmadik személyek számára. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy a kialakult gyakorlat alkotmányosságát vagy törvényességét megítélje, csupán azt vizsgálhatja, hogy a kifogásolt jogszabályok ellentétben állnak-e az Alkotmány rendelkezéseivel. Figyelemmel az adatbiztonság jellegére, és ezzel kapcsolatosan a fent ismertetett törvényi rendelkezésekre (különösképpen a titoktartási kötelezettségre és a felelősségi szabályokra), az adatbiztonság meghatározott szintje megvalósíthatóságának tárgyi, személyi és technikai feltételeire, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kr. kifogásolt rendelkezései az adatbiztonság vonatkozásában nem sértik az Alkotmány 59. § (1) bekezdését.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kr. 4. és 17. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt az Alkotmány 54. § (1) bekezdése, valamint 59. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványokat elutasította.

1.4. Az egyik indítványozó hivatkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére is, mivel a jogalkotó összemosza a személyes és a különleges adatok kezelésének szabályait. Az indítványozó nem fejtette ki, hogy mely adatok tekintetében valósul meg ez az állítólagos alkotmány sérelem.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kimondta, hogy „a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (ABH 1992, 59, 65.) A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat 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.” (ABH 1992, 135, 142.) Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [összefoglalóan: 31/2007. (V. 3.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.]

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy sem a Kr. 4. §-a, sem 17. §-a nem határozza meg a továbbítandó adatok körét, csak a jelentés elküldésére vonatkozó kötelezettséget és annak teljesítése módját rögzíti. Ebből a szempontból a támadott szabályok egyértelműek, világosak, nem sértik a jogbiztonság követelményét. Önmagában amiatt, hogy a továbbítási kötelezettség egyaránt kiterjed személyes adatokra, illetve velük szoros összefüggésben különleges adatokra, nem jelenti a jogállamiság sérelmét. Adott esetben a személyes és a különleges adatok kezelése szétválaszthatatlanul összekapcsolódik, az elérni kívánt cél megvalósítása ugyanis nem képzelhető el ezen adatok együttes kezelése nélkül. Értelemszerűen ilyen esetben az adatkezelésre vonatkozó szabályok is egységesen jelennek meg, melyeknek a különleges adatokra tekintettel a szigorúbb követelményeknek kell megfelelniük. Erre figyelemmel a jogállamiság sérelme nem állapítható meg, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság ebben az összefüggésben elutasította.

2. Az indítványozók az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével összefüggésben sérelmezték azt, hogy az orvosi vényeken fel kell tüntetni a betegségre utaló BNO kódot. Az egyik indítványozó kérte az ESzCsMr. 7. § (3) bekezdése *c*) pontjából „a beteg nevét, lakcímét, születési idejét” szövegrész alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe, valamint azzal összefüggésben 8. § (2) bekezdésébe ütközik. A Kr. kifogásolt rendelkezéseihez hasonlóan a „for-

mai alkotmányellenesség” meglátása szerint itt is az elégtelen, törvényi helyett rendeleti szabályozás miatt valósul meg. A tartalmi alkotmányellenesség pedig abból következik, hogy az 1/2003. (I. 21.) ESzCsM rendelet 1. § (3) bekezdés *a*) pontja előírja, hogy a társadalombiztosítási támogatáshoz az orvosi vényeken a BNO kódot is fel kell tüntetni, mely az egyéb személyes adatokkal együtt szükségtelen az elérni kívánt cél megvalósítása érdekében.

2.1. Miként azt az Alkotmánybíróság jelen határozata 1.1. pontjában már megállapította, valamely alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához törvény kell, mert csak ekkor eléghető ki a formai alkotmányosság tekintetében az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelmény. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ebből következően az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében megfogalmazott személyes adatok védelméhez való jog is kizárólag törvényben korlátozható. Ez azt jelenti, hogy törvényben kell rögzíteni az adatkezeléssel elérni kívánt célt, valamint az ehhez szükséges személyes adatok körét. Az Alkotmánybíróság a 144/2008. (XI. 26.) AB határozatában – megerősítve korábbi gyakorlatát – és utalva a 65/2002. (XII. 3.) AB határozatban foglaltakra (ABH 2002, 357, 363, 364.), a különleges személyes adatokkal összefüggésben hangsúlyozta, hogy „az alapjog korlátozására az adatminőségre tekintettel szigorú követelmények vonatkoznak. Az adatkezelési műveletek, az elvégzésükre való feljogosítás, a célhoz kötöttség szabályainak az adatigénylő oldalán való megléte, az adatfeldolgozók pontos körének és az igényelhető adatkörnek a meghatározása közvetlen kapcsolatban állnak az alapjog lényegéve és speciális garanciákat igényelnek. Ezért nem lehetséges az adatigénylésre való jogosultság és az adatkör feladathoz igazított meghatározása bármilyen szintű jogforrásban, az kizárólag csak törvényben történhet.” (MK 2008, 167. szám, 20433, 20451.) A 65/2002. (XII. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azért találta alkotmányellenesnek az Eüak.-nak a szexuális szokásokra vonatkozó különleges adatok kezelésére vonatkozó rendelkezését, mert az adatkezelés célja ezen adat vonatkozásában túlságosan általánosan került meghatározásra. A szükségesnél tágabb körű célmeghatározás pedig a személyes adatok védelméhez való alapjog szükségtelen korlátozását valósította meg. (ABH 2002, 357, 365.)

Az Alkotmánybíróság a fentiek fényében megvizsgálta, hogy az ESzCsMr. kifogásolt szabálya vonatkozásában teljesülnek-e az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből fakadó elvárások. Ennek eredményeként megállapította, hogy olyan konkrét törvényi rendelkezés jelenleg nincs, mely meghatározná az orvosi vényeken feltüntetendő személyazonosító és egészségügyi adatok körét. Az ezzel kapcsolatos általános adatvédelmi szabályokat azonban az Eüak. tartalmazza. Ennek hatálya ugyanis kiterjed minden egészségügyi ellátást nyújtó, valamint annak szakmai felügyeletét, ellenőrzését végző szervezetre és természetes személyre; minden, az egészségügyi ellátóhálózattal, valamint az egyéb adatkezelő szervvel kapcsolatba került vagy kerülő, illetve annak szolgáltatásait igénybe vevő természetes sze-

mélyre; továbbá az e törvény előírásai szerint kezelt, az érintettre vonatkozó egészségügyi és személyazonosító adata. (Eüak. 2. §) Az Eüak. 3. §-a meghatározza, mi minősül e törvény alkalmazásában egészségügyi és személyazonosító adatnak, mit ért gyógykezelés alatt, ki tekintendő betegellátónak, adatkezelőnek. A 4. §-ban pedig rögzíti az egészségügyi és a személyazonosító adatok kezelésének célját. Orvosi gyógyszerrendelés esetén az adatkezelés a gyógykezelés céljából történik. Az Eüak. 9. §-a rögzíti, hogy az egészségügyi adatok felvétele a gyógykezelés része. A kezelést végző orvos, illetve a tisztiorvos dönti el, hogy a szakmai szabályoknak megfelelően – a kötelezően felveendő adatokon kívül – mely egészségügyi adat felvétele szükséges a 4. § (1) bekezdése szerinti célból. Az érintett gyógykezelésével kapcsolatos tevékenységet végző egyéb személy a kezelést végző orvos utasításának megfelelően, illetve a feladatai ellátásához szükséges mértékben vehet fel egészségügyi adatot. Az Eüak. 12. §-a pedig kimondja, hogy az egészségügyi ellátás igénybevételéhez kötelezően előírt személyazonosító adatok, valamint a 13. §-ban rögzített esetek kivételével az egészségügyi és a személyazonosító adatoknak az érintett részéről történő szolgáltatása önkéntes.

A beteg a gyógyszerhez legtöbb esetben csak akkor jut hozzá, ha azt az orvos számára vényen rendeli. Az ESzCsMr. határozza meg, hogy e vényen milyen személyazonosító adatokat kell feltüntetni, azaz a betegről milyen adatokat kell szolgáltatni, nevezetesen a beteg nevét, lakcímét, születési idejét és a TAJ számát, valamint a BNO kódot, közgyógyellátott beteg esetén pedig a közgyógyellátási igazolvány számát is. Ezek azok a személyazonosító adatok, melyeknek a vényen történő feltüntetése nélkül a beteg a gyógyszert nem tudja beszerezni. Önkéntes adat szolgáltatásról tehát nem beszélhetünk. Az Eüak. 3. § *b*) pontjában felsorolt személyazonosító adatok közül tehát a támadott rendelkezés jelöli ki a személyes adatok azon körét, melyek vonatkozásában ténylegesen megvalósul az alapjogi korlátozás. Az adatkezeléssel elérni kívánt célhoz szükséges adatok meghatározása ezáltal nem törvényi szinten, hanem rendeletben történik meg.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: törvényi szinten kell összekapcsolni az elérni kívánt célt és az ennek megvalósulásához szükséges adatokat, mert törvényi szinten kell érvényre juttatni az alapjog-korlátozás szükségességét és arányosságát. Ennek megfelelően rögzíti az Avtv. 3. § (3) bekezdése, hogy kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény határozza meg. Nem elégíti ki ezt az alkotmányos követelményt, ha a törvény egymástól függetlenül, általánosságban ugyan kijelöli a megvalósítani kívánt célokat és az ezekhez szükséges adatokat, de hogy konkrétan hol, mikor, milyen célból használják fel az adatait, csak a rendeleti szabályozás eredményeként állapítható meg. Ezáltal ugyanis a törvény által nyújtott átfogó adatkezelési felhatalmazás (lehetőség) keretein belül az

alapjog tényleges korlátozása a rendeletben valósul meg, s így a konkrét személyes adatok vonatkozásában az alapjogi korlátozás szükségessége és arányossága elkerülhetetlenül csak a rendeleti szabályok vizsgálata révén dönthető el.

Jelen esetben a fentiek alapján megállapítható, hogy mivel a gyógyszer rendelő orvos, illetve a gyógyszerész által kezelendő konkrét adatkört az ESzCsMr kifogásolt szabálya határozza meg, az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből fakadó követelmény a személyes adatok védelméhez való jogot megfogalmazó 59. § (1) bekezdése vonatkozásában sérül.

2.2. Az Alkotmánybíróság a BNO kód alkalmazásával összefüggésben rámutat a következőkre is. Az indítványok benyújtásakor az ESzCsMr. 7. § (3) bekezdés *c)* pontja nem írta elő a BNO kód vényen történő feltüntetését. Ezt csak a társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. ESzCsM rendelet 1. § (3) bekezdés *a)* pontja követele meg a társadalombiztosítási támogatás elszámolásával összefüggésben. Az ESzCsMr. kifogásolt szabálya ugyanakkor 2009. január 1-jétől úgy módosul, hogy az orvosnak a BNO kódot minden vényen meg kell jelölnie, függetlenül attól, hogy a beteg e gyógyszer megvásárlása kapcsán részesül-e társadalombiztosítási támogatásban vagy sem.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az igazságügyi és rendészeti miniszter véleményére – megállapította, hogy „a BNO kód vényen való feltüntetésére az Eüak. 22. §-a alapján, a 4. § (2) bekezdés *g)* pontjában meghatározott célból kerül sor”. Az Eüak. már idézett 4. § (2) bekezdésének *g)* pontja értelmében egészségügyi és személyazonosító adatot – törvényben meghatározott esetekben – az egészségügyi ellátásokra jogosultak részére a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybe vehető szolgáltatások rendelésének és nyújtásának, valamint a gazdaságos gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz- és gyógyászati ellátás rendelési szabályai betartásának a vizsgálata, továbbá a külön jogszabály szerinti szerződés alapján a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása, illetve az ártámogatás elszámolása céljából lehet kezelni. Az Eüak. szintén ismertetett 22. §-a pedig – mint törvényben meghatározott eset – rögzíti, hogy a társadalombiztosítási igazgatási szerv e célból kezelheti – egyebek mellett – az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő diagnózisának a megnevezését és kódját, azaz a BNO kódot.

A fentiekből egyrészt megállapítható, hogy az ESzCsMr. 2009. január 1-jétől hatályos rendelkezése a támogatás nélküli gyógyszerrendelés eseteiben is előírja a BNO kód feltüntetését, s ez nem áll összhangban a 4. § (2) bekezdés *g)* pontjában megjelölt céllal. Emellett a törvényi szabályok csak azt rögzítik, hogy a társadalombiztosítási igazgatási szervek jogosultak a finanszírozással és ártámogatással összefüggően kezelni a beteg eme egészségügyi adatát. A vényen történő gyógyszerrendelés során azonban nemcsak az orvos, de a gyógyszer kiadó személy is elkerülhetetlenül megismeri és kezeli a beteg kórisméjét. A 4. § (2) bekezdése szerint törvényben meghatározott

esetekben lehet az ártámogatással összefüggően kezelni a személyazonosító és az egészségügyi adatokat. Az Eüak. 22. §-a a társadalombiztosítási igazgatási szerv vonatkozásában ennek eleget is tesz, ilyen irányú rendelkezést azonban sem az Eüak., sem más törvény nem tartalmaz a gyógyszer kiadó személy vonatkozásában.

A BNO kóddal való ellenőrzésnek elvileg szerepe lehet abban, hogy az orvos eleget tett-e a hatékony gyógyszerrendelés követelményének. Erről tartalmaznak rendelkezéseket a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 44–47. §-ai, az ellenőrzés részletszabályait pedig a 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet állapítja meg. Az ESzCsMr. 15. §-a pedig a gyógyszerész vonatkozásában fogalmaz meg előírásokat. Így az (1) bekezdés rögzíti, hogy ha az orvos a gyógyszert a 9. § (4)–(6) bekezdése szerint rendelte – és a vényen a helyettesíthetőséget nem tiltotta meg – a gyógyszerész a gyógyszertár készletében lévő gyógyszerek közül az OGYI által közzétett, egyenértékűnek és a terápia során egymással helyettesíthetőnek minősített készítmények listáján is szereplő, azonos hatóanyagú, hatásereőségű és gyógyszerformájú készítményeket a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 44. §-ának (2)–(3) bekezdésében foglaltak szerint helyettesíti. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban a jelenlegi szabályozási környezetben a hatékony gyógyszerrendelés követelménye orvos által történő teljesítésének ellenőrzéséhez nem szükséges, hogy az érintett személy betegségére utaljanak a vényen, ez a gyógyszertár közbevetése nélkül is megoldható. A BNO kód emellett a társadalombiztosítási támogatás elszámolásához sem elengedhetetlenül szükséges, hisz az hatékonyan megvalósítható más olyan kód alkalmazásával is, amely semmilyen formában nem utal az érintett személy betegségére.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az orvosi vényeken a BNO kód, mint egészségügyi személyes adat feltüntetése egyrészt olyan adatkezelő (gyógyszerész) bevonásával jár, akit e vonatkozásban törvény nem jogosít fel adatkezelésre, másrészt az Eüak. 4. § (2) bekezdés *g)* pontjában meghatározott cél elérése érdekében a vényen a BNO kód feltüntetése nem elkerülhetetlenül szükséges.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az ESzCsMr. 7. § (3) bekezdés *c)* pontját – a szoros tárgyi összefüggés folytán nem csupán annak az indítványozó által megsemmisíteni kívánt szövegrészét, hanem annak egészét – pro futuro megsemmisítette azzal, hogy a jogalkotónak megfelelő időt biztosított a hatályát veszítő rendelkezés alkotmányos újraszabályozására.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezések esetleges sérelmét a már megsemmi-

sített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja [legutóbb: 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, MK 2008, 180. szám, 24079, 24090.; 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, MK 2008, 180. szám, 24097, 24112.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az ESzCsMr. 7. § (3) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének vizsgálatát az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján mellőzte.

3. A BNO kód orvosi vényen történő feltüntetésével összefüggésben az egyik indítványozó az EüMr. 13. § (3) bekezdés e) pontja megsemmisítését is kérte részben formai, részben tartalmi alkotmányellenességre hivatkozva. Ez a rendelkezés előírja, hogy a gyógyászati segédeszköz rendelésére szolgáló vényen fel kell tüntetni a beteg kórisméjének BNO kódját. Az EüMr. szabályozási tárgyköréből következően ez az előírás csak a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatással történő rendelésére vonatkozik.

Ez a rendelkezés az ESzCsMr. 7. § (3) bekezdés c) pontjának vizsgálata kapcsán kifejtett okokból szintén alkotmányellenes.

Formai szempontból a személyes adatok védelméhez való joggal összefüggésben sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, mivel rendeleti szinten ír elő kötelező adatkezelést. Tartalmi szempontból pedig ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével, mert a társadalombiztosítási támogatás elszámolása, illetve a gazdaságos gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz- és gyógyászati ellátás rendelési szabályai betartásának a vizsgálata céljából nem elengedhetlenül szükséges a BNO kódnak a gyógyászati segédeszköz kiadó személy által történő kezelése.

Az Alkotmánybíróság ezért e rendelkezést az ártámogatás elszámolásához használt elektronikus rendszer módosításához szükséges idő biztosításával a rendelkező részben foglalt nappal megsemmisítette.

4. Egy indítványozó szerint a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója bevezetéséről szóló NMr. alkotmányellenes. Külön indokolást az NMr. megsemmisítése vonatkozásában nem terjesztett elő, indítványából az derül ki, hogy a BNO kód használatával összefüggésben tekinti e rendeletet is a személyes adatok védelméhez való jogot sértőnek.

Az NMr. arról rendelkezik, hogy amennyiben külön jogszabály alapján a betegségeket kódjelekkel fel kell tüntetni valamely dokumentáción vagy adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésénél, akkor a Betegségek Nemzetközi Osztályozása IX. Revíziója helyett az ENSZ Egészségügyi Világszervezete által közzétett Betegségek és az egészséggel kapcsolatos problémák nemzetközi statisztikai osztályozása, Tizedik Revízió (BNO–10) alkalmazandó. Ez a szabályozás nem írja elő személyes, illetve egészségügyi adat kezelését, csak arról szól, hogy ha más jogszabályok erről rendelkeznek, akkor milyen kódjeleket kell alkalmazni. A szabályozás tárgya teljesen technikai jellegű, alapvető jogot sem közvetlenül, sem közvetetten nem

érint. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az NMr. az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével érdemi alkotmányos összefüggésbe nem hozható. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az érdemi alkotmányjogi összefüggés az indítvány elutasításához vezet [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 843.; 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABK 2008. április, 456, 471.], ezért az NMr. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Az egyik indítványozó kezdeményezte a 76/2004. (VIII. 19.) ESzCsM rendelet alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is, utóbb azonban indítványát ebben a részében visszavonta. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § d) pontja alapján az eljárást megszüntette.

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

Budapest, 2009. március 16.

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

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

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

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

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

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozatnak az indítványokat elutasító döntésével és annak indokolásával, valamint az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 7. § (3) bekezdésének c) pontja és a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendeléséről, forgalmazásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendelet 13. § (3) bekezdés e) pontja alkotmányellenességének megállapításával és jövőbeni megsemmisítésével egyetértek, az alkotmányellenesség megállapítását azonban kizárólag formai szempontból tartom megalapozottnak.

Ahogy arra a határozat is hivatkozik: az Alkotmánybíróságnak a működése kezdetétől következően gyakor-

lata, hogy az Alkotmány 59. §-a szerinti magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog nem abszolút jog, törvény kivételesen elrendelheti annak kötelező kiszolgáltatását, és elrendelheti felhasználásának módját is [2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20.]. Az alapjogok korlátozásának vizsgálata során az Alkotmánybíróság mindenkor az adott korlátozás szükségességét és arányosságát vizsgálja [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.]. Ez utóbb hivatkozott 20/1990. (X. 4.) AB határozatában az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „[a] törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani.” Az alapjog sérelme állapítható meg, ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan [ABH 1990, 69, 71. továbbá: 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.].

Álláspontom szerint az ún. alapjogi teszt mércéjének a sérelmezett rendelkezések eleget tesznek. Ahogyan a határozat is megállapítja, a BNO kód ismerete önmagában valóban nem elengedhetetlenül szükséges a beteg gyógyszerértári kiszolgáltatásához a gyógyszerész által, a recept alapján. A felírt gyógyszer hiánya vagy anyagi okok miatti helyettesítő gyógyszer megállapítását és kiszolgáltatását a gyógyszerész a receptre írt gyógyszer komponensei, dózisa alapján a BNO kód nélkül is el tudja végezni.

A BNO kód feltüntetésének alkotmányossági szempontú elemzése során azonban én – a magam részéről – a szükségesség/arányosság tesztjének alkalmazása során a határozatban foglaltakhoz képest nagyobb jelentőséget tulajdonítok annak a társadalmi hasznosságnak, hogy ily módon jobban érzékelhetők a magyarországi gyógyszerrendelés bizonyos anomáliái, ideértve a megmagyarázhatatlan, földrajzilag ugyan észlelhető, de sem az ottani lakosság száma, sem a betegségek által nem indokolt kiugrásokat, valamint az ugyanarra a betegségre történő többszörös gyógyszerrendelést. A jelenlegi rendszerben az OEP-hez a BNO kód feltüntetése segítségével, az államilag támogatott gyógyszerek költségvetési (társadalombiztosítási) támogatásához szükséges döntések megalapozásához a BNO kód révén befutó információk – megítélésem szerint – társadalmilag hasznosak, fontos elemét tudják képezni az államnak az egészségügyi ellátás megszervezésében végzett feladatai megtervezésének.

Mivel a kiállított receptek egy részét, ilyen-olyan okokból nem váltják ki, ezért a kiváltó hely bekapcsolása a rendszerbe nem kettőzi meg azt az információt, amihez az OEP az orvosi receptkiállításnak a saját információs rendszerébe való beépítése révén jut. Szintúgy van jelentősége a területi gyógyszerfogyasztás mérésének a BNO kód segítségével.

A BNO kód feltüntetése segít abban is, hogy az illegális, illetve patikán kívüli gyógyszerkereskedelem magyarországi, illetve vélhetőleg határokat átlépő vetületeivel szembeni fellépéshez szükséges, pontosabb adatok álljanak rendelkezésre, érzékelhetők legyenek a többes rendelések, a valójában egymást kizáró betegségekre vonatkozó párhuzamos gyógyszerrendelések.

Tény az, ahogyan arra a határozat is rámutat, hogy a nem támogatott gyógyszerek esetében is szerepel a BNO kód, ezért meg kell vizsgálni azt is, hogy ezek esetében van-e kellő alkotmányos indok a szükségesség/arányosság tesztjének koordinátaiban.

A BNO kód megkönnyíti a gyógyszerész számára a nehezen olvasható, esetleg pontatlanul kitöltött recept ellenőrzését, így tehát egy meglévő biztonsági szűrő segédeszközeként is szolgál, és ennek révén éppen, hogy el tudja kerülni a gyógyszerész a magára a betegségre, mások előtt történő rákérdezést.

A gyógyszerészt ugyanúgy terheli titoktartási kötelezettség, mint az orvost, és a felírt gyógyszerek kiszolgáltatása során bizonyos gyógyszerek esetében, akár van BNO kód, akár nincs, a gyógyszerész számára világos, hogy milyen betegségben szenved az, akinek a nevére kiállított recept szól. Az inzulinra szoruló beteg cukorbeteg, a sztóma-zsákot saját nevére kiváltó személy esetében világos, hogy milyen bélműtéten esett át, a „felnőtpelenkát” inkontinencia esetében kell használni stb.

Így tehát a gyógyszereket, egyes segédeszközöket kiadó gyógyszerész a recept mögötti betegséggel, fogyatékos-sággal a tipikus esetek egy részében óhatatlanul tisztában van, és kis településeken, ahol csak egy gyógyszerár és egy orvos van, ott a gyógyszerész csaknem ugyanúgy látja a lakosság egészségi állapotának alakulását, mint az orvos. Ezt a határozat sem vitatja.

Így tehát a kérdés valójában az, hogy megfelelő biztosítékok vannak-e beépítve a jelenlegi rendszerbe – az adatkezelést és a deontológiát illetően – abban a tekintetben, hogy a betegségekre vonatkozó adatok ne kerüljenek ki a rendszerből, ne jussanak illetéktelenek kezébe, ne válhasson az egyén gyógyszerügynökségek közvetlen célpontjává, ne jussanak betegségről információk azokhoz, akik ennek ismeretében igazítani tudnák magatartásukat, üzletpolitikájukat, és egyáltalán azokhoz, akinek semmi köze sincs az illető magánszférájához, ideértve a gyógyszerértárban tartózkodó többi, a saját receptjét kiváltó személyt.

Problémát tehát nem az jelent, ha a gyógyszerész adatkezelőként bevonásra kerül a rendszerbe, hanem az, hogy mindez elegendő biztosítékkal övezve történik-e? A jelenlegi rendszer megítélésem szerint ezeket a biztosítékokat szolgáltatja, azaz nemcsak a szükségesség, de az arányosság kritériuma is teljesül.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1067/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 35. számában.

30/2009. (III. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Bragyova András* és *dr. Holló András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 184/2008. (V. 6.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 184/2008. (V. 6.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) úgy döntött, hogy a Gy. I. magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben feltett konkrét kérdést hitelesíti.

A népszavazási kezdeményezés az alábbi kérdést tartalmazta: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés törölje el az 1989. évi XXXIV. törvény 5. § (3) és (4) bekezdéseiben a pártok számára biztosított területi és országos listaállítási jogot, hogy ezentúl az Országgyűlésbe csak egyéni választókerületekből kerülhessenek képviselők?”

Az OVB hitelesítő határozatának indokolásában megállapította, hogy a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés a reá vonatkozó formai és tartalmi követelményeknek eleget tesz, a hitelesítésnek akadályja nincsen.

2. A törvényes határidőn belül két magánszemély nyújtott be kifogást az OVBh. ellen.

2.1. Az egyik kifogást tevő indítványában azt rögzítette, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontja értelmében vett szervezetalakítási kérdés, és így abban országos népszavazás nem tartható.

2.2. A másik kifogást benyújtó álláspontja részben egybeesik az első kifogással. Véleménye szerint a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontja alá tartozó, szervezetalakítási kérdés, és mint ilyen, országos népszavazásra nem bocsátható. Az indítványozó nem mondja ki egyértelműen, de másik – az egyértelműség hiányát állító – kifogási eleméből következtethetően véleménye szerint a kérdés az Országgyűlés létszámát is érinti, és e vonatkozásban minősül szervezetalakítási kérdésnek. Az indítványozó hivatkozik a 25/2004. (VII. 27.) AB határozatban kifejtett, az 58/2006. (X. 13.) és a 62/2007. (X. 17.) AB ha-

tározatokban megerősített alkotmánybíróági álláspontra, mely szerint „ahogyan bármely más szerv létrejöttére, alakulására, összetételére vonatkozó országgyűlési szabályozás szervezetalakításnak minősül, ennek minősül az is, ha az Országgyűlés a saját összetételét, a képviselők számát illetően hoz döntést.” Az indítványozó álláspontja szerint a hivatkozott „AB határozatokból következik, hogy az Országgyűlés, mint szervezet saját megalakításának, létrejöttének szabályai, azaz a választási törvények – az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (...), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (...), rendelkezéseinek többsége is a szervezetalakítási kérdésre vonatkozó népszavazási tilalom alá tartozik.”

2.3. Ugyanezen kifogást tevő szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelménynek. (Az indítványozó jogszabálysám szerint nem hivatkozott a konkrét normára, de indítványa tartalmából egyértelmű, hogy erre a jogszabályhelyre alapozta kifogását.)

Az indítványozó véleménye szerint a kérdés nem egyértelmű sem a választópolgárok, sem a jogalkotó szármára. Álláspontja szerint nem derül ki a kérdésből, hogy „az egyéni képviselők számát mennyiben kívánja megváltoztatni a kérdés feltevője”. A kérdés alapján tartott eredményes népszavazás folytán ugyanis – a területi és az országos listaállítási jog megszüntetésével – „a választási rendszer egyéb elemeinek változatlanul hagyása mellett a képviselők létszáma 176-ra csökkenne (ami a már említett AB határozatokra tekintettel szintén szervezetalakítási kérdés). Ugyanakkor a kérdés nem szól a választási törvény 4. § (1) bekezdésének módosításáról, amely a képviselők létszámát 386-ban határozza meg. Nem tudni, hogy a kérdés feltevőjének szándéka tényleg arra irányult volna, hogy a képviselők létszámát ne, csak a választás módját változtassa.”

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh.-t semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására. A határozat ellen érkezett, a törvényi feltételeknek megfelelő kifogásokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett szakasza: „28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani: (...) *d)* az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről”

2. Az Nsztv. hivatkozott rendelkezése:

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

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) vonatkozó szakaszai:

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

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

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

4. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Vjt.) figyelembe vett szakaszai:

„4. § (1) Az országgyűlési képviselők száma összesen háromszáznolcvanhat.

(2) Százhetvenhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, százötvenkettőt megyei, fővárosi választókerületben (a továbbiakban: területi választókerület) listán választanak. Az egyéni és a területi választókerületben mandátumot el nem ért, országosan összesített szavazatok alapján a pártok országos listájáról további ötvennyolc kompenzációs mandátum kerül betöltésre.”

„5. § (2) Az egyéni választókerületben a jelöléshez legalább hétszázötven választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges. A választópolgár csak egy egyéni választókerületi jelöltet ajánlhat és csak abban az egyéni választókerületben, amelyben a lakóhelye van.

(3) A területi választókerületben – területi listán – pártok jelölhetnek. Az a párt állíthat területi listát, amely a területi választókerületben – e törvény melléklete szerint meghatározott számban – az egyéni választókerületek egynegyedében, de legalább két egyéni választókerületben jelöltet állított.

(4) Országos listát az a párt állíthat, amely legalább hét területi választókerületben állított listát.”

III.

A kifogások az alábbiak szerint nem megalapozottak.

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

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontjában foglaltak sérelmét állító kifogási elemet vizsgálta.

2.1. A kezdeményezett kérdésben lefolytatott eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés köteles lenne a Vjt. 5. § (3) és (4) bekezdéseiben a pártok számára biztosított területi és országos listaállítási jogot megszüntetni, ezzel egyidejűleg eleget téve a kezdeményezés második, kapcsolódó kérésének, azaz annak, hogy a magyar Országgyűlésbe ezentúl csak az egyéni választókerületekből kerülhessenek képviselők.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontjában foglalt tilalomra alapozó kifogást tevő azzal támasztja alá kifogását, hogy a területi és országos listák kiiktatása a választási rendszerből az Országgyűlés létszámának megváltozásával járna, és ez – az Alkotmánybíróság általa hivatkozott gyakorlata alapján – az Alkotmány idézett 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontja értelmében vett szervezet-alkotási kérdésnek minősül, és mint ilyen, népszavazási tilalom alá esik.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján az Országgyűlés létszámát érintő kérdések az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe, azaz a személyi és szervezet-alkotási kérdések csoportjába tartozónak minősülnek [25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 385.; 58/2006. (X. 13.) AB határozat, ABH 2006, 657, 659–660.; 62/2007. (X. 17.) AB határozat, ABH 2007, 717, 720.; 113/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABK 2008. szeptember, 1211, 1213.]. A jelen ügyben tehát azt kellett eldöntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy helytálló-e a kifogást tevő azon álláspontja, mely szerint a kezdeményezett kérdés közvetlenül érinti az Országgyűlés létszámát, és e minőségében szervezet-alkotási kérdésnek minősül-e.

2.2. Az Országgyűlés létszámát a Vjt. 4. § (1) bekezdése állapítja meg, eszerint az Országgyűlés létszáma 386 fő. [A 386 fő eloszlását az egyes választási metódusok – azaz a kétfajta listán és az egyéni választókerületekben bejutott képviselők – között a Vjt. 4. § (2) bekezdése határozza meg.]

Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a népszavazást kezdeményező személy a kérdésben nem kérte azt, hogy az Országgyűlés a Vjt. 4. § (1) bekezdését is helyezze hatályon kívül, tehát a legfőbb népképviselői szerv a Vjt. 4. § (1) bekezdésében létszámát az OVBh.-val elbírált kérdés közvetlenül nem érinti.

2.3. Az Alkotmánybíróság 63/B/1995. AB határozatában az alábbiakra hívta fel a figyelmet. „Az Alkotmány – a 71. §-ában meghatározott választási alapelveken kívül – nem tartalmaz rendelkezéseket a választójog gyakorlásának módjára nézve. Ebből következően az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.” [ABH 1996, 509, 513., megerősítette 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 249.]

A fentiekből következik, hogy az Országgyűlés – az Alkotmány szabta keretekben belül – szabadon állapíthatja meg a választójogi rendszer elemeit, felépítését. Ennek részeként az Országgyűlés hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy a mandátumszerzés miként történik, egyéni választókerületekben, listák segítségével, esetleg e módszerek kombinációjaként, vagy valamely más mód igénybevételével. A választási rendszer felépítése és az Országgyűlés létszáma azonban nem áll egymással közvetlen, egymást közvetlenül befolyásoló-meghatározó kapcsolatban, az alábbiak szerint. A parlament megállapít és törvénybe foglal egy létszámot – a jelen esetben ez a Vjt. 4. § (1) bekezdése szerint 386 fő –, és az ennek megfelelő számú képviselőt a választási rendszer szabályai alapján a választópolgárok megválasztják. Amennyiben az Országgyűlés létszámára vonatkozó törvényi szabályt nem módosítják, akkor a parlament az esetleges választási rendszer-módosítást oly módon köteles végrehajtani, hogy a másik, érintetlen, a létszámot meghatározó rendelkezést tiszteletben tartja, azaz az Országgyűlés létszámát nem változtatja meg.

A fentiekből következik, hogy a területi és országos listák esetleges kiiktatása a választási rendszerből nem eredményezi közvetlenül és feltétlenül az Országgyűlés létszámának változását.

A 162/2008. (XII. 18.) AB határozattal is megerősített 25/2004. (VII. 7.) AB határozat értelmében szervezetalkítási kérdésnek az minősülne, ha az „Országgyűlés a saját összetételét, a képviselők számát illetően hoz[na] döntést”. (ABH 2004, 381, 385.) A jelen eljárásban vizsgált kérdés nem erre irányul, nem érinti a 162/2008. (XII. 18.) AB határozattal elbírált választási küszöböt, sem a képviselők számát, azaz az Országgyűlés létszámát.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kifogásban felsorakoztatott érvek mentén a népszavazási kezdeményezésnek az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontjába ütközése nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően ezt az indítványi elemet elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta a kérdés egyértelműségét vitató kifogási elemet.

3.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban a testület rögzítette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-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.].

3.2. A 76/2006. (XII. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság az alábbiakat rögzítette. „Az OVB-nek és a kifogás elbírálása kapcsán az Alkotmánybíróságnak a kérdés egyértelműségének vizsgálata során az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdést a választópolgári döntés és a népszavazás eredményéből következő jogalkotási kötelezettség szempontjából kell vizsgálnia. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően a népszavazási kezdeményezés kikerül az aláírásgyűjtést kezdeményezők uralma alól, azt követően sem a kezdeményezés eredményességére, sem a népszavazás eredményére nem tudnak meghatározó befolyást gyakorolni, így a kérdés egyértelműségének megítélésében sem az aláírásgyűjtés kezdeményezőinek szándékai, sem a népszavazásnak az általuk remélt eredménye nem bír jelentőséggel.” (ABH 2006, 886, 890.) 102/2007. (XII. 12.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megerősítette ezen álláspontját, amikor rögzítette, hogy „sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a népszavazási kezdeményezések mögött álló, vélt vagy valós politikai szándékot; csak arról dönthet, hogy az adott kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi követelményeknek”. (ABH 2007, 855, 862.)

3.3. A jelen határozat 2. pontjában leírtak szerint a kérdés egyértelműen a választási rendszer egyes elemei-

nek megsemmisítésére irányul, anélkül, hogy az Országgyűlés létszámát közvetlenül érintené. A korábbiakban rögzítettek szerint a területi és az országos lista kiiktatása nem okozná okvetlenül az Országgyűlés létszámának változását, sőt, ellenkezőleg, a listákat csak oly módon lehetne megszüntetni, hogy mindeközben az Országgyűlés figyelemmel van a Vjt. 4. § (1) bekezdésében rögzített létszámra. A választópolgárok számára egyértelmű, hogy a kérdés megválaszolásakor arról kell döntenük, hogy kívánják-e a listás választási elemek kiiktatását a választási rendszerből, és ennek eredményeképpen egy egyszerű egyéni választókerületeken alapuló választási rendszer létrehozatalával értenek egyet. A jogalkotó számára is egyértelmű az eredményes népszavazás esetén fennálló jogalkotási kötelezettség: a listás választási rendszer elemeinek kiemelése a magyar választási szabályok közül.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményének sérelmét állító kifogási elemet is elutasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVBh.-nak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. március 16.

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

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

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

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

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

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet sem a határozat rendelkező részével, sem annak indokolásával. Az Alkotmánybíróságnak eddig követett gyakorlata alapján az OVB határozatát meg kellett volna semmisítenie, és új eljárásra kellett volna utasítania az OVB-t.

Az Alkotmánybíróság 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontjában szabályozott tiltott népszavazási tárgykörbe tartozónak, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalkítási kérdésnek minősítette az országgyűlési képviselők létszámának csökkentésére irányuló kérdést. E határozatában kifejtette:

„Az Országgyűlés döntési jogkörébe tartozó szervezetalkító kérdésekről az Országgyűlés számos formában

és minőségében dönthet. Alkotmányozó hatalomként az Alkotmányban szereplő állami szervtípusokat is alakíthatja, törvényhozóként az Alkotmányban nem szereplő kérdésekben szabályozhat az Alkotmány keretei között. Szerveket hozhat létre, szüntethet meg, alakíthat át, de határozati formában is hozhat egyes – pl. a saját belső szervezetére vonatkozó – szervezetalkító döntéseket. Az Országgyűlés alkotmányozóként és törvényhozóként is szabályozhatja a saját létrejötté, működése szabályait. Ugyanúgy, ahogyan bármely más szerv létrejöttére, alakulására, összetételére vonatkozó országgyűlési szabályozás szervezetalkításnak minősül, ennek minősül az is, ha az Országgyűlés a saját összetételét, a képviselők számát illetően hoz döntést.” (ABH 2004, 381, 385.)

E határozatára alapítva döntését hasonlóan ítélte meg az Országgyűlés létszámának meghatározására vonatkozó kérdéseket 58/2006. (X. 13.) AB határozatában (ABH 2006, 657, 659–660.) és 62/2007. (X. 17.) AB határozatában (ABH 2007, 717, 720.).

A 162/2008. (XII. 18.) AB határozatában ugyancsak a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatban kifejtettek alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalkítási kérdésnek minősítette, a „választási küszöb” megváltoztatására irányuló kérdést:

„A hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 8. § (5) bekezdésének *a)* pontjában szabályozott ún. parlamenti küszöb öt százalékról egy százalékra való leszállítására irányul. Az eredményes népszavazás nemcsak a választójogi szabályok módosításával járna, hanem jelentősen megváltoztatná az Országgyűlés összetételét, és szükségképpen maga után vonná az Országgyűlés belső szervezetének (frakciók, bizottságok stb.) átalakítását is.” (ABK 2008. december, 1699, 1700.)

Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem csupán az Országgyűlés létszámára vonatkozó szabályozást minősítette az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalkításnak, hanem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalkításként értékelte az Országgyűlés összetételét befolyásoló, belső szervezetét érintő döntéseket is.

A határozatban elbírált, az OVB által hitelesített kérdés a választási rendszer gyökeres megváltoztatására irányul, a kérdésből a törvényhozónak az a kötelezettsége származik, hogy az eddigi vegyes választási rendszer helyett, tiszta egyéni választókerületi választási rendszert vezessen be.

Az eredményes népszavazás ebben az esetben nem csak egyes választási szabályok módosítását eredményezné, hanem a választási rendszer alapvető megváltoztatása az Országgyűlés összetételének változását, és szükségképpen az Országgyűlés belső szervezetének megváltoztatását is maga után vonná.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontjának az Alkotmánybíróság által kimunkált értelmezése alapján a határozatban

elbírált kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdésnek, így a népszavazás tiltott tárgyának minősül.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 544/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 35. számában.

31/2009. (III. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 310/2008. (X. 30.) OVB számú határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából benyújtott mintapéldánya az alábbi kérdést tartalmazza: „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények olyan tartalmú módosítását, hogy az egyéni országgyűlési képviselők a választókerületükben névjegyzékbe vett választópolgárok egyötödének kezdeményezésére tartandó szavazáson, a választóke-

rületben névjegyzékbe vett választópolgárok szavazatainak egyszerű többségével visszahívhatók legyenek.”

Az OVB 310/2008. (X. 30.) OVB határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formái, valamint a megtárgyalásra javasolt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette. Az OVB határozatának indokolása szerint a határozat az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-án alapul.

A határozat a Magyar Közlöny 2008. évi 154. számában, 2008. október 30-án jelent meg, a kifogást 2008. november 13-án, a törvényes határidőn belül terjesztették elő.

2. A kifogástevő álláspontja szerint a népi kezdeményezés nem felel meg az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, amely szerint országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Érvelése szerint maga az Alkotmány választja ketté az Országgyűlés alkotmányozó és törvényalkotási hatáskörét, amikor is 19. § (3) bekezdése külön pontokban rögzíti a két, egymástól minőségileg különböző hatáskört. A népi kezdeményezés pedig alkotmányozásra nem, hanem csak törvényhozási jogkörre vonatkozhat. Nézete szerint „az alkotmányozó hatalom korlátozhatatlansága, mindenek feletti szuverenitása és védelme nem csak azt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom nem kötelezhető meghatározott tartalmú döntés meghozatalára (országos népszavazás), hanem azt is, hogy nem kötelezhető meghatározott kérdéskörben való tárgyalásra és határidőben történő döntéshozatalra (országos népi kezdeményezés). Az alkotmányozó hatalom cselekvési szabadsága abszolút, és korlátozása – mértékétől függetlenül – nem lehetséges.”

Hivatkozik továbbá a kifogástevő arra is, hogy a népi kezdeményezés nem jogosulttól származik. Érvelése szerint az Alkotmány 28/D. §-a a népi kezdeményezés benyújtását a választópolgárok, mint természetes személyek számára biztosítja, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát előterjesztő alapítvány és egyéb szervezet számára nem.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;

b) törvényeket alkot;

(...)

„20/A. § (1) Az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik:

- a) az Országgyűlés működésének befejezésével,
- b) a képviselő halálával,
- c) az összeférhetetlenség kimondásával,
- d) lemondással,
- e) a választójog elvesztésével.”

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

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

2. Az Nsztv. rendelkezései:

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

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

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

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

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- c) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek (a továbbiakban: Ve.) az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

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

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

(...)

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

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Korábbi határozataiban az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy a képviselői visszahívhatóság ellenében az Alkotmány 20/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal. A 943/E/1991. AB határozat szerint az Alkotmány nem teszi lehetővé az országgyűlési képviselői megbízatás visszahívás útján történő megszüntetését (ABH 1991, 650.), a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban ezzel kapcsolatban pedig leszögezte: „Magyarország visszatért a szabad mandátumú képviseleti rendszerre, a képviselő négy évre kapja mandátumát, ez a megbízatás a négy éven belül csak az Alkotmány 20/A. § (1) bekezdésében meghatározott okokból szűnhet meg.” (ABH 1993, 33, 38.) Mindezek alapján a képviselők visszahívhatóságára irányuló népszavazási kezdeményezést elutasító 204/2008. (VI. 25.) OVB határozatot az Alkotmánybíróság 108/2008. (IX. 18.) AB határozatával helyben hagyta (ABK 2008. november, 1178.).

Jelen ügyben azonban a képviselők visszahívhatósága országos népi kezdeményezés tárgya. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megállapította, hogy az Országgyűlést a népi kezdeményezés nem köti oly módon, mint a legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére elrendelt ügdyöntő és eredményes népszavazás alapján hozott döntés [Alkotmány 28/C. § (3) bekezdés]. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlés Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – az Alkotmányban rögzített – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Népi kezdeményezés esetén ezzel szemben az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megtárgyalására és döntéshozatalra van kötelezettsége, de ennek a döntésnek a tartalmát a népi kezdeményezés

nem köti meg. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad – el-
lentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogal-
mazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek nem kell
konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. A
népi kezdeményezésből csupán törvényhozási kérdésben
való vita és döntés következik. Így a népi kezdeményezés
aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdéssel szemben is mind-
össze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vo-
natkozzon. [42/2002. (X. 11.) AB határozat (ABH 2002,
316, 318.)]

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos
népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyű-
lés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, az alkotmányi rendel-
kezés nem különböztet az Országgyűlés alkotmányozó és
egyéb törvényhozási hatásköre között. Az alkotmányozás-
ra vonatkozó, az Alkotmánybíróság által meghatározott el-
járási és határozathozatali követelmények [30/1998.
(VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 234.] természet-
szerűleg csak az országgyűlési eljárásban értelmezhetők,
az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt – tiltó –
tárgykörök [ideértve a burkolt alkotmánymódosítás tilal-
mát is, ld.: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 37.]
csak az országos népszavazásra vonatkoznak, országos
népi kezdeményezés akadályát nem jelentik.

Minderre tekintettel a kifogást ebben az összefüggésben
az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.

3. A kifogástevő szerint a kezdeményezés nem joga-
sulttól származik, mivel a népi kezdeményezés joga csak a
természetes személyeket illeti meg. Az Alkotmány 28/D. §
szerint országos népi kezdeményezést legalább 50 000 vá-
lasztópolgár nyújthat be. Az Alkotmány tehát a népi kez-
deményezés benyújtását a természetes személyek számára
biztosítja. A kezdeményezés benyújtása az OVB által már
hitelesített aláírásgyűjtő ívén szereplő 50 000 állampolgári
aláírás összegyűjtése után történhet meg. Ettől különböző
kérdés az, hogy az országos népi kezdeményezés aláírás-
gyűjtő ívének mintapéldányát az állampolgárok mellett
mások, társadalmi szervezetek, alapítványok, azaz jogi
személyek is benyújthatják hitelesítésre az OVB-hez. A
Ve. 149. § i) pontjába foglalt értelmező rendelkezésből
megállapíthatóan ugyanis az aláírásgyűjtő ívet nem csak
természetes személyek nyújthatnak be hitelesítésre. Esze-
rint ugyanis a Ve. alkalmazásában „kezdeményezést be-
nyújtók: népszavazás állampolgári kezdeményezése, vala-
mint népi kezdeményezés esetén azok a szervezetek, illet-
ve magánszemélyek, amelyek, illetve akik a kezdeménye-
zést benyújtották”. [Ld.: 102/2007. (XII. 13.) AB határo-
zat, ABH 2007, 855, 864.] Az Alkotmánybíróság a kifo-
gást tehát ebben a vonatkozásban sem találta megalapo-
zottnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította,
hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírás-
gyűjtő ívén megfogalmazott kérdést hitelesítette. Ezért a
kifogást elutasította, és a 310/2008. (X. 30.) OVB határo-
zatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2009. március 16.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részé-
vel, így indokolásával sem. Álláspontom szerint az Alkot-
mánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az OVB
határozatát, és a testületet új eljárásra kellett volna utasíta-
nia.

Indokaim azonosak a 129/2008. (X. 30.) AB határozat-
hoz fűzött különvéleményemben foglaltakkal.

Az említett különvélemény 3.2 pontjában javasolt al-
kotmányértelmezés alapján, az Alkotmány 28/C. § (5) be-
kezdésében foglalt, az országos népszavazásból kizárt tár-
gyak, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatában kiala-
kított további korlátai az országos népi kezdeményezésre
is alkalmazandók, ezért a népi kezdeményezés aláírás-
gyűjtő ívének mintapéldánya nem lett volna hitelesíthető.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Ország-
os Választási Bizottság 310/2008. (X. 30.) OVB számú
határozatát meg kellett volna semmisítenie és az Országos
Választási Bizottságot új eljárásra kellett volna utasítania.

A tervezett országos népi kezdeményezés a jogállam
egyik igen fontos intézményét, a parlamentáris (képviseli-
ti) demokrácia és a közvetlen demokrácia viszonyát érinti.
Az Alkotmánybíróságnak valójában abban a kérdésben
kellett állást foglalnia, vajon megengedhető-e, hogy a kép-
viseleti demokráciára épülő alkotmányos berendezkedés
egy alapvetően komplementer jellegű intézmény (a népi

kezdeményezés) – alkalmazásának eredményeként – átrajzolhassa?

Magam is fontos jogállami (és alkotmányos) intézménynek tartom a népi kezdeményezést, amelynek megvan a maga megfelelő helye és rendeltetése. Nem tartom azonban olyan jogállami (és alkotmányos) intézménynek, amely magát a jogállami (a képviseleti struktúra bázisán kiépülő és az Alkotmányban akként is szabályozott) állami berendezkedést (50 000 aláírás összegyűjtésével) át is rendezhetné.

Változatlanul fenntartom tehát a 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben (MK 2008, 19126–19129.) leírt elvi-elméleti megállapításokat. Azok figyelembevételével az OVB határozatát meg kellett volna semmisíteni.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1281/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 35. számában.

32/2009. (III. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 309/2008. (X. 30.) OVB számú határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából benyújtott mintapéldánya az

alábbi kérdést tartalmazza: „Kezdeményezzük az Alkotmány olyan tartalmú módosítását, hogy országos népszavazást lehessen tartani az Országgyűlés feloszlásáról.”

Az OVB 309/2008. (X. 30.) OVB határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a megtárgyalásra javasolt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette. Az OVB határozatának indokolása szerint a határozat az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-án alapul.

A határozat a Magyar Közlöny 2008. évi 154. számában, 2008. október 30-án jelent meg, a kifogást 2008. november 13-án, a törvényes határidőn belül terjesztették elő.

2. A kifogástevő álláspontja szerint a népi kezdeményezés nem felel meg az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, amely szerint országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Érvelése szerint maga az Alkotmány választja ketté az Országgyűlés alkotmányozó és törvényalkotási hatáskörét, amikor is 19. § (3) bekezdése külön pontokban rögzíti a két, egymástól minőségileg különböző hatáskört. A népi kezdeményezés pedig alkotmányozásra nem, hanem csak törvényhozási jogkörre vonatkozhat. Nézete szerint „az alkotmányozó hatalom korlátozhatatlansága, mindenek feletti szuverenitása és védelme nem csak azt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom nem kötelezhető meghatározott tartalmú döntés meghozatalára (országos népszavazás), hanem azt is, hogy nem kötelezhető meghatározott kérdéskörben való tárgyalásra és határidőben történő döntéshozatalra (országos népi kezdeményezés). Az alkotmányozó hatalom cselekvési szabadsága abszolút, és korlátozása – mértékétől függetlenül – nem lehetséges.”

Hivatkozik továbbá a kifogástevő arra is, hogy a népi kezdeményezés nem jogosulttól származik. Érvelése szerint az Alkotmány 28/D. §-a a népi kezdeményezés benyújtását a választópolgárok, mint természetes személyek számára biztosítja, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát előterjesztő alapítvány és egyéb szervezet számára nem.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„19. § (...)

(2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét,

meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltevéleit.

(3) E jogkörében az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;

b) törvényeket alkot;

(...)

„28. § (...)

(2) Az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is.”

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

„28/C. § (...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

e) az Országgyűlés feloszlásáról,”

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

2. Az Nsztv. rendelkezései:

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

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

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

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

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

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

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek (a továbbiakban: Ve.) az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

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

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

(...)

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

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *e)* pontja az Országgyűlés feloszlásáról való döntést kifejezetten kizárja az országos népszavazás tárgyköreiből, erről a kérdéstről országos népszavazást tartani (következésképp kezdeményezni) nem lehet. Az országos népszavazás nem irányulhat az Alkotmány – akárcsak burkolt – módosítására sem [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 37.]. Jelen ügyben azonban az Országgyűlés feloszlásáról való népszavazást lehetővé tevő alkotmánymódosítás országos népi kezdeményezés tárgya. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megállapította, hogy az Országgyűlést a népi kezdeményezés nem köti oly módon, mint a legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére elrendelt ügydöntő és eredményes népszavazás alapján hozott döntés [Alkotmány 28/C. § (3) bekezdés]. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlés Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – az Alkotmányban rögzített – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Népi kezdeményezés esetén ezzel szemben az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megtárgyalására és döntéshozatalra van kötelezettsége, de ennek a döntésnek a tartalmát a népi kezdeményezés nem köti meg. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad – ellentétben a nép-

szavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek nem kell konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. A népi kezdeményezésből csupán törvényhozási kérdésben való vita és döntés következik. Így a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén szereplő kérdéssel szemben is mindössze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vonatkozzon. [42/2002. (X. 11.) AB határozat (ABH 2002, 316, 318.)]

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, az alkotmányi rendelkezés nem különböztet az Országgyűlés alkotmányozó és egyéb törvényhozási hatásköre között. Az alkotmányozásra vonatkozó, az Alkotmánybíróság által meghatározott eljárási és határozathozatali követelmények [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 234.] természetesen csak az országgyűlési eljárásban értelmezhetők, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt – tiltott – tárgykörök [ideértve a burkolt alkotmánymódosítás tilalmát is, ld.: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 37.] csak az országos népszavazásra vonatkoznak, országos népi kezdeményezés akadályát nem jelentik.

Minderre tekintettel a kifogást ebben az összefüggésben az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.

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

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő ívén megfogalmazott kérdést hitelesítette. Ezért a kifogást elutasította, és a 309/2008. (X. 30.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2009. március 16.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével, így indokolásával sem. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az OVB határozatát, és a testületet új eljárásra kellett volna utasítania.

Indokaim azonosak a 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben foglaltakkal.

Az említett különvélemény 3.2 pontjában javasolt alkotmányértelmezés alapján, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében foglalt, az országos népszavazásból kizárt tárgyak, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított további korlátai az országos népi kezdeményezésre is alkalmazandók, ezért a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldánya nem lett volna hitelesíthető.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Országos Választási Bizottság 309/2008. (X. 30.) OVB számú határozatát meg kellett volna semmisítenie és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra kellett volna utasítania.

A tervezett országos népi kezdeményezés a jogállam egyik igen fontos intézményét, a parlamentáris (képviselői) demokrácia és a közvetlen demokrácia viszonyát érinti. Az Alkotmánybíróságnak valójában abban a kérdésben kellett állást foglalnia, vajon megengedhető-e, hogy a képviselői demokráciára épülő alkotmányos berendezkedést egy alapvetően komplementer jellegű intézmény (a népi

kezdeményezés) – alkalmazásának eredményeként – átrajzolhassa?

Magam is fontos jogállami (és alkotmányos) intézménynek tartom a népi kezdeményezést, amelynek megvan a maga megfelelő helye és rendeltetése. Nem tartom azonban olyan jogállami (és alkotmányos) intézménynek, amely magát a jogállami (a képviseleti struktúra bázisán kiépülő és az Alkotmányban akként is szabályozott) állami berendezkedést (50 000 aláírás összegyűjtésével) át is rendezhetné.

Változatlanul fenntartom tehát a 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben (MK 2008, 19126–19129.) leírt elvi-elméleti megállapításokat. Azok figyelembevételével az OVB határozatát meg kellett volna semmisíteni.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1282/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 35. számában.

33/2009. (III. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 311/2008. (X. 30.) OVB számú határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából benyújtott mintapéldánya az

alábbi kérdést tartalmazza: „Kezdeményezzük az Alkotmány és a kapcsolódó törvények olyan tartalmú módosítását, hogy a köztársasági elnököt a választásra jogosult választópolgárok a szavazataik egyszerű többségével választthassák meg.”

Az OVB 311/2008. (X. 30.) OVB határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a megtárgyalásra javasolt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette. Az OVB határozatának indokolása szerint a határozat az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-án alapul.

A határozat a Magyar Közlöny 2008. évi 154. számában, 2008. október 30-án jelent meg, a kifogást 2008. november 13-án, a törvényes határidőn belül terjesztették elő.

2. A kifogástevő álláspontja szerint a népi kezdeményezés nem felel meg az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, amely szerint országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Érvelése szerint maga az Alkotmány választja ketté az Országgyűlés alkotmányozó és törvényalkotási hatáskörét, amikor is 19. § (3) bekezdése külön pontokban rögzíti a két, egymástól minőségileg különböző hatáskört. A népi kezdeményezés pedig alkotmányozásra nem, hanem csak törvényhozási jogkörre vonatkozhat. Nézete szerint „az alkotmányozó hatalom korlátozhatatlansága, mindenek feletti szuverenitása és védelme nem csak azt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom nem kötelezhető meghatározott tartalmú döntés meghozatalára (országos népszavazás), hanem azt is, hogy nem kötelezhető meghatározott kérdéskörben való tárgyalásra és határidőben történő döntéshozatalra (országos népi kezdeményezés). Az alkotmányozó hatalom cselekvési szabadsága abszolút, és korlátozása – mértékétől függetlenül – nem lehetséges.”

Hivatkozik továbbá a kifogástevő arra is, hogy a népi kezdeményezés nem jogosulttól származik. Érvelése szerint az Alkotmány 28/D. §-a a népi kezdeményezés benyújtását a választópolgárok, mint természetes személyek számára biztosítja, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát előterjesztő alapítvány és egyéb szervezet számára nem.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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

- a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;
b) törvényeket alkot;

(...)”

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

„28/C. § (...)

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

(...)

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

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

„29/A. § (1) A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja.”

2. Az Nsztv. rendelkezései:

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

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

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

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

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
b) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
c) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek (a továbbiakban: Ve.) az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

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

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

(...)

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

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. Az Alkotmány 29/A. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatának megállapítása szerint az országos népszavazás nem irányulhat az Alkotmány – akárcsak burkolt – módosítására sem [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 37.]. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontja kizárja a népszavazás lehetséges tárgyköreiből az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdéseket. Jelen ügyben azonban a köztársasági elnöknek a választópolgárok általi közvetlen választását lehetővé tevő alkotmány- és törvénymódosítás országos népi kezdeményezés tárgya. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megállapította, hogy az Országgyűlést a népi kezdeményezés nem köti oly módon, mint a legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére elrendelt ügydöntő és eredményes népszavazás alapján hozott döntés [Alkotmány 28/C. § (3) bekezdés]. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlés Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – az Alkotmányban rögzített – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Népi kezdeményezés esetén ezzel szemben az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megtárgyalására és döntéshozatalra van kötelezettsége, de ennek a döntésnek a tartalmát a népi kezdeményezés nem köti meg. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig,

amíg az alkotmányosság keretében marad – ellentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek nem kell konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. A népi kezdeményezésből csupán törvényhozási kérdésben való vita és döntés következik. Így a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéssel szemben is mindössze annyi az elvárás, hogy törvényhozási tárgykörre vonatkozzon. [42/2002. (X. 11.) AB határozat (ABH 2002, 316, 318.)]

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, az alkotmányi rendelkezés nem különböztet az Országgyűlés alkotmányozó és egyéb törvényhozási hatásköre között. Az alkotmányozásra vonatkozó, az Alkotmánybíróság által meghatározott eljárási és határozathozatali követelmények [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 234.] természetesen csak az országgyűlési eljárásban értelmezhetők, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt – tiltó – tárgykörök [ideértve a burkolt alkotmánymódosítás tilalmát is, ld.: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 37.] csak az országos népszavazásra vonatkoznak, országos népi kezdeményezés akadályát nem jelentik.

Minderre tekintettel a kifogást ebben az összefüggésben az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.

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

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdést hitelesítette. Ezért a kifogást elutasította, és a 311/2008. (X. 30.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2009. március 16.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével, így indokolásával sem. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az OVB határozatát, és a testületet új eljárásra kellett volna utasítania.

Indokaim azonosak a 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben foglaltakkal.

Az említett különvélemény 3.2 pontjában javasolt alkotmányértelmezés alapján, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében foglalt, az országos népszavazásból kizárt tárgyak, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított további korlátai az országos népi kezdeményezésre is alkalmazandók, ezért a népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldánya nem lett volna hitelesíthető.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Országos Választási Bizottság 311/2008. (X. 30.) OVB számú határozatát meg kellett volna semmisítenie és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra kellett volna utasítania.

A tervezett országos népi kezdeményezés a jogállam egyik igen fontos intézményét, a parlamentáris (képviselői) demokrácia és a közvetlen demokrácia viszonyát érinti. Az Alkotmánybíróságnak valójában abban a kérdésben kellett állást foglalnia, vajon megengedhető-e, hogy a kép-

viseleti demokráciára épülő alkotmányos berendezkedést egy alapvetően komplementer jellegű intézmény (a népi kezdeményezés) – alkalmazásának eredményeként – átrajzolhassa?

Magam is fontos jogállami (és alkotmányos) intézménynek tartom a népi kezdeményezést, amelynek megvan a maga megfelelő helye és rendeltetése. Nem tartom azonban olyan jogállami (és alkotmányos) intézménynek, amely magát a jogállami (a képviselői struktúra bázisán kiépülő és az Alkotmányban akként is szabályozott) állami berendezkedést (50 000 aláírás összegyűjtésével) át is rendezhetné.

Változatlanul fenntartom tehát a 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben (MK 2008, 19126–19129.) leírt elvi-elméleti megállapításokat. Azok figyelembevételével az OVB határozatát meg kellett volna semmisíteni.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1283/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 35. számában.

34/2009. (III. 27.) 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 megállapítja, hogy a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (1) bekezdésének „tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik, „szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (1) bekezdése ezt követően a következő szöveggel marad hatályban:

„Az engedélyt, illetve a nyilvántartásba vételt meg kell tagadni, ha a sajtótermék külsőleg hivatalos lap (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 57–60. §-a) látszatát kelti, illetve címével, grafikai megjelenésével, külalakjával vagy egyéb jellemzőjével már bejegyzett laphoz hasonló módon jelenik meg, és ez a fogyasztók megtévesztésére alkalmas.”

2. Az Alkotmánybíróság a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 15. § (1) bekezdése alkotmányellenességének

megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 12/1986. (IV. 22.) MT rendelet 4/A. § (3) bekezdése 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.

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a sajtótermékek nyilvántartásba vételi, illetve törlési eljárásának szabályaival kapcsolatban.

Az egyik indítványozó a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Sajtótv.) 14. § (1) bekezdésének „a sajtótermék tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik” szövegrésze megsemmisítését a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, illetve a sajtószabadság sérelmére hivatkozással kérte. Indokolásában kifejtette, hogy önmagában nem tartja alkotmányellenesnek a 3. § (1) bekezdését, amely szerint a sajtószabadság gyakorlása nem járhat mások személyhez fűződő jogainak a sérelmével, mindazonáltal ilyen esetekben a „nyilvántartásba vétel megtagadása, vagy ennél is határozottabban az időszaki lapnak a (...) törlése aránytalanul súlyos jogkövetkezmény akkor, ha a jogalkalmazónak mások személyhez fűződő jogainak bármely csekély fokú sérelme esetén így kell eljárnia”, és nincs lehetősége a jogsértés súlyának, gyakoriságának és jellegének a mérlegelésére.

A másik indítványozó – az indítvány benyújtásakor a sajtóregisztrációs, illetve törlési eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumát vezető miniszter – azt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy a minisztériumhoz kérelem érkezett egy időszaki lapnak a nyilvántartásból való törlésére. A törlést abból az okból kérték, hogy a lapot a kérelmező személyhez fűződő jogainak megsértése miatt jogerős bírósági ítélet helyreigazításra kötelezte. Az indítványozó miniszter a Sajtótv. 15. § (1) bekezdésének, illetve a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 12/1986. (IV. 22.) MT rendelet (a továbbiakban: Sr.) 4/A. § (3) bekezdésének megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Utalva az Alkotmánybíróságnak a véleménynyilvánítási és sajtószabadsággal kapcsolatos gyakorlataira, kifejtette, hogy álláspontja szerint a Sajtótv.-nek és az Sr.-nek a törlésről rendelkező, mérlegelést nem engedő szabályai ellentétben állnak az Alkotmány 61. §-ából fakadó követelményekkel. A személyhez fűződő jogok – érvel az indítványozó – a hatályos jogrendszerben többirányú és széles körű polgári és büntetőjogi védelem alatt állnak, biztosítva az emberi méltóság alapjogi védelmét a vé-

leménynyilvánítás jogának szükségszerű és arányos korlátozásával. Az indítványozó véleménye szerint ehhez képest nem szükséges és arányos az a szabályozás, amely – egyfajta represszív jelleggel – a személyhez fűződő jog sérelme esetén az adott időszaki lap törlését is lehetővé teszi. Rámutatott, hogy a törlés nemcsak, hogy ellehetlenítheti más jogorvoslat alkalmazását (például a helyreigazító közlemény közzétételét), a szabályok következetes alkalmazása ezen túlmenően azt is eredményezheti, hogy a megjelenő időszaki lapok teljesen megszűnhetnek vagy számuk drasztikusan csökkenhet.

A Sajtótv. 3. § (1) bekezdésében foglalt előírások alkotmányossági vizsgálatát egyik indítványozó sem kérte.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tárgyi összefüggésükre tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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

2. A Sajtótv. érintett rendelkezései:

„3. § (1) A sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcset, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével.”

„14. § (1) Az engedélyt, illetve a nyilvántartásba vételt meg kell tagadni, ha a sajtótermék tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik, külsőleg hivatalos lap (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 57–60. §-a) látszatát kelti, illetve címével, grafikai megjelenésével, külalakjával vagy egyéb jellemzőjével már bejegyzett laphoz hasonló módon jelenik meg, és ez a fogyasztók megtévesztésére alkalmas.

15. § (1) Az időszaki lapot törölni kell a nyilvántartásból, ha a nyilvántartásba vétel megtagadásának lenne helye.”

3. Az Sr. támadott rendelkezése:

„4/A. § (3) A nyilvántartásbavételt meg kell tagadni, illetve törölni kell a nyilvántartásból az időszaki lapot a Tv. [Sajtótv.] 14. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben.”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta a sajtótermékek nyilvántartásba vételi és törlési eljárásának a természetét.

A Sajtótv. 12. § (1) bekezdése rögzíti, hogy mindenkinek jogában áll sajtóterméket (az időszaki lap a Sajtótv. 20. § b) pontjában foglalt értelmező rendelkezés szerint e körbe tartozik) előállítani és nyilvánosan közzéadni. A Sajtótv. korábban különbséget tett az engedéllyel, illetve az engedély nélkül előállítható sajtótermékek között. Bár a Sajtótv.-ben és az Sr.-ben jelenleg is találhatóak utalások sajtótermék előállítására, illetve nyilvános közzéadása tárgyában kiadott engedélyre, engedélyezésre, az engedélyeztetési kötelezettséget előíró rendelkezéseket a jogalkotó hatályon kívül helyezte. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény módosításáról szóló 1990. évi XI. törvény rögzítette többek között, hogy időszaki lap előállítását és nyilvános közzétételét csak bejelentési kötelezettség terheli. Az időszaki lap nyilvántartásba vételéhez ezt követően és jelenleg is a bejelentés szolgál alapul, amelyet a hatályos szabályok értelmében a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (a továbbiakban: KÖH) felé kell teljesíteni. A bejelentendő adatok körét az Sr. 7. §-a sorolja fel: a) a lap címe, célja; b) a lap alapítója és annak címe; c) a szerkesztőség vezetőjének neve és címe; d) a szerkesztőség címe; valamint e) a kiadó neve és címe. A nyilvántartásba vételt akkor lehet, illetve kell megtagadni, ha a sajtótermék tartalma a Sajtótv. 14. § (1) bekezdésében vagy a 3. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalmakba ütközik. A KÖH a bejelentéstől számított 15 napon belül köteles határozni a nyilvántartásba vételről, illetve annak megtagadásáról, a döntés ellen biztosított a bírósági jogorvoslat igénybevételeként lehetősége. A terjesztést csak a nyilvántartásba vételt követően lehet megkezdeni.

A nyilvántartásba vétel mindezek alapján olyan speciális regisztrációs eljárásnak tekinthető, amelynek során a formai szempontokon túlmenően – szűk körben – bizonyos tartalmi szempontok vizsgálatára is sor kerül: a hatóság nem csak azt vizsgálja, hogy a bejelentési kötelezettség alá eső adatok hiánytalanul szerepelnek-e a bejelentésben, hanem azt is, hogy ezen adatok nem sértik-e a Sajtótv. 14. § (1) valamint 3. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelményeket. Figyelemmel a bejelentendő adatok körére, a Sajtótv. 3. § (1) bekezdésével összefüggésben (amely a bűncselekmény megvalósítását, illetve a bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint a közérkölcset és mások személyhez fűződő jogainak megsértését tiltja) a hatóság diszkrecionális jogköre csak arra terjed ki, hogy megállapítsa, a lap címe és a bejelentő által megjelölt célja (a regisztráció és az első megjelenés előtt nyilvánvalóan csupán ez a lap „tartalma”) a Sajtótv. által tiltott körbe tartozik-e. Értelemszerűen ugyanis sem a lap alapítója és annak címe, sem a szerkesztőség vezetőjének neve és címe, sem a szerkesztőség címe, sem pedig a kiadó

neve és címe nem tekinthető olyan adatnak, amely a Sajtótv. 3. § (1) bekezdésének a sérelmét megvalósíthatná.

A Sajtótv. a nyilvántartásból való törlés eseteit, feltételeit külön nem szabályozza, a 15. § (1) bekezdése [a 14. § (1) bekezdésére utalva] annyit rögzít, hogy az időszaki lap törlésére akkor kerülhet sor, ha a nyilvántartásba vétel megtagadásának lenne helye. A törlés a terjesztési jog megszűnését eredményezi. Az indítványozók nézete szerint, mivel a nyilvántartásba vételi szabályok [3. § (1) bekezdés és 14. § (1) bekezdés] körében a Sajtótv. a sajtótermék tartalmának a vizsgálatára utal, ezeket együttesen úgy lehet értelmezni, hogy el kell rendelni a sajtótermék nyilvántartásból való törlését, ha az egy személyiségi jogi sérelmet megvalósító cikket közölt.

Az Alkotmánybíróság osztja az indítványozók álláspontját, amely szerint a Sajtótv. szabályainak összevetéséből ez az értelmezés is levezethető. Az időszaki lap törlését a jogszabály szerint akkor kell elrendelni, ha a nyilvántartásba vételt követően megállapításra kerül, hogy annak tartalma a 3. § (1) bekezdésben foglalt tilalmakba ütközik. A Sajtótv. 14. § (1) bekezdése tehát nem a „sajtószabadság gyakorlásáról” hanem a sajtótermék „tartalmának” a vizsgálatáról rendelkezik. E vizsgálat a nyilvántartásba vétel során – mivel akkor a lap még nem létezik, figyelemmel az Sr. idézett 7. §-ára is – csupán a lap címére és a bejelentő által megjelölt céljára terjed ki. Ugyanakkor a törlési eljárásban – mivel a 15. § törlésről rendelkező (1) bekezdése visszautal a 14. § (1) bekezdésére – a „tartalmi” vizsgálat valóságossá válik: a hatóság egyrészt már nem csupán az eredetileg bejelentett címet és célt vizsgálja/vizsgálhatja újra, hanem a sajtótermék (tehát akár egy-egy lapszám) tartalmát is. Minthogy pedig a lap tartalmát a benne közölt írások adják, adott esetben egy-egy cikk személyiségi jogot sértő jellege is eredményezheti a lap törlését. Sőt, a törvény lényegében mérlegelési lehetőséget sem ad a hatóságnak: amennyiben megállapítható akár egyetlen személyiségi jog sérelme, a törlést el kell rendelni.

2. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze, a 61. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát. Az Alkotmánybíróság a szabad véleménynyilvánítás jogát és a sajtószabadsághoz való jog tartalmát több határozatában értelmezte.

A szabad véleménynyilvánítás joga – amely a kommunikációs alapjogok anyajoga [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.] – azt jelenti, hogy bárki gondolatát, meggyőződését szabadon, megfelelő keretek között kinyilváníthatja (987/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 527, 528.). „Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett (...) az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nem-

csak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy anyagi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék” (ABH 1992, 167, 172.). „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. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke” (ABH 1992, 167, 179.).

A véleménynyilvánítási és a sajtószabadság szoros kapcsolatát az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, rámutatott például, hogy a sajtószabadság alapjoga lényegében a véleménynyilvánítási jogból eredő külön nevesített jognak tekinthető, amely felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az információk megszerzésének szabadságát is (30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.). A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint pedig „[a] sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja” (ABH 1992, 227, 229.).

Bár „[a]z időszaki lap előállításának és nyilvános közlésének kötelező bejelentése, valamint nyilvántartásba vételle a sajtóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása” [20/1997. (III. 19.) AB határozat, ABH 1997, 85, 93.], amennyiben a nyilvántartásba vétel nem csupán adminisztrációs aktus, hanem a hatóságnak – mint jelen ügyben is – mérlegelési lehetősége van a kérelem tárgyában, az a sajtószabadság (és ezzel összefüggésben a véleménynyilvánítási szabadság) korlátozásának minősül. Szintén az említett alapjogok korlátozásának tekinthető, ha a hatóságnak joga van bármely okból elrendelni valamely lap törlését: mivel a törlés a terjesztési jog megszűnését jelenti, a döntés lényegében az érintett sajtótermék sajtórendészeti határozattal történő betiltását eredményezi.

Ezen alapjogi korlátozások alkotmányosságának a kérdésében kellett jelen ügyben állást foglalnia az Alkotmánybíróságnak.

3. Minden alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e, illetve milyen feltételekkel lehet korlátozni. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja.

A lapalapítás és a szólás szabadsága nem jelenti azt, hogy az államnak minden körülmények között távol kell tartania magát ezen alapjogok szabályozásától és semmilyen korlátozást ne alkalmazhatna.

Az Alkotmánybíróság az alapjog lényeges tartalmának meghatározásához az alapjogi (az úgynevezett szükségességi-arányossági) tesztet alkalmazza: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az 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 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” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

A véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság esetében a korlátozás kérdése azért is kiemelt jelentőségű, mert e szabadságok a demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. „A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.]. A sajtószabadság vonatkozásában az Alkotmánybíróság leszögezte: „a sajtószabadság korlátozása általában nem ellentétes az Alkotmánnyal, ha ilyen rendelkezés szükséges és az elérni kívánt cél fontossága arányban van az alapvető jog sérelmével, az államnak egy másik alapvető jog védelmére vonatkozó kötelezettsége pedig alapja lehet a sajtószabadság korlátozásának” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, 2001, 484, 488–489.].

Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett mérlegelnie, hogy demokratikus társadalomban az említett alkotmányos jogok szükséges és arányos korlátozását jelenti-e az, hogy az időszaki lap címének és céljának, illetve

konkrét tartalmának személyiségi jogot sértő jellege miatt a nyilvántartásba vételt meg kell tagadni, illetve a törlést el kell rendelni.

3.1. Az Alkotmánybíróság először azt mérlegelte, hogy a Sajtótv. által alkalmazott alapjogi korlátozásra legitim cél – másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme – érdekében került-e sor.

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat szerint „[a] sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (amelyek a sajtó sajátosságainak megfelelő speciális intézményekben is testet öltenek, amilyen pl. a sajtóhelyreigazítás vagy a nagy nyilvánosság kritériuma a büntetőjogban). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja. Ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban” (ABH 1992, 227, 229–230.). A szabad véleménynyilvánítás azonban olyan alkotmányos alapjog, amely csak felelősséggel gyakorolható [36/1994. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1994, 231.], így az emberi méltóság, a becsület, a jó hírnév a véleménynyilvánítási szabadság korlátai lehetnek [pl. 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 230–231.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 122.; 20/2007. (III. 29.) AB határozat, ABH 2007, 295, 301.]. A 34/2004. (IX. 28.) AB határozat a következőképpen foglalta össze az Alkotmánybíróság álláspontját: „A 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltak alapján az emberi méltósághoz való jog a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet. (ABH 1992, 167, 174.) Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozata óta az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti, amely általános személyiségi jog egyik aspektusa a magánszféra védelme és a becsületvédelem. Becsületvédelmi jogi eszközök a polgári, a büntető és a szabálysértési jogban is találunk, és ahogyan arra az Alkotmánybíróság az 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) utalt, az emberi méltóság kitüntetett szerepe miatt a jogi felelősség rendjében végső eszközként igénybe vehető büntetőjog sem tekinthető – általánosságban – aránytalanul súlyos reagálásnak az egyént becsületében sértő magatartások tekintetében. (ABH 1994, 219, 229.) Ugyanezen határozat azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy a becsület és a jó hírnév védelme, valamint a közügyek szabad vitathatóságának egymásra tekintettel történő értékelése alapján a véleménynyilvánítási szabadsága csak kisebb mértékben korlátozható a közhatalom gyakorlóinak a védelmében, illetve arra, hogy a közügyek nyilvános megvitatása területén a véleménynyilvánítási szabadság mint alkotmányos alapjog és az alapjogot a becsületvédelem általános büntetőjogi szabályaival vagy külön tényállásokkal korlátozó eszközrendszer viszonyát tekintve az európai demokratikus országok joggyakorlatának trendje egyértelműen a büntetőjogi eszközök háttérbe szorulása és a véleménynyilvání-

tási szabadság felértékelődése irányába mutat. [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 224.]” (ABH 2004, 490, 499.)

Az idézett határozatok alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelmű abban a kérdésben, hogy nem csupán a jóhírnévhez való jog [Alkotmány 59. § (1) bekezdés], hanem [az emberi méltósághoz való joggal való összefüggés miatt] a személyiségi jogok általánosságban is legitim alapjog-korlátozási célnak ismerhetők el.

3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Sajtótv. támadott rendelkezései által megvalósított alapjogkorlátozás szükséges és arányos-e.

Eljárása során az Alkotmánybíróság hangsúlyozottan vette figyelembe, hogy a sajtó – az elektronikus médiához hasonlóan (vö.: 1006/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1366, 1374–1375.) – alapvető jelentőségű a véleménypluralizmus megjelenítésében, és a közösségi viták lefolytatásának egyik legfontosabb színtere is. Azzal, hogy a jogalkotó nem csupán az időszaki lapok címének és céljának bejelentését írja elő, hanem a bejelentett cél vizsgálatát – tehát az előzetes tartalmi ellenőrzést – is, lényegében az információk hozzáférhetőségének és terjesztésének a felügyeletéről rendelkezik. A nyilvántartásba vételt végző hatóság döntési jogosultsága így magában foglalja a sajtótermék útján közölni szánt gondolatok tartalmának előzetes közhatalmi ellenőrzését, értékelését és minősítését abból a szempontból, hogy azok sajtótermékként forgalomba hozhatók-e. Ez pedig cenzúrának minősül. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az elérni kívánt cél – a közlés szabadságával való esetleges visszaélés megakadályozása, tehát egy absztrakt jövőbeni jogsérelem veszélye – és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya nem egyeztethető össze egymással. Az, hogy a regisztrációról döntő hatóság álláspontja szerint a sajtótermék bejelentett célja alapján személyiségi jogok jövőbeni megsértése valószínűsíthető, nem indokolhatja a sajtótermék regisztrációjának a megtagadását, különös tekintettel arra, hogy a személyiségi jogok az ember szubjektumából erednek, és hogy e jogok – főszabály szerint – csak személyesen érvényesíthetők.

Ráadásul a Sajtótv. a bejegyzés megtagadásán túl az időszaki lapok nyilvántartásból való törlésére is feljogosítja a közigazgatási-nyilvántartási funkciót betöltő hatóságot, ezzel pedig a sajtótermékek folyamatos tartalmi kontrollját intézményesíti. Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a törlés (amely az érintett sajtótermék nyilvános terjesztését kizárja) a sajtószabadság szempontjából rendkívül súlyos szankció. Jelentős egyrészt, hogy már az enyhe vagy egyszeri jogsértés miatti betiltással való fenyegetés alkalmas lehet a vélemények, viták indokolatlan elfojtására, márpedig „[a]z eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele” [30/1992. (V. 26.) AB határozat ABH 1992, 167, 171.].

Amennyiben a szerkesztőnek, kiadónak minden egyes cikk megjelenése előtt figyelembe kellene vennie, hogy az

adott cikk megjelenése esetleg a lap törlését eredményezheti, és csak e félelemmel adhatná ki az adott lapszámot, a sajtószabadság lényege veszne el.

Emellett pedig az Alkotmánybíróság megítélése szerint egyetlen jogsértő közlés – tekintet nélkül a jogsértés jellegére, súlyára, ismétlődésére stb. – nem is eredményezhet ilyen súlyos, minden mérlegelés nélkül alkalmazandó és a jogsértés súlyát adott esetben jelentősen meghaladó joghátrányt. E körben mutat rá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a személyhez fűződő jogok érvényesítése az önrendelkezési jog fontos eleme, amely a „nem-érvényesítés” jogát is magában foglalja [Vö. pl. 20/1997. (III. 19.) AB határozat, 1997, 85, 91.]; a sajtótermék betiltására azonban az érintett akaratától függetlenül is sor kerülhet; a törlésnek nem feltétele az sem, hogy a jogsérelmet jogerős bírósági határozat megállapítsa.

Annak előmozdítására, hogy a sajtótermék szerkesztői, kiadói a szólás- és a véleménynyilvánítási szabadsággal felelős módon éljenek, és a jogsértések elkerülésére törekedjenek, – a fokozatosság elvét betartva – az azonnali betiltásnál enyhébb eszközt kell alkalmaznia a jogalkotónak.

Összefoglalóan az Alkotmánybíróság megállapítja: a Sajtótv. azzal, hogy megtiltja annak a lapnak a regisztrációját, amely vélhetően személyiségi jogi sérelmet fog megvalósítani, illetve azzal, hogy elrendeli a bármely személyiségi jogi sérelmet megvalósító időszaki lapnak a nyilvántartásból való mérlegelés nélküli törlését, a sajtó- (és ezzel összefüggésben a véleménynyilvánítási) szabadság szükségtelen és aránytalan, tehát alkotmányellenes korlátozását valósítja meg.

Az alkotmányellenesség megállapítása miatt az Alkotmánybíróság – az indítványnak helyt adva – a Sajtótv. 14. § (1) bekezdésének a „tartalma a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik” szövegrészét e határozata kihirdetésének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata nyomán megállapítja, hogy az 1989-ben elfogadott jogállami Alkotmány előtt alkotott Sajtótv.-t indokolt lenne teljes körűen áttekinteni, és összhangba hozni az alkotmányos követelményekkel.

Nem csorbítva a törvényhozó hatalom jogkörét, az Alkotmánybíróság hangsúlyozni kívánja, hogy a Sajtótv. 3. § (1) bekezdése a sajtószabadság gyakorlásának alapelveit rögzíti a jogalkotás és a jogalkalmazás számára, iránymutató jelleggel. Nem kizárt tehát, hogy ezen, illetve ehhez hasonló alapelvi rendelkezéseken alapuló konkrét törvényi szabályok megsértéséhez a jogalkotó bizonyos szankciókat fűzzön, ugyanakkor az Alkotmány 61. § (2) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy az időszaki lapok regisztrációja nem tehető függővé előzetes tartalmi kontrolltól – ami cenzúrát jelentene –, az csak egy adminisztratív aktus lehet. Amennyiben pedig a jogalkotó a sajtószabadság gyakorlásával kapcsolatban meghatározott tilalmak megszegése esetére – szankcióként – fenn kívánja tartani az időszaki lap törlésének a lehetőségét, gondosan – a sajtószabadság kiemelt alkotmányos jelentőségének szem előtt tartásával – kell mérlegelnie, hogy mely fórum

előtt, milyen eljárási rendben, milyen jogsértéshez fűzi ezt a súlyos jogkövetkezmenyt.

4. Végezetül megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy a Sajtótv. 14. § (1) bekezdésének részleges megsemmisítése után önmagában az a rendelkezés, mely szerint az időszaki lapot törölni kell a nyilvántartásból, ha a nyilvántartásba vétel megtagadásának lenne helye, alkotmányellenesnek már nem tekinthető. Ezért a Sajtótv. 15. § (1) bekezdésének, illetve az Sr. 4/A. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

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

Budapest, 2009. március 24.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 560/B/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 38. számában.

41/2009. (III. 27.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 175. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat 2009. december 31. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 174. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló

alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 175. § (1) és (2) bekezdése konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz két alkotmányjogi panasz érkezett a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvénynek (a továbbiakban: Mt.) a munkáltató kártérítési felelősségét szabályozó rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában.

1. Az egyik indítványozó álláspontja szerint több szempontból alkotmányellenesek az Mt. 175. §-ának (1) és (2) bekezdései, amelyek alapján a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató, a munkavállalónak okozott kárért (szemben az Mt. 174. §-a szerinti, a munkáltató objektív kárfelelősségével) csupán vétkessége esetén felel.

Az indítványozó nézete szerint az Mt. magánszemély munkáltatókra vonatkozó kárfelelősségi szabálya – miközben a munkáltatókra nézve „pozitív diszkriminációt” jelent, – önkényesen, ésszerű indok nélkül hozza hátrányos helyzetbe a magánszemély munkáltatóknál munkát vállalókat. Érvelése szerint a pozitív diszkrimináció eszköze nem lehet negatív diszkrimináció, mivel az alkotmányossági szempontból nem tolerálható. Ennek alátámasztásaként utal az Alkotmánybíróság 61/1997. (XI. 17.) AB határozatában, továbbá a 39/1999. (XII. 21.) AB határozathoz fűzött dr. Czúcz Ottó és dr. Kiss László alkotmánybírák különvéleményeiben foglaltakra, valamint dr. Kilenyi Géza alkotmánybíró a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményére.

A támadott rendelkezések folytán sérülni véli továbbá az indítványozó az Alkotmány 8. § (1) bekezdését, mivel az „nem nyújt kellő védelmet az alapvető emberi jogokhoz sorolható, illetve az azokból levezethető személyiségi jogoknak”. A kifogásolt szabályozás – figyelembe véve a kis egzisztenciájú magánszemély munkáltatók vagyoni teherbíró képességét – leszűkíti a munkavállalók személyiségi jogainak érvényesíthetőségét.

Végül a kifogásolt rendelkezések folytán a jogállamiság sérelmét abban látja, hogy a munkavállaló nincs abban a helyzetben, hogy meggyőződjön arról, a munkáltatója esetleges károkozás esetén milyen felelősségi körbe tartozik, illetve nincs abban a helyzetben, hogy munkavállalásakor ezt mérlegelje.

Az indítványozó mindezek alapján kéri a támadott rendelkezések megsemmisítését és munkaügyi perében az alkalmazási tilalom kimondását.

2. A másik indítványozó az Mt.-nek a munkáltató kártérítési felelőssége általános szabályait tartalmazó 174. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 9. §-a, továbbá az Alkotmány 70/A. §-a sérelmére hivatkozással állítja, továbbá mindezek alapján kéri munkaügyi perében a kifogásolt rendelkezések alkalmazhatóságának kizárását.

Érvelése szerint a munkáltatók – az Mt. 174. §-ában rögzített – kártérítési felelősségi szabályai (az Mt. 175. §-ába foglalt, a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltatóra vonatkozó kártérítési felelősségi szabályaitól eltérő szabályozással) hátrányos helyzetbe hozzák a nem magánszemély munkáltatókat több szempontból is. Egyrészt a teljesen más felelősségi szabályok alapján a munkáltatók felelőség alóli mentesülése eltérő, továbbá az eltérő bizonyítási teher miatt is hátrányosabb helyzetbe kerülnek a bizonyítási eljárásban az Mt. 175. §-ához képest.

Az indítvány kifejtji, hogy az Mt. támadott rendelkezéseihez hasonlóan a kis- és középvállalkozások támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: KKVtv.) is különbséget tesz a vállalkozások között méretük alapján; eszerint vannak: kis- és középvállalkozások, valamint mikrovállalkozások (melyek összes foglalkoztatotti létszáma tíz főnél kevesebb, és éves nettó árbevétele vagy mérlegfőösszege legfeljebb két millió eurónak megfelelő forintösszeg). Ugyanakkor – vélekedik az indítványozó – a KKVtv. szerinti megkülönböztetésnek „nincs jelentősége”, mert a törvény a kis- és középvállalkozásokat egyaránt támogatja. Ezzel szemben alkotmányosan nem indokolt, hogy miért épp tíz főfoglalkoztatottban jelöli meg a munkáltató méretét a jogalkotó a speciális felelőségi szabályok megállapításakor, véleménye szerint „a jogalkotó önkényes és indokolatlan módon hozza jóval hátrányosabb helyzetbe a 11 főt foglalkoztató magánszemély munkáltatót”.

Másrészt a magánszemély és nem magánszemély munkáltatók közötti, az Mt. 174. és 175. §-aiban tett megkülönböztetés azért is indokolatlan, mivel érvelése szerint „nincs számottevő különbség egy egyéni vállalkozó és egy betéti társaság között a munkavállalónak okozott kár miatti felelősség szempontjából”.

Az Mt. 174. §-a véleménye szerint különbséget tesz nemcsak a munkáltató által foglalkoztatottak száma, hanem a munkáltató szervezeti formája alapján is, ennek folytán ellentétes az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével, amely alapján a piacgazdaság szereplőit azonos védelemben kell részesíteni. Ez álláspontja szerint sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdését, mert a vállalkozások között torzítja a versenyt.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről

szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján – tárgyi összefüggésükre tekintettel – egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a szociális és munkaügyi miniszter véleményét, továbbá megkereste az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőséget a munkabalesetek éves statisztikai adatainak megküldése céljából. A miniszter álláspontja szerint az Mt. 175. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak nem tekinthetők diszkriminatívnak; a jogalkotó a munkáltatók különböző csoportjaira nézve állapít meg eltérő felelőségi szabályokat, így a jogalkotói különbségtétel ésszerű indokokon alapul.

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.”

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

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

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

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

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

2. Az Mt. indítványokkal támadott rendelkezései:

„174. § (1) A munkáltató a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékében felel.

(2) Mentesül a munkáltató a felelőség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt működési körén kívül eső elháríthatatlan ok vagy kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

(3) Nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amelyet a munkavállaló vétkes magatartása idézett elő.

(4) A munkavállaló bizonyítja, hogy a károkozás a munkaviszonyával okozati összefüggésben következett be.

(5) A munkáltató működési körébe esnek különösen a munkáltató által feladatai során kifejtett tevékenységgel összefüggő magatartásból, a használt anyag, felszerelés,

berendezés és energia tulajdonságából, állapotából, mozgásából és működéséből eredő okok.

175. § (1) A 174. § (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató a munkavállalónak okozott kárért vétkessége esetén felel.

(2) A munkáltató mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a károkozás bekövetkezésében vétkesség nem terheli.”

III.

A határidőben benyújtott alkotmányjogi panaszok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványok vizsgálatához áttekintette az Mt.-nek az alkotmányjogi panaszok alapján szolgáló munkaügyi perekben a kártérítési igények keletkezésékor fennálló és azóta változatlanul hatályban lévő munkáltatói kárfelelősségi rendszerét.

1.1. A munkavállalók védelmének kiemelkedő jelentőségét az adja, hogy a munkavállaló a munkahelyi baleset során olyan sérelmeket szenvedhet, amelyek visszafordíthatatlanok, illetőleg a munkaképesség csökkenéséhez, megrokkánáshoz, nem ritka esetben akár a munkavállaló halálához is vezethetnek. (Ezzel szemben az állami ellátó rendszerből nyújtott, a megrokkánás miatti különféle ellátások közel sem biztosítják a munkavállaló és családja számára a balesetet megelőző életszínvonalat).

A munkavédelmi szabályok megalkotása, illetőleg ezen szabályok betartatása elsődlegesen állami feladat (Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése). A munkavédelem megszervezésére nézve az állam feladata három csoportra osztható: egyrészt általános irányítási, másrészt ágazati és hatósági tevékenységek. A munkavédelem szervezeti rendszere háromszintű. Az első a politikai szint melybe az Országgyűlés, a Kormány tartozik, feladatuk a munkavédelmi politika meghatározása, illetőleg e politikát megjelenítő törvények megalkotása. A második szint az ágazati, ahol a Kormány és a miniszterek feladata a munkavédelem nemzetgazdasági szintű irányítása, a közigazgatási szervek elsődleges feladata pedig az ellenőrzés és a felügyelet, míg a szolgálatok munkabiztonsági, munkahigiénés és foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásokat nyújtanak. A harmadik szint a végrehajtási szint, melynek alanyai a munkáltatók és a munkavállalók, az ő feladatuk a munkavédelem gyakorlati megvalósítása.

A munkáltató kárfelelőssége a munkavállalók védelmét szolgáló jogintézmény, melynek mind fontossága, mind gyakorisága miatt kiemelkedő eleme a munkavédelmi köteleességek (mind a munkáltatóra, mind a munkavállalóra nézve; lásd alapvető szabályozásként a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvényt, továbbá az egyes ágazati szintű munkavédelmi szabályozásokat) megsértéséből eredő, a munkavállalókat ért károk megtérítése. Az Mt. 174. §-a a munkáltató objektív – vétkességtől független –

kárfelelősségét általános (fő)szabályként rögzíti, melynek lényege, hogy a munkáltatónak a munkavállaló munkaviszonyával összefüggésben bekövetkezett bármilyen – élete, egészsége, testi épsége; valamint a munkahelyre bevitt ingóságaiban bekövetkezett [Mt. 176. § (1) bekezdése], illetve egyéb [az Mt. 177. § (1) bekezdése szerint a munkáltató a 174–176. §-on alapuló felelőssége alapján a munkavállalónak elmaradt jövedelmet, dologi kárát, a sérelemmel, illetve ennek elhárításával összefüggésben felmerült indokolt költségeit, a (2) bekezdés alapján pedig nem vagyoni kárát is] – kárát köteles megtéríteni.

A kétféle kárfelelősségi alakzat között a lényeges különbség a bizonyítási teher alakulása, és a felelősség alóli mentesülés feltételeiben van. A kárfelelősségnek a munkajogban is lényegi eleme a jogellenes magatartás, a kár, és a kettő közötti okozati összefüggés. A felelősség megállapításánál pedig különös jelentőségű kérdés, hogy az egyes felelősséget megalapozó tényeket (körülményeket) kinek kell bizonyítania. Mindkét munkáltatói kárfelelősségi alakzatnál az Mt. 174. § (4) bekezdése alapján – összhangban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 164. § (1) bekezdésével – a munkavállalót terheli annak bizonyítása, hogy a kár munkaviszonyával összefüggésben érte; a kárt és annak mértékét, valamint a munkaviszonnyal való összefüggését is neki kell bizonyítania. (Így pl. vitatott esetben azt is a munkavállalónak kell bizonyítania, hogy őt egyáltalán munkaviszonyban foglalkoztatták.) Az Mt. 102. §-ának (2) bekezdése kifejezetten is előírja, hogy a munkáltató köteles – az erre vonatkozó szabályok megtartásával – az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit biztosítani. A szabályozás egyben a munkavállalók számára megkönnyíti, egyszerűbbé és gyorsabbá teszi a munkaviszonnyal összefüggésben történt balesetből és megbetegedésből származó (a társadalombiztosítási szolgáltatásokat meghaladó) károk megtérülését (részletesen lásd: MK 29.). Az Mt. 174. § (2) bekezdése szerinti objektív felelősség alóli mentesülés alapján szolgáló körülményeket viszont a munkáltatónak kell bizonyítania. Eszerint a munkáltató csak akkor mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt a működési körén kívül eső és egyben elháríthatatlan ok, vagy kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta, ezért sikertelensége esetén a kárfelelősség a munkáltatót terheli (MK 29.). (Így ha a munkáltató csak e feltételek egyikét tudja bizonyítani – például, hogy a kár oka működési körén kívül esett, de azt nem, hogy az objektíve elháríthatatlan volt, illetve fordítva – a kárfelelősség alól nem mentesülhet.) A bírósági gyakorlat szerint a munkáltatót terheli annak bizonyítása is, hogy a munkavállaló vétkes közrehatása eredményezte a kárt, ennek hiányában a munkáltató szintén teljes kárfelelősség terheli (EBH 1999. 55.). Ha a munkavállaló vétkes közrehatása nem bizonyítható, a bíróság a munkáltató teljes kárfelelősségét állapítja meg (EBH 2002. 789.). Az Mt. 174. § (3) bekezdése alapján lehetőség van kármegosztásra is, ha a kárt a munkavállaló vétkes magatartása is előidézte. Ez esetben – az MK 31. számú állásfoglalása alapján – a kármegosztás aszerint

alakul, hogy a munkáltatót terheli-e vétkesség, továbbá hogy ez milyen arányban áll a munkavállaló vétkességével (EBH 2004. 1058.).

1.2. A munkáltató általános kárfelelőssége alóli három kivétel közül – a másik kettő a munkavállaló dolgaiban bekövetkezett kárért való felelősség [Mt. 176. § (2) bekezdés], valamint a távmunkavégzés kapcsán az Mt. 193/A. § (2) bekezdése – [lásd: a Munka Törvénykönyve magyarázata (a továbbiakban: Kommentár) felelős szerkesztő: dr. Simándi Éva, Complex, 2006.] az indítványozó az Mt. 175. § (1) és (2) bekezdése szerinti, a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót alkalmazó magánmunkáltatók kárfelelősségi alakzatát tartja alkotmányellenesnek. Ez abban tér el az általános szabálytól, hogy a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató a munkavállalónak okozott kárért csak vétkessége esetén felel. Ez a kivételes felelősségi forma csak akkor érvényesül, ha a munkáltató magánmunkáltatóknak minősül és legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztat (EBH 2007. 1639.). A jelenlegi Mt. nem határozza meg sem a munkáltató, sem a munkavállaló fogalmát. A korábban hatályban volt, a Munka Törvénykönyvről szóló 1967. évi II. törvény végrehajtására kiadott 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet (a továbbiakban: Mt.V.2.) 99. § (2) bekezdése – 1987. június 14-től – viszont meghatározta a magánmunkáltató fogalmát: magánszemélyt, magánszemélyek jogi személyiséggel nem rendelkező társaságát és szakcsoportot értve alatta, amely a Kommentár szerint ténylegesen az ipari és szolgáltató szövetkezeti szakcsoportokat, a gazdasági munkaközösségeket és kisiparosokat foglalta magában. A jelenleg hatályos Mt. hallgat erről. A munkáltatói jogalanyiség kizárólagos és egyetlen feltétele az Mt. 73. §-a alapján a jogképesség. Bár a magánmunkáltató fogalmát a jelenleg hatályos Mt. szabályai nem rögzítik, a gyakorlatban magánmunkáltatónak tekinthető a természetes személy munkáltató, így az egyéni vállalkozó (benné pl. az egyéni ügyvéd, nem közjegyzői iroda tagjaként tevékenykedő közjegyző); magánmunkáltató lehet minden természetes személy, aki takarító(nő)t, házvezető(nő)t, kertész(nő)t stb. munkaviszonyban foglalkoztat. [A gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszerében (TEAOR) önálló tevékenységként került meghatározásra a „háztartások tevékenysége”. Kérdéses, hogy az egyetlen háztartási alkalmazottat foglalkoztató „egyszemélyes háztartás” munkaszervezetnek tekinthető-e és beszélhetünk-e munkaviszonyról. A jelenlegi joggyakorlat nem zárja ki a háztartási alkalmazott folyamatos munkaviszonyban történő foglalkoztatását, de a legritkább esetben fordul elő az ítélkezési gyakorlatban.] Viszont nem vétkességi alapú felelősség terheli a gazdasági társasági formában működő munkáltatót (BH 2003. 129.), még akkor sem, ha tíz főfoglalkozású személynél kevesebbet foglalkoztat. De a magánmunkáltató is az általános szabályok szerint, vétkességre tekintet nélkül felel, ha tíznél több főfoglalkozású személyt alkalmaz.

Az Mt. 175. § (1) bekezdése a magánszemély munkáltató vétkességi alapú kárfelelősségét a magánszemély mun-

káltatóknál a főfoglalkoztatású munkavállalók tíz fős létszámában maximalizálja. A bírói gyakorlat szerint a felelősségi forma megállapításánál nem játszik szerepet a károkozás időpontjában a ténylegesen munkát végzők száma (Kommentár, 759. o.).

Mivel az Mt. a „főfoglalkozású” munkavállaló fogalmát sem határozza meg, a bírói gyakorlat ennek megállapításához a társadalombiztosítási szabályokat veszi alapul. [Ezek: a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 5. § (1) bekezdés, 31. § (3) bekezdése, továbbá az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény 7. § (2) bekezdése, illetve az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1996. évi LXXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 202/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése, amely alapján az egészségügyi hozzájárulást az után a személy után, aki több jogviszonyban áll, annak a foglalkoztatónak kell fizetni, ahol a szerződésben előírt munkaidő eléri a heti 36 órát.]

A magánszemély munkáltató vétkessége megállapítható, ha a kár a munkavállalót a munkaviszonyával összefüggésben érte és az közvetlenül a munkáltató kötelezettségességére vezethető vissza. A magánszemély munkáltató vétkességen alapuló kárfelelőssége esetén a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy magánszemély munkáltatónak minősül (különben az Mt. 174. §-a alapján felelőssége objektív alapú). A munkavállalónak kell bizonyítania a munkaviszony fennállását, a károsodás tényét, a károsodás és a munkaviszony közötti okozati összefüggést. A munkáltató mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a károkozás bekövetkeztében vétkesség nem terheli. [A munkáltató vétlensége csak akkor állapítható meg, ha a munkavégzés körülményei a jogszabályoknak teljes mértékben megfeleltek (LB Mfv. I. 10.542/2001.).] Ennél a kárfelelősségi alakzatnál is lehetőség van a kármegosztásra, ha a kár bekövetkeztében a munkavállaló vétkes közrehatása is szerepet játszott – de az általános szabályok szerint a munkavállaló vétkességét a munkáltatónak kell bizonyítania.

1.3. Az itt vizsgált szabálynak történelmi gyökerei vannak. A Munka Törvénykönyvről szóló 1967. évi II. törvény (a továbbiakban: régi Mt.) 62. § (1) bekezdése már hatálybalépésekor (1968. január 1.) rögzítette a vállalat [amely alatt a régi Mt. végrehajtására kiadott 34/1967. (X. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Mt. V.) 125. § (2) bekezdése c) pontja alapján az állami vállalatot és az állam más, önálló gazdálkodó vagy költségvetési szervét, a szövetkezetet, a szövetkezeti vállalatot, a társadalmi szervezetet, továbbá mindazokat, akik dolgozót munkaviszony keretében foglalkoztatnak, így a magánmunkáltatókat is érteni kellett] a dolgozónak a munkaviszony keretében okozott kárért vétkességére tekintet nélküli felelősségét. A régi Mt. 62. § (3) bekezdése azonban megállapította, hogy a Minisztertanács a termelés és a munkavégzés különleges körülményeire, illetőleg a kár jellegére tekintettel egyes esetekben a felelősség alapját, körét és mértékét korlátozhatja, illetőleg a vállalat felelősségét vétkességhez kötheti. Ezen felhatalmazás alapján az Mt.V. a ma-

gánmunkáltatókra (amely valójában a köznyelvben használatos „maszek” fogalmának felelt meg) és a dolgozóikra eltérő rendelkezéseket állapított meg, így az Mt.V. 124. § (2) bekezdésének első mondata szerint a vállalat vétkességre tekintet nélküli felelősségét rögzítő régi Mt. 62. §-át azzal az eltéréssel kellett alkalmazni, hogy a magánmunkáltató mentesülhetett a felelősség alól, ha bizonyította, hogy a sérelem bekövetkezésében vétkesség nem terhelte. Ez a két kárfelelősségi alakzat gyakorlatilag egészen az Mt. hatálybalépéséig (1992. július 1-jéig) szinte változatlan formában fennállt. Apró, a két felelősségi alakzatot nem érintő módosítás volt például, hogy a régi Mt.-ben a vállalat fogalmát 1980. január 1-jétől felváltotta a munkáltató fogalma; másrészt 1980. január 1-jétől a régi Mt. új, végrehajtására kiadott Mt.V.2. 98. §-ának (2) bekezdésében szabályozta (az előző végrehajtási rendelet szövegével teljesen megegyezően) a magánmunkáltató vétkességi felelősségét. Az Mt.V.2. 83. §-ának (1) és (2) bekezdése ugyanakkor új elemként különbséget tett a foglalkozási megbetegedés és az „egyéb megbetegedés” között; a balesetért és a foglalkozási megbetegedésért a munkáltató vétkességre tekintet nélkül [83. § (1) bekezdés], míg a munkáltató a baleseten és a foglalkozási megbetegedésen kívüli egyéb megbetegedésért pedig vétkességi felelősséggel tartozott [83. § (2) bekezdés]. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény módosításáról szóló 1989. évi V. törvény 15. § (2) bekezdése alapján 1989. március 25-től az Mt.V.2. 98. § (2) bekezdésének első mondata értelmében vétkességi felelősség a legfeljebb harminc főfoglalkozású dolgozót foglalkoztató magánszemély (munkáltató) terhelhette.

2. Az egyik indítványozó szerint a magánmunkáltató Mt. 175. § (1) és (2) bekezdésébe foglalt, vétkességi alapú kárfelelőssége sérti az Alkotmány 70/A. §-át, mert a kifogásolt szabályozás ésszerű indok nélkül tesz különbséget a különböző (magánszemély és nem magánszemély) munkáltatóknál munkát vállalók között. A másik indítványozó ezzel ellentétesen, az objektív – vétkességtől független – munkáltatói kárfelelősségre vonatkozó szabályozást tartalmazó Mt. 174. §-áról állítja ugyanezt. Érvelése szerint nincs alkotmányos indoka a szigorúbb felelősségi alakzatnak az Mt. 175. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt szabályozással szemben. Nem alapul ésszerű indokokon, hogy az enyhébb kárfelelősségi szabályokat a jogalkotó tíz főfoglalkoztatásában, és csak a magánszemély munkáltatókra nézve állapította meg. Az eldöntendő alkotmányjogi kérdés így – mindkét indítvány alapján – az, hogy a fentiekben ismertetett megkülönböztetés ellentétes-e az Alkotmány 70/A. §-ával.

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] szoros összefüggésben. Megállapította, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapján nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körülte-

kintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagosszerű mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]. Nem minden személyek közötti jogi megkülönböztetés minősül az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján alkotmányellenesnek (108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 526.). A megkülönböztetés alkotmányossága csakis a mindenkori szabályozás tárgyi és anyagi összefüggéseiben vizsgálható. Nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogi helyzetben lévő, eltérő szabályozási körbe tartozó jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket (881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477.). Ennek megfelelően alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vehető fel [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.].

2.1. Mindkét indítvány – bár egymáshoz képest fordított szemszögből – a munkáltató Mt. 174. §-a szerinti objektív és az Mt. 175. §-ában rögzített vétkességi kárfelelőssége közötti különbséget tartja alkotmányellenesnek. Az egyik indítvány szerint a jogalkotó előnyösebb helyzetbe hozza a munkavállalónak okozott kárért való felelősség szempontjából az Mt. 175. §-ában megjelölt munkáltatói csoportot a többi munkáltatóhoz képest; a másik indítvány álláspontja szerint viszont az Mt. 174. §-a alkotmányellenes, mert az abban foglalt objektív munkáltatói kárfelelősség hátrányosabb helyzetbe hozza a nem magánszemély és a tíznél több főfoglalkoztatott munkavállalót alkalmazó munkáltatókat. Egyik indítvány sem önmagában tartja alkotmányellenesnek a szabályozást, hanem a két csoport megkülönböztetését tekinti alkotmányellenesnek. Az indítványozók szerint az Mt. 174–175. §-aiba foglalt kétféle kárfelelősségi szabály – a főszabály és a kivétel – a köztük lévő, szerintük önkényes, különbségtétel miatt alkotmányellenes. Azt állítják, hogy a megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka.

Minden kárfelelősségi szabály a lehetséges károkozó és károsult viszonyát szabályozza; ezért a károkozók között tett különbségtétel ugyanúgy a lehetséges károsultak közötti különbségtétel is. Esetünkben a munkaviszonnyal kapcsolatban (összefüggésben) a munkavállalót ért kárért való felelősség feltételei közötti különbség egyszerre a lehetséges károsultak (a munkavállalók) és károkozók (a munkáltatók) közötti különbségtétel is. A vizsgált szabályozás szerint megtörténhet, hogy a kárért az egyik munkáltató köteles, a munkavállaló pedig jogosult a kártérítésre – míg ugyanilyen károkozásért egy másik munkáltató

nem köteles, a munkavállaló pedig nem jogosult a kár megtérítésére. Ezért az Alkotmánybíróság az Mt. 174–175. §-aiba foglalt munkáltatói kárfelelősségi szabályok alkotmányossága szempontjából a munkáltatók és a munkavállalók helyzetének különbségét egy megkülönböztetés két oldalának tekintette és együtt vizsgálta.

A döntéshez először arról kellett állást foglalni, hogy összehasonlíthatóak-e az Mt. 174. §-ában említett munkáltatók azokkal a magánszemély munkáltatókkal, akik (az Mt. 175. § szerint) legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót alkalmaznak.

Amint az Alkotmánybíróság az indokolás III.1. pontjában már részletesen kifejtette, a jelen ügyben vizsgált szabályok a munkáltatók által munkavállalójuknak munkavisztonnyal összefüggésben okozott kárért való felelősségéről rendelkeznek. A két kárfelelősségi alakzat között lényeges különbség, hogy az Mt. 174. §-a szerinti „objektív” felelősség feltétele a kár – amennyiben az a munkavisztonnyal összefüggésben történt – bekövetkezése (a jogellenességet ez önmagában megalapozza), míg a munkáltató vétkessége (gondatlansága vagy szándékossága) a felelősség megállapításánál nem játszik szerepet. Ezzel szemben az Mt. 175. §-a szerinti kárfelelősség akkor áll fenn, ha a kár a munkavisztonnyal összefüggésben érte a munkavállalót és az közvetlenül a munkáltató kötelezettségszegésére vezethető vissza; a munkáltató mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy vétkesség nem terheli – ez akkor állapítható meg, ha a munkavégzés körülményei a jogszabályoknak (különösen a munkavédelmi szabályoknak) teljes mértékben megfeleltek.

Az Mt. indokolása szerint mindkét szabály célja a munkáltatók ösztönzése a munkavállalók egészségét, testi épességét és egyéb vagyoni érdekeit védő munkavédelmi szabályok betartására. A kártérítési, kárfelelősségi szabályok általában is a károsult jogainak védelmét szolgálják. Ebből a szempontból nem a károkozó, hanem a lehetséges károsultak – esetünkben a munkavállalók – csoportja a döntő. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Mt. 174. és 175. §-aiban megjelölt munkáltatói kör ebből a szempontból azonos. A munkavállalónak (a kár bekövetkezése szempontjából) mindegy ugyanis, hogy a munkahelyén ért kárt „magán(személy)munkáltató” avagy egyéb munkáltató okozta.

Ezután az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy van-e ésszerű indoka az indítványozó által támadott munkáltatói kárfelelősségi szabályok közötti különbségtételnek.

Mint azt az Alkotmánybíróság jelen határozata indokolásának III. 1. pontjában ismertette, az Mt. 174. §-ába foglalt objektív munkáltatói kárfelelősségi szabályokkal szemben az Mt. 175. §-a (1) és (2) bekezdése vétkességi alapú, az Mt. indokolása szerint „korlátozott” felelősségi szabályai a munkáltatóra nézve a kárfelelősség megállapítása szempontjából kedvezőbb szabályokat állapítanak meg. A két kárfelelősségnél valójában minden feltétel azonos (a kárt és annak a munkavisztonnyal való összefüggését a munkavállaló, a kimentési okokat a munkáltatónak kell bizonyítania mindkét esetben) kivéve a vétkességet; a

vétkességi szabályozás kevésbé szigorú feltételekhez kötött („enyhébb”) felelőssége a bizonyítási teher különbözőségében, valamint a munkáltató kártérítési felelőssége alóli mentesülése eltérő eseteiben nyilvánul meg. A jogalkotó az Mt. 174. §-a szerinti munkáltatói kárfelelősség általános, objektív szabályával szemben kivételként a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató számára biztosítja (a munkáltató számára enyhébb, kedvezőbb feltételekhez kötött, a munkavállalónak előnytelenebb) a vétkességi alapú kárfelelősséget.

Mind az Mt. indokolása, mind a miniszteri észrevétel kiemeli, hogy a jogalkotó ezen „kiszegisztenciájú” (főként az alkalmazottat esetenként foglalkoztató természetes személy vagy egyéni vállalkozó) munkáltatókra nem kívánt szigorúbb következményeket hátrítani, mivel e munkáltatók erőforrásai igen korlátozottak. Ezen „kiszegisztencia” munkáltatók objektív alapú kárfelelőssége esetén – a miniszter véleménye szerint – a munkáltató kártérítési kötelezettsége elvonná a működéséhez szükséges erőforrásokat, illetve megszüntetné működésük gazdasági alapját. A jogalkotó a kedvezőbb kárfelelősségi szabályok alkalmazását két feltétel egyidejű fennállásához köti: csak magánszemély munkáltató esetében, és csak akkor alkalmazható a kivétel szabály, amennyiben az legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót alkalmaz. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban – a következőkben kifejtendő okból – nincs ésszerű indoka, hogy a vétkességi alapú kárfelelősségi szabály miatt épp erre a munkáltatói körre alkalmazandó.

Az Alkotmánybíróság többször idézett határozata szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján a jogalanyok egyenlő kezelése a jogrendszer egészére kiterjedő követelmény [18/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 108, 114.]. Az Alkotmánybíróság az 53/1992. (X. 29.) AB határozatában (ABH 1992, 263.) azt is kifejtette, hogy a polgári jogi, magánjogi (mint a munkajogban) jogalanyok közötti megkülönböztetés – alkotmányos indok hiányában – ugyancsak alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a munkáltató magánszemély mivolta nem azonos a „kiszegisztencia”-val, illetve a gazdasági társasági formákban (pl.: közkereseti társaság, betéti társaság) működő munkáltató erőforrásai is lehetnek erősen korlátozottak. A jogalkotó maximum tíz főfoglalkoztatott alkalmazásához köti a magánszemély munkáltatóra nézve kedvezőbb felelősségi szabályok alkalmazását. Nincs azonban indoka, miért épp ehhez a főfoglalkoztatotti létszámhoz köti a vétkességi kárfelelősség szabályának alkalmazását. Az egyik indítványozó említi (Indokolás I. 2. pontja) a KKVtv. rendelkezéseit, amely a kis- és középvállalkozás mellett a mikrovállalkozás fogalmát is definiálja. Ez [KKVtv. 3. § (3) bekezdése] azonban nem azonos az Mt. 175. § (1) bekezdésében foglaltakkal, ugyanis mikrovállalkozás esetében a teljes foglalkoztatotti létszám nem érheti el a 10 főt [szemben az Mt. 174. § (1) bekezdésével amely legfeljebb 10 főfoglalkoztatottat rögzít], ellenben a vállalkozás nettó árbevétele

vagy mérlegfőösszege 2 millió eurónak megfelelő forintösszegben maximalizált, továbbá nem feltétele az Mt. 175. § (1) bekezdésében előírt meghatározott vállalkozási forma megléte sem. A magánmunkáltató fogalma („maszkek”) alighanem a szocialista jogból maradt fenn, aholis a magánmunkáltató – kisiparos, kiskereskedő, gazdasági munkaközösség (gmk.), kisszövetkezet – alkalmazotti létszáma korlátozva volt. Ezt mutatja a gazdasági munkaközösségekről szóló 28/1981. (IX. 9.) MT. rendelet 1982. I. 1-jétől 1987. december 31-ig hatályban volt 13. § (1) bekezdése, amely szerint: „A munkaközösség 2–5 tagig 2, 6–10 tagig 4, 11–20 tagig 8, 20 tag felett pedig 10 alkalmazottat, vagy az alkalmazotti létszám terhére bedolgozót foglalkoztathat.” Azaz a gmk. maximális foglalkoztatotti létszáma 10 fő volt, azzal a megszorítással, hogy a 13. § (2) bekezdése értelmében: „A kisiparos alkalmazottai a munkaközösség alkalmazottainak létszámába nem számítanak bele. A kisiparos és a munkaközösség alkalmazottainak együttes létszáma azonban nem haladhatja meg a 30 főt.” Ez a maximális foglalkoztatotti létszám 1988. január 1-jétől 30 főre emelkedett. [Lásd: a gazdasági munkaközösségekről szóló 28/1981. (IX. 9.) MT. rendelet módosításáról szóló 97/1987. (XII. 31.) MT. rendelet 2. §-át.]

Az Alkotmánybíróság az 1/1996. (I. 26.) AB határozatában (ABH 1996, 29, 31.) a Ptk. 348. § (2) bekezdését – amely abban az esetben állapította meg az alkalmazott mögöttes felelősségét, ha a legfeljebb harminc fő foglalkozású dolgozót foglalkoztató magánszemély alkalmazottja okozott a munkaviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt, és a kár a magánszemélytől nem volt behajtható – alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. §-ára alapítottnan állapította meg, mivel a szabályozás önkényesen különböztette meg a munkavállalók egy csoportját. Dr. Sólyom László párhuzamos indoklásában kifejtette, hogy »a „magánmunkáltató” és a „szocialista jogi személy” megkülönböztetése a fizetőképesség szempontjából a mai gazdasági viszonyok között értelmét veszítette és jogi szempontból is értelmezhetetlenné vált«. Hangsúlyozta továbbá, hogy „az alkotmányossági problémát nem az alkalmazott közvetlen polgári jogi, vagy csupán munkajogi felelőssége közötti különbség okozza, hanem az, hogy az alkalmazottak különböző csoportjára más-más felelősségi szabályok vonatkoznak”. Egyben kiemelte, hogy az alkalmazottaknak nincs alkotmányos joguk arra, hogy az általuk a munkaviszonyral összefüggésben okozott károkért a károsulttal szemben a munkáltató álljon helyt. A harminc főnél kevesebb dolgozót foglalkoztató magánszemély alkalmazottai és a többi alkalmazott felelőssége közötti különbség tehát nem az alkalmazottak tulajdonhoz való alkotmányos joga tekintetében áll fenn”, hanem annak önkényessége miatt sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését (ABH 1996, 32–34.).

Az Alkotmánybíróság a 800/B/1993. AB határozatában kifejtette, hogy a kártérítéshez való jog nem alapjog. Hangsúlyozta továbbá, hogy az Alkotmány 13. §-a szerinti alkotmányos alapjogi tulajdonvédelem viszont mindenki, vagyis a károsult és a károkozó tulajdonára is vonatkozik.

A jognak tehát egy olyan kárelosztási (kártelepítési) mechanizmust kell működtetnie, amelyben nemcsak a károsult, hanem a károkozó alkotmányos tulajdonvédelme is igazolható (ABH 1996, 420, 421–422.).

Jelen esetben az alkotmányossági problémát egyrészt a munkáltatói oldalról az okozza, hogy a munkáltatók meghatározott két csoportjára eltérő felelősségi szabályok vonatkoznak, továbbá ennek folytán a munkaviszonnyal összefüggésben a munkáltatók által okozott károk megtérítése szempontjából a kifogásolt szabályozás a munkavállalók azonos csoportjára nézve nem a tulajdonhoz való jog, hanem alapjognak nem minősülő egyéb jog tekintetében tesz különbséget.

Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a munkáltatók közötti eltérő felelősségi szabályozásnak van-e alkotmányos indoka.

Az Alkotmánybíróság szerint – nem vitatva, hogy a (teljes) foglalkoztatotti létszám egy bizonyos szempontból mutatja egy munkáltató gazdasági erejét – önmagában ez alapján a munkáltató gazdasági helyzete, teljesítőképessége, pénzügyi helyzete nem ítélnél meg. Ugyanígy nem függ a munkáltató cégformájától (pl. gazdasági társaság mivoltától) fizető-, illetve teljesítőképessége. (A magánszemély munkáltató egyebekben a munkavállaló alkalmazásának időtartama alatt bármikor gazdasági társasággá alakulhat át és ekkor már az általános szabályok szerint felel.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs ésszerű alkotmányos indoka a munkáltatói felelősségi alakzatok közötti, a cégformán és a 10 fő főfoglalkoztatotti létszámon alapuló különbségtételnek.

2.2. Az Alkotmánybíróság – az indítványi kérelmek alapján – ezt követően azt is vizsgálta, hogy az Mt. 175. §-a szerinti munkáltató vétkességi kárfelelősségi szabályai hátrányosan különböztetik-e meg a többi munkavállalótól a legfeljebb tíz fő foglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély alkalmazásában álló munkavállalókat.

Az Alkotmány 70/A. §-ából eredő általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie [lásd először: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Mt. 174. §-ával és 175. §-ával érintett munkavállalók – miután valamennyiüket munkaviszonyukkal összefüggésben érte kár – azonos helyzetben vannak. Az Mt. 174. és 175. §-aiban rögzített két kárfelelősségi forma viszont a munkavállalók között tesz különbséget: míg az Mt. 174. §-a alapján a munkáltató kárfelelőssége már akkor fennáll, ha a munkavállalót a kár a munkaviszonyával összefüggésben érte, kimentési lehetősége ugyanakkor rendkívül szűk körű; addig az Mt.

175. §-a szerinti vétkességi felelősség esetén a munkáltató felelőssége a munkavállalóval szemben csak akkor állapítható meg, ha a kár a munkavállalót a munkaviszonyával összefüggésben érte, és az közvetlenül a munkáltató vétkes kötelezettségzegésére vezethető vissza (a munkáltató mentesülésének feltétele a vétlenség bizonyítása). Az objektív kárfelelősség esetén a munkáltató teljes kárfelelősséggel tartozik, ha nem tudja bizonyítani a munkavállaló vétkes közrehatását (Mt. 174. § (3) bekezdés); az Mt. 175. § (2) bekezdése alapján a munkavállaló vétlensége is csak akkor eredményezi a kárfelelősség megállapítását, ha a munkáltató vétkessége bizonyítható. Eszerint az Mt. 174. és 175. §-ában foglalt felelősségi szabályok alapján az őket a munkaviszonyukkal összefüggésben ért kárak és azok megtérítése szempontjából az egyébként a munkaviszonyaiból származó jogait és kötelezettségeiket tekintve nem különböző munkavállalók nincsenek azonos helyzetben, mivel a munkavállalók, akik kárigényüket az Mt. 175. §-a alapján érvényesíthetik, kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek a munkaviszonyukkal összefüggésben bekövetkezett káraik megítélésében.

A vizsgálat során szükséges kiemelni a munkajog alapvető elkülönítő elvét: a partnerek jogilag egyenlőtlen pozícióját. A munkaviszony jellemzője (a teljesség igénye nélkül) a függő, illetve az önálló munkát, az ebből adódó alá-fölérendeltség, a munkáltató folyamatos utasítási, továbbá az utasítás végrehajtására nézve teljes körű ellenőrzési joga; így munkavállalói pozícióba elsődlegesen azok a személyek kerülnek, akik nincsenek abban a helyzetben (tőke vagy szakmai képzettség hiányában), hogy vállalkozóként tulajdonuk kockáztatásával önálló tevékenységet folytathassanak (vagy nem kívánják ezt tenni). Az egyenlőtlen helyzetet tovább erősíti – mint az korábban már kifejtésre került –, hogy a munkavállalók a munkahelyi baleset során akár visszafordíthatatlan, illetőleg a munkaképesség csökkenéséhez, megrokkánáshoz (végső esetben a munkavállaló halálához is) vezető sérelmet szenvedhetnek. Ezzel szemben a munkáltató mint vállalkozó befektetett tulajdonát, vagy egyéni vállalkozóként, bt. belfüggetlenül, illetve kkt. tagjaként teljes magánvagyonát is kockáztatja a nyereség és haszonszerzés céljából. Ezt a kockázatát azonban csökkentheti – így teljesen vagy részben mentesülhet (a biztosító helytállása révén) azon kár megtérítése alól, amelyért felelős – pl. biztosítási szerződés megkötésével.

Az Alkotmánybíróságnak nem kellett állást foglalnia arról, hogy a munkavállalóknak alkotmányos joguk-e, hogy a munkavégzésükkel összefüggésben okozott kárért a munkáltatóik objektív kárfelelősségi szabályok alapján álljanak helyt, mivel ezt az indítványozók sem állítják. Ugyanakkor a kárfelelősségi szabályok megalkotásakor a munkáltató gazdasági helyzetének figyelembevétele mellett nem maradhat figyelmen kívül a munkavállalók, mint lehetséges károsultak védelme, különös tekintettel arra, hogy a munkajogi szempontból egyébként is általában gyengébb alkupozícióban lévő munkavállalók károsultként még kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek. Ez utóbbi természetesen nem jelenti azt, hogy a jogalkotó a

„kiszegisztenciájú” munkáltatókat gazdaságpolitikai eszközökkel (a magánmunkáltató jellegzetesen korlátlan vagyoni felelősségének kockázata gazdasági és jogi eszközökkel, pl. biztosítással csökkenthető vagy kiküszöbölhető) ne támogathatná.

Az Alkotmánybíróság szerint az Mt. 175. § (1) és (2) bekezdésébe foglalt, a tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató vétkességi felelősségi szabályai azzal, hogy azon munkavállalók között, akiknek a munkáltatójuk munkaviszonyukkal összefüggésben okozott kárt, aszerint, hogy önmagában milyen gazdasági formájú munkáltatónál állnak főfoglalkoztatásban különbséget tesznek, nem mérlegelik azonos körülménnyel a munkavállalók egy csoportjának érdekeit. Egyben a tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató és a többi munkáltató között a (fő)foglalkoztatotti létszám alapján történő, a munkáltatói kárfelelősségi formák közötti különbségtételnek a munkáltatók gazdasági-pénzügyi érdekeinek védelme alkotmányosan nem elfogadható indoka. Mindezek alapján megállapította, hogy az Mt. 175. § (1) és (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt alkotmányellenes, ezért azokat 2009. december 31. napjával megsemmisítette.

A megsemmisítés időpontjának meghatározásakor az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy a jogszabály alkotmányellenességének jogkövetkezményei szoros összefüggésben állnak a jogbiztonság elvével. A főszabályként irányadó ex nunc hatályú megsemmisítéstől akkor lehet eltérni, ha a jogbiztonság érdeke indokolja. Jelen esetben az Alkotmánybíróság arra volt figyelemmel, hogy a munkáltatók számára a megsemmisítés miatt megváltozott jogi helyzethez való alkalmazkodásra megfelelő időt biztosítson.

3. Mivel az Alkotmánybíróság az Mt. 175. §-ának (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt megállapította és azt megsemmisítette, – állandó gyakorlatát követve – nem vizsgálta, hogy az indítványozó által hivatkozott további alkotmányi rendelkezésekbe [Alkotmány 2. § (1) bekezdése, Alkotmány 8. § (1) bekezdése] ütközik-e a vitatott szabályozás [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.].

Ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz hatáskörben jár el, és az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét megállapítja – a jogszabály alkotmányellenességéből eredő jogkövetkezmény levonásán túl – az Abtv. 48. §-a, illetve 43. § (4) bekezdése szerint lehetséges van az indítványozó ügyében az alkalmazási tilalom elrendelésére. Ilyenkor az Alkotmánybíróság mérlegeli, hogy az indítványozónak „különösen fontos érdeke” indokolja-e az alkalmazási tilalom kimondását.

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügy adatai alapján úgy ítélte meg, hogy az alkalmazási tilalom megállapítása nem

szolgáltatná az indítványozó érdekét. Nem indokolta továbbá az alkotmányellenes rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását a jogbiztonság védelme sem, különös tekintettel arra, hogy az érintett munkáltató a konkrét perben csak a vétkességi kárfelelősség jogkövetkezményeivel számolhatott, ezért az alkalmazási tilalom megállapítása hátrányosan érintené. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló kérelmet elutasította.

4. A másik indítvány az Mt. 174. §-ába foglalt, a munkáltató általános kárfelelősségi szabálya alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az Alkotmánybíróság szerint azonban – mint az eddigi indokolásból kiderült – az általános munkajogi munkáltatói kárfelelősségi szabály nem alkotmányellenes, hanem az általános szabálytól való alkotmányosan nem indokolható kivétel alkotmányellenes.

Ennek megfelelően az Mt. 174. § megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Tekintettel arra, hogy elutasítás esetén a norma konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárására irányuló indítvány osztja az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány jogi sorsát (800/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1724, 1728.), az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszban megjelölt, konkrét ügyben való alkalmazás tilalmára vonatkozó indítványt is elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványi kérelmet vizsgálta, amely azt állítja, hogy a munkáltató objektív kárfelelősségének az Mt. 174. §-a szerinti szabályai miatt sérül az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében biztosított vállalkozás joga. Érvelése szerint az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján a magánszemély vállalkozókat és a gazdasági társaságokat azonos védelem illeti meg, ezért a vállalkozások különböző formái közötti megkülönböztetés sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdését, mert torzítja a vállalkozások között a versenyt.

Az 54/1993. (X. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „[a] vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. (...). A vállalkozás joga ugyanis a fentiek értelmében egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos kö-

vetelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást” (ABH 1993, 340, 341.). A 13/1995. (III. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság továbbá kifejtette: „A jogalkotónak nagy a szabadsága a vállalkozások keretétől szolgáló feltételrendszer (például az adórendszer) megteremtése tekintetében. A jogalkotót itt csak az a követelmény köti, hogy ne alakítson ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlása” (ABH 1995, 77, 79.).

Az indítványozó az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének sérelmét arra alapította, hogy az Mt. 174. §-a különbséget tesz a munkáltatók között azok szervezeti formája alapján. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által megjelölt Mt. 174. §-a nem tartalmaz megkülönböztetést sem a munkáltatók formái, sem a munkáltatók egyéb helyzetére nézve, tekintettel arra, hogy az abban foglaltak általános szabályként valamennyi munkáltatóra (függetlenül azok cégformájától) nézve egységes szabályozást tartalmaz. Az indítványozói érvelés szerinti megkülönböztetést az Mt. 175. §-ának rendelkezései rögzítették, melynek vizsgálatát az Alkotmánybíróság jelen határozatának III.2. pontjában már elvégezte, és annak alkotmányellenességét állapította meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által támadott Mt. 174. §-a a munkáltató vállalkozáshoz való jogát nem korlátozza, így az az Alkotmány 9. § (2) bekezdését nem sérti, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. március 23.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 620/D/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 38. számában.

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK
A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI****35/2009. (III. 27.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 13/1996. ORFK intézkedés, valamint a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos rendőri feladatok szabályozásáról szóló 24/1999. (IV. 13.) ORFK GF intézkedés kiadása alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik.

2. Az Alkotmánybíróság a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos szabályokról szóló 143/1995. (XI. 30.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése, 7. § (3) bekezdése, 8. § (1) bekezdése, 13. § (1)–(2) bekezdése, 16. §-a, 17. § (1) bekezdése és (2) bekezdés a) pontja, 18–19. §-a, illetve 19. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a szabálysértési eljárás során lefoglalt és elkobzott dolgok kezeléséről és értékesítéséről, valamint a pénzbírság és egyéb pénzösszeg letiltásáról és átutalásáról szóló 10/2000. (III. 24.) PM rendelet 4. § (3) bekezdésének „Sztv.-ben meghatározott” szövegrésze, 5. §-ának második mondata, valamint 6. § (2)–(3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 13/1996. ORFK intézkedés, illetve a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos rendőri feladatok szabályozásáról szóló 24/1999. (IV. 13.) ORFK GF intézkedés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysejtés megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat, az egyéb alkotmányjogi panasz elnevezéssel benyújtott indítványokat, valamint az indítványokat egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos szabályokról szóló 143/1995. (XI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását kérte több indítványában is.

1. Az indítványozó szerint a Kr. 7. § (3) bekezdése azért alkotmányellenes, mert a jogalkotó bár „kimerítő felsorolását ígéri a költségtérítés nélkül megszakiítható rendőri intézkedéseknek, de kifejezi közülük a jogtalan rendőri intézkedést”. Ennek következtében az eljárás megszüntetésének szabályozása magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes, így a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény (a továbbiakban: RSztv.) 48. § (1) bekezdés a) pontjával, illetve az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 14. § (2) bekezdésével. Ugyanezen okból alkotmányellenes a Kr. 8. § (1) bekezdése is. Az indítványozó szerint mivel a felsorolásból kimaradtak a magasabb szintű jogszabályokban felsorolt kivételek, a jogalkotó „hitelezési terhet ró a sértettre”. Ezért a szabályozás a jogellenes rendőri intézkedés tekintetében ellentétes a magasabb szintű jogszabályokban rendezett jogorvoslati renddel, s kérte a két támasztott rendelkezés megsemmisítését.

2. Az indítványozó a későbbiekben számos alkalommal kiegészítette eredeti indítványi kérelmét. Egyik indítvány-kiegészítésében kérte a Kr. 3. § (1) bekezdésének megsemmisítését is, mivel az – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 45. § (1)–(2) bekezdésével ellentétesen – lehetővé teszi a gépjármű elszállítását akkor is, ha az nem okoz balesetveszélyt. Emellett feltétel nélküli intézkedésre ad lehetőséget, mivel a Kr. 3. § (1) bekezdése nem tartalmazza azt a fordulatot, hogy csak „a jogszabályokban meghatározott esetekben” alkalmazható a kerékbilincs, illetve a jármű elszállítása. Mindezek alapján a Kr. 3. § (1) bekezdése az Alkotmány 35. § (2) bekezdését sérti az indítványozó szerint.

3. Az indítványozó kérte a Kr. 13. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását is, mivel az az Áe. 42. § (1) bekezdésével ellentétesen szabályozott. Az indítványozó szerint azzal, hogy a Kr. 13. § (1) bekezdése három napon belül követeli meg a gépjármű üzemeltetőjének megállapítását, „alkotmányellenes haladékokat” ad az eljáró Rendőrségnek. Az Áe. alapján ugyanis a haladéktalan határozathozatalhoz az üzemeltető azonnali megállapítása volna szükséges. Így a Kr. 13. § (1) bekezdése ellenté-

tes az Áe. 42. § (1) bekezdésében foglaltakkal, ezért az Alkotmány 35. § (2) bekezdését sérti. Az indítványozó általában az elszállítás és kerékbilincs alkalmazásával összefüggésben hivatkozott arra is, hogy az a „tulajdonjog ideiglenes korlátozása”, s az „[R]Sztv. hatálya alatt csak kivételesen kerülhet sor alkalmazására”, illetve arra, hogy „a tulajdon használatát ... csak törvény korlátozhatja”. [Azt azonban nem állította, hogy a Kr. 13. § (1) bekezdése sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, valamint 8. § (2) bekezdését.]

4. Később az indítványozó kérte a Kr. 13. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását is az Alkotmány 35. § (2) bekezdése alapján. Véleménye szerint a Kr. azonnali fizetési kötelezettséget feltételez, ami azonban ellentmond az RSztv.-nek és az Áe.-nek [különösen az RSztv. 72. § (1) bekezdésének és az Áe. 62. § (2) bekezdésének]. Mindezek alapján a Kr. 13. § (2) bekezdésének „fizetési kötelezettségét teljesítse és” szövegrésze megsemmisítését kérte. Akárcsak a Kr. 13. § (1) bekezdésével összefüggésben, ebben az indítvány-kiegészítésben is kifejtette az indítványozó, hogy a kerékbilincs és az elszállítás intézkedés alkalmazása általában véve a tulajdonjog használatának korlátozását eredményezi, kifejezetten azonban nem kérte a Kr. 13. § (2) bekezdésének vizsgálatát az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, valamint 13. § (1) bekezdése alapján.

5. Az indítványozó a továbbiakban alkotmányjogi panasz elnevezéssel terjesztette elő indítvány-kiegészítéseit. Előadta, hogy mivel szabálytalanul parkolt, gépjárművét a Rendőrség elszállította. Az indítványozó vitatta, hogy szabálytalanul várakozott volna, vagy ha mégis, a Rendőrség jogtalanul szállította el gépjárművét, és jogtalanul köti az elszállítás és tárolás díjának megfizetéséhez a gépjármű kiadását az üzemeltető részére. A szabálysértési eljárás ekkor még folyamatban volt (a szabálysértési hatóság első fokon hozott határozatával szemben az indítványozó jogorvoslattal élt). Előadta azt is, hogy járművének – szerinte – szabálytalan elszállítása miatt panaszt tett az illetékes rendőrkapitányságon, amelyet azonban a budapesti rendőrfőkapitány elutasított. Az indítványozó a panaszát elutasító határozat ellen jogorvoslattal élt, amelyet elutasítottak. Előadta, hogy a panaszát elutasító határozatot bíróság előtt megtámadta, amely eljárás az indítvány benyújtásakor még folyamatban volt. Az indítványozó ezen kívül törvényességi kérelmet terjesztett elő az ügyészségen, mivel szerinte a Rendőrségnek határozatot kellett volna hoznia a gépjármű elszállításáról az intézkedés alkalmazásakor. A Legfőbb Ügyészség Közlekedési Osztálya a kérelmet alaptalannak tartotta, és erről az indítványozót – KTLÜ 5029/2000/2-I. sz. levelében – értesítette. Az indítványozó ez ellen az értesítés ellen „jogorvoslati kérelmet” nyújtott be a legfőbb ügyészhez, ugyanakkor „alkotmányjogi panaszában” annak megállapítását kérte, hogy az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: Útv.) az Alkotmány 70/K. §-ával ellentétesen elmulasztotta szabá-

lyozni a törvényességi kérelem elutasításával szembeni jogorvoslatot. Emellett alkotmányértőnek tartotta a Rendőrség és az ügyészség jogértelmezését a Kr. 13. § (2) bekezdésére vonatkozóan, hogy ti. a hatóságot a gépjármű elszállítás intézkedés alkalmazása esetén „csupán értesítési kötelezettség terheli”. Ugyanennek megállapítását kérte abban az indítvány-kiegészítésben, amelyet azt követően terjesztett elő, hogy a legfőbb ügyész értesítette újabb törvényességi kérelme alaptalanságáról.

Az indítványozó egy másik alkotmányjogi panaszként benyújtott indítvány-kiegészítésében, amelyet a szabálysértési eljárásban hozott – a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) Közbiztonsági Szervek Igazgatásrendészeti Főosztály 176–00700 szab. számú – jogerős határozatot követően terjesztett elő, mulasztás megállapítását kérte, több okból is. Egyrészt azért, mert a jogalkotó nem hajtotta végre a megszabott határidőn belül az RSztv. módosítását a 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban (ABH 1997, 365., a továbbiakban: Abh.) foglaltakat. Mulasztás megállapítását kérte amiatt is, hogy az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) nem hatalmazta fel az Alkotmánybírószágot ideiglenes intézkedés elrendelésére, valamint kérte az Alkotmánybírószágot ideiglenes intézkedését, mert az indítványozó a jogerős szabálysértési határozatban megállapított pénzbírságot nem kívánja megfizetni, és az elzárásra történő átváltoztatást alkotmányellenesnek tartja az Abh. alapján. Kérte ezen kívül az alkotmányellenes jogszabályok alapján lefolytatott, jogerősen befejezett szabálysértési eljárások Abtv. 43. § (3) bekezdése szerinti felülvizsgálatát.

Az indítványozó a későbbi alkotmányjogi panasz elnevezéssel benyújtott indítvány-kiegészítésekben az ügyében hozott jogerős szabálysértési határozatot támadta, mivel az indokolás nélkül mellőzte az indítványozó szerint a határozathozatalhoz szükséges kérdések taglalását a határozat indokolásában. Így többek között nem tért ki a szabálysértési hatóság arra, hogy az elszállítás intézkedés alkalmazására határozathozatal nélkül került sor. Kifejtette, hogy a BRFK „2000. január 18-án hatályos szórólapja” arra utal, mintha az indítványozónak „ismételt panaszjoga” volna, ezt azonban nem tudta érvényesíteni. Későbbi indítvány-kiegészítésében alkotmányjogi panaszát erre a szórólapra is kiterjesztette.

Támadta továbbá az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) Igazgatásrendészeti Főosztályának 3–823/2/2000. számú, az indítványozó felügyeleti intézkedési kérelmére kibocsátott értesítést. Az indítványozó kifejtette, hogy álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltételei ennek az értesítésnek a kézhezvételével álltak be. Az indítványozó indítvány-kiegészítésében előadta azt is, hogy bírósághoz fordult azt kérve, hogy a bíróság kötelezze felügyeleti eljárás lefolytatására az ORFK-t.

Az indítványozó kifogásolta, hogy az Alkotmánybírószágot az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének értelmezése során „a jogállamisággal szemben az annak részét képező jogbiztonságot helyezi előtérbe”, így a „demokratikus jogál-

lami jogalkotás” érvényesülését gátolja. Kérte, hogy a korábbi indítványi kérelmeiben támadott jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság 1998. március 1. napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.

Az indítványozó egy későbbi alkotmányjogi panaszként beterjesztett indítványban annak megállapítását is kérte, hogy a Kr. támadott rendelkezései, valamint a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 59. § (1) bekezdése 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) 1. Cikkében foglalt tulajdon védelmét sértik.

Az indítványozó a Fővárosi Bíróság 7. K. 30.263/2000/9. számú határozatában foglalt jogértelmezést is támadta alkotmányjogi panasz keretében, mert az szerinte tévesen értelmezte különösen a Kr. 13. § (2) bekezdését, amikor arra az álláspontra helyezkedett, hogy az elszállítás intézkedés alkalmazásának nem feltétele a Rendőrség határozathozatala.

Egy további indítvány-kiegészítésében azt is kifogásolta az indítványozó, hogy mind a gépjármű elszállításáról, mind a „zárlat feloldásáról”, mind pedig a tárolási díj kifizetéséről határozatot kellene hozni, ennek ellenére csak egy értesítést kapott a gépkocsi átvételére, a szállítás és tárolás díjának megfizetésére vonatkozóan az érintett gépjárműteleptől. Álláspontja szerint a Kr. 13. § (2) bekezdése a fizetési kötelezettség megállapításával „rejtett határozathozatali kötelezettségről” rendelkezik, ennek ellenére a Fővárosi Főügyészség, a Pesti Központi Kerületi Bíróság és a BRFK úgy értelmezi, hogy a Rendőrség nem köteles az elszállításról és annak költségéről határozatot hozni. Így a Kr. ezen – az indítványozó szerint téves – értelmezésére tekintettel, az „élő jogra” hivatkozással is kérte a Kr. 13. § (2) bekezdés értelmezésének megsemmisítését, alkotmányjogi panasz keretében. Az indítványozó többször is kifejtett álláspontja szerint mind az Áe., mind az RSztv. alapján határozathozatali kötelezettséggé kellene értelmezni a Kr. 13. § (2) bekezdését.

Valamennyi alkotmányjogi panaszként előterjesztett indítvány kapcsán kérte az indítványozó az alkalmazási tilalom kimondását.

6. Egy másik indítványában a Kr. 17. § (1) bekezdésének, (2) bekezdés a) pontjának, valamint 19. § (3) bekezdésének megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmány 35. § (2) bekezdése alapján.

A Kr. 17. §-a azért ellentétes az Rtv. 45. § (1) bekezdésével az indítványozó szerint, mert az alapján a végrehajtás nem a Rendőrség, hanem az adóhatóság hatáskörébe tartozik. Márpedig a Kr. 17. §-a alapján – ahogy fogalmaz – „a rendőrség az árverés lebonyolításával közreműködött is megbízhat”. Ez az indítványozó szerint azért alkotmány-sértő, mert a rendőrség „kizárólag »közreműködött« bízhat meg az árverés lebonyolításával, nevezetesen az adóhatóságot, és ezt a megbízást az Áe. törvény (...) megkeresésnek nevezi”.

A Kr. 17. § (2) bekezdését azért tartja alkotmány-sértőnek, mert „az illetékes adóhatóság által kirendelt végrehajtó nem a rendőri szerv nevében jár el, hanem a törvény nevében »foganatosítja« a végrehajtást. A végrehajtást elrendelő rendőri szervet pedig a [bíróági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény, a továbbiakban: Vht.] ... végrehajtást kérőnek nevezi”.

A Kr. 19. § (3) bekezdése pedig azért alkotmányellenes az indítványozó szerint, mert a jogalkotó az Rtv. 45. § (1) bekezdésében alkotmányellenesen szabályozta az ismeretlen tulajdonos kártalanítását az értékesítés pénzmaradványával.

Mindezek alapján az indítványozó kérte a Kr. 17. § (1) bekezdése második és harmadik mondatának, a 17. § (2) bekezdés a) pont „ahol végrehajtót említ, azon az árverést elrendelő rendőri szerv nevében eljáró személyt, ahol adóst említ, azon a tulajdonost kell érteni” szövegrészének, valamint a Kr. 19. § (3) bekezdése „azzal az eltéréssel, hogy a jogosult a tulajdonosnak járó összeget az értékesítés napját követő hatvan napon belül veheti át” szövegrészének megsemmisítését az Alkotmány 35. § (2) bekezdése alapján.

7. Az indítványozó a szabálysértési eljárás során lefoglalt és elkobzott dolgok kezeléséről és értékesítéséről, valamint a pénzbírság és egyéb pénzösszeg letiltásáról és átutalásáról szóló 10/2000. (III. 24.) PM rendelet (a továbbiakban: PMr.) 4. § (3) bekezdése megsemmisítését is kezdeményezte, mivel „a jogalkotó alkotmány-sértő módon korlátozta az elévülés időtartamát, az értékesítésből befolyt és az indokolt költségekkel csökkentett ellenérték kifizetésére, a lefoglalt dolog értékesítése esetén”. Az indítványozó szerint ugyanis a jogalkotónak nem a szabálysértési eljárásokban irányadó, hanem a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) foglalt öt éves határidőt kellett volna alkalmaznia. Így a támadott szövegrészek az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, valamint 37. § (3) bekezdését sértik. Az indítványozó szerint ugyancsak alkotmányellenes a PMr. 5. § második mondata, mivel „alaptalanul feltételezi, hogy az elkobzás szabályozása értelemszerűen alkalmazható a tulajdonosváltás nélkül, sőt a tulajdonos felé elszámolási kötelezettséggel állami őrizetbe került (lefoglalt) dolgok értékesítésére is”. Ez az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti, mivel nem tesz eleget a normavilágosság követelményének. A PMr. 6. § (2)–(3) bekezdése az Alkotmány 35. § (2) bekezdésével ellentétes, ugyanis az adók módjára történő behajtás esetén lehetővé teszi az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvenytől (a továbbiakban: Art.) való eltérést, az ingó-végrehajtást pedig – ugyancsak az Art.-vel ellentétesen – a Rendőrség hatáskörébe utalja, holott az Art. alapján a Rendőrség nem minősül adóhatóságnak. Mindezen rendelkezések megsemmisítését az indítványozó visszamenőleges hatállyal kérte.

8. Egy további indítványban a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos rendőri fel-

adatokról szóló 13/1996. (V. 21.) ORFK intézkedés (a továbbiakban: ORFK int.) és a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos rendőri feladatok szabályozásáról szóló 24/1999. (IV. 13.) ORFK GF intézkedés (a továbbiakban: ORFK GF int.) alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az indítványozó szerint az ORFK int., és az ORFK GF int. állami irányítás egyéb jogi eszközeként nem korlátozhatja a tulajdonjogot, nem írhat elő jogszabályoktól eltérően elszállítási jogot. Az ORFK GF int. megbízási szerződés mintát tartalmaz a szabálytalanul parkoló járművek elszállítására és letétbe helyezésére vonatkozóan. Az ORFK GF int. „elhatárolja a megbízó rendőri szerv és a megbízott közreműködő (...) feladatait”. Az ORFK GF int. „elmulasztja megállapítani a letétbe helyezést elrendelő rendőri szervek határozathozatali kötelezettségét”. Holott – fejt ki az indítványozó – a fizetési kötelezettséget, a jármű birtokbaveteli lehetőségét határozatban kell megállapítani. Az indítványozó azt kifogásolja, hogy az ORFK GF int. hiányosan szabályoz, ugyanis „nem hangolta össze a gépjárműtelep és a szorosan vett szabálysértési hatóság tevékenységét”. Az ORFK GF int. kibocsátója nem mellékelte költségjegyzéket. Az indítványozó szerint alkotmányellenes az ORFK GF int. azért is, mert „elmulasztotta megállapítani az illetékes végrehajtót is”, (...) nem írja le a közigazgatási végrehajtást és hibás, mert elfogadja (megismétli) a hibás és alkotmányosértő [Kr.-t]”. A Kr. 16–19. §-a azért alkotmányosértő az indítványozó szerint, mert úgy rendelkezik a „kielégítési végrehajtásról, mintha a Rendőrségnek zálogjoga lenne és a Rendőrség a közigazgatási végrehajtás elkerülésével, közvetlenül értékesíthetné a zálogtárgyat, hogy abból kerelessen végkielégítést”. Ezzel a Kr. felülbírálja a közigazgatási végrehajtás rendjét, ami ellentétes az Áe., a szabálysértésekről szóló 1999. LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.), a Vht., valamint az Art. – pontosan meg nem jelölt – rendelkezéseivel. Az ORFK GF int. az indítványozó szerint elmulasztotta értelmezni a Kr. 16–19. §-ait vagyoni jogi szempontból, és megvizsgálni, hogy van-e a Rendőrségnek zálogjoga. Ezen kívül az ORFK GF int. elmulasztotta értelmezni a Kr. 7. § (3) bekezdését is a visszatartás joga szempontjából: az ORFK GF int.-ben az indítványozó szerint külön dönteni kellett volna arról, hogy a Rendőrségnek van-e visszatartási joga. Az indítványozó szerint a Rendőrség nem rendelkezik visszatartási joggal, illetve csak akkor rendelkezhetne, ha arról törvény rendelkezik. Mivel a Kr. nem törvény, ezért az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, valamint 13. § (1) bekezdésével ellentétesen rendelkezett a rendőrség visszatartási jogáról. Ezért az indítványozó szerint a Kr. 7. § (3) bekezdése alkotmányellenes. Az indítványozó úgy vélte, hogy indítványa alkotmányjogi panaszként is elbírálható, de egyúttal kérte annak utólagos normakontroll-indítványként történő elbírálását is. Emellett kérte, hogy az Alkotmánybíróság „szólítsa fel a Kormányt és az intézkedés kibocsátóját az Alkotmánynak megfelelő szabályozás kibocsátására”. Valamint utalt arra, hogy indítványának célja, hogy az Alkotmány-

bíróság „irányt szabhasson az ügyészségek és bíróságok eljárásainak”.

9. Egy további indítványban az indítványozó arra hivatkozott, hogy a gépjármű elszállítása a Kr. alapján az államigazgatási eljárás körébe tartozik, és nem szabálysértési eljárásnak minősül. A Kr. 13. § (2) bekezdése értesítési kötelezettséget ír elő, amely az indítványozó szerint olyan, mintha zálogjogot biztosítana a Rendőrség számára.

Az indítványozó szerint a Kr. 17. § (1) bekezdése alapján határozatot kellene hozni az elszállítás intézkedés alkalmazásáról. Emellett mivel az eljárás államigazgatási eljárásnak minősül az indítványozó szerint, a végrehajtás foganatosításával meg kellene keresni az adóhatóságot, és nem bízhatna meg – a Kr. 17. §-ában foglaltak szerinti – közreműködőt az árverés lebonyolításával. Mivel az eljárás a szabálysértési eljárás szabályait követi és nem az államigazgatási eljárás szabályait, ezért a Kr. 17. § (1) bekezdésének második és harmadik mondata sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését.

Ugyanezért tartja alkotmányellenesnek az indítványozó a Kr. 17. § (2) bekezdés a) pontjának „ahol végrehajtót említ, azon az árverést elrendelő rendőri szerv nevében eljáró személyt” szövegrészét. Ugyanis az indítványozó álláspontja szerint a végrehajtó nem a „rendőri szerv nevében jár el”, hanem „foganatosítja” a végrehajtást, míg a Vht. a rendőri szervet „végrehajtást kérőnek” nevezi.

A Kr. 7. § (3) bekezdése tartós visszatartásról rendelkezik, miközben az indítványozó szerint csak átmeneti visszatartásról rendelkezhetne, ugyanis a tartós visszatartásról törvényi szintű szabályozás van (lefoglalás, elkobzás a Sztv.-ben, biztosítási intézkedés, ingó foglalás, zár alá vétel a Vht.-ben, az Áe.-ben, valamint az Art.-ben). Az indítványozó szerint azonban nem létezik olyan törvény, amely alapján a Rendőrségnek joga volna a gépjárművet „visszatartani”. Ebben a kérdésben tehát a rendeleti szintű szabályozás a tulajdonjog sérelmét eredményezi, ugyanis kényszerhitelezést ír elő. Ez a jogalkotói hatalommal való visszaélésre vezet, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti.

Végül az indítványozó kifejtette azt is, hogy szerinte a szabálysértési letét az Áe. hatálya alatt jött létre, és nem az Sztv. hatálya alatt, mint ahogy azt a részére megküldött ügyészi vélemény kifejtette. Az indítványozó – részben a Kr. 9. §-ával, részben 7. § (3) bekezdésével összefüggésben – kifogásolta azt is, hogy a gépjármű elszállításának és tárolásának költségéről nem az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) szerinti díjként rendelkezik. Szerinte ugyanis a Kr. alapján egyértelmű, hogy az elszállítás és tárolás költsége valójában nem más, mint az Áht. értelmében vett díj, amit viszont csak törvényben lehetne szabályozni.

Az ORFK GF int. azért vet fel további alkotmányosság problémát az indítványozó szerint, mert a jogalkotó nem határolta el kellően a gépjárműtelep és a szabálysértési hatóság hatáskörét. A szabálysértési hatóság ugyanis nem állapítja meg eljárási költségként a gépjármű elszállításának

és tárolásának költségét, illetve, hogy azt a szabálysértési hatóság „rendőri külön díjként” határozza meg. Miután a Rendőrség értelmezése szerint a rendőri intézkedés a szabálysértési eljárástól független eljárás, a szabályozás két-értelmű, és így nem világos az indítványozó szerint az elévülési idő a „szállítási-őrzési eljárásban”. Véleménye szerint ugyanis, ha az Sztv. szerinti eljárásnak tekintjük az elszállítás intézkedés alkalmazását, akkor az elévülési idő két év, míg ha az Ae. szerinti eljárásnak, akkor három év. „Ha az elévülési szabályok az Ae.-től öröklődnek, akkor ez a jogértelmezés korlátozza az elévüléshez való jogot”.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tárgyuk azonosságára tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-a alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

„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.”

„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. A Kr. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § (1) A rendőr hatósági intézkedésként elrendelheti a kerékbilincs alkalmazását, a jármű elszállíttatását.

(2) A rendőrség a kerékbilincs fel- és leszereléséhez, a jármű elszállításához, továbbá az intézkedéssel érintett jármű tárolására, őrzésére és értékesítésére – szerződés alapján – közreműködőt vehet igénybe.

(3) A közreműködő a kerékbilincs felszerelését, továbbá a jármű elszállítása esetén a szállító járműre történő felrakodást, illetőleg a vontató járműhöz történő rögzítést csak az intézkedő rendőr jelenlétében, a kerékbilincs leszerelését, a tárolóhelyre szállított jármű visszaadását – a rendőrség előzetes intézkedése alapján – rendőr jelenléte nélkül is végezheti.”

„7. § (1) Az intézkedést azonnal félbe kell szakítani vagy meg kell szüntetni, ha a járműhöz visszaérkező üzemeltető azt kéri és az intézkedés költségét megtéríti, egyben a szabálytalan elhelyezést megszünteti.

(2) Az üzemeltető kérelmére – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a kérelemtől számított négy órán belül a jármű rögzítését meg kell szüntetni, illetőleg az elszállított járművet birtokába kell adni, ha az intézkedés költségét megtéríti, vagy a befizetés tényét az átutalási utalvány feladóvevényével igazolja.

(3) Az intézkedés a költség megtérítése előtt az e rendeletben foglalt kivételek esetében szüntethető meg.”

„8. § (1) Az üzemeltető – az e rendeletben meghatározott kivételekkel – köteles a kerékbilincs alkalmazásával, a jármű elszállításával, tárolásával és őrzésével, valamint a jármű értékesítésével felmerülő költségek térítéseként a mellékletben meghatározott összeget (a továbbiakban együtt: költség) megfizetni. Ha a járművet nem a 11. § szerinti kijelölt tárolóhelyre szállítják, a tárolás és őrzés költségeit nem kell megfizetni.

(2) A 7. § (1) bekezdésében foglalt esetben csak az alkalmazott intézkedés költségének a felét kell megfizetni.

(3) Nem kell a költséget megfizetni, ha

a) a szabályosan elhelyezett járműre irányuló intézkedésre bűncselekmény megelőzése, bűncselekmény elkövetésének gyanúja, a jármű jogellenes használatának megakadályozása, a jármű biztonságának megóvása, a közbiztonság védelme érdekében, közveszély vagy elemi csapás elhárítása, illetőleg a közút különleges igénybevétele miatt került sor, és a rendőrhatalóság az üzemeltetőt a jármű eltávolítására kellő időben nem hívta fel;

b) az intézkedésre okot adó szabálytalan elhelyezés miatt az üzemeltető felelőssége nem állapítható meg.

(4) Ha a szabálytalan elhelyezéssel összefüggő eljárásban az üzemeltető felelősségének hiányát állapítják meg, részére a már megfizetett költséget vissza kell téríteni.”

„13. § (1) Ha az üzemeltető az elszállítást követő három munkanapon belül nem kéri az intézkedés megszüntetését, a rendőrség haladéktalanul gondoskodik a jármű üzemeltetőjének megállapításáról. A külföldi rendszám táblával ellátott jármű elszállítása esetén a külföldi üzemeltető adatait a közúti közlekedési nyilvántartási szerv útján a 12. §-ban meghatározott jegyzőkönyv egy példányának megküldésével annak az államnak az illetékes hatóságától kell beszerezni, ahol a járművet forgalomba helyezték.

(2) Az elszállításról az üzemeltetőt – a név- és lakcímadatok kézhezvételét követően haladéktalanul – a jegyzőkönyv egy példányának megküldésével értesíteni kell, és fel kell szólítani, hogy fizetési kötelezettségét teljesítse és a járművet vegye birtokába. A felszólítást a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályok szerint kell közölni.

(3) Az üzemeltetőt a felszólításban figyelmeztetni kell, hogy a rendőrség a járművet az e rendeletben foglalt feltételek szerint értékesítheti, és fel kell hívni az üzemeltető személyében időközben bekövetkezett adatok esetleges

változásának három munkanapon belül történő bejelentésére.

(4) Ha az üzemeltető az értesítést követő tizenöt napos határidő elteltével nem jelentkezik a jármű átvételére, a határidő elteltét követő három napon belül a felszólítást meg kell ismételni.”

3. A PMr. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„4. § (3) Ha a lefoglalt dolog átvételére jogosult személy a lefoglalást megszüntető határozatban megadott határidőn belül a dolgot nem veszi át, a szabálysértési hatóság a dolog értékesítése, illetve megsemmisítése iránt intézkedik. Az Sztv.-ben meghatározott elévülési időn belül jelentkező jogosult a lefoglalt dolog értékesítése esetén – a tárolás és az értékesítés során felmerült indokolt költségek levonása után – az értékesítésből befolyt ellenértékre, megsemmisítés esetén – a tárolás és a megsemmisítés indokolt költségeinek levonása után – a lefoglaláskori értékre tarthat igényt.”

„5. § (...) A lefoglalt dolog értékesítése során az elkobzott dolgok értékesítésére vonatkozó szabályokat kell értelemszerűen alkalmazni. (...)”

„6. § (2) Az elkobzott dolgot – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel, illetve ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – annak tárolási helye, illetve, amennyiben előnyösebb, a szabálysértési hatóság székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőjének kell értékesítésre átadni. Az értékesítésre – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel, illetve ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art.) ingó végrehajtására vonatkozó szabályai az irányadók.

(3) A rendőrség, illetve a vám- és pénzügyőrség hatáskörébe utalt szabálysértések esetén az értékesítés az említett szervek feladata. A vámhatóság értékesíti a jogerősen elkobzott vámárut és jövedéki terméket is külön jogszabályok alkalmazása mellett.”

III.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbiakra alapozta:

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a Kr. 3. § (1) bekezdése ellentétesen szabályozott-e az Rtv. 45. § (1)–(2) bekezdésével és így sérti-e az Alkotmány 35. § (2) bekezdését.

Az Rtv. 45. § (1) bekezdése alapján nem csak balesetveszély esetén szállítható el a gépjármű, hanem minden olyan esetben, ha a szabálytalanul elhelyezett gépjármű a közúti forgalom biztonságát vagy a közbiztonságot veszélyezteteti. A jogalkotó tehát nem csak baleseti veszély esetén teszi lehetővé a gépjármű elszállítását, hanem annál tágabb körben. A „közúti forgalom biztonságának veszélyeztetése”, illetve a „közbiztonság veszélyeztetése” tehát nem szűkíthető le a „balesetveszély” eseteire.

Az elszállítás intézkedés alkalmazásának feltételeiről az Rtv. 45. § (1) bekezdése rendelkezik. A Kr. az alkalmazás eljárási feltételeit szabályozza – vagyis az elszállítás intézkedés nem a Kr. rendelkezésein alapul csupán, amire a Kr. 1. §-a kifejezetten utal. Az elszállítás és a kerékbilincs intézkedés alkalmazására értelemszerűen akkor kerülhet sor, ha az alkalmazás feltételei fennállnak. Erről tehát külön nem kell rendelkeznie a jogalkotónak. Ha az intézkedés alkalmazása adott esetben a törvényi és egyéb jogszabályi feltételeknek nem felel meg, az Rtv. jogorvoslatot biztosít az intézkedéssel szemben (amit az indítványozó – az iratokból kitűnően – ki is merített). Ha az elszállítás, vagy kerékbilincs intézkedés alkalmazására az üzemeltető szabálysértési felelőssége hiányában kerülne sor, a Kr. 8. § (3)–(4) bekezdése alapján – a szabálysértési határozat figyelembevételével – a költséget nem kell megfizetni, illetve a már megfizetett költséget vissza kell téríteni az üzemeltető részére. Mindezek alapján az, hogy a Kr. 3. § (1) bekezdése külön nem utal arra, hogy az elszállítás intézkedés alkalmazására a „jogszabályokban meghatározott esetekben” kerül sor, nem teszi alkotmányellenessé a Kr. 3. § (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Kr. 7. § (3) bekezdése és 8. § (1) bekezdése ellentétes-e az RSztv. 48. § (1) bekezdés a) pontjával, illetve az Áe. 14. § (2) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság mindezek előtt megállapította, hogy az Áe.-t időközben hatályon kívül helyezte a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), az RSztv.-t pedig az Sztv., így az Alkotmánybíróság az eljárását erre tekintettel folytatta le.

2.1. A Kr. alkotmányellenessége nem állapítható meg azon az alapon, hogy nem ismétli meg a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseit. Az alacsonyabb szintű jogszabályban ugyanis nem kell megismételni a magasabb szintű jogszabály kötelező rendelkezéseit, ez fölösleges túlszabályozást eredményezne. A magasabb szintű jogszabályok rendelkezései ugyanis anélkül is kötelezőek, illetve jogosítják a jogalanyokat, hogy erről az alacsonyabb szintű jogszabályok külön rendelkezzenek.

Az indítványozó tévesen értelmezi a Kr. 7–8. §-át. Amint arra az Alkotmánybíróság a Kr. 3. § (1) bekezdése alkotmányosságának vizsgálata kapcsán már utalt: a Kr. biztosítja annak lehetőségét a jármű tulajdonosa (üzemeltetője) számára, hogy mentesüljön a költségek megfizetése alól, ha az intézkedés alkalmazása jogtalan volt. Ennek eseteit a Kr. 8. § (3) bekezdése sorolja fel. A Kr. 8. § (4) bekezdése arról is kifejezetten rendelkezik, hogy amennyiben az üzemeltető szabálysértési felelősségének hiányát állapítják meg a szabálysértési eljárásban, részére az intézkedés már megfizetett költségét vissza kell téríteni. Mivel az elszállítás és kerékbilincs intézkedésről az Rtv. rendelkezik, az intézkedés alkalmazására nem az indítványozó által hivatkozott magasabb szintű szabályok irányadók.

Erre tekintettel nem állapítható meg, hogy a Kr. 7. § (3) bekezdése, valamint 8. § (1) bekezdése az Sztv.-vel, illetve a Ket.-tel ellentétesen szabályozott volna, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2.2. Az indítványozó amiatt is kérte a Kr. 7. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását, mert az szerinte olyan „tartós visszatartásról” rendelkezik, amelyet csak törvényben lehetne szabályozni, tekintettel az Alkotmány 13. § (1) bekezdésére és 8. § (2) bekezdésére. Az indítványozó szerint azonban nem létezik olyan törvény, amely alapján a Rendőrségnek joga volna a gépjárművet – ahogyan fogalmaz – „visszatartani”.

Az Alkotmánybíróság ismételten utal arra, hogy az elszállítás és a kerékbilincs intézkedés alkalmazásáról, annak feltételeiről az Rtv. rendelkezik. A Kr. az Rtv. 45. §-ának végrehajtási rendelete. A gépjármű elszállításának és a kerékbilincs alkalmazásának lehetősége a Rendőrség számára tehát elsődlegesen nem a Kr., hanem az Rtv. rendelkezésein alapul. Így törvényi szinten biztosított annak a lehetősége is, hogy ha az üzemeltető az elszállított gépjárművet nem veszi át, annak őrzéséről – az elszállítás és őrzés költségének megtérítéséig, vagy ennek hiányában a gépjármű értékesítéséig – gondoskodjon. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

2.3. Az indítványozó a Kr. 9. §-ára, valamint közvetetten a Kr. 7. § (3) bekezdésére tekintettel úgy vélekedett, hogy az elszállítás és tárolás költsége valójában az Áht. szerinti díj, amit törvényben kellett volna szabályozni.

Az indítvány ebben az esetben is a vonatkozó szabályok téves értelmezésén alapul. Az Áht. 10. §-a alapján fizetési kötelezettséget előírni – a díj és a bírság kivételével – csak törvényben lehet. Díjat kormányrendelet, vagy annak felhatalmazása alapján miniszteri rendelet is megállapíthat.

Az elszállítás és tárolás költsége azonban nem minősül díjnak, viseléséről pedig nem a Kr., hanem az Rtv. 45. §-a rendelkezik. A Kr. csupán a költség tényleges mértékét és megfizetésének részletszabályait határozza meg. Mivel tehát az üzemeltető fizetési kötelezettsége – az indítvány felvetésével ellentétben – törvényi rendelkezésen alapul, az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a Kr. 7. § (3) bekezdését és 13. §-át érintő indítványi kérelmeket tekintette át.

3.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján a Kr. 7. § (3) bekezdése, valamint 13. § (2) bekezdése megsemmisítését azért kérte az indítványozó, mert e rendelkezések kényszerhitelezést írnak elő, s ezzel a törvényhozás visszaélt jogalkotói hatalmával.

Az Alkotmánybíróság az Rtv. 45. § (3) bekezdésében szabályozott, a jármű elszállításával és a kerékbilincs alkalmazásával kapcsolatos költségek viselésére vonatkozó szabályozást a 44/2004. (XI. 23.) AB határozatában már vizsgálta a jogorvoslati jog szempontjából, és a következőket állapította meg: „A kifogásolt rendelkezés szerint az

elszállítás és a kerékbilincs alkalmazásának költsége a járműtulajdonost terheli. Ez a rendelkezés anyagi jogi szabály, amely nem rendelkezik eljárási kérdésekről. A kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos eljárási szabályokat a [Kr.] rendezi. E kormányrendelet valóban tartalmazza azt a rendelkezést, hogy a járművet a tulajdonos – néhány a rendeletben meghatározott kivételtől eltekintve – csak az intézkedés költségének megfizetését követően veheti birtokba. A [Kr.] 8. § (4) bekezdése viszont arról rendelkezik, hogy ha a szabálytalan elhelyezéssel összefüggő eljárásban az üzemeltető felelősségének hiányát állapítják meg, részére a már megfizetett költséget vissza kell téríteni. A rendőri intézkedéssel szemben a [Kr.] 20. §-a szerint van helye jogorvoslatnak. Ha a tulajdonos a szabálytalan gépjármű elhelyezésért felelős, akkor viszont a kifogásolt törvényi rendelkezés alapján a költségeket viselnie kell, amely ellen, mint törvényi rendelkezés ellen, már valóban nincs jogorvoslatnak helye.” (ABH 2004, 618, 659.)

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a joggal való visszaélés tilalmának közjogi alkalmazása során valamely jogintézmény nem rendeltetésszerű alkalmazását tekintette a tilalom megsértésének [pl. 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240.; 29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316.; 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120.; 18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március 267.].

Azzal, hogy a Kr. a gépjármű birtokba vételét a szállítás és őrzés költségeitől teszi függővé, nem tekinthető a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek és „kényszerhitelezésnek” sem minősül, tekintettel arra, hogy a gépjármű tulajdonosa utólag: a gépjármű elszállítását és őrzését követően fizeti ki annak költségét. Ezen kívül a gépjármű tulajdonosának ez a költség visszajár, ha a szabálysértési eljárásban megállapítják felelősségének hiányát.

Az indítványozó feltételezésével ellentétben az elszállított gépjármű tárolására nem a zálogjog szabályai irányadók. Ez egyrészt abból következik, hogy a jogalkotó nem rendelkezett kifejezetten zálogjog keletkezéséről az Rtv. 45. §-ában az elszállított jármű tekintetében. Másrészt a szabályozás alapján nem arról van szó, hogy a gépjármű valamely követelés biztosítása érdekében zálogtárgyként szolgálna, hiszen az elszállítás és tárolás alapja egy szabálysértés (és nem polgári jogi követelés).

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat mind a Kr. 7. § (3) bekezdése, mind 13. § (2) bekezdése tekintetében elutasította.

3.2. A Kr. 13. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását azért kérték, mivel azzal, hogy a Kr. 13. § (1) bekezdése három napon belül követeli meg a gépjármű üzemeltetőjének megállapítását, a Ket.-ben foglaltaktól eltérő eljárási határidőt állapít meg.

A gépjármű elszállítása, illetve a kerékbilincs alkalmazása rendőri intézkedés, amelyre az Rtv. – és nem a Ket. – vonatkozó rendelkezései az irányadók. A rendőri intézkedés alkalmazása esetén nem kerül sor határozathozatalra. A rendőri intézkedés alkalmazásának alapjául szolgáló

szabálysértésre (pl. szabálytalan várakozás) már nem az Rtv., hanem az Sztv. rendelkezései az irányadók, s így arról határozatot kell hozni. A rendőri intézkedés ellen az Rtv. alapján, a szabálysértési határozat ellen az Sztv. alapján van jogorvoslat. A rendőrség eljárásáról az Rtv., illetve annak felhatalmazása alapján és keretei között a Kormány rendelete rendelkezik, illetve szabálysértés esetén az Sztv. és annak végrehajtási szabályai az irányadók. Mindezek alapján nem állapítható meg, hogy a Kr. 13. § (1) bekezdése ellentétes lenne Ket. rendelkezéseivel, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

3.3. A Kr. 13. § (2) bekezdése az indítványozó szerint azonnali fizetési kötelezettséget feltételez, ami az RSztv. 72. § (1) bekezdésével és az Ae. 62. § (2) bekezdésével, és így az Alkotmány 35. § (2) bekezdésével ellentétes.

Az elszállítás és a kerékbilincs alkalmazása esetén az intézkedés alkalmazásának költsége a gépjármű tulajdonosát (üzemben tartóját) terheli. E költségviselési kötelezettségről az Rtv. 45. § (3) bekezdése rendelkezik, tehát a fizetési kötelezettség nem a Kr. rendelkezéseiben, hanem törvényi szintű rendelkezésen alapul. Ez azt is jelenti, hogy a rendőri intézkedéssel járó költségek viselésére nem a Ket., illetve az Sztv. rendelkezései irányadók. A Kr. 13. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a gépjármű elszállítását követően, ha a gépjármű tulajdonosa maga nem kérte az intézkedés megszüntetését, a Rendőrség értesíti az intézkedés megtörténtéről és felhívja az Rtv. 45. § (3) bekezdése alapján fennálló kötelezettsége teljesítésére. A Kr. 13. § (2) bekezdése tehát arról rendelkezik, hogy az Rtv. alapján fennálló fizetési kötelezettség teljesítéséről a gépjármű tulajdonosát értesíteni kell. Mivel a Kr. 13. § (2) bekezdése az Rtv. 45. § (1)–(3) bekezdésében foglaltak végrehajtásáról rendelkezik, nem állapítható meg az indítványozó által hivatkozott magasabb szintű jogszabályok sérelme az Alkotmány 35. § (2) bekezdése alapján.

3.4. Az egyik indítványban az indítványozó azért kérte a Kr. 13. § (2) bekezdésének megsemmisítését, mivel szerinte mind az Ae., mind az RSztv. alapján határozathozatali kötelezettségként kellene értelmezni a Kr. 13. § (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe jogszabály és az általi irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságának vizsgálata tartozik, nincs tehát hatásköre jogszabályok értelmezésére, így az ezzel kapcsolatban felvetett indítványi kérelmet az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította. Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a rendőri intézkedés alkalmazása szükségszerűen nem határozat alapján történik: annak lényege ugyanis, hogy a Rendőrség haladéktalanul megtegye a köz érdekében szükséges intézkedést, ha annak feltételei fennállnak. Az elszállítás és a kerékbilincs alkalmazása tekintetében a magasabb szintű jogszabály az Rtv. 45. §-a, és általában az Rtv.-ben a rendőri intézkedés alkalmazására vonatkozó általános rendelkezések irányadók. Így az intézkedéssel szembeni jogorvoslatra is az Rtv. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az üzemeltető szabálysértési felelősségének megállapítása érdekében – az elszállítás intézkedéssel párhuz-

amosan megindítandó – szabálysértési eljárást kell lefolytatni. A szabálysértési eljárás és határozat azonban – értelemszerűen – nem feltétele az elszállítás intézkedés alkalmazásának.

4. A Kr. 17. §-ának megsemmisítését azért kérték, mert az az Rtv. 45. § (1) bekezdésével ellentétesen szabályozott. A Kr. 17. § (1) bekezdés második és harmadik mondatát, a 17. § (2) bekezdés a) pontját azért is kifogásolták, mert lehetővé teszi közreműködő igénybevételét az árverés lebonyolítására.

A Kr. 17. §-a az Rtv. 45. § (1) bekezdésében foglaltakhoz kapcsolódó végrehajtási szabályokról rendelkezik. A Rendőrség az Rtv. 45. § (1) bekezdése alapján értékesítheti, vagy más úton hasznosíthatja az elszállított és az üzemeltető által át nem vett gépjárművet. A Kr. 17. § (1) bekezdése alapján az értékesítésre árverés útján kerül sor, amelyre a Vht. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A Kr. 17. § (2) bekezdése meghatározza azokat az értelmező rendelkezéseket, amelyek a Vht. 118–129. §-ának megfelelő alkalmazását segítik a jogalkalmazó számára: így többek között azt, hogy a Kr. szerinti árverés esetében mit kell ingó, végrehajtó és adós fogalma alatt érteni. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az árverés lebonyolításával a Kr. nem az adóhatóságot, hanem a Rendőrség által megbízott közreműködőt hatalmazza fel, ami az Rtv. 45. § (1) bekezdésével ellentétes. Ezzel kapcsolatban arra utal az Alkotmánybíróság, hogy az Rtv. 25. §-a kifejezetten úgy rendelkezik, hogy feladatai ellátásához – a hatósági jogkörben hozott határozatait, valamint az intézkedései kivételével – szerződés alapján közreműködőt vehet igénybe. A Kr. 17. §-a az Rtv. ezen rendelkezése alapján lehetővé teszi a Rendőrség számára, hogy az árverés lebonyolításával az Rtv. 25. §-a szerinti közreműködőt bízjon meg. A Kr. 17. § (2) bekezdése alapján pedig a Vht. végrehajtóra vonatkozó rendelkezései a Rendőrség által megbízott közreműködő tekintetében is alkalmazandó. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kr. 17. §-a nem ellentétes az Rtv. 45. § (1) bekezdésével, ezért az indítványokat ebben a részükben elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Kr. 19. § (3) bekezdése az Rtv. 45. § (1) bekezdésével ellentétesen határozta-e az ismeretlen tulajdonos kártalanításának szabályait.

A Kr. 19. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ismeretlen gépjármű-tulajdonos a Rendőrség által értékesített gépjármű tárolási költséggel csökkentett összegét az értékesítéstől számított hatvan napon belül veheti át. Ezzel a Kr. 19. § (3) bekezdése az Rtv. 45. § (1) bekezdés harmadik mondatával megegyezően szabályozza az ismeretlen gépjármű-tulajdonos kártalanítását, hiszen az Rtv. szerint: „Ha az elszállított, eltávolított jármű ismeretlen tulajdonosa a jármű értékesítése után 60 napon belül jelentkezik, részére az értékesítésből befolyt, a tárolási költséggel csökkentett ellenértéket ki kell fizetni”. A Kr. 19. § (3) bekezdése tehát az Rtv. 45. § (1) bekezdés harmadik mondatával

megegyezően szabályoz. Így az indítványozó által felvetett összefüggésben nem állapítható meg a Kr. 19. § (3) bekezdésének alkotmányellenessége, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

6. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a PMr. egyes rendelkezéseit kifogásoló indítványi kérelmeket bírálta el.

6.1. A PMr. 4. § (3) bekezdése „Sztv.-ben meghatározott” szövegrészét azért támadta az indítványozó, mert a jogalkotó az elévülés időtartamát az Sztv.-re, és nem a Ptk.-ra utalással állapította meg, ami szerinte az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, valamint 37. § (3) bekezdését sérti.

A PMr. az Sztv. alapján lefoglalt és elkobzott dolgok kezeléséről rendelkezik, vagyis az Sztv. egyik végrehajtási rendelete. Ennek megfelelően az eljárási határidőket az Sztv.-re utalással szabályozza. Mivel a PMr. az Sztv., és nem a Ptk. végrehajtási rendelete, illetve mivel a PMr. szabálysértési eljárási kérdéseket, és nem polgári jogi jogviszonyokat szabályoz, nem állapítható meg a PMr. 4. § (3) bekezdése második mondatának alkotmányellenessége az indítványozó által felvetettek alapján. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

6.2. Az indítványozó a PMr. 5. § második mondatának alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján kérte, mivel az nem tesz eleget a normavilágosság követelményének.

A PMr. 5. §-a a lefoglalt dolog értékesítésének részlet-szabályait tartalmazza. A lefoglalásra vonatkozó speciális rendelkezéseken kívül egy utaló szabállyal az elkobzott dolog értékesítésének szabályait rendeli értelemszerűen alkalmazni. Vagyis az elkobzott dolog értékesítésének eljárási szabályait a lefoglalás speciális szabályait figyelembe véve kell a jogalkalmazónak eljárása során alkalmaznia. Az ilyen utaló szabály azt szolgálja, hogy a jogalkotó megelőzze a túlszabályozást, és elkerülje az egyes rendelkezések fölösleges megismétlését egy adott szabályozási koncepción belül.

Mivel a PMr. egyértelműen meghatározza, hogy melyek azok az eljárási szabályok, amiket a jogalkalmazónak figyelembe kell vennie, és értelemszerűen alkalmaznia kell, nem állapítható meg a normavilágosság sérelme. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

6.3. A PMr. 6. § (2)–(3) bekezdése az Alkotmány 35. § (2) bekezdésével ellentétes, ugyanis az adók módjára történő behajtás esetén lehetővé teszi az Art.-től való eltérést, az ingó-végrehajtást pedig – ugyancsak az Art.-vel ellentétesen – a Rendőrség hatáskörébe utalja, holott az Art. alapján a Rendőrség nem minősül adóhatóságnak.

A PMr. 6. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a szabálysértési hatóság a szabálysértési eljárás során lefoglalt, illetve elkobzott dolog értékesítésére – bizonyos kivételekkel – az Art. ingó végrehajtásra vonatkozó szabályai alapján jár el. A kivételként meghatározott esetekben – amilyen például a PMr. 6. § (3) bekezdésében meghatározott Rendőrség (vám- és pénzügyőrség) – a szabálysértési

hatóság a rá irányadó jogszabályban meghatározottak szerint értékesíti az elkobzott (lefoglalt) dolgot. A támadott rendelkezés tehát utaló szabállyal határozza meg az értékesítésre irányadó eljárási szabályokat, amely vagy az Art., vagy más, külön jogszabály. Ez nem azt jelenti, hogy az Art. rendelkezéseitől való eltérésre adott felhatalmazást a PMr.

Az indítványozó a PMr. 6. § (2)–(3) bekezdését az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének sérelmére hivatkozva támadta. Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése alapján a Kormány rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel. A támadott jogszabály nem kormányrendelet, hanem miniszteri rendelet, így az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének sérelmét nem veti fel. Mivel az indítvány tartalmi összefüggéséből kiderül, hogy az indítványozó a PMr. magasabb szintű jogszabállyal való ellentétének megállapítását kezdeményezte, az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a fent kifejtettek alapján az indítványozó által felvetett összefüggésben az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének sérelme sem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

7. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azokat az indítványi kérelmeket vizsgálta, amelyek az ORFK int. és az ORFK GF int. alkotmányellenességének megállapítását kérték. Az indítványozó ezen intézkedések alkotmányellenességét alkotmányjogi panasz elnevezésű indítványban támadta, ám kifejezetten kérte, hogy amennyiben indítványa alkotmányjogi panaszként nem elbírálható, az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében vizsgálja meg az ORFK int. és az ORFK GF int. alkotmányosságát. Mivel az indítvány az alkotmányjogi panasz – Abtv. 48. §-a szerinti – törvényi feltételeinek nem felel meg, az Alkotmánybíróság – az indítványnak megfelelően – az Abtv. 1. § b) pontja szerinti eljárást folytatta le.

Az Abtv. 1. §-ának b) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe többek között jogszabályok, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Az Alkotmánybíróság mindenek előtt megvizsgálta az ORFK int. és az ORFK GF int. jogforrási jellegét.

Az Alkotmánybíróságnak hosszú ideje következetes gyakorlata szerint az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek 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 [először: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 278.]. Amennyiben a vizsgálat alá vont aktus – formájától függetlenül – olyan jogi iránymutatásokat tartalmaz, amelyek bizonyos kérdésekben egységes joggyakorlat kialakítását célozzák, vagyis értelmezi a törvényt, továbbá ajánlást ad egyes rendelkezések végrehajtására, tartalmát tekintve az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősíthető. [37/2001. (X. 11.) AB határozat, ABH 2001, 302, 306.]

A vizsgálat alá vont ORFK int. és ORFK GF int. sem az Alkotmány, sem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tör-

vény (a továbbiakban: Jat.) szerint nem jogszabály és nem is az állami irányítás egyéb jogi eszköze.

Az Alkotmánybíróság jelen esetben megállapította, hogy a vitatott, az Országos Rendőrfőkapitány, valamint az ORFK gazdasági és informatikai főigazgatója által kiadott intézkedések – mivel az Rtv., a Kr. és a KRESZ egységes értelmezése és a jogszerű eljárási gyakorlat kialakítását elősegítendő ezek végrehajtásának fő irányáról és módszeréről szólnak – a közvetlen irányításuk alá tartozó szervek tevékenységét szabályozzák, illetve az egységes joggyakorlat kialakítását célozzák. Ugyanis mindkét intézkedés értelmezi az Rtv.-t, a Kr.-t, valamint a KRESZ rendelkezéseit, továbbá – különösen az ORFK int. – ajánlást ad egyes rendelkezések végrehajtására, a kerékbilincs és elszállítás intézkedés gyakorlati alkalmazására. Mindkét intézkedés megfogalmazása alapján egyértelmű, hogy azzal a céllal bocsátották ki, hogy a címzettek kötelező előírásaként kövessék. Tartalmát tekintve tehát mindkét intézkedés az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősíthető (részben utasításnak, részben jogi iránymutatásnak).

Az ORFK int. kibocsátásáról országos hatáskörű szerv vezetője rendelkezett, azonban azt nem az arra előírt elnevezéssel, formában és eljárási rend szerint adta ki. Az ORFK GF int.-t pedig állami irányítás egyéb jogi eszköze (jogi iránymutatás) kibocsátására nem jogosult szerv adta ki, továbbá nem az arra előírt elnevezéssel és formában, valamint eljárási rend szerint. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvánnyal támadott két intézkedés kibocsátása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság követelményét sérti.

Az Alkotmánybíróság az ORFK int., valamint az ORFK GF int. vizsgálata során újból elvi élel mutat rá arra, hogy „az indítvánnyal támadott és hasonló minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a Jat. garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. [...] A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.” [60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 277.]

Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint a hatáskör hiányában, vagy annak túllépésével kiadott állami iránymutatás egyéb jogi eszköze „semmis, nem létező aktusnak minősül, így semmiféle jogi hatás nem fűződhet

hozzá” (60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 278, 279.; valamint 31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 158, 161.]

Az Alkotmánybíróság a 31/1995. (V. 25.) AB határozatban azt is kimondta, hogy érvénytelenek „az olyan állami aktusok ..., amelyek ugyan túlléptek a kibocsátó szerv jogalkotási hatáskörén, ... de a kibocsátó szándéka szerint normakénti követésre tartottak igényt, illetve a gyakorlatban úgy is hatályosultak” (ABH 1995, 158, 161.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően csupán megállapítja a normatív tartalmat hordozó, de a Jat. szerinti állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősíthető aktus alkotmányellenességét azzal, hogy „ahhoz joghatás nem fűződik” [60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 278.; 31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 158, 161.]

Az Alkotmánybíróság a kifejtettekre tekintettel megállapította, hogy az ORFK int. és az ORFK GF int. kiadása alkotmányellenes volt, ezért azokhoz joghatás nem fűződik.

Mivel az Alkotmánybíróságnak az ORFK int. és az ORFK GF int. tekintetében nem volt mit megsemmisítenie, ezért az indítványnak a jogilag nem létező aktus megsemmisítésére vonatkozó részét – gyakorlatának megfelelően – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

8. Az indítványozó alkotmányjogi panasz formájában annak megállapítását kérte törvényességi kérelme alaptalanságáról tájékoztató KTLÜ 5029/2000/2-I. sz. levél kapcsán, hogy az Ütv. az Alkotmány 70/K. §-ával ellentétesen elmulasztotta szabályozni a törvényességi kérelem elutasításával szembeni jogorvoslatot. Emellett alkotmánysértőnek tartotta a Rendőrség és az ügyészség jogértelmezését a Kr. 13. § (2) bekezdésére vonatkozóan. Az indítványozó a BRFK Közbiztonsági Szervek Igazgatásrendészeti Főosztály 176–00700 szabs. számú, 2000. május 22-én kelt jogerős határozatával összefüggésben mulasztás megállapítását kérte. Kérte továbbá az Alkotmánybíróság ideiglenes intézkedését, valamint kérte az alkotmányellenes jogszabályok alapján lefolytatott, jogerősen befejezett szabálysértési eljárások Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatát az Abtv. 43. § (3) bekezdése alapján. Az indítványozó magát a határozatot is támadta, mivel az indokolás nélkül mellőzte az indítványozó szerint a határozathozatalhoz szükséges kérdések taglalását a határozat indokolásában. Az indítványozó alkotmányjogi panasz keretében kifogásolta a BRFK „2000. január 18-án hatályos szórólapját”. Támadta az indítványozó ORFK Igazgatásrendészeti Főosztályának 3–823/2/2000. számú, az indítványozó felügyeleti intézkedési kérelmére kibocsátott értesítést. Az indítványozó alkotmányjogi panasz formájában kifogásolta, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének értelmezése során „a jogállamisággal szemben az annak részét képező jogbiztonságot helyezi előtérbe”.

Az indítványozó a Fővárosi Bíróság 7. K. 30.263/2000/9. számú határozatában foglalt, a Kr. 13. § (2) bekezdésére vonatkozó jogértelmezést is támadta al-

kormányjogi panasz keretében. Alkotmányértő „élő jogra” hivatkozással támadta az indítványozó a Fővárosi Főügyészség, a Pesti Központi Kerületi Bíróság, és a BRFK Kr. 13. § (2) bekezdésére vonatkozó jogértelmezését Az indítványozó valamennyi alkotmányjogi panasz elnevezéssel benyújtott indítványában kifejtett álláspontja szerint mind az Ae., mind az RSzvtv. alapján határozathozatali kötelezettségként kellene értelmezni a Kr. 13. § (2) bekezdését.

8.1. Az indítványokból kitűnik, hogy az indítványozóval szemben folyamatban volt szabálytalan parkolás miatt a szabálysértési eljárás, emellett az indítványozó is – gépjárműve elszállítása miatt – több eljárást kezdeményezett a Rendőrség által alkalmazott intézkedés jogszerűségét vitatva (így az Rtv. 93/B. §-a szerinti panasszal élt, valamint ezzel összefüggésben az ügyészség törvényességi felügyeleti eljárását kezdeményezte). Ezen eljárások mindegyike folyamatban volt még az indítványok benyújtásakor. Az Alkotmánybíróság 2000. júniusában tájékoztatta az indítványozót az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltételeiről. Az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozó figyelmét arra, is, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az eljáró hatóságok, illetve bíróság határozatainak megváltoztatására vagy hatályon kívül helyezésére. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe ugyanis csak az indítványozó ügyében alkalmazott jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata tartozik.

8.2. Az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltétele, hogy a panaszos az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Törvényi feltétele az alkotmányjogi panasz az is, hogy ennek keretében csak azon jogszabály, vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányossági vizsgálatát lehet kezdeményezni, amelyet az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló határozatban alkalmaztak, s amely a jogszabály alapjául szolgál.

Az indítványozó általa előterjesztett „alkotmányjogi panaszokat” – egy eset, a jogerősen lezárt szabálysértési eljárás kivételével – nem jogerősen lezárt ügyek kapcsán indította. A BRFK Közbiztonsági Szervek Igazgatásrendészeti Főosztály 176–00700 szab. számú határozatával kapcsolatban előterjesztett alkotmányjogi panaszban egyrészt nem az ott alkalmazott jogszabályok alkotmányellenességét állította, valamint nem jogszabály, vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét támadta, hanem a hatóság jogértelmezését, a határozat indokolásában foglaltakat (illetve annak nem kellően kimerítő jellegét). Emellett tartalmilag – az ügyben egyébként nem alkalmazott – jogszabályokkal kapcsolatban alkotmányellenes mulasztás megállapítását kérte. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság utal arra, 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« következék be. Ennél fogva az Abtv. alapján a szabályozás hiá-

nya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le” (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1375.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlata az, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre alapított alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül, az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasítja.

Más, alkotmányjogi panasz elnevezéssel benyújtott indítványaiban nem jogszabály, vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze (BRFK szórólap, hatóság és bíróság jogértelmezése, „élő jog”) alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az Abtv. 1. § b) pontja alapján Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag jogszabályok, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának vizsgálata tartozik. Az Alkotmánybíróságnak nem tartozik hatáskörébe egyedi hatósági, illetve bírósági határozatok felülvizsgálata. Az alkotmányjogi panaszként benyújtott indítványok egyértelműen arra irányultak, hogy az Alkotmánybíróság – megelőzve a jogerős szabálysértési határozatot – állapítsa meg, hogy az indítványozó nem követett el szabálysértést, illetve, hogy az Alkotmánybíróság mintegy „mentességet” adjon az indítványozónak a Kr. rendelkezéseinek alkalmazása alól. Az Alkotmánybíróságnak és más szervnek sincs hatásköre arra, hogy az elszállított gépjármű rendelkezésre bocsátásának Kr.-ben meghatározott feltételei alól mentességet adjon – az ilyen döntés eleve jogellenes lenne.

Megjegyzzi az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó több indítványa kérelme is a jogszabályok téves értelmezésén alapul. Így az Ütv.-ben szabályozott törvényességi felügyeleti eljárás során, ha az törvényességi kérelemre indul, az ügyészség nem hoz határozatot a kérelemre vonatkozóan, hanem az Ütv.-ben meghatározott intézkedéseket tesz a törvényellenes jogszabályt (állami irányítás egyéb jogi eszközt, egyedi határozatot) kibocsátó, vagy törvényellenes gyakorlatot folytató szervnél, s erről a kérelmezőt tájékoztatja. Ennek megfelelően, ha az ügyészség a törvényességi kérelmet megalapozatlannak tartja, erről a kérelmezőt értesíti (és intézkedésre értelemszerűen nem kerül sor). Sem a tájékoztatás, sem az értesítés nem minősül „határozatnak”, így a jogorvoslat a törvényességi kérelem alaptalanságáról (vagy akár annak alaposságáról) szóló értesítéssel szemben kizárt.

8.3. Ugyancsak tévesen értelmezi az indítványozó az Abtv. 43. § (3) bekezdését, amikor úgy vélekedik, hogy az a szabálysértési eljárások esetében is alkalmazható. Az Abtv. 43. § (3) bekezdése ugyanis egyértelműen meghatározza azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén a jogerős határozattal már lezárt büntetőeljárás felülvizsgálható. Ez nem értelmezhető úgy, hogy a szabálysértési eljárásokra is ki lehetne terjeszteni az Alkotmánybíróság büntetőeljárás felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét.

Az indítványozó által alkotmányjogi panasz elnevezéssel előterjesztett indítványa kérelmek a törvényi feltételek-

nek nem felelnek meg, ezért az Alkotmánybíróság ezeket az indítványi kérelmeket az Ügyrend 29. § e) pontja alapján, illetve mivel azok elbírálására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel, az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

8.4. Az Alkotmánybíróság ugyancsak hatásköre hiányában, az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította azt az indítványi kérelmet, amely az Alkotmánybíróság ideiglenes intézkedését kezdeményezte. Hatásköre hiánya miatt az Alkotmánybíróság mindazon olyan indítványi kérelmeket visszautasította az Ügyrend 29. § b) pontja alapján, melyek arra irányultak, hogy az Alkotmánybíróság utasítsa döntéshozatalra, illetve irányítsa a Kormány, az ügyészség, a bíróság, illetve a Rendőrség jogalkalmazói tevékenységét.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az ügy jelentőségére – az ORFK int. és az ORFK GF int. alkotmányellenességének megállapítására – tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. március 24.

Dr. Lenkovic Barnabás s. k., *Dr. Lévy Miklós* s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 162/B/2000.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 38. számában.

36/2009. (III. 27.) 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 megállapítja, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése első mondatának „ , vagy arról érvényesen írásban lemondott és a bérbeadó azt írásban elfogadta” szövegrésze alkotmányellenes, ezért e rendelkezést megsemmisíti.

A 2. § (2) bekezdés első mondata az alábbi szöveggel marad hatályban: „Lakás építéséhez, vásárlásához, állandó használati jog megszerzéséhez közvetlen támogatások akkor igényelhetők, ha az igénylőnek, házastársának, élettársának és gyermekének, valamint a vele együttélők

családtagjainak lakástulajdona, állandó lakáshasználati joga nincs, illetve e jogok ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére irányuló kérelme nincs folyamatban, továbbá önkormányzati tulajdonban lévő, illetőleg szolgálati jogviszonyhoz vagy munkakörhöz kötött lakásra bérleti jogviszonya nincs.”

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (2) bekezdése első mondatának „ , vagy arról érvényesen írásban lemondott és a bérbeadó azt írásban elfogadta” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Utólagos normakontroll indítványában arra hivatkozott, hogy a támadott rendelkezés ellentétes a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) lakásbérlet megszűnésének eseteit felsoroló 23. §-ával, mivel az Lt. e rendelkezése a bérleti jogviszonyról történő lemondás esetét nem tartalmazza. Megjegyezte, hogy a lemondás jogintézményét csak az Lt.-t megelőző, az Lt. által hatályon kívül helyezett jogszabály, a lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet ismerte. Álláspontja szerint az R.-ben alkalmazott lemondás az Lt. szerint felmondásnak, illetve közös megegyezéssel történő megszüntetésnek egyaránt minősíthető, de úgy is értelmezhető, hogy az R. felhatalmazás nélkül vezeti be a bérleti jogviszony megszüntetésének új jogcímét. Ezen indokok miatt az indítványozó a támadott rendelkezést az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint a 35. § (2) bekezdésébe ütközőnek vélte. Utalt arra is, hogy amennyiben a lemondás az Lt. szerint felmondásnak minősülne, akkor felmerül az R. törvénnyel való ellentéte, mivel az Lt. szerint határozott idejű szerződést a bérlő rendes felmondással nem szüntetheti meg. Végül megjegyezte: a lemondás a bírói gyakorlat szerint nem minősül a szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetésének (BH 1997. 335).

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„35. § (2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel

nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

2. Az Lt.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„23. § (1) A szerződés megszűnik, ha

a) a felek a szerződést közös megegyezéssel megszüntetik;

b) a lakás megsemmisül;

c) az arra jogosult felmond;

d) a bérlő meghal és nincs a lakásbérleti jog folytatására jogosult személy;

e) a bérlő a lakást elcseréli;

f) a bérlőt a Magyar Köztársaság területéről kiutasították;

g) a bérlő lakásbérleti jogviszonyát a bíróság megszünteti;

h) a bérlő lakásbérleti jogviszonya hatósági határozat folytán megszűnik.”

3. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„2. § (2) Lakás építéséhez, vásárlásához, állandó használati jog megszerzéséhez közvetlen támogatások akkor igényelhetők, ha az igénylőnek, házastársának, élettársának és gyermekének, valamint a vele együttköltöző családtagjainak lakástulajdona, állandó lakáshasználati joga nincs, illetve e jogok ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére irányuló kérelme nincs folyamatban, továbbá önkormányzati tulajdonban lévő, illetőleg szolgálati jogviszonyhoz vagy munkakörhöz kötött lakásra bérleti jogviszonya nincs, vagy arról érvényesen írásban lemondott és a bérbeadó azt írásban elfogadta. Lakásvásárlás esetén a közvetlen támogatás akkor igényelhető, ha az eladó az igénylőnek nem – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 685. § b) pontja szerinti – közeli hozzátartozója és nem élettársa.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben előterjesztett indítvány alapján először azt kellett megvizsgálnia, hogy az R. támadott rendelkezése törvénnyel ellentétes-e, és ezáltal az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütköző alkotmányellenes helyzetet valósít-e meg.

1.1. A kormány jogalkotási hatáskörének terjedelmét az Alkotmány akképp határozza meg, hogy feladatkörében rendeleteket bocsát ki, amelyek azonban törvénnyel nem lehetnek ellentétesek. A kormány jogalkotó hatásköre tehát nem korlátlan, csak törvény felhatalmazása alapján, a törvény keretei között rendelkezhet a lakásbérletre vonatkozó szabályozási jogkörrel. A lakásbérleti viszonyok szabályozására a Ptk., illetőleg az Lt. adnak jogalkotási felhatalmazást a kormánynak.

1.2. Az Alkotmánybíróság a 3/1999. (III. 24.) AB határozatában – melyet a 8/2001. (III. 22.) AB határozatában

(ABH 2001, 579, 583.) megerősített – a lakásbérleti jogviszonnyal összefüggésben a következőkre mutatott rá: „A lakásbérleti jogviszony törvény által szabályozott társadalmi viszony, a lakásbérletet elsősorban az Lt. szabályozza, amelynek 1. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Lt.-ben nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyv rendelkezései az irányadóak.” (ABH 1999, 375, 377.)

A lakásbérleti jogviszonyról a Ptk. 434. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a lakásbérleti jogviszony létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, továbbá a lakásbérlet megszűnésére vonatkozó szabályokat külön törvény tartalmazza. A Ptk. 434. § (4) bekezdése pedig kimondja, hogy jogszabály – a (2) bekezdésben említett törvény keretei között – a lakásbérlet létrejöttének, megszűnésének, a lakásbérleti jog folytatásának, a lakások elidegenítésének további feltételeit is megállapíthatja. A Ptk. 685. § a) pontja alapján az idézett 434. § (4) bekezdésének alkalmazása szempontjából jogszabálynak minősül a kormányrendelet és a helyi önkormányzati rendelet is.

A Ptk. e rendelkezéseit figyelembe véve a lakásbérleti jogviszonyok szabályozásának joga csak a Ptk. és a lakásbérletet szabályozó külön törvény, azaz az Lt. keretei között illeti meg a kormányt, ebből következően a Ptk. és az Lt. rendelkezéseivel ellentétes tartalmú szabályt a kormány nem alkothat.

1.3. Az Lt. 23. § (1) bekezdése felsorolja a lakásbérlet megszűnésének eseteit. Az R. támadott rendelkezésében szereplő lakásbérleti jogviszonyról történő lemondás intézményét – mint a megszűnés egyik esetét – azonban sem az Lt. 23. §-a, sem az Lt. más rendelkezése nem tartalmazza. Sőt a törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás kifejezetten utal arra, hogy „[a] javaslat (...) nem ismeri el a lakásbérleti jogviszonyról történő lemondás intézményét.”

Az Alkotmánybíróság megállapítja továbbá azt, hogy az R.-ben szereplő lakásbérleti jogviszonyról történő lemondás intézménye nem feleltethető meg az Lt.-ben szereplő egyetlen megszüntetési oknak sem, nem tekinthető sem a bérleti szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetésének, sem pedig a bérleti szerződés felmondásának. Közös megegyezésnek azért nem, mert a lemondás – mint egyoldalú jognyilatkozat – nem minősül szerződésnek, felmondásnak pedig azért nem, mert ezzel a határozott időre kötött lakásbérleti szerződések nem szüntethetőek meg. Ebből következően az R. egy, az Lt. által nem ismert, új megszüntetési okot hozott létre. Az indítványozó érvelése tehát helytálló abban a tekintetben, hogy a kormány rendeletében nem jogosult az Lt.-ben meghatározott megszüntetési okok körét bővíteni. Az R. tehát kizárólag az Lt.-ben szereplő megszüntetési okokra utalhat, az e törvényben szereplőkön túlmenően újabb eseteket nem határozhat meg.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. támadott szövegrésze az Lt.-vel, mint magasabb szintű jogforrással ellentétes, és sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, ezért annak alkotmányellenességét állapította meg és azt a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.].

Mivel az Alkotmánybíróság az R. támadott szövegrészét az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekbe ütközőnek minősítette, ezért az R. e rendelkezésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével való ellentétét már nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság végül utal arra, hogy – a Ptk. 200. §-a alapján – a felek, amennyiben azt jogszabály nem tiltja, a szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek. E szabály jelen esetre alkalmazva azt jelenti, hogy a felek – mivel azt az Lt. kifejezetten nem tiltja meg – az Lt.-ben meghatározott lakásbérleti jogviszony megszűnésének eseteitől egyező akarattal eltérhetnek, a szerződést az általuk – a Ptk. keretei között – szabadon választott módon szüntethetik meg.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. március 24.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 170/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 38. számában.

42/2009. (IV. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Kazincbarcika Város Önkormányzata távhőszolgáltatásról szóló 48/2005. (XII. 22.) Ök. számú rendeletének 6. §-a törvénytörő, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozat Magyar Közlönyben történő közzétételének napján veszti hatályát.

2. Az Alkotmánybíróság Kazincbarcika Város Önkormányzata távhőszolgáltatásról szóló 30/2001. (X. 19.) Ök. számú rendelete 2. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A megyei közigazgatási hivatal vezetője – miután törvényességi észrevételeit Kazincbarcika város képviselő-testülete 2002. november 22-i ülésén hozott 259/2002. (XI. 22.) számú határozatával nem fogadta el – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz Kazincbarcika Város Önkormányzata távhőszolgáltatásról szóló 30/2001. (X. 19.) Ök. számú rendelete (a továbbiakban: Thr1.) 1. §-ának és az ahhoz tartozó melléklet törvénytörésben megnyilvánuló alkotmányellenességének megállapítását, és a hivatkozott rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítését kérve. Indítványozó úgy vélte, hogy a hivatkozott szabályozás, amely Kazincbarcikán kötelezően meghatározza „a kizárólag távhővel fűtendő területeket” ellentétes a távhőszolgáltatásról szóló 1998. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt1.) 6. § (2) bekezdés *c)* pontjában, 35. § (2) bekezdésében, illetve 53. § (8) bekezdés *e)* pontjában foglaltakkal, valamint az Ötv. 16. § (1) bekezdésével, s így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is. A fent ismertetett indítványi kérelmekkel egyidejűleg kérte a szerinte alkotmányellenes rendelet egészének megsemmisítését is, „mivel az a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes rendelkezésén túl csak annak hatályba léptetéséről szóló előírást tartalmaz”.

Az indítványozó jogutódja, a regionális közigazgatási hivatal vezetője később észlelte, hogy Kazincbarcika Város Önkormányzatának Képviselő-testülete időközben – a távhőszolgáltatásról szóló új törvény (a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény; a továbbiakban: Tszt2.) megalkotása miatt – elfogadta a távhőszolgáltatásról szóló többször módosított 2005. évi XVIII. törvény egyes rendelkezéseinek Kazincbarcika város területén történő végrehajtását szabályozó 48/2005. (XII. 22.) Ök. számú rendeletét (a továbbiakban: Thr2.), amelynek 42. § (2) bekezdése rendelkezett a Thr1. és az azt módosító rendeletek hatályon kívül helyezéséről. A regionális közigazgatási hivatal vezetője megállapította, hogy a Thr2. 6. §-a megegyezik a Thr1. korábban kifogásolt 1. §-ával, a Thr1. korábbi számozás nélküli melléklete helyébe pedig a Thr2. 2. számú melléklete került. A 2. számú melléklet esetében a kép-

viselő-testület a Thr2.-ben kétirányú szabályozást végzett: egyfelől a megjelölt területeken a távhőszolgáltatás igénybevételének kötelezettségét írta elő, másfelől a város ugyanezen területein a Thr2. 41. § (1) bekezdésében a távhőszolgáltatás fejlesztését is előírta. A hivatalvezető álláspontja szerint a Thr2. 6. §-a és 2. számú melléklete a távhőszolgáltatás kötelező igénybevétele miatt továbbra is sérti a Tszt2. (Tszt1.-el teljesen egyező) 6. § (2) bekezdésének c) pontját. Mivel ez csupán arra ad felhatalmazást az önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben kijelölje azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegőtisztaság-védelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése. Hozzáteszi, hogy a Tszt2. más szabályaiból [különösen a 60. § (3) bekezdéséből] sem vezethető le ilyen felhatalmazás, ezért a korábban előterjesztett törvényességi kifogásokat fenntartotta.

Mindezek alapján kérte az Alkotmánybíróságtól az Thr2. 6. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Ugyanakkor a Thr1. hatályba lépetéséről szóló 2. §-a vonatkozásában előterjesztett korábbi indítványt okafogyottság miatt visszavonta.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. §

(...)

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

2. Az Ötv. indítványozó által felhívott rendelkezése:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

3. A Tszt2. vonatkozó rendelkezései:

„6. §

(2) Az önkormányzat képviselő-testülete:

a) rendeletben határozza meg a távhőszolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony részletes szabályait, valamint a hőmennyiségmérés helyét, ideértve a mérés technológiai helyét is;

b) ellátja a törvény által hatáskörébe utalt ármegállapítói feladatokat, valamint rendeletben határozza meg az áralkalmazási és díjfizetési feltételeket. A szolgáltatói hőközponti, a felhasználói hőközponti, valamint hőfogadó állomási mérés közötti eltérésekre való tekintettel az önkormányzat képviselő-testülete külön díjalkalmazási feltételeket határozhat meg ezen mérések esetére. Az önkormányzat képviselő-testülete az ármegállapítás előtt köteles a fogyasztóvédelmi hatóság, továbbá a felhasználói érdekképviselet véleményét kikérni. A véleményalkotáshoz szükséges információkat az önkormányzat képviselő-

testülete az ármegállapítás előtt 20 nappal köteles a felhasználói érdekképviselet rendelkezésére bocsátani;

c) rendeletben kijelöli azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegőtisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése;

d) megállapítja a távhőszolgáltatás szüneteltetésének és a felhasználók korlátozásának feltételeit, a korlátozás szabályait és sorrendjét, valamint a távhőszolgáltató azzal kapcsolatos jogait és kötelezettségeit;

e) rendeletben határozza meg az új vagy növekvő távhőigénnyel jelentkező felhasználási hely tulajdonosától kérhető csatlakozási díjat;

f) rendeletben határozza meg a szolgáltatói hőközpontok e törvényben előírt megszüntetésének, illetve a szolgáltatói hőközpontot kiváltó berendezések létesítésének forrását, határidejét és egyéb feltételeit;

g) rendeletben határozza meg az e törvény 43. § (3) bekezdésében foglaltak megvalósításának módját és határidejét.”

„52. §

(2) A Távhő-szolgáltatási Közülemi Szabályzatban foglaltakkal összefüggésben az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben további részletes szabályokat határozhat meg.”

„60. §

(3) Az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a 6. § (2) bekezdésében és az 52. § (2) bekezdésében meghatározott, hatáskörébe utalt feladatokat.”

4. Az Thr2. indítványban megjelölt rendelkezései:

„6. §

A levegőtisztaság védelme érdekében a fűtési energiaellátását kötelezően távhővel kell biztosítani, e rendelet mellékletében meghatározott területeken. A jelenleg távhővel ellátott létesítmények hőellátását továbbra is távhővel kell biztosítani. A mellékletben megjelölt városi területeken új létesítménynél, a hőellátás távhővel történő biztosításától eltérni csak abban az esetben lehet – ha a távhőszolgáltató az új létesítmény hőigényét kielégíteni nem tudja, vagy – a levegőtisztaság védelme szempontjából a távhőszolgáltatással azonos komfortértékű hőellátást alkalmaznak.”

„2. számú melléklet

Távhővel ellátandó terület

– Hadak u. Jószerencsét út Iskola u. Gyulai P. u. Tardona-patak által határolt terület

– Hadak u. Tardona-patak Rózsa u. Széchenyi úti óvoda által határolt terület

– Jószerencsét út Tavasz u. Május 1. úti iskola telekhatár Május 1. u. Szabó E. út Építők u. által határolt terület

– Építők u. Jószerencsét út. Egressy út által határolt terület

– Egressy út Jószerencsét út Mátyás király út által határolt terület

- Mátyás király út piaci övások Tardona-patak Arborétum Kht. telephely által határolt terület
 - Piaci övások Herbolyai út Paál L. út Volán autóbusszájárat útján határolt terület
 - Piaci övások Herbolyai út Tardona-patak Deák F. Szakiskola által határolt terület
 - Herbolyai út Akácfa út Csontváry út 579 hrsz-ú út által határolt terület
 - Tardonai út KSK Sporttelep Egressy út Volán autóbusszájárat útján határolt terület
 - ÉRV Rt. Központ Tardonai út Építők út Hámán K. úti Idősek Otthona által határolt terület
 - BC Rt. lakótelep (Pattantyús út, Zemplény út, Hegyköz út, Bólyai tér)
- További területek:
- 2626 hrsz. (Barcika Vízmű Kft. telephely)
 - 2634 hrsz. (Volán Rt. telephely)
 - 2620 hrsz. (Surányi E. Szakiskola és Kollégium)
 - 2623 hrsz. (Tűzoltóság).”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése, valamint az Ötv. 16. § (1) bekezdésében foglaltak alapján megilleti a jogforrási hierarchiában magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétes, helyi társadalmi viszonyokat szabályozó rendeletek alkotásának a joga. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja pedig kimondja, hogy a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat.

A távhőszolgáltatás a helyi közszolgáltatások körébe tartozik. A Tszt2. 6. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a távhőszolgáltatással ellátott létesítmények távhőellátásának biztosítása a települési önkormányzat kötelezettsége. A távhőszolgáltatásra ugyanúgy, mint más közüzemi szolgáltatásra (pl.: víz, energia) irányadók a polgári jog közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó általános szabályai. A távhőszolgáltatásról szóló speciális szabályokat külön törvény, a Tszt2. tartalmazza. A távhőszolgáltatás külön törvényi szabályozást igénylő jellegét többek között az adja – ahogyan a törvényjavaslathoz fűzött indoklás is tartalmazza –, hogy a szolgáltatást ellátó gazdálkodó szervezet a lakossági szolgáltatás területén természetes monopolhelyzetben van; a felhasználónak általában nincs, vagy csak jelentős anyagi ráfordítással van választási lehetősége más fűtés, illetve hőszolgáltatás igénybevételére. A természetes monopolhelyzet elensúlyozására a törvényi szintű szabályozás és a fogyasztóvédelmi rendszer fejlesztése lehet megfelelő eszköz.

A távhőszolgáltatás biztosítása tehát helyi közfeladat, amelyet törvény szabályoz. Ez természetesen az önkormányzat rendeletalkotási szabadságát is korlátozza, mivel a képviselő-testület csak a törvény felhatalmazása alapján,

az irányadó törvény(ek) keretei között szabályozhatja a távhőszolgáltatást.

A jelen ügyben vizsgált esetben a Tszt2. 6. § (2) bekezdése és 52. § (2) bekezdése ad a képviselő-testület számára rendeletalkotási felhatalmazást, amely felhatalmazást a törvény 60. § (3) bekezdése megismétel. A Tszt2. 6. § (2) bekezdés *c*) pontja úgy rendelkezik, hogy a helyi képviselő-testület „rendeletben kijelöli azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegőtisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése”. Következésképpen a képviselő-testületnek arra nincs felhatalmazása, hogy rendeletben meghatározott területeken kötelezővé tegye a távhőszolgáltatás igénybevételét, illetve megtiltsa a távhőszolgáltatás rendszeréről való leválást, ahogyan erre az Alkotmánybíróság már 22/2009. (II. 26.) AB határozatában (ABK, 2009. február, 151, 153.; a továbbiakban: Abh.) elvi érveléssel rámutatott. Ilyen tartalmú rendelettel ugyanis a helyi jogalkotó a fogyasztók Tszt2.-ben biztosított jogait korlátozná, ami magasabb szintű jogszabállyal ellentétes normaalkotáshoz s így alkotmányellenességhez vezetne.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság Thr2. 6. §-át törvénytörőnek, s így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközőnek ítélte, és megsemmisítette.

Indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezés ex tunc hatályú megsemmisítését is kérte az Alkotmánybíróságról. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.

Az Alkotmánybíróság az Abh. érvrendszerét követve a hivatkozott rendelkezéseket a kihirdetés napjával, ex tunc hatállyal semmisítette meg, mivel az Alkotmánybíróság a jelen esetben is úgy ítélte meg, hogy a vitatott szabályok ex tunc hatályú megsemmisítését sem a jogbiztonság, sem a jogalanyok nyomós érdeke nem indokolja. Ennek indokát az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtettekhez hasonlóan abban látta, hogy a közüzemi szerződés felmondására, illetőleg a távhőszolgáltatás igénybevételének megszüntetésére csak a Tszt2. 38. §-ában szabályozott feltételek teljesülése esetén kerülhet sor.

2. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott második indítványában a Thr1. 2. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló, korábban előterjesztett kérelmét visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § *d*) pontja alapján – megszüntette.

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

Budapest, 2009. március 31.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 875/H/2003.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 43. számában.

43/2009. (IV. 3.) 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 megállapítja, hogy Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a Közgyűlés Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2007. (II. 19.) rendelet 35. § (2) bekezdésének „vagy helyettes útján” szövegrésze, illetve (3)–(7) bekezdése, valamint 8. sz. melléklete alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a Közgyűlés Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2007. (II. 19.) rendeletének 35. §-a az alábbi szövegezéssel marad hatályban:

„35. § (1) A bizottság tagja köteles a tudomására jutott állami, szolgálati, üzleti és magántitkot megőrizni. A titoktartási kötelezettség a megbízatás lejártá után is fennáll.

(2) A bizottsági tag a bizottság ülésein személyesen vesz részt.”

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A regionális közigazgatási hivatal vezetője – miután törvényességi észrevételének a képviselő-testület nem adott helyt – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi

LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján, az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének a Közgyűlés Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2007. (II. 19.) rendelet (a továbbiakban: SZMSZ) módosításáról szóló 2/2008. (I. 28.) rendelet (a továbbiakban: SZMSZmód.) 7. §-a, illetve 3. sz. melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó az SZMSZmód. 7. §-ával, valamint 3. sz. mellékletével kapcsolatban azt kifogásolta, hogy e jogszabályhelyek lehetőséget biztosítanak a közgyűlési bizottsági tagok helyettesítésére, a bizottsági üléseken a tagok képviseltetésére. Ezt az indítványozó magasabb szintű jogszabállyal ellentétesnek tartotta. Az indítványozó az Ötv. 19. § (1) bekezdésére, valamint 22–29. §-ára hivatkozva azt állította, hogy az „Ötv. bizottságokra vonatkozó szabályai nem tartalmazzak felhatalmazást arra, hogy a képviselő a bizottsági ülésen való részvételre helyettesítson”. Ilyen felhatalmazás hiányában az érintett rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e) pontjával és (2) bekezdésével. Ezért az indítványozó kérte az érintett rendelkezések megsemmisítését.

Az SZMSZmód.-nak az indítványozó által támadott 7. §-a egy új rendelkezést iktatott az SZMSZ 35. §-a helyébe. Az SZMSZmód. 3. sz. melléklete pedig – az SZMSZmód. 12. §-a révén – az SZMSZ 8. sz. mellékletévé vált. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó által támadott SZMSZmód. helyett az új rendelkezéseket magában foglaló, inkorporáló SZMSZ (35. §-a és 8. sz. melléklete) vonatkozásában folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot. Mivel az SZMSZ 35. §-ának (1) bekezdése nincs összefüggésben a bizottsági tagok helyettesítésének kérdésével, ezért az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést figyelmen kívül hagyta az indítványozó által kért alkotmányossági vizsgálat során.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

(...)

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,

(...)

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

2. Az Ötv. érintett rendelkezései:

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

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá

törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

„19. § (1) A települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit. Részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében. A települési képviselők jogai és kötelességei azonosak. A települési képviselő az alakuló ülésen, illetve a megválasztását követő ülésen a 32. § szerint esküt tesz.”

„23. § (3) A bizottság határozatképességére és határozathozatalára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

3. Az SZMSZ érintett rendelkezése:

„35. § (1) A bizottság tagja köteles a tudomására jutott állami, szolgálati, üzleti és magántitkot megőrizni. A titoktartási kötelezettség a megbízás lejárta után is fennáll.

(2) A bizottsági tag a bizottság ülésein személyesen vagy helyettes útján vesz részt.

(3) A bizottsági tag távolléte esetére csak ugyanazon bizottság tagjának (a továbbiakban: helyettes) adhat eseti képviseleti megbízást.

(4) A képviseleti megbízás egyetlen bizottsági ülésre szól.

(5) Az SZMSZ 8. számú melléklete szerinti képviseleti megbízást legkésőbb a helyettesítés megkezdésekor az elnöknek be kell mutatni. Az elnök a helyettesítés tényét bejelenti. A benyújtott képviseleti megbízást a bizottsági ülésről készült jegyzőkönyvhöz kell csatolni.

(6) A helyettes jogai és kötelezettségei azonosak a bizottsági tagéval. A helyettesítés nem terjedhet ki a bizottsági elnök és elnök-helyettesi jogok gyakorlására.

(7) A helyettes egy bizottsági ülésen csak egy bizottsági tag helyettesítésére jogosult.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány 44/A. §-a, valamint az Ötv. 16. §-a határozza meg.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *e*) pontja alapján a helyi képviselő-testület „törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét”. E rendelkezés az Alkotmánybíróság szerint „alkotmányos védelemben részesíti az önkormányzat szervezetalakítási szabadságát, autonómiáját a saját szervezete kialakításában. Ez az autonómia azonban nem feltétlen és korlátok nélküli, az Alkotmány rendelkezése alapján csak törvény keretei között érvényesül. Ez az alkotmányi szabályozás elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatás szerveivel szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára.” [1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 28.] Az Alkotmánybíróság továbbá azt is hangsúlyozta, hogy „garanciális jelentősége van annak, hogy törvény szabályozza

az önkormányzat szervezetében a tisztségviselőknek, a létrehozható szervtípusoknak azt a körét, amelyek az önkormányzat nevében eljárhatnak, hatáskörrel rendelkezhetnek. Ezért, maga az Alkotmány hatalmazza fel a törvényhozót arra, hogy az önkormányzatok szervezeti kereteinek meghatározásával a képviselő-testület szervezetalkítási szabadságát behatárolja.” [1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 29.]

A helyi képviselő-testület rendelete – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint – nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi képviselő-testület törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot.

A helyi képviselő-testület bizottságairól az Ötv. 22–29. §-a rendelkezik. Mivel a helyi képviselő-testület bizottsági törvényi szabályozás alatt állnak, a helyi képviselő-testület rendeletalkotási szabadsága a bizottságok tárgykörét érintően korlátozott: törvényi keretek között, törvényi felhatalmazás alapján alkothat rendeletet.

2. Az Ötv. több rendelkezése kifejezetten lehetőséget ad a helyi önkormányzati szervek helyettesítésére. Az Ötv. 34. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület – a saját tagjai közül, a polgármester javaslatára, titkos szavazással – a polgármester helyettesítésére, munkájának a segítésére alpolgármestert választ, alpolgármestereket választhat. Az Ötv. 36. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a jegyző, a főjegyző javaslatára – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint – községben kinevezhet, más önkormányzatnál kinevez aljegyzőt a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására. Az Ötv. 62. § (5) és (6) bekezdése értelmében a fővárosi közgyűlés főpolgármester-helyetteseket választhat, illetve – a 36. § (1) bekezdésében foglalt szabályok szerint – több aljegyzőt is kinevezhet.

A helyi önkormányzat szerveinek helyettesítéséről szóló törvényi rendelkezések arra engednek következtetni, hogy ha a törvényhozó szükségesnek tartotta, akkor kifejezetten lehetőséget adott a helyettesítésre. Az Ötv. azonban a helyi képviselő-testület bizottsági tagjainak helyettesítéséről nem rendelkezett: nincs olyan törvényi rendelkezés, mely lehetővé tenné a helyi önkormányzati bizottság tagjainak helyettesítését, illetve arra hatalmazná fel a helyi képviselő-testületet, hogy rendeletében engedélyt adjon a bizottsági tagok helyettesítésére. Az SZMSZ indítvánnyal érintett 35. § (2)–(7) bekezdése tehát a bizottsági tagok helyettesítéséről nem törvényi felhatalmazás alapján rendelkezik.

Az SZMSZ-nek a bizottsági tagok helyettesítésére vonatkozó szabályai nem is hozhatók összhangba az Ötv.-nek a helyi képviselő-testület bizottságairól szóló rendelkezéseivel. Az Ötv. 23. § (3) bekezdése a 14. § (1) bekezdésére utalva előírja, hogy a bizottság akkor határozatképes, ha az ülésen a tagok több mint fele jelen van, s a javaslat elfogadásához a jelenlevő tagok több

mint felének igen szavazata szükséges. Amennyiben a bizottsági tagok helyettesíthetők, s a helyettes jogai és kötelezettségei az SZMSZ 35. § (6) bekezdése értelmében azonosak a helyettesített bizottsági tagéval, akkor a határozatképesség megállapításánál, illetve a határozathozatalnál a helyettesítéssel megbízott bizottsági tag duplán számít. Ez pedig nem felel meg az Ötv. 19. § (1) bekezdésének, miszerint a képviselők jogai és kötelezettségei azonosak. A képviselők egyenjogúságának elvét az Alkotmánybíróság a bizottság tagjaira is alkalmazta, hiszen megállapította, hogy a „bizottság munkájában, működésében (...) a bizottság tagjainak azonosak a jogaik, azonosak a feladataik, kötelezettségeik”. [39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691, 697.]

Az Ötv. rendelkezéseivel össze nem egyeztethető helyi önkormányzati rendeleti szabályozás ellentétes az Ötv. 16. § (1) bekezdésével, mely szerint törvény által szabályozott kérdéskörben a helyi képviselő-testület rendeletalkotása korlátozott: törvény felhatalmazása alapján, illetve törvény végrehajtására alkothat rendeletet.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel megállapította, hogy az SZMSZ vizsgált rendelkezései közül a 35. § (2) bekezdésének „vagy helyettes útján” szövegré-

sze, illetve (3)–(7) bekezdése, valamint ezekkel összefüggésben a bizottsági ülésre szóló eseti képviseleti meghatalmazás formaszövegét tartalmazó 8. sz. melléklet ellentétes az Ötv. 16. § (1) bekezdésével. Az SZMSZ törvénybe ütköző rendelkezései az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütköznek, ezért azokat az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

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

Budapest, 2009. március 31.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 550/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 43. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

37/2009. (III. 27.) AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 8/2009. (I. 9.) OVB határozata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

1. Az indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz

(a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szerinti elkülönített vízhasználók mellékvízmérőinek jelen népszavazást követő év január 1-jét követően esedékes hitelesítés miatti cseréjekor a vízszolgáltató az elkülönített vízhasználó tulajdonában lévő fogyasztásmérő helyett saját tulajdonában lévő fogyasztásmérőt szereljen fel?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 8/2009. (I. 9.) OVB határozatával megtagadta. Az OVB döntését azzal indokolta, hogy „a beadványozó által feltett kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mert a kérdésben szereplő kormányrendelet lehetővé teszi, hogy a fogyasztásmérő akár a vízhasználó, akár a vízszolgáltató tulajdonában legyen. Az arról történő megállapodás a szerződéses szabadság körébe esik”.

Indítványozó szerint az OVB ezen érvelése nem helytálló, mivel a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egyértelműen rendelkezik arról, hogy ki minősül fogyasztónak, így a „vízhasználói, illetve fogyasztói minősítés nem a szerződési sza-

badtság körében kötött megállapodás következménye”. Úgy véli az R. szerint ez a minősítés határozza meg, hogy a vízfogyasztás-mérők kinek a tulajdonában vannak, és azt is, hogy a mérők karbantartása, hitelesítése, cseréje kinek a kötelessége. Mindezek alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az OVB határozatát semmisítse meg, és kötelezze az OVB-t új eljárás lefolytatására.

2. Az indítványozó 2009. március 5-én az Alkotmánybírósághoz érkezett levelében a 8/2009. (I. 9.) OVB határozattal szemben korábban előterjesztett kifogását visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 116. §-a alapján az országos népszavazásra is alkalmazandó 77. § (6) bekezdés pedig kifejezetten rendelkezik a kifogás visszavonhatóságáról. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § d) pontja alapján – megszüntette.

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

Budapest, 2009. március 24.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 40/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 38. számában.

38/2009. (III. 27.) AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 13/2009. (I. 9.) OVB határozata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

1. Az indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e ön azzal, hogy Magyarországon a jelen népszavazást követő év január 1-jétől az egyetemes villamos energiaszolgáltatás háztartási (lakossági) fogyasztóinak a szolgáltatás rendelkezésre állásáért ne kelljen alapdíjat fizetni?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 13/2009. (I. 9.) OVB határozatával megtagadta. Az OVB döntését azzal indokolta, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ában foglalt egyértelműség követelményének, mivel a választópolgárok számára nem lenne egyértelműen megállapítható, hogy a fogyasztók díjfizetési kötelezettségét az alapdíj eltörlése hogyan befolyásolná, utalva az Alkotmánybíróság 1164/H/2008. számú ügyben, ugyanezen személy által benyújtott kérdésben hozott 1/2009. (I. 9.) AB határozatában (ABK 2009. január, 12, 15.) foglaltakra.

A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVB határozatával szemben. Álláspontja szerint a határozat indokolásában a hitelesítés megtagadásának érvei alkotmányosan megalapozatlanok. Indokolásában egyrészt előadja, hogy az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműség követelménye szerinte a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelműségére, nem pedig a kérdéstről tartott népszavazás után kialakuló helyzetre vonatkozik. Az egyértelmű válasz – úgy véli – „az igen és a nem válaszok közötti választást jelenti, ennek a kitételnek pedig” az általa „megfogalmazott kérdés tökéletesen megfelel.”

2. Az indítványozó 2009. március 5-én az Alkotmánybírósághoz érkezett levelében a 13/2009. (I. 9.) OVB határozattal szemben korábban előterjesztett kifogását visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 116. §-a alapján az országos népszavazásra is alkalmazandó 77. § (6) bekezdés pedig kifejezetten rendelkezik a kifogás visszavonhatóságáról. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 31. § d) pontja alapján – megszüntette.

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

Budapest, 2009. március 24.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 42/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 38. számában.

39/2009. (III. 27.) AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 12/2009. (I. 9.) OVB határozata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

1. Indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e ön azzal, hogy Magyarországon a jelen népszavazást követő év január 1-jétől az egyetemes gázszolgáltatás háztartási (lakossági) fogyasztóinak a szolgáltatás rendelkezésre állásáért ne kelljen alapdíjat fizetni?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 12/2009. (I. 9.) OVB határozatával megtagadta. Az OVB döntését azzal indokolta, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ában foglalt egyértelműség követelményének, mivel a választópolgárok számára nem lenne egyértelműen megállapítható, hogy a fogyasztók díjfizetési kötelezettségét az alapdíj eltörlése hogyan befolyásolná, utalva az Alkotmánybíróság 1164/H/2008. számú ügyben, ugyanezen személy által benyújtott kérdésben hozott 1/2009. (I. 9.) AB határozatában (ABK 2009. január, 12., 15.) foglaltakra.

A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVB határozatával szemben. Álláspontja szerint a határozat indokolásában a hitelesítés megtagadásának érvei alkotmányosan megalapozatlanok. Indokolásában egyrészt előadja, hogy az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműség követelménye szerinte a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelműségére, nem pedig a kérdéstről tartott népszavazás után kialakuló helyzetre vonatkozik. Az egyértelmű válasz – úgy véli – „az igen és a nem válaszok közötti választást jelenti, ennek a kitételnek pedig” az általa „megfogalmazott kérdés tökéletesen megfelel”. További érvként hozza fel az OVB határozatával szemben, hogy az OVB korábban 333/2008. (X. 30.) OVB határozatával már hitelesítette indítványozó szinte szó szerint a jelen ügy tárgyát képező kérdéssel megegyező kérdését: „Egyetért-e ön azzal, hogy Magyarországon a jelen népszavazást követő év január 1-jétől a közüzemi gázszolgáltatás háztartási (lakossági) fogyasztóinak a szolgáltatás rendelkezésre állásáért ne kelljen alapdíjat fizetni?”

2. Az indítványozó 2009. március 5-én az Alkotmánybírósághoz érkezett levelében a 12/2009. (I. 9.) OVB határozattal szemben korábban előterjesztett kifogását visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 116. §-a alapján az országos népszavazásra is alkalmazandó 77. § (6) bekezdés pedig kifejezetten rendelkezik a kifogás visszavonhatóságáról. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § d) pontja alapján – megszüntette.

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

Budapest, 2009. március 24.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 43/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 38. számában.

40/2009. (III. 27.) AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 14/2009. (I. 9.) OVB határozata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzést a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon távhőszolgáltatás esetében az országgyűlés hozzon törvényt az alapidj alkalmazásának tilalmáról?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 14/2009. (I. 9.) OVB határozatával megtagadta. Az OVB döntését azzal indokolta, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ában foglalt egyértelműség követelményének, mivel a fogyasztók számára nem lenne egyértelműen megállapítható, hogy a fogyasztók díjfizetési kötelezettségét az alapidj eltörlése hogyan befolyásolná, utalva az Alkotmánybíróság 1164/H/2008. számú ügyben, ugyanazon személy által benyújtott kérdésben hozott 1/2009. (I. 9.) AB határozatában (ABK 2009. január, 12, 15.) foglaltakra.

A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVB határozatával szemben. Álláspontja szerint a határozat indokolásában a hitelesítés megtagadásának érvei alkotmányosan megalapozatlanok. Indokolásában előadja, hogy az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműség követelménye szerinte a népszavazásra feltenni kívánt kérdés egyértelműségére, nem pedig a kérdéstről tartott népszavazás után kialakuló helyzetre vonatkozik. Az egyértelmű válasz – úgy véli – „az igen és a nem válaszok közötti választást jelenti, ennek a kitételnek pedig” az általa „megfogalmazott kérdés tökéletesen megfelel”. Ezért indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az OVB határozatát semmisítse meg, és kötelezze az OVB-t új eljárás lefolytatására.

2. Az indítványozó 2009. március 5-én az Alkotmánybírósághoz érkezett levelében a 14/2009. (I. 9.) OVB határozattal szemben korábban előterjesztett kifogását visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult

indítványa alapján jár el. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 116. §-a alapján az országos népszavazásra is alkalmazandó 77. § (6) bekezdés pedig kifejezetten rendelkezik a kifogás visszavonhatóságáról. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § d) pontja alapján – megszüntette.

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

Budapest, 2009. március 24.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 44/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 38. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

340/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 Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 254. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja, az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 259. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérte. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés azért alkotmányellenes, mert jogszabály alapján is lehetővé teszi zálogjog keletkezését. Mivel a Ptk. 685. § a) pontja alapján a kormányrendelet is jogszabálynak minősül a Ptk. értelmezésében, a Ptk. 259. § (1) bekezdése alapján akár kormányrendelettel is sor kerülhet zálogjog keletkeztetésére. Az indítványozó ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy a gépjárművét szabálytalan parkolás miatt elszállították, ami miatt bírósághoz fordult. A bíróság a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos szabályokról szóló 143/1995. (XI. 30.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Kr.) alkalmazta

ügyében. Az indítványozó szerint a Kr.-t úgy is lehet értelmezni, hogy rendeleti úton alapított zálogjogot. Ez az indítványozó szerint az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot korlátozza, ugyanis a zálogjog a tulajdonjog részleges korlátozását eredményezi. Ezért a zálogjog – így a Kr. szerinti zálogjog is – az Alkotmány által védett tulajdonjogot is korlátozza. Az alapjog korlátozására tekintettel sérül az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is. A Ptk. 259. § (1) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is sérti, mivel – mint fogalmaz – „egyfajta kormányrendeleti diktatúra” jön létre, ha kormányrendelettel is lehetőség van zálogjog alapítására. Az indítványozó mindezek alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság „megsemmisítési jogkörében eljárva ... értelmezze az Alkotmánynak megfelelően” a Ptk. 259. § (1) bekezdése „jogszabály ... alapján” és „hatósági határozat ... alapján” szövegrészeit.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptk. indítvánnyal támadott rendelkezését a hatályos Ptk. 254. § (1) bekezdése tartalmazza, így az Alkotmánybíróság az eljárást erre tekintettel folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

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

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

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

2. A Ptk. indítvánnyal támadott rendelkezése:
„254. § (1) Zálogjog szerződés, jogszabály vagy bírósági határozat és – ha jogszabály így rendelkezik – hatósági döntés alapján keletkezhet.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az 1549/B/1992. AB határozatában arra mutatott rá, hogy „[a] törvényes zálogjog a Ptk. rendszerében olyan jogviszonyokhoz kapcsolódik járulékos biztosítékként, amelyek a felek szerződési szabadsága alapján jöttek létre. A törvényes zálogjog a szerződésből fakadó kötelmi jogi jogviszonyból származó követelés biztosítékként szolgál.” (ABH 1999, 461, 463.)

Az Alkotmánybíróság a 43/1991. (VII. 12.) AB határozatában a kötelező szerződéskötés törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályban, vagyis kormányrendeletben történő előírásának alkotmányosságát vizsgálta (Ptk. 198. §). Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában kifejtette, hogy a szerződéskötési kötelezettség jogszabályi előírása a szerződési szabadságot korlátozza, amely alkotmányos jog az Alkotmány 9. §-ának egyik lényegi elemeként élvez alkotmányos védelmet, valamint azt, hogy a szerződési szabadságot korlátozó konkrét jogszabályok vizsgálata alapján ítéltető csak meg azok alkotmányellenessége. Önmagában az, hogy a Ptk. lehetőséget ad arra, hogy a szerződéskötési kötelezettséget kormányrendelet is előírhatja, nem alkotmányellenes. (ABH 1991, 201.)

2. Az indítványozó a Ptk. 254. § (1) bekezdését azért tartotta alkotmányellenesnek, mivel szerinte a Kr. rendelkezéseit úgy is lehet értelmezni, hogy a Kr. zálogjogot alapított rendeleti úton. Az indítványozó felvetésével ellentétben a Kr. rendelkezései alapján nem keletkezik zálogjog. A szabálytalanul elhelyezett gépjárművek elszállítására és őrzésére vonatkozó szabályozás – amint arra az Alkotmánybíróság a 2009. február 24-én elfogadott 624/B/2000. AB határozatában már rámutatott – nem hozható összefüggésbe a Ptk. zálogjogra vonatkozó rendelkezéseivel. Az elszállításra és őrzésre vonatkozó szabályozás alapján nem arról van szó, hogy a gépjármű valamely követelés biztosítása érdekében zálogtárgyként szolgálna, hiszen az elszállítás és tárolás alapja egy szabálysértés (és nem polgári jogi követelés). Erre tekintettel a Ptk. 254. § (1) bekezdése az indítványozó által felvetett összefüggésben nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Ugyanígy nem veti fel a Ptk. 254. § (1) bekezdése az elszállított gépjárművek vonatkozásában az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének és 13. § (1) bekezdésének sérelmét sem.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a Ptk. 254. § (1) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványi kérelmeket elutasította.

3. Az indítványozó a Ptk. 254. § (1) bekezdése Alkotmánynak megfelelő értelmezését is kérte az Alkotmánybíróságtól. Mivel az Alkotmánybíróság hatáskörébe jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságának vizsgálata tartozik, az Alkotmánybíróság ezt az indítványi kérelmet az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § b) pontja alapján – hatáskörének hiánya miatt – visszautasította.

Budapest, 2009. március 17.

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

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

611/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Balogh Elemér* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 20. § (1) bekezdése, valamint 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó álláspontja szerint a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 20. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ugyanis e rendelkezés abban az esetben is felhatalmazza a közterület-felügyelőt a kerékbilincs alkalmazására, ha a közterület-

leten elhelyezett jármű balesetveszélyt nem jelent, a forgalmat nem akadályozza, s a gépjármű tulajdonosa beazonosítható. Ez esetben az indítványozó szerint szabálysértési eljárás volna lefolytatható a kerékbilincs alkalmazása helyett. Ez a szabályozási mód az Alkotmány 13. § (1) bekezdése által védett tulajdonhoz való jogot sérti, mivel a kerékbilincs alkalmazása a tulajdonjog ideiglenes korlátozására vezet. Ezért a Kftv. 20. § (1) bekezdése – mivel alapjogot sért – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével is ellentétes. Mindezek alapján az indítványozó általában véve alkotmányellenesnek tartja, hogy a Kftv. kerékbilincs alkalmazására hatalmazza fel a közterület-felügyelőt, továbbá utal arra is, hogy „téves az a jogértelmezés, amely szerint a közterület-felügyelő zálogjog alapján alkalmazhat kerékbilincset”.

A Kftv. 23. § (1) bekezdése az indítványozó álláspontja szerint azért alkotmányellenes, mert bármely jogszabály (akár önkormányzati rendelet) tekintetében eltérést enged az államigazgatási eljárás és a szabálysértési eljárás általános szabályaitól. Ez a „pontatlan fogalmazás” az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, 37. § (3) bekezdését, valamint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

II.

Az Alkotmány indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

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

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

„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.”

„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.”

A Kftv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„20. § (1) Ha a közterületen szabálytalanul elhelyezett, illetve a korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó jármű balesetveszélyt nem jelent és a forgalmat nem akadályozza, rögzítésére – a jármű elszállításáig vagy további intézkedésig – a felügyelő az önkormányzat rendelete alapján kerékbilincset alkalmazhat.”

„23. § (1) A felügyelő eljárására – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az ügy jellegétől függően az állam-

igazgatási eljárás általános szabályairól szóló, illetőleg a szabálysértésekről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott a kerékbilincs alkalmazásának alkotmányosságával. Elsőként a 1256/H/1996. AB határozat (a továbbiakban: Abh.) – a helyi önkormányzatok közúthasználatot érintő szabályozási jogosultságával összefüggésben – állapította meg, hogy a kerékbilincs alkalmazása a gépjármű tulajdonos (üzemben tartó) gépjármű-használati jogát érinti annyiban, amennyiben jármű közúti forgalomba való aktív visszatérését ideiglenesen korlátozza. Az Alkotmánybíróság a korlátozás szükségességével összefüggésben rámutatott arra, hogy a közlekedés biztonsága, szervezettsége, a közlekedés folyamatossága – és ezen keresztül mások személyi szabadsága, valamint alkotmányos értékek védelmének követelménye – olyan alkotmányos védelmet igénylő közérdek, ami alapján a gépjárművel történő várakozásra vonatkozó szabályok megsértése esetén indokolt a kerékbilincs alkalmazásának előírása. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a tulajdonjog részjogosítványainak korlátozása az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak akkor eredményezik a tulajdonhoz való jog, mint alapjog alkotmányellenes korlátozását, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közlekedés biztonsága, annak szervezettsége, folyamatossága, valamint az önkormányzatnak a közutakkal kapcsolatos közterület-védelmi és -gazdálkodási feladata, mint alkotmányosan elfogadható célok elérésére a közúti forgalomba való visszatérést csak feltételesen és időlegesen korlátozó kerékbilincs alkalmazásának előírása nem tekinthető aránytalan korlátozásnak. (ABH 1996, 789.) Az Abh.-ban kifejtett álláspontját az Alkotmánybíróság a fővárosi közterület-használatra vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vizsgáló 41/2000. (XI. 8.) AB határozatával is fenntartotta.

1.1. A Kftv. 20. § (1) bekezdése, amely a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 45. § (2) bekezdésének megfelelően szabályozza a kerékbilincs közterület-felügyelő általi alkalmazását, azzal, hogy a közterület-felügyelő csak a helyi önkormányzat erre vonatkozó felhatalmazása alapján élhet ezzel az eszközzel. Ezzel a Kftv. – az Rtv.-től eltérően – a helyi önkormányzatok képviselő-testületének döntési körébe utalja, hogy a közterület-felügyelőt felhatalmazzák-e a kerékbilincs alkalmazására. Amint arra az Abh. rámutatott: „[a]z önkormányzatok pedig mint közút-kezelők a [közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény] 34. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint kötelesek gondoskodni arról, hogy a közút a biztonságos közlekedésre alkalmas legyen,

a 34. § (2) bekezdése pedig – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – az önkormányzat képviselőtestületét tartalmazza fel arra, hogy a közút forgalmi rendjét kialakítsa. A közút forgalmi rendjéhez kapcsolódik a parkolás rendezése is.” (ABH 1996, 789, 795.) Ennek körében állapíthatja meg a helyi önkormányzat a parkolóhelyek használatának rendjét és díját. Ahogy az Abh. fogalmazott: „A várakozás (parkolás) a közúti közlekedés folyamatában megnyilvánuló esemény. Része, szükséges eleme a közlekedésnek. A gépjármű vezetője azonban a parkolóhely elfoglalásával egyidejűleg hallgatólagosan tudomásul veszi, [... a helyi önkormányzat rendeletében] normatív formában meghatározott, a parkolóhelyeken pedig jelzőtáblán közölt hátrányt, miszerint a jelzett feltételek szerint a közterület-felügyelet a gépjárműre kerékbilincset szerel.” (ABH 1996, 789, 795.)

A Kftv. 20. § (1) bekezdése valójában a törvényi háttérrel: a felhatalmazást biztosítja a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára egy olyan kérdésben, amelyet az Alkotmánybíróság az idézett döntésében a helyi közügyek körébe tartozónak minősített.

Az Alkotmánybíróság a Kftv. 20. § (1) bekezdésében található, a kerékbilincs közterület-felügyelő általi alkalmazására vonatkozó felhatalmazás tekintetében is fenntartja azt az Abh.-ban kifejtett álláspontját, miszerint – figyelemmel a korlátozás indokaira – nem állapítható meg a tulajdonhoz való jog, mint alapjog alkotmányellenes korlátozása. A kerékbilincs alkalmazása ugyanis csak feltételes és időleges korlátozást eredményez a tulajdonjog egyik részjogosítványa (használat) vonatkozásában, ezért az Alkotmány 13. § (1) bekezdését nem sérti a Kftv. 20. § (1) bekezdése.

1.2. A kerékbilincs alkalmazásának feltétele, hogy a szabálytalanul várakozó gépjármű balesetveszélyt nem jelent, illetve a forgalmat nem akadályozza. E két feltétel azt biztosítja, hogy a közterület-felügyelő a közlekedési helyzet mérlegelésével a megfelelő eszközt tudja alkalmazni. Az indítványozó szerint azonban a balesetveszélyt nem jelentő, illetve a forgalmat nem akadályozó gépjárművel szemben alkotmányellenes a kerékbilincs alkalmazása, mert az aránytalan hátrányt jelent az elkövetett szabálytalansághoz képest.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban rámutat arra, hogy miután a kerékbilincs a gépjármű rögzítését jelenti, annak alkalmazása balesetveszélyesen, illetve a forgalmat akadályozó módon elhelyezett gépjárművön épp, hogy nem szolgálná a közlekedésrendészeti intézkedéssel elérni kívánt célt. Ha ugyanis például a balesetveszélyt jelentő módon várakozó gépjárművet rögzítené a közterület-felügyelő, azzal a kerékbilincs alkalmazásával fenntartaná a balesetveszélyes állapotot. Így a kerékbilincs alkalmazását kizáró két feltétel azt szolgálja, hogy a közlekedés biztonságát alapvetően veszélyeztető helyzetet az alkalmazott közlekedésrendészeti intézkedés ne tartsa fenn. Ehelyett ezekben az esetekben – a gépjármű üzemben tartójára nagyobb hátrányt jelentő – elszállítás intézkedés alkalmazására ad felhatalmazást a Kftv. (a rendőri szerv értesítésé-

vel). Vagyis a kerékbilincs vagy helyette az elszállítás intézkedés alkalmazása a szabálytalan várakozással a közlekedés rendjében, biztonságában, folyamatosságában, okozott akadályoztatás súlyával áll arányban. (Az intézkedés alkalmazása arányosságának követelményét a Kftv. 8. § (2)–(3) bekezdése kifejezetten elő is írja a közterület-felügyelővel szemben.) Ezért az indítványozó által felvetett probléma és az Alkotmány 13. § (1) bekezdése között nem állapítható meg alkotmányos összefüggés, így az Alkotmánybíróság ezt az indítványi kérelmet elutasította.

2. Az indítványozó szerint a Kftv. 23. § (1) bekezdése eltérést enged az államigazgatási eljárás – vagyis a Kftv. alkalmazásában a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény – és a szabálysértési eljárás általános szabályainak – vagyis a szabálysértésekről szóló 1999. LXIX. törvény – alkalmazásától, ami alkotmányellenes.

A Kftv. 23. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a közterület-felügyelő az eljárását mely eljárási szabályok alapján folytatja le. Eszerint a közterület-felügyelő az ügy jellegétől függően az államigazgatási, illetve a szabálysértési eljárásról szóló, fent megjelölt törvényi szabályok alapján jár el – kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik. Ez utóbbi kitétel nem ad a közterület-felügyelőnek felhatalmazást e törvényi szabályoktól való eltérésre, hanem a jogalkotót hatalmazza fel arra, hogy jogszabályban a Kftv.-től eltérően rendezze bizonyos ügyek vonatkozásában a közterület-felügyelő eljárásának szabályait. Önkormányzati rendeletben a közterület-felügyelő eljárásának szabályait csak a magasabb szintű jogszabályok keretei között lehet megállapítani. Ez vonatkozik arra az esetre is, ha az önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabály rendelkezik egy meghatározott ügytípus eljárási szabályairól.

Az indítványozó a Kftv. 23. § (1) bekezdését az Alkotmány 35. § (2) bekezdésével, 37. § (3) bekezdésével valamint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével is alkotmányellenesnek vélte.

Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése alapján a kormányrendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. Mivel az indítvánnyal támadott jogszabály törvény, valamint az indítványozó nem állította egy meghatározott kormányrendelet törvénybe ütközését, az Alkotmánybíróság az indítványozó által támadott törvényi rendelkezés és az Alkotmány 35. § (2) bekezdése közötti alkotmányossági összefüggés hiányában az indítványt ebben a részében elutasította.

Az Alkotmány 37. § (3) bekezdése alapján a miniszterrendelete nem lehet ellentétes törvénnyel és kormányrendelettel. Az indítványozó nem állította egy konkrét miniszteri rendelet kormányrendeletbe vagy törvénybe ütközését. Az indítvánnyal támadott jogszabály törvény, így az indítványozó által támadott Kftv. 23. § (1) bekezdése és az Alkotmány 37. § (3) bekezdése között nincs alkotmányossági összefüggés, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az összefüggésben is elutasította.

Ugyanezen okból utasította el az Alkotmánybíróság azt az indítványi kérelmet, miszerint a Kftv. 23. § (1) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti. Az indítványozó ugyanis egy törvényi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását kérte, és nem indítványozta egy konkrét önkormányzati rendelet megsemmisítését. Így alkotmányossági összefüggés nem állapítható meg a Kftv. 23. § (1) bekezdése és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése között sem, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Budapest, 2009. március 16.

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

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

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

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

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

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye

A határozat indítványt elutasító rendelkezésével és indokolásával nem értek egyet. A kerékbilincs közterületi alkalmazására vonatkozó jogi szabályozás alkotmányossági vizsgálata során a korábban született alkotmánybírósági határozatok meghozatalában nem vettem részt, míg a 624/B/2000. számú, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 15. §, 45. § (1)–(2) bekezdései alkotmányellenességét vizsgáló határozat meghozatalakor az alábbi álláspontomnak hangot adva, a határozat indítványt elutasító rendelkezését sem támogattam.

A közterületfelügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.) támadott 20. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint, ha a közterületen szabálytalanul elhelyezett, illetve a korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó jármű balesetveszélyt nem jelent és a forgalmat nem akadályozza, rögzítésére – a jármű elszállításáig vagy további intézkedésig – a felügyelő az önkormányzat rendelete alapján kerékbilincset alkalmazhat.

A kerékbilincs közterületi alkalmazása és a gépjármű elszállítása közlekedésrendészeti intézkedésnek minősül az Rtv. alapján, míg a kérdés önkormányzati szabályozása a közterület közlekedési célú használatának védelmét biztosítja, és jogi jellegét tekintve közterületvédelmi-parkolásgazdálkodási intézkedés. [Budapest Főváros Közgyűlésének a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet és

a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 60/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet alapján.] A korábbi, e tárgyra vonatkozó alkotmánybírósági vizsgálat alapján is megállapításra került, hogy a kerékbilincs alkalmazása a gépjármű tulajdonosának (üzemben tartójának, vezetőjének) a gépjárművel való szabad rendelkezési jogát, a gépjármű használatának jogát is érinti. (1256/H/1996. AB határozat, a továbbiakban: Abh.) A használati, a birtoklási és a rendelkezési jog a tulajdonjog tartalmát adó, a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítványok. Az Alkotmánybíróság már több döntésében, elvi jelleggel a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a tulajdonjoghoz kapcsolódó részjogosítványok korlátozása „csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan”. (ABH 1991, 26.) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alapjog korlátozása akkor nem alkotmányellenes, ha a kívánt cél eléréséhez szükséges, és annak súlya e célhoz képest nem aránytalan. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Jelen esetben – az általam nem támogatott – döntés indokolása, az indítványozói probléma és az Alkotmány 13. § (1) bekezdése között nem állapított meg alkotmányos összefüggést, ezért az indítvány elutasításra került. Ehhez képest az indokolás a már idézett Abh.-nak az Alkotmány 58. § (1) bekezdése rendelkezéséhez fűzött – a közlekedés szabadságához való jog védelmére vonatkozó – érvelését idézve jutott arra a következtetésre, hogy a közlekedés biztonsága, szervezettsége és folyamatossága (valamint az ezek mögött felfedezhető alkotmányos értékek) jelentik azt az alkotmányos védelmet igénylő közérdeket, amely alapján a gépjárművel történő várakozásra vonatkozó szabályok megsértése esetén indokolt a kerékbilincs alkalmazásának előírása.

Álláspontom szerint a jelen ügyben lefolytatott alkotmányossági vizsgálat a korábbi ügyekből idézett, közérdekű jellegű és arányosnak minősített korlátozásra hivatkozáson túl, nem tártá föl és egyúttal nem indokolta a kerékbilincs közterületi használatának szükségességét, valamint, hogy a tulajdonjog részjogosítványát korlátozó intézkedés valóban az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszköz. A szükségesség kérdésének vizsgálatánál elfogadom, hogy „a közlekedés biztonsága, annak szervezettsége, folyamatossága, valamint az önkormányzatoknak a közutakkal kapcsolatos közterület-védelmi és gazdálkodási feladata alkotmányosan elfogadható célok”, ám a határozat annak megválaszolásával adós maradt, hogy e célok más módon miért nem érhetők el. Nem látom alkotmányos indokát a kerékbilincs alkalmazása szükségességének. Az alkotmányossági vizsgálat szükségesség-orientált elmélyítését követően, összevetve az új megállapításokat a korábbi határozatok alkotmányossági következtetéseivel lehetett volna megnyugtató választ kapni a közterület-

leten alkalmazható kerékbilincstre vonatkozó jogi szabályozás alkotmányosságáról.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

647/E/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványok, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 41. § (2) bekezdés *a*) pontja valamint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 26. § (2) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 42. § (2) bekezdése adóelőleg módosítására vonatkozó szabályai hiányossága miatt előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 145. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontjával kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó (2000. augusztus 15-én) jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és mulasztásban

megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését kezdeményezte. Indítványában, annak tartalma szerint – a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) valamint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao. tv.) adóelőlegre vonatkozó ama szabályaira hivatkozva, amelyek az adóévet megelőző időszak adatai, lényegében az előző adóévi adó alapján írják elő előlegfizetési kötelezettséget – elsősorban az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvénynek az adóelőleg összege módosítására vonatkozó rendelkezései [31. § (2) bekezdése] hiányosságát állította.

Az indítványra okot adó ügy valamint az adóhatóság és a bíróság eljárásának részletes ismertetése mellett, az Alkotmánybíróság számos határozatát idézve, azzal érvelt, hogy az adóelőleg fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó szabályozás hiányosságai miatt egyes esetekben a vállalkozások kényszerhitelezésre kényszerülnek az állam javára, vagyis az adó összegét meghaladó adóelőleg fizetésére kötelesek.

Utalt arra, hogy a Htv.-ben [41. § (2) bekezdés *a*) pontja] és Tao. tv.-ben [26. § (2) bekezdés *a*) pontja] az adóelőleg összegét az előbb említett módon meghatározó rendelkezéseket vélelemnek lehet tekinteni; a törvényes vélelem viszont csak kivételes eszköz lehet, adószabály esetén pedig lehetőséget kell biztosítani a törvényben a vélelem megdöntésére. Az ilyen rendelkezés hiánya ellentétes az Alkotmány közteherhivételéről szóló 70/I. §-ával. Beadványa tartalma szerint mindaddig, amíg ezt a hiányt a jogalkotó nem pótolja, a Htv. és a Tao. tv. szabályai az Alkotmány 70/I. §-át sértik.

Állította azt is, hogy a kényszerhitelezés a cég tulajdonának indokolatlan korlátozása és joggal való visszaélés; továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő jogbizonytalanságot okoz azoknak a szabályoknak a hiánya, amelyek arról szólnak, hogy milyen adatok alkalmasak és elegendők az adóelőleg mértékére vonatkozó vélelem megdöntésére, és az adóhatóság az előleg mértékét milyen szabályok alapján határozhatja meg.

Véleménye szerint „törvényben megdönthető vélelemként” kellene szabályozni az adóelőleg megállapítását, az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 31. § (2) bekezdése szerinti méltányossági eljárást megelőzve kellene lehetővé tenni a törvényben az adóelőleg mérséklését és átütendezését, továbbá szabályozni kellene adónemenként azt is, hogy az adóhatóság a fizetendő előleg mértékét hogyan határozhatja meg.

2. Másik beadványában (2001. július 23-án) – annak tartalma szerint – azt is állította, hogy az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvénynek az a szabályozása [87. § (2) bekezdése], amely „nem tesz elvi különbséget a jogerős közigazgatási határozaton alapuló és az adóalany bevallásán alapuló végrehajtás között”, sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, mert a végrehajtási intézkedés alkalmas arra, hogy mások előtt kedvezőtlen színben tüntesse

fel az adóst, mint olyan embert, akivel szemben hatósági kényszert kell alkalmazni.

E beadványának tárgyát akként jelölte meg, hogy az „alkotmányjogi panasz benyújtása”. A beadvány 2. pontja szerint azonban „elegendő alkotmányértő jogalkotói mulasztásra vonatkozó eljárást lefolytatni.” Utalt arra, hogy „az ügy iratait, illusztrációként” megküldi az Alkotmánybíróságnak, „azzal a szándékkal, hogy ha később a bírósági határozat jogerőssé válik, akkor alkotmányjogi panaszt” fog benyújtani. Az indítványozó a beadvány 14. pontjában azt is kéri, hogy az Alkotmánybíróság „hatáskörének megfelelő eljárásokban” állapítsa meg cége „Alkotmányban biztosított jogainak megsértését”. Az indítványozó szerint „a bevallás benyújtása óta folyamatosan ki van téve a támadott alkotmányértő jogszabályok miatt, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe ütköző végrehajtási cselekményeknek”.

A beadványhoz mellékelte a Fővárosi Bíróság végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet elutasító, 21.K.35.95/2000/4. számú végzése elleni fellebbezését, továbbá a Legfelsőbb Bíróság mint másodfokú bíróság Kpkf.IV.35.060/2001/2. számú végzését. A másodfokú bíróság végzését az indítványozó jogi képviselője 2001. május 24-én vette át.

2002. február 26-án érkezett beadványa 3. pontjában az indítványozó előadta, hogy a 2001. július 20-án kelt alkotmányjogi panaszt továbbra is fenntartja, az abban előadottakat nem ismétli meg. Ugyanakkor beadványának tárgya újabb „alkotmányjogi panasz benyújtása”. A beadványhoz mellékelte egyebek között a Fővárosi Bíróság közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben hozott, 12.K.35195/2000/13. számú, jogerős ítéletét, amelyet az indítványozó jogi képviselője 2001. december 28-án vett át.

3. Újabb beadványában (2004. augusztus 12.) – annak tartalma szerint – első indítványának megerősítése mellett, nehezményezte, hogy alkotmányértő jogszabály miatt bírósághoz nem lehet fordulni és olyan jogszabály pedig nincs, amely azt garantálná, hogy az Alkotmánybíróság is ésszerű határidőn belül bírálja el a benyújtott alkotmányjogi panaszt. Ez a helyzet véleménye szerint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről az 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) 2. § 6. cikk 1. pontját sérti.

4. Az eljárás során az Alkotmánybíróság (2001. június 1-jén) beszerezte a pénzügyminiszter véleményét.

5. Az indítványok benyújtását követően az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvényt 2004. január 1-jétől hatályon kívül helyezte az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban Art.) 180. § (2) bekezdése.

Az Art. 42. § (2) bekezdése az adóelőleg módosításáról, továbbá az Art. 145. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja a végrehajtható okiratokról a korábbi szabályokkal, az indítványban felvetettek szempontjából, azonosan rendelkezik.

Az indítványok benyújtását követően, 2001. január 1-jétől módosultak a Tao. tv. és a Htv. adóelőlegre vonatkozó szabályai is. [Lásd: az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi CXIII. törvény 51. § (1) bekezdése, 145. §]. A szabályozás változatlanul az adóévet megelőző adóév adójának összegét veszi alapul az adóelőleg összegének megállapításához.

Ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az új szabályozás tekintetében érdemben folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott szabályai szerint:

„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. (...)

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

2. Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény indítványok benyújtásakor hatályban volt, érintett rendelkezései szerint:

„31. § (...)

(2) Az adózó az adóelőleg módosítását kérheti az adóhatóságtól, ha előlegét az előző időszak (év, negyedév, félév) adatai alapján fizeti, és számításai szerint adója nem éri el az előző időszak adatai alapján fizetendő adóelőleg összegét. (...)

87. § (...)

(2) Az adóigazgatási eljárásban végrehajtható okirat az adózó fizetési kötelezettségét megállapító jogerős adóhatósági határozat, önadózás esetén a fizetendő adót (adóelőleg) tartalmazó adóbevallás, valamint a 93. § alkalmazásában a behajtást kérő megkeresése. Az okirat végrehajthatóságához külön intézkedésre (záradékolás, végrehajtási lap kiállítás stb.) nincs szükség. Az adótartozás után felszámított pótlék, kamat az adótartozásra vonatkozó végrehajtható okirat alapján hajtható végre.”

Az új Art. szerint:

„42. § (...)

(2) Az adózó az adóelőleg módosítását kérheti az adóhatóságtól, ha előlegét az előző időszak (év, negyedév, félév) adatai alapján fizeti, és számításai szerint adója nem éri el az előző időszak adatai alapján fizetendő adóelőleg összegét. (...)

145. § (1) Az adóigazgatási eljárásban végrehajtható okirat:

- a) a fizetési kötelezettséget megállapító jogerős hatósági határozat (végzés),
- b) az önadózás esetén a fizetendő adót (adóelőleget) tartalmazó bevallás.”

3. A Htv. indítvány benyújtásakor hatályos szabályai szerint:

„41. § (...)

(2) Az adóelőleg összege

- a) az adóévet megelőző teljes évben változatlan szervezeti formában működő vállalkozónál – ideértve az idényjellegű tevékenységet is – a megelőző év adójának megfelelő összeg;”

A hatályos Htv. szerint:

„41. § (...)

(2) Az adóelőleg összege

- a) ha az adóévet megelőző adóév időtartama 12 hónapnál nem rövidebb, az adóévet megelőző adóév adójának megfelelő összeg”.

4. A Tao. tv. indítvány benyújtásakor hatályos szabályai szerint:

„26. § (...)

(2) Az adóelőleg

- a) az adóévet megelőző teljes évben változatlan formában működő adózónál az előző adóévi fizetendő adó összege;”.

A hatályos Tao. tv. szerint:

„26. § (...)

(2) Az adóelőleg

- a) az adóévet megelőző adóév fizetendő adójának összege, ha az adóévet megelőző adóév időtartama 12 hónap volt;”.

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében (85/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 620.) megállapította, hogy az adóelőleg jogintézménye nem alkotmányellenes. A jogalkotó dönthet úgy, hogy az adóbevétel folyamatosságának biztosítása érdekében az adóévre vonatkozóan várható bevétel egy részére már év közben igényt tart. A jogalkotó e vonatkozásban is kötve van azonban alkotmányos előírásokhoz, elsődlegesen az Alkotmány 70/I. §-ából következő arányosság követelményéhez.

Az Alkotmánybíróság a 35/1997. (VI. 11.) AB határozatában erről a következő, – a jelen ügyben is irányadó – megállapítást tette: „Az Alkotmánybíróság rámutat arra: az előleg jogi természetéből következik, hogy bizonyos átmeneti aránytalanságok lehetségesek az előleg címén befizetett összeg és az adófizetési kötelezettség teljes összege

között. Ez azonban a végleges elszámoláskor kiegyenlítődik.

Az adóelőleg kiszámítására nézve a törvényalkotó általában többféle – alkotmányellenesnek nem minősíthető – szabályozási módot is kialakíthat. Ezeket a számítási módokat általában az jellemzi, hogy az adózók egy részénél a végelszámoláskor túlfizetés jelentkezik, míg más adózókat pótlólagos befizetésre kell kötelezni. Éppen ezért az Alkotmánybíróság az adóelőleg kiszámítási módját – bizonyos alkotmányos korlátok között – adótechnikai szabályként kezeli és nem állapít meg alkotmányellenességet pusztán amiatt, mert a törvényalkotó által több, lehetséges szabályozási mód közül kiválasztott konkrét számítási előírás magában rejti annak lehetőségét: egyes adózók a végelszámoláskor bizonyos – túlfizetésként jelentkező – összeg visszaigénylésére lesznek jogosultak.

Amennyiben azonban az előleg adókulcsa olymódon kerül megállapításra, hogy azzal az adózók teljes körére és teljes bizonyossággal megállapítható lesz az adó túlfizetése, akkor az már túllép a megengedhető átmeneti aránytalanságon, lényegét tekintve az állam javára előírt kényszerhitelnyújtás a jogosult részéről.” (ABH 1997, 200, 211.)

A jelen esetben nem állapítható meg az, hogy a Htv. 41. § (2) bekezdés a) pontja vagy a Tao. tv. 26. § (2) bekezdés a) pontja úgy határozza meg az adóelőleg összegét, hogy az az adózók teljes körére, teljes bizonyossággal, túlfizetést eredményez.

Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint a Htv. 41. § (2) bekezdés a) pontja továbbá a Tao. tv. 26. § (2) bekezdés a) pontja az Alkotmány 70/I. §-át sérti.

2. Az Art. 42. § (2) bekezdése éppen azt teszi lehetővé, hogy – az esedékesség időpontját megelőzően, az adózó kérelmére – az adóhatóság módosítsa az adóelőleget, ha az adózó azt az előző időszak adatai alapján köteles fizetni, és az adózó számításai szerint adója várhatóan nem éri el az előző időszak adatai alapján fizetendő adóelőleg összegét.

Az Art. hatálya kiterjed a helyi adóra és a társasági adóra is [Art. 4. § (1) bekezdés a) pontja, 4. § (3) bekezdés a) pontja].

Habár az Art. szövegszerűen nem tartalmazza, hogy az adóhatóság a fizetendő adóelőleg mértékét az egyes adónemekben milyen szabályok alapján határozhatja meg, az Art. rendelkezéseiből [az adóelőleg fizetés céljából, főszabályából, ez eltérésre lehetőséget adó rendelkezésből, az adóelőleg túlzott mérséklésének jogkövetkezményeiből [172. § (13) bekezdés] az következik, az adóhatóság a döntést az adózó kérelmében foglaltakra, az adózó által közölt adatokra alapíthatja; a törvény ugyanis az adózóra hárítja annak hátrányos következményét, ha a mérsékelt adóelőleg utóbb a tényleges eredménytől kevesebb összegűnek bizonyul.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-ának (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet akkor állapít meg az Alkotmánybíróság, ha a jog-

alkotó szerv jogalkotási feladatának nem tett eleget és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

A 22/1990. (X. 16.) AB határozat szerint mulasztás áll fenn, ha az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének lehetőségétől (ABH 1990, 83, 86.). Mulasztás állapítható meg akkor is, 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 állandó gyakorlata szerint mulasztás áll fenn akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 369.].

A jelen esetben az adóelőleg módosítására vonatkozó szabályokkal kapcsolatban a fentiek szerinti egyik feltétel fennállása sem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti az adóelőlegre vonatkozó részletesebb szabályok hiánya.

3. Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozata értelmében a végrehajtási intézkedés jellegénél fogva alkalmas arra, hogy mások (pl. a munkaadó, a lakótársak) előtt kedvezőtlen színben tüntesse fel az adóst, mint olyan embert, akivel szemben hatósági kényszert kell alkalmazni kötelezettségének teljesítése érdekében (ABH 1991, 211, 215.). Jóllehet önadózás esetén a fizetendő adót (adóelőleg) tartalmazó bevallás – az Art-ből megismerhető módon – ugyanolyan végrehajtható okirat, mint a fizetési kötelezettséget megállapító jogerős hatósági határozat, a végrehajtási eljárás megindítására a bevallás alapján akkor kerülhet sor, ha az adóhatóság észleli az adófizetés elmaradását.

Vagyis téves az indítványozónak az a feltevése, hogy a végrehajtási intézkedésre alaptalanul, anélkül kerülne sor, hogy az adózóval szemben hatósági kényszert kellene alkalmazni.

A jelen ügyben vizsgált jogszabály alapján akkor kerül sor állami intézkedésre, ha az adózó a bevallása szerinti kötelezettségének nem tesz eleget. A törvény szabályaiból következik, hogy a jogintézmény ezért nem alkalmas arra, hogy kedvezőtlen színben tüntesse fel a kötelezettet mások előtt.

Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdését sérti a bevallás és a jogerős határozat egyes adójogi következményeinek azonos szabályozása.

4. Az Abtv. a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatáról egyebek között így rendelkezik a 47. § (1) bekezdésében: „Ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.”

Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát azonban csak az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározottak kezdeményezhetik. Az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe.

Ezért azt az indítványt, amely annak megállapítására irányul, hogy az Egyezmény 6. cikkébe ütközik az, hogy alkotmányellenes jogszabály miatt nem lehet bírósághoz fordulni, 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) 29. § c) pontja alapján – visszautasította.

5. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A (2) bekezdés kimondja, hogy az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Abtv. az eljárás közös szabályai között kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el (20. §), az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia [22. § (2) bekezdés].

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.). Alkotmányjogi panasznál meg kell jelölni azt a jogszabályt, amelyet alkalmaztak és amelynek az alkalmazása folytán az állított jogsérelem bekövetkezett. Az indítványozó beadványai az alkotmányjogi panaszok vonatkozásában nem tartalmaznak olyan határozott kérelmet, mint amelyet az Abtv. 22. § (2) bekezdése kötelezően előír, ezért azok nem felelnek meg az érdemi eljárásra alkalmas indítványokkal szemben támasztott követelményeknek (32/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 1075.). Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszokat – az Ügyrend 21. §-a és a 29. § e) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2009. március 9.

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

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

778/D/2000. 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 :

1. Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 7. §-a és a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 5. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 7. §-a, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 349. § (1) és (3) bekezdésével összefüggésben alkotmányos követelmény kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó első beadványában a Legfelsőbb Bíróság Pf.V.22.909/1998/5. ítéletével szemben élt alkotmányjogi panasszal, mert álláspontja szerint az abban alkalmazott egyes jogszabályok sértik az Alkotmány 8. § (1) bekezdését és 57. § (1) bekezdését. A támadott jogerős ítélet helyben hagyta a Pest Megyei Bíróság 6.P.20.192/1997/16. számú ítéletét, amely elutasította az indítványozónak – a más kérelmek mellett – a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránt benyújtott keresetét. Az indítványozó érvelése szerint „az állam az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével azt vállalta fel, hogy a polgára alapvető jogait önkötelemként védi meg, valamint az 57. § (1) bekezdésével pedig azonnali rendelkezett, hogy az érdekvényesítés és a jogérvényesítés kontrollálásának jogát önmagára testálja”. Az is alkotmánysértő, hogy a bírósági jogkörben okozott „kár alapjául szolgálta bírósági határozat rendelkező része »nem tehető vitássá« a járulékos kártérítési perben, tehát az állam bírói hatalmi ága az Alkotmány 50. § (1) bekezdésével ellentétben egyáltalán nem védi, egyáltalán nem hajlandó megvédeni a polgára törvényes érdekét akkor, ha a károkozó magatartás aktív alanya egy bíróság”. Emiatt kérte a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 7. § első fordulatának („A bíróság határozata mindenkire kötelező...”) megsemmisítését. Kérte továbbá az ügyben szintén alkalmazott, a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény (a továbbiakban: Bs.) 5. § (1) bekezdésének megsemmisítését is; e jogszabályt a Bszi. 107. § (1) bekezdés a) pontja 1997. október 1-jével hatályon kívül helyezte, de a másodfokú bíróság ítéletének

indokolásában hivatkozott arra. Másodlagosan a Bszi. 7. §-a tekintetében az alkotmányos normatartalom megállapítása iránt tett indítványt. Kérte még az indítványozó a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 349. § (1) és (3) bekezdése alkotmányos normatartalmának a megállapítását is. Az indítványozó később csatolta az ügyében előterjesztett felülvizsgálati és perújítási kérelmét, továbbá módosította és kiegészítette kérelmét. A Ptk. támadott rendelkezései tekintetében kifejezetten az alkotmányos normatartalom megállapítását kérte.

2. Az indítványozó 2003. június 24-én érkezett beadványában újabb alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.21.115/2000/6. számú ítélete ellen is, e kérelmében a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 229. § (1) bekezdését, valamint 272. § (3) bekezdését kérte felülvizsgálni, illetőleg alkotmányos normatartalmukat megállapítani. 2003. augusztus 12-én érkezett beadványában ez utóbbi alkotmányjogi panaszát pontosítva arra utal, hogy „alkotmányjogi hézag” állapítható meg ügyében, ami miatt kéri a jogalkotót arra kötelezni, hogy alkossa meg azokat a jogszabályokat, amelyek kötelező jogi képviselő esetén a jogi képviselő felelősségét, felelősségre vonhatóságát biztosítják. Ez utóbbi alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette és külön eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2.1. A Bs. támadott – a jogerős ítéletben hivatkozott – rendelkezése szerint:

„5. § (1) Ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát megállapítja, vagy az ügy érdemében határoz, ez a döntés minden más szervre kötelező.”

2.2. A Bszi. vizsgált rendelkezése:

„7. § A bíróság határozata mindenkire kötelező, ideértve azt is, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát állapítja meg.”

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek megfelel-e. E § alapján az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben elbírált, a Legfelsőbb Bíróság által fellebbezés folytán hozott Pf.V.22.909/1998/5. ítéletét 2000. augusztus 28-án kézbesítették az indítványozó pártfogó ügyvédjének. Az indítványozó erre vonatkozó alkotmányjogi panaszja 2000. október 4-én, nyilvánvalóan az előírt határidőn belül érkezett az Alkotmánybíróságra, ezért azt az Alkotmánybíróság a továbbiakban érdemben vizsgálta.

2. Az indítványozó álláspontja szerint a Bszi. 7. §-a a gátja annak, hogy a bírósági jogkörben okozott kár megállapítható legyen, sértve az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, ezáltal 8. § (2) bekezdését. Az „alkotmányjogi panaszos álláspontja szerint (...) az állam alkotmányosan csak akkor sajátíthatja el a polgáraitól a bíraskodáshoz, tehát az érdek- és jogérvényesítéshez való elvitathatatlan jogot, ha az általa produkált döntésekért anyagi felelősséget vállal” (kiemelés az indítványozótól!). A bírósági határozatok mindenkire kötelező volta álláspontja szerint elzárja az indítványozót attól, hogy az alapperben hozott ítélet jogsértő jellegét megállapítsák, s ez alapján kártérítést nyújtsanak neki.

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal vizsgálta a bírósági jogkörben okozott kár megítélésének kérdését. A 339/B/1993. AB határozatában az Alkotmánybíróság a Pp. azon rendelkezését vizsgálta, amely a megyei bíróság elsőfokú hatáskörébe utalta a bírósági jogkörben okozott kár megtérítésére irányuló per elbírálását. E határozatában megállapította az Alkotmánybíróság: „A Pp. 23. § (1) bekezdés *b)* pontjának az a rendelkezése, amelynek értelmében a közigazgatási (bírósági) jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek elintézése első fokon a megyei bíróság, másodfokon pedig a Legfelsőbb Bíróságnak – az ítélezésben független – tanácsa hatáskörébe tartozik, nem elmentés sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, sem az 57. § (1) bekezdésével. (...) Az Alkotmány ugyan lehetővé teszi külön bíróságok létesítését, azt azonban nem lehet megállapítani, hogy az Alkotmányból kényszerűen következnek az ügyek e csoportjának a rendes bíróságok hatásköréből való kivétele, akár az alapeljárásban, akár jogor-

voslati szakban.” (339/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 413, 415–416.)

Egy másik ügyben elutasította az Alkotmánybíróság a Pp. 10. § (2) bekezdése elleni alkotmányjogi panaszt, amelyet azért kezdeményezett az indítványozó, mert alkotmányellenesnek vélte, hogy azok a bíróságok döntenek a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti keresetről, amelyek előtt adott esetben a sérelmezett határozatok születtek. Az eljáró bíróságok hatáskörét megállapító szabály nem állt alkotmányos összefüggésben az indítványozó azon érvelésével sem, amely szerint az alapperben hozott ítélet jogereje kizárja a jogviszony további vizsgálatát. (607/D/2003. AB határozat, ABK 2008. szeptember, 1242, 1243–1244.) Ezekben a határozatokban nem vizsgálta az Alkotmánybíróság azt a kérdést, hogy ha az alapperben (abban a perben, amelyet a bírósági jogkörben okozott kár károsultja jogellenesnek és károkozónak tart) hozott ítélet jogereje kizárja az eredeti jogviszony további felülvizsgálatát, akkor gátja-e ez – s ha igen, vajon alkotmányos keretek között – a bírósági jogkörben okozott kár tényleges megítélésének.

A jogszabályoknak megfelelő döntés végleges, mindenkire – az ügyben érintett természetes és jogi személyekre, illetve az állam szervezeteire – egyaránt kötelező. A határozatok kötelező jellegét a jogerő biztosítja, amely egyrészt kizárja, hogy az adott felek (jogutódaik) között ugyanazon jog iránt, azonos tényállás mellett az eredetileg perbe vitt jogviszony újra vitássá tehető legyen. Másik oldalról a jogerő biztosítja, hogy a határozatban foglalt bírósági rendelkezés mindenki számára irányadó legyen. A jogerő tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította: „Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba – megintcsak a jogbiztonság elsődlegessége alapján. A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja. A jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltahoz alapvető alkotmányos érdek fűződik.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.] Sem a jogerő, sem az ítéletek Bszi. 7. §-ában foglalt kötelező volta nem jelenti azt, hogy az alapeljárásban részt vett fél el lenne zárva attól, hogy – az alapeljárásban hozott határozat jogellenességét állítva, bizonyítva kárát, illetve a sérelmezett határozat és a kár közötti okozati összefüggést – kártérítés iránt folyamodjon. A kártérítés megítélésének további feltétele, hogy az eljáró bíróság magatartása felrható legyen, továbbá hogy a sérelem rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható és a károsult a kár elhárítására alkalmas jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette [Ptk. 349. § (1) és (3) bekezdés]. A Bszi. támadott rendelkezése, valamint a jogerő azt zárja ki, hogy az alapperben hozott határozat újra vitássá legyen tehető. Annak – szemben az indítványozó érvelésével – nincsen akadálya, hogy a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti igényt elbíráló bíróság az alapperben hozott

649/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 5. § *r*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 4. § *i*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 19–20/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt indított eljárást megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. § (1) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyban az eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 65. § (1) és (3) bekezdése, továbbá 2. és 6. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyban az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a kiegészítő családi pótlék intézményét tartalmazó, illetőleg a rendszeres gyermekvédelmi támogatással összefüggő egyes jogszabályi rendelkezéseket támadta. Kérte a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 5. § *r*) pontja és 19–20/A. §-a, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiak-

ban: Gyer.) 65. § (1) és (3) bekezdése, 2. és 6. számú melléklete, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 4. § *i*) pontja és 11. § (3) bekezdése, továbbá a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 4. § (1) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

A Gyvt. értelmező rendelkezést tartalmazó 5. § *r*) pontja kapcsán az indítványozó azt sérelmezte, hogy az egyes ellátások, különösen a kiegészítő családi pótlék elbírálása során alkalmazott jövedelem-fogalmat az Szt. 4. § (1) bekezdés *a*) pontjára utalással határozza meg, holott az Szt. 3. § (5) bekezdése szerint a törvény hatálya nem terjed ki a Gyvt. alá tartozó ellátásokra, ezért e rendelkezések nem egyértelműek. A Gyvt. nem tartalmaz taxatív felsorolást, így az előbbi fogalom-meghatározásokból, továbbá a Cst. 4. §-ából nem tűnik ki, hogy „mi a jövedelem”. E tekintetben a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Sza.tv.) – amelyre e rendelkezések utalást tartalmaznak – ugyancsak nem ad eligazítást, így a norma címzettjei „csak találgathatják a szociális és gyermekvédelmi ellátáshoz való alkotmányos jogaikat ilyen, sehol sem található definíciókkal.” Erre figyelemmel, valamint a szabályozás párhuzamossága miatt az indítványozó szerint sérül az Alkotmány 2. §-a és 7. § – tartalmilag – (2) bekezdése, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. §-a. A Gyvt.-nek a kiegészítő családi pótlékre vonatkozó, egyéb rendelkezései tekintetében az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének sérelmét azért állította, mivel e szabályok módosítása nem 2/3-os többséggel meghozott törvénnyel történt.

Az indítványozó kifejtette, hogy a Gyer. kiegészítő családi pótlékre vonatkozó – nevesítetten – 65. § (1) és (3) bekezdése, valamint 2. és 6. számú melléklete és a Gyvt. 19–20/A. §-a között ellentmondás van. Utóbbi – a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsággal kapcsolatos – szabályai ugyanis nem írják elő a kérelmező jövedelmének igazolását, amelyre a Gyer. kötelezettséget állapít meg, de – véleménye szerint – a Kormány egyáltalán nem is rendelkezett felhatalmazással a kiegészítő családi pótlék szabályozására. A Gyer. és a Gyvt. támadott rendelkezései ezért az Alkotmány 7. § – értelemszerűen – (2) bekezdésébe, 8. §-ába, 13. §-ába, 16. §-ába, 17. §-ába, 54–70/K. §-aiba ütköznek. A támogatásokat igénylő kötelezése a Gyer. 2. és 6. számú melléklete szerinti, a vagyoni-jövedelmi viszonyaira vonatkozó nyilatkozat kitöltésére az indítványozó szerint azért is alkotmányellenes, mert ez csak törvényi szinten történhetne, ugyanakkor a Kormány a vagyoni igazolások körében elvonta az önkormányzatok jogalkotási hatáskörét, amiért a kifogásolt rendelkezések az Alkotmány 25. §-ával, 33–40. §-ával, 41–44/C. §-ával és 77. §-ával is ellentétesek. A vagyonyilatkozatra vonatkozó rendelkezések egyben ellentmondásosak és értelmezhetetlenek.

A Cst. 11. § (3) bekezdése kapcsán – amely szerint az Országgyűlés évente dönt a nevelési ellátás összegének emeléséről – az indítványozó azt tartja alkotmányelle-

nesnek, hogy a Kormány „mulasztásban van a jelzett törvényhely végrehajtásában,” mert nem terjesztette elő az emelést, a Cst. kifogásolt rendelkezésében pedig nincs meghatározva az emelés minimális mértéke. Ezért sérül az Alkotmány 25. § (2) bekezdése, 35. § (1) bekezdés *b)*, *e)*, *g)*, *k)* pontja, 36. §-a, 77. §-a, 78. §-a.

2. Az indítvány benyújtását követően a Gyvt. „Kiegészítő családi pótlék” címe, és az ezzel összefüggő szabályokat tartalmazó 19–20/A. § egyes rendelkezései helyébe az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény 39–41. §-ai új rendelkezéseket léptettek, megszüntetve ezáltal a kiegészítő családi pótlék intézményét, és helyébe a „rendszeres gyermekvédelmi támogatás” lépett. Ezt követően a családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Gyvtm.) 15–18. §-ai módosították e rendelkezéseket, és a „rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt” vezették be. A Gyvtm. indokolása kiemeli, hogy a módosítás alapvető indoka a rendszeres gyermekvédelmi támogatás költségvetési forrásainak a családi pótlékba történő beépítése volt. Mivel a rendszeres gyermekvédelmi támogatáshoz a Gyvt.-ben és más jogszabályokban meghatározott kedvezmény társult (pl. ingyenes, illetve kedvezményes étkeztetés, tankönyvtámogatás, tandíjtámogatás, kollégiumi térítési díj támogatása stb.), annak érdekében, hogy ezeket továbbra is igénybe vehessék a rászoruló gyermekek, került bevezetésre az új ellátási forma, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény. A jogosultság feltételeire vonatkozó rendelkezéseket legutóbb az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CXXI. törvény módosította.

E módosítások eredményeként a családtámogatás rendszere megváltozott, ezen belül az önkormányzat által folyósítható kiegészítő családi pótlékot – fix összegű pénzbeli támogatást – a Gyvt. 18. §-ában felsorolt többféle támogatási forma váltotta fel. A 19. §-ban a pénzbeli támogatás helyébe a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény lépett, amely étkeztetési és külön jogszabályban meghatározott egyéb kedvezményekre, továbbá a feltételek fennállása esetén a 20/A. §-ban meghatározott összegű egyszeri pénzbeli támogatásra jogosít. Emellett a 20/B. és 20/C. § szerint igényelhető kiegészítő gyermekvédelmi és óvodáztatási támogatás. Megváltoztak a gyermekvédelmi kedvezményre jogosultság feltételei, tartama.

A Gyer.-nek a „rendszeres gyermekvédelmi támogatás” fejezetcíme és az ehhez tartozó 65–68. §-a helyébe a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 315/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 46. §-a „rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság” fejezetcímet és új szabályokat léptetett, melyek több alkalommal módosultak, utoljára az egyes gyermekvédelmi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 275/2008. (XI. 21.) Korm. rendelet folytán. A Gyvt. 19–20. §-ában foglalt rendelkezések változása folytán a Gyer. támadott, végrehajtási jellegű szabályai is változtak;

a 65. § helyébe lépett új rendelkezés és az igényléshez benyújtandó 3. számú melléklet a kiegészítő családi pótlék helyébe lépő rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésére vonatkozik.

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról szóló 2002. évi XXXIII. törvény 1. §-a módosította a Cst. családtámogatási ellátások formáit tartalmazó 5. §-át, és a családi pótlékot, valamint az iskoláztatási támogatást is magában foglaló „nevelési ellátás” helyett a családi pótlékot vezette be. Új rendelkezés lépett a 11. § helyébe, és ennek (4) bekezdése arra adott felhatalmazást az Országgyűlésnek, hogy a családi pótlék összegének emeléséről döntsön.

Az Szt. 4. § (1) bekezdés *a)* pontja is jelentősen módosult, utoljára az egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVII. törvény 52. § (2) bekezdés *aa)* pontja folytán, amely érintette mind a jövedelemnek minősülő, mind az ebbe a körbe nem tartozó bevételek körét.

Az Alkotmánybíróság 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 vizsgálja, míg a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében az eljárást akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.]

Mivel a jelen ügyben előterjesztett indítvány utólagos normakontrollra irányult, valamint a családtámogatási rendszer megváltozása, a kiegészítő családi pótlék intézményének megszűnése folytán a Gyvt. 19–20/A. §-a, a Gyer. 65. § (1) és (3) bekezdése, 2. és 6. számú melléklete, a Cst. 11. § (3) bekezdése és az Szt. 4. § (1) bekezdés *a)* pontja tekintetében az elbírálás időpontjában hatályos jogszabályi szövegben az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma nem áll fenn, az Alkotmánybíróság a fenti rendelkezésekre vonatkozó indítványok tekintetében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. §-ának *a)* pontja alapján az eljárást megszüntette.

Az érdemi alkotmányossági vizsgálatot a Gyvt. 5. § *r)* pontjára és a Cst. 4 § *i)* pontjára folytatta le.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatát a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

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

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

2. A Jat. rendelkezése:

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

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

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

3. A Gyvt. vizsgált rendelkezése:

„5. § E törvény alkalmazásában

r) jövedelem: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.)

4. §-a (1) bekezdésének *a)* pontjában meghatározottak,”

4. A Cst. támadott szabálya:

„4. § E törvény alkalmazásában

i) jövedelem: az a személyi jövedelemadóról szóló törvényben adóköteles jövedelemként meghatározott – belföldről vagy külföldről származó – vagyoni érték, bevétel, amelynek havi összege meghaladja a mindenkori legkisebb munkabér összegét;”

A Cst. jelenleg hatályos rendelkezése:

„4. § E törvény alkalmazásában

i) jövedelem: az a személyi jövedelemadóról szóló törvényben adóköteles jövedelemként meghatározott vagyoni érték, bevétel, amelynek havi összege meghaladja a mindenkori legkisebb munkabér összegét;”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

A jövedelem fogalmát a Gyvt. 5. § *r)* pontja változatlanul, míg a Cst.-nek az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi XXVI. törvény 14. §-ával megállapított 4. § *i)* pontja közel azonosan tartalmazza.

Az indítvány szerint e rendelkezések azért sértik a jogbiztonságot, illetőleg az Alkotmánynak a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályát, mert nem tesznek eleget a normavilágosság követelményének. Ennek kapcsán azonban kizárólag arra hivatkozott, hogy egyik rendelkezés sem határozza meg – többek között taxatív felsorolással –, mi tekinthető jövedelemnek.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” (ABH 1992, 59, 65.) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot. [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]

A Gyvt. értelmező rendelkezése az Szt. jövedelem-meghatározására utal: utóbbi rendelkezés pedig egyfelől az Szja.tv. alapján határozza meg a bevételt, másfelől részletezi a jövedelembe be nem számítható, vagy azt csökkentő tényezőket. A Cst. az Szja.tv.-ben meghatározott adóköteles jövedelmet veszi alapul. Így mindkét értelmező rendelkezés taxatív felsorolás hiányában is világosan, egyértelműen fogalmaz, nem hordoznak olyan tartalmat, amely jogbizonytalanságot okozna.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által a Gyvt. és az Szt. összevetése tekintetében állított értelmezési nehézség, vagy ellentmondás sem áll fenn. Az Szt. 3. § (6) bekezdése a törvény hatálya alól kivonja a Gyvt. hatálya alá tartozó ellátásokat, amelyek kimondására azért volt szükség, mert utóbbi jogszabály is tartalmaz gyermekek után járó, szociális jellegű támogatásokat, így ezek elhatárolása indokolt. Ez azonban nem zárja ki az Szt. értelmező rendelkezései között szereplő jövedelem-fogalomnak a Gyvt. alá tartozó jogviszonyokra való adaptálását. Ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványi részt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az indítványozó a Jat. szabályainak megsértésével összefüggésben azt tekintette az Alkotmány 7. § (2) bekezdésébe ütközőnek, hogy a Gyvt. és a Cst. értelmező rendelkezéseiben szereplő utaló szabályok folytán párhuzamosak más, felhívott jogszabályok rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság a 496/B/1990. AB határozatában kimondta, hogy a Jat. „egyes rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása önmagában nem vezet az elfogadott törvény vagy egyéb jogszabály alkotmányellenessége megállapításához, hanem csak akkor, ha egyben az Alkotmány valamely szabályaiba ütközik. Az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének értelmében ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ez a rendelkezés azonban önmagában nem tette alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit.” [ABH 1991, 493, 496.] A Jat. megsértése csak akkor valósít meg alkotmány sértést, ha egyúttal alkotmányi rendelkezésbe is ütközik. A jelen ügyben nem volt megállapítható sem a Jat., sem az Alkotmányból

következő jogbiztonság követelményének sérelme. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2009. március 16.

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

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

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

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

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

936/D/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz és jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri azzal kapcsolatban, hogy a jogalkotó nem szabályozta törvényben a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 78. §-a 2000. január 1. és 2003. február 15. között hatályos szövegének alkalmazásával visszavont és módosított határozatok jogi sorsát, elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 78. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 11.056/2001/3. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz két indítványt nyújtottak be, amelyben az indítványozók a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 78. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend; ABK 2009. január, 3.) 28. §-a alapján egyesítette.

1. Az egyik indítványozó a Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 11.056/2001/3. számú ítélete kapcsán nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyben a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 78. §-ának 2000. január 1. és 2003. február 15. között hatályos szövege alkotmányellenességének megállapítását, valamint azt indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki a szabály konkrét ügyben való alkalmazásának tilalmát.

A Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság az 1962. évi 5. tvr.-re kihirdetett magyar-román szociálpolitikai egyezmény alapján 1998. november 17-én kelt 37–1072/98/17. számú határozatában rokkantsági nyugdíjat állapított meg az ügyfél részére.

A nyugdíjbiztosítási igazgatóság – miután megállapította, hogy az ügyfél Magyarországon munkaviszonnyal rendelkezett, ezért esetében az egyezmény rendelkezései alapján öregségi nyugdíj megállapításának lett volna helye – 37–01072/1998/41. sz. határozatával a korábbi határozatát visszavonta, az öregségi nyugdíjat megállapította, és a különbözet visszafizetésére kötelezte az ügyfelet.

Az ügyfél a határozat ellen fellebbezett, a másodfokú hatóság 37–01072–1998/45. számú határozatával a fellebbezést elutasította. Ezt követően az ügyfél a határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság a Tny. 78. §-ának az ítélet meghozatalakor hatályos rendelkezése, valamint az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 61. §-ában foglaltak együttes értelmezése alapján megállapította, hogy miután a hatóság egy éven túl vonta vissza határozatát, a határozat visszavonása jogsabálysértő. Ezért a 37–01072/1998/41. és a 37–01072/1998/45. számú határozatokat hatályon kívül helyezte. Az első fokú ítélet ellen a nyugdíjbiztosítási hatóság nyújtott be felülvizsgálati kérelmet.

A Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 17.M.1527/2000/10. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította.

Az ügyfél jogi képviselője ez ellen a határozat ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt.

A panaszban az indítványozó a Tny. 78. §-ának a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Tbt.) 19. § (4) bekezdése által megállapított 2000. január 1-jén hatályba lépett rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását kéri. A módosítást megelőzően a Tny. 78. §-a a következőképpen rendelkezett: „Ha az igény elbírálása, illetőleg a követelés érvényesítése után megállapításra kerül, hogy a bíróság által el nem bírált határozat (fizetési meghagyás) jogszabályt sért, vagy az igényt tévesen utasították el, illetve a nyugellátás vagy a követelés összegét tévesen állapították meg, a nyugellátást tévesen folyósították, akkor az illetékes nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a határozat (fizetési meghagyás) közlésétől számított öt éven belül a határozatot (fizetési meghagyást) módosítja, illetőleg visszavonja.” Ezt a szabályt a Tbt. 19. § (4) bekezdésével megállapított szövege úgy módosította, hogy az már „a határozat (fizetési meghagyás) közlésétől számított öt éven belül” szövegrészt nem tartalmazta.

Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabály, mivel határidő nélkül ad lehetőséget a nyugdíjbiztosítási szervnek arra, hogy a határozatát módosítsa, illetőleg visszavonja, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból következő jogbiztonság követelményét és ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény preambulumban, 18. § (1) bekezdésében, valamint 24. §-ának (1) bekezdésében foglaltakkal.

A 61/2002. (XI. 28.) AB határozat, illetőleg a 64/2002. (XII. 3.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság által a jogbiztonság követelményével kapcsolatos álláspontra hivatkozással rámutat arra, hogy a Tny. vitatott 78. §-a – „mivel széles teret enged a nyugdíjbiztosítás igazgatási szervei számára a határozataik időbeli korlát nélküli módosítására és visszavonására, ami a biztosítottak, mint a norma címzettjei körében a törvényhely működésének, illetőleg működtetésének kiszámíthatatlanságát és ezáltal tartós jogbizonytalanságban tartás érzetét keltheti; továbbá súlyosan sértheti a szociális biztonsághoz fűződő jogos érdekeiket” – ellentétes a jogbiztonság követelményével.

Az indítványozó álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság helytelen következtetésre jutott, minthogy a Tny. ezen alkotmányértő rendelkezésére alapította ítéletét, és nem volt figyelemmel arra, hogy az Áe. 3. § (6) bekezdésének c) pontja alapján társadalombiztosítási ügyekben az Áe. szubszidiáriusan – azaz eltérő különös eljárási hiányában – alkalmazandó, s így figyelmen kívül hagyta az Áe. 61. § (3) bekezdésében szabályozott 1 éves időbeli korlátot.

2. Ugyancsak a Tny. Tbt. 19. (4) bekezdése által módosított 78. §-ának alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte utólagos normakontrollra irányuló indítványában egy másik indítványozó is.

Álláspontja szerint, a visszavonás, módosítás időbeli korlátozás nélküli lehetősége sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből folyó

jogbiztonság és a szervezett jogok tiszteletben tartásának követelményét, továbbá az Alkotmány 70/A. §-ában és 70/E. §-ában foglalt rendelkezéseket.

Majd arra tekintettel, hogy az egyes szociális törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény (a továbbiakban: Sztm.) 77. §-a módosította a Tny. 78. §-át, és visszaállította a korábbi öt éves időbeli korlátot, az indítványozó kiegészítette indítványát, és azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az Sztm. 77. §-ával összefüggésben vizsgálja meg a szabályozás hiányosságait és állapítson meg alkotmányellenességet azért, mert nem tartalmaz rendelkezéseket a korábbi alkotmányértő szabályozás alapján hátrányt szenvedett nyugdíjasok helyzetének rendezésére. Az indítványozó álláspontja szerint a szabályozás hiányosságai miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 70/A. §-át sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1) Az Alkotmánynak az indítványok által hivatkozott szabályai:

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

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

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

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

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

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

2) A Tny. 78. §-ának a Tbt. 19. § (4) bekezdésével megállapított, 2000. január 1-től 2003. február 15-ig hatályban volt, az indítványozók által támadott rendelkezése:

„78. § Ha az igény elbírálása, illetőleg a követelés érvényesítése után megállapításra kerül, hogy a bíróság által el nem bírált határozat (fizetési meghagyás) jogszabályt sért, vagy az igényt tévesen utasították el, illetve a nyugellátás

vagy a követelés összegét tévesen állapították meg, avagy a nyugellátást nem, vagy téves összegben folyósították, akkor az illetékes nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a határozatot (fizetési meghagyást) módosítja, illetőleg visszavonja.”

3) A Tny. 78. §-ának a Sztm. 77. §-a által megállapított, 2003. február 15-én hatályba lépett rendelkezései:

„78. § (1) Ha az igény elbírálása, illetőleg a követelés érvényesítése után megállapításra kerül, hogy a bíróság által el nem bírált határozat (fizetési meghagyás) jogszabályt sért, vagy az igényt tévesen utasították el, illetve a nyugellátás vagy a követelés összegét tévesen állapították meg, illetőleg a nyugellátást nem, vagy téves összegben folyósították, akkor az illetékes nyugdíj-biztosítási igazgatási szerv a határozatot (fizetési meghagyást) módosítja, illetőleg visszavonja.

(2) A jogosult (kötelezett) terhére a határozat (fizetési meghagyás) módosításának, illetőleg visszavonásának csak a határozat (fizetési meghagyás) közlésétől számított 5 éven belül van helye.

(3) Az illetékes nyugdíj-biztosítási igazgatási szerv a határozatot (fizetési meghagyást) a (2) bekezdésben meghatározott időn túl is módosítja, illetőleg visszavonja, ha

a) a határozat (fizetési meghagyás) módosítására vagy visszavonására a jogosultnak (kötelezettnek) is felróható ok, így valótlan adatközlése, adatszolgáltatási, illetőleg bejelentési kötelezettségének elmulasztása, vagy annak késedelmes teljesítése miatt kerül sor, vagy

b) a határozatot (fizetési meghagyást) kibocsátó nyugdíj-biztosítási igazgatási szerv alkalmazottja a kötelezettséget a büntető törvénybe ütköző módon szegte meg, és ez a nyugdíj-biztosítási igazgatási szerv határozatát befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította.

(4) A (3) bekezdés a) pontja szerinti felróhatóságot a nyugdíj-biztosítási igazgatási szervnek kell bizonyítania.”

4) A Tny.-nek az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalakor hatályos, a határozat módosítását, visszavonását szabályozó rendelkezései:

„95. § (...)

(5) Ha a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv megállapítja, hogy a fellebbezéssel vagy a bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, döntését

a) az ügyfél javára korlátozás nélkül,

b) az ügyfél terhére egy ízben, a határozat közlésétől számított öt éven belül

ba) ha a nyugellátás jogalap nélküli megállapításáért a nyugellátásban részesülőt felelősség nem terheli, a módosítást vagy visszavonást elrendelő határozat keltét követő hónap első napjától,

bb) ha a nyugellátás jogalap nélküli megállapításáért a nyugellátásban részesülőt felelősség terheli, az ellátás megállapításának kezdő időpontjáig visszamenőlegesen módosítja vagy visszavonja.”

III.

1. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy van-e hatásköre a Tny. 2000. január 1-je és 2003. február 15-e között hatályos 78. §-ába foglalt jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – hatályos jogszabályi rendelkezés csak a konkrét normakontroll eseteiben, akkor képezheti alkotmánybírósági eljárás tárgyát, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés, azaz az eljárás az Abtv. 38. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján folyik. (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.; 570/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2737.)

Ezért, valamint arra tekintettel, hogy a vitatott szabály már az indítvány benyújtásakor sem volt hatályos, az Alkotmánybíróság a vitatott rendelkezés alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítványt az Ügyrend 29. § f) pontja alapján visszautasította.

2. Mivel alkotmányjogi panasz alapján hatályban nem lévő jogszabályi rendelkezés alkotmányossága érdemben vizsgálható, az Alkotmánybíróságnak azt megelőzően meg kellett állapítani, hogy a panasz megfelel-e az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott jogszabályi feltételeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat 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.] Ebből következően 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 figyelmen kívül kell hagyni. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján ez alól kivételt jelent, ha a kifogásolt alapjogsérelem a rendkívüli jogorvoslati eljárás során következik be. Az Alkotmánybíróság 41/1998. (X. 2.) AB határozatának rendelkező részében 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 határozat kézbesítésétől kell számítani. [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és a keresetet elutasította. Így a panaszban támadott jogszabály alkalmazására a rendkívüli jogorvoslati eljárásban került sor. A Legfelsőbb Bíróság ítéletét az indítványozó 2002. december 2-án vette kézhez, alkotmányjogi panaszát pedig az arra nyitva álló hatvan napos határidőn belül, 2002. december 27-én terjesztette elő.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 48. §-ában előírt formai követelményeknek megfelel.

Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasszal szemben az Abtv. által támasztott tartalmi követelményeknek.

Az indítvány azért támadja a Tny. vitatott szabályát, mert álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság helytelen jogértelmezésre alapította az ítéletét, amikor – az I. fokú bíróság ítéletében foglalt jogértelmezéstől eltérően – kizárólag a Tny. 78. §-ra alapította ítéletét, és részben sem volt figyelemmel a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 65/D. §-ának (1) bekezdésében rendeltetkekre, amely helyes megerősítését képezi az Áe. szubszidiárius tárgyi hatályát kifejező 3. § (6) bekezdésében rendeltetkeknek. Az indítványozó tehát alapvetően a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezésére tekintettel ítéli alkotmányellenesnek a Tny. 78. §-át.

Az Alkotmánybíróság a 277/D/1995. AB határozatában (ABH 2001, 780, 788.) megállapította, hogy az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság feladatául főszabályként a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát jelöli meg. Ezzel a feladat-meghatározással összhangban áll az Abtv. 48. §-ával szabályozott jogintézmény tartalma, amelynek megfelelően az alkotmánybírói eljárás középpontjában az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során is az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálata szerepel. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében csak azt vizsgálja, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály sérti-e az Alkotmány valamely rendelkezését. A jogszabály bírói alkalmazásának vizsgálatára és az eseti bírói döntés felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. [78/D/1993. AB határozat, ABH 1994, 904.; 1313/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 935.]

Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményének sérelmére alapítja az indítványát, ami annak a következménye, hogy a jogalkotó nem szabályozta, hogy a nyugdíjbiztosítási hatóság milyen határidőn belül jogosult határozatának módosítására. Az indítvány a módosítás lehetőségének alkotmányosságát nem vitatja, hanem egy azzal összefüggő garanciális rendelkezés hiányát sérelmezi, azaz a panasz a jogbiztonság sérelmére hivatkozással mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányul. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése

alapján az Alkotmányban biztosított alapvető jogok megsértése miatt lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, az alkotmányjogi panasz alapjog sérelem miatt benyújtható jogorvoslati eszköz. Az Alkotmánybíróság több határozatában is egyértelműen kimondta, hogy az egyedileg meghatározható, konkrét jogsérelemnek egy, az Alkotmányban foglalt alapjog sérelmében kell testet öltenie. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.; 1140/D/2006. AB végzés, ABK 2008. január, 127–128.] Ezért az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmányjogi panaszban alapjogi sérelmet kell állítani, a jogbiztonság absztrakt sérelmére hivatkozás nem alapozza meg a panasz érdemi vizsgálatát. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában alkotmányos alapjog sérelmére nem hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörei együttes gyakorlására vonatkozó álláspontját a 1105/D/2004. AB határozatban összegezte. (ABH 2005, 1316–1332.) Megállapította, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz és a bírói kezdeményezés azonosságára helyezve a hangsúlyt, a konkrét normakontrollra irányuló indítványok esetében következetesen kizárta, hogy alkotmányjogi panasz hatáskörben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. E döntéseiben rámutatott arra, hogy a szabályozás hiányossága miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv. 48. §-ából nem vezethető le, alkotmányellenes mulasztásra nem lehet panaszt sikerrel alapozni. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 736/D/2003. AB végzés, ABK 2008. december, 1763, 1764.; 786/D/2005, AB végzés, ABK 2008, december 1764, 1766.) Az 1044/B/1997. AB határozat kiemelte, hogy a konkrét normakontroll és a mulasztásos alkotmányellenesség együttes vizsgálatát kizáró ítélkezési gyakorlatot nem érinti, hogy egyes ügyekben az adott ügy speciális körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróság eltérő álláspontra helyezkedett. [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182.; 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, I. kötet, 566.]

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 11.056/2001/3. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. §-ában az alkotmányjogi panaszokkal szemben támasztott tartalmi követelményeknek, ezért azt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

3. Az egyik indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte amiatt, mert a jogalkotó nem szabályozta törvényben a Tny. 78. § 2000. január 1. és 2003. február 15. között hatályos szövege alapján visszavont és módosított határozatok jogi sorsát.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. E törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállnia. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotói feladat elmulasztása akkor állapítható meg, ha a jogalkotó jogalkotási kötelezettsége konkrét jogszabályi felhatalmazásból ered, vagy valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az Alkotmányból szükségszerűen következik a jogszabály megalkotásának kényszere. A jogalkotó szerv jogszabályalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles tehát eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 86.]. Az állam jogalkotói kötelezettsége – ahogy erre az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 227, 231.) rámutatott – következhet az Alkotmányból kifejezett rendelkezése nélkül is, ha valamely alkotmányos alapjog biztosítása ezt feltétlenül szükségessé teszi. [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.]

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy volt-e jogszabályi felhatalmazás alapján, vagy az Alkotmányból eredő jogalkotási kötelezettsége a jogalkotónak a 2000. január 1-je és 2003. február 15-e között a Tny. 78. §-a alapján visszavont és módosított határozatok jogi sorsának rendezésére.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs olyan törvényi rendelkezés, amely a jogalkotót ilyen tartalmú törvényi rendelkezés megalkotására kötelezné és ilyen jogalkotói kötelezettség közvetlenül az Alkotmányból sem vezethető le. Ezért az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. március 30.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

186/E/2003. 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 családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 7. §-ával és a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 40. § (6) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó első beadványában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapozva állította vizsgálni a jogalkotó mulasztását, amely szerint a közös szülői felügyelet lehetővé tétele ellenére sem engedi törvény, hogy a gyermek után járó ellátásokat és törvényes kedvezményeket, konkrétan a családi pótlékot és a családi adókedvezményt megosszák a szülők abban az esetben, ha házasságukat felbontják. Kérelmét konkrét példával támasztja alá, amely szerint a bíróság által jóváhagyott, az iskoláztatási támogatás megosztásáról rendelkező egyezség ellenére sem került sor a támogatás megosztására. Módosított indítványában úgy tartotta fenn kérelmét, hogy az Alkotmány 67. §-a, 70/A. §-a és 70/E. §-a tekintetében kérte vizsgálni azt: alkotmányos-e, hogy nem teszi lehetővé törvény a házasság felbontása esetén olyan tartalmú egyezség megkötését, amely szerint a családi pótlékot az egyik szülő igényelheti, a családi adókedvezményt pedig a másik szülő igényelheti.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„67. § (1) A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

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

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

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más

vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

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

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

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

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

2. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) szerint:

„7. § (1) Családi pótléokra jogosult

a) a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs, az a személy, aki a saját háztartásában nevelt gyermeket örökbe kívánja fogadni, és az erre irányuló eljárás már folyamatban van (a továbbiakban együtt: szülő), a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám, továbbá az a személy, akihez a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 72. §-ának (1) bekezdése alapján a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezték

aa) a még nem tanköteles,

ab) tankötelezettsége megszűnéséig a tanköteles,

ac) az általános iskolai, középiskolai, szakiskolai (a továbbiakban együtt: közoktatási intézmény) tanulmányokat folytató és a (2) bekezdésben megjelölt életkorú saját háztartásában nevelt gyermekre tekintettel;

b) a vagyonkezelői joggal felruházott gyám, illetőleg a vagyonkezelő eseti gondnok a gyermekotthonban, a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekre (személyre) tekintettel, amennyiben az aa)–ac) pontokban meghatározott feltételek valamelyike fennáll;

c) a Magyarország területén működő szociális intézmény vezetője az intézményben elhelyezett gyermekre tekintettel;

d) a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy, feltéve, ha utána tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak;

e) a gyámhivatal által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személy, amennyiben az ab)–ac) pontokban meghatározott feltételek valamelyike fennáll.

(2) A közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek után a családi pótlék annak a tanévnek a végéig jár, amelynek időtartama alatt betölti a 23. életévét.

(3) Az (1) bekezdés b) pontjában megjelölt gyám, illetőleg eseti gondnok a családi pótlékot gyámhatósági fenntartásos betétben vagy folyószámlán helyezi el. A szociális intézmény vezetője a jogosult személy után járó családi pótlékot az intézmény költségvetésétől elkülönítetten kezeli és biztosítja a személyre szóló felhasználást.

(4) Az (1) bekezdés, valamint a 12. §, a 20. § és a 23. § alkalmazása szempontjából saját háztartásban nevelt gyermeknek kell tekinteni azt a gyermeket (személyt) is,

a) aki átmeneti jelleggel tartózkodik a háztartáson kívül kül- és belföldi tanulmányai folytatása vagy gyógykezelése okán;

b) akit 30 napot meg nem haladóan szociális intézményben helyeztek el;

c) aki a szülő kérelmére átmeneti gondozásban részesül, vagy szülőjével együtt családok átmeneti otthonában [Gyvt. 49–51. §] tartózkodik.

(5) Ha a 16. életévét betöltött kiskorú szülő a saját háztartásában nevelt gyermekének gyámjával a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 77. §-ának (2) bekezdése szerint nem él egy háztartásban, a családi pótlékot a kiskorú szülőnek kell megállapítani és folyósítani.”

„10. § (1) Ugyanazon gyermek (személy) után járó családi pótlék csak egy jogosultat illet meg.”

3. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja.) így rendelkezik:

„40. § (2) Az összevont adóalap adójából a jogosult a kedvezményezett eltartott után családi kedvezményt érvényesíthet a (3)–(12) bekezdés, valamint a 42–43. §-ok rendelkezései szerint.

(...)

(6) A családi kedvezmény érvényesítésére jogosult az a magánszemély, aki a családok támogatásáról szóló törvény szerint családi pótlékra jogosult, továbbá a várandós nő és vele közös háztartásban élő házastársa. Nem jogosult azonban a családi kedvezmény érvényesítésére az a magánszemély, aki a családi pótlékot mint vagyonkezelői joggal felruházott gyám, illetőleg mint vagyonkezelő eseti gondnok a gyermekotthonban, a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekre (személyre) tekintettel kapja, valamint a szociális intézmény vezetője, ha a családi pótlékot az intézményben elhelyezett gyermekre (személyre) tekintettel kapja.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. 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 alapján mulasztásban megnyilvánuló alkot-

mányellenesség 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, ha 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 az alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.] Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.] A szabályozás hiányos tartalmából eredő alkotmányvétséget mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán kell, hogy alapuljon. [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.]

2. Az indítványozó nem hivatkozik olyan Alkotmányból levezethető feltétlen jogalkotási kötelezettségre, amely kifejezetten előírná, hogy a gyermek után járó egyes támogatási formák és az adórendszerben érvényesített családi kedvezmény igénylői – a felek megegyezése alapján – egymástól elkülöníthetők legyenek. Az indítványozó elsődlegesen az Alkotmány 67. §-ának sérelmét állítja amiatt, hogy törvényi szabályozás hiánya nem teszi lehetővé a bíróság előtt olyan tartalmú egyezség kötését, amelyben a felek elkülönítve meghatározzák a családi pótlék és a családi adókedvezmény érvényesítésére jogosult személyeket.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 67. §-a kapcsán kifejtette: „Ez a család és gyermek, és ifjúságvédelemmel kapcsolatos általános követelményeket és állami feladatok fennállását fogalmazza meg. Az ebbe a körbe eső kedvezmények feltételrendszerének jogi szabályozása önmagában nem alkotmányellenes azért, mert nem minden igényt elégít ki, illetőleg, mert a költségvetési időszakonként eltérő feltételek mellett nyújtja a kedvezményeket.” (254/D/1991. AB határozat, ABH 1991, 802, 803–804.)

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 67. § (1) bekezdése az, amelyből a szülői felügyelet közvetlenül levezethető. Mint arra az Alkotmánybíróság már a tartás kérdéskörében is rámutatott ez a szabály a szülőknek a gyermekkel kapcsolatos alkotmányos kötelezettségeit szabja meg. E kötelezettségek: a gyermek védelme és a róla való gondoskodás. Közelebbről pedig a gyermek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődésének biztosítása. Tehát mindaz a szülői felügyeletet jelenti, ami e kötelezettségek teljesítését szolgálja. A szülői felügyelet ezért elsődlegesen kötelesség, s csak ebből az alkotmányos alapkötettségéből folyik a szülő felügyeleti jogosultsága.” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 528.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a családi pótlékra való jogosultságnál annak előírása, hogy azt a gyermeket a saját háztartásában nevelő szülő igényelheti, éppen arra szolgál, hogy a gyermek megfelelő ellátását biztosítsa. Az Alkotmány 67. §-ából nem következik olyan jogalkotási kötelezettség, amely a jelenlegi garanciális feltételek – különösen az igénylő személy és a gyermek közös háztartásban való élésének feltétele – csökkentését írná elő, vagy lehetővé tenné. Hasonlóképpen: az Szja. 40. § (6) bekezdése azt írja elő, hogy az érvényesítheti a családi kedvezményt, aki családi pótlékra jogosult. A feltételek tekintetében a családi pótlék-jogosultságra való utalás ebben az esetben is elősegíti az Alkotmány 67. §-ában foglalt garanciák érvényesülését: azt a célt, hogy a gyermekhez legközelebb lévő igénylő legyen jogosult az állam által nyújtott kedvezmények érvényesítésére, ezáltal a gyermek megfelelő fejlődésének biztosítására.

Az indítványozó az Alkotmány 67. §-ának sérelmét látta abban, hogy a Csjt. 72. § (2) bekezdésében foglaltak – t. i. a házasság felbontása esetén egyik szülőnél elhelyezett gyermek esetén a szülők kérelmére a bíróság elrendelheti a közös szülői felügyeletet vagy ilyen tartalmú szülői egyezséget jóváhagyhat – ellenére sem biztosít lehetőséget a Cst. vagy az Szja. a családi pótlékra való jogosultság és a családi adókedvezményre való jogosultság elkülönítésére. Különélő szülők esetén a szülői felügyeletet az gyakorolja, akinél a bíróság a gyermeket elhelyezte (a szülők ilyen tartalmú egyezségét jóváhagyta), s tekintettel arra, hogy ez a szülő él együtt a gyermekkel, a családi pótlékra való igényjogosultság is őt illeti meg. Az Szja. 40. § (6) bekezdése alapján ugyanez a szülő érvényesítheti a gyermek után az egyéb törvényi feltételek megléte esetén járó családi adókedvezményt is. Az Szja. 40. § (9) bekezdése értelmében: „A családi kedvezmény ugyanazon kedvezményezett eltartott után egyszeresen érvényesíthető, azonban a jogosult a vele közös háztartásban élő házastársával, élettársával – amennyiben a gyermeket nevelő egyedülálló családi pótlékát az élettársak egyike sem veszi igénybe – az adóév végén megoszthatja azt (ideértve azt az esetet is, ha a családi kedvezményt a jogosult egyáltalán nem tudja érvényesíteni), feltéve, hogy a megosztás tényéről az adóbevallásukban nyilatkozatot adnak és egymás adóazonosító jelét feltüntetik.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem sérti az Alkotmány 67. §-át, a gyermek védelmé-

nek állami kötelezettségét, hogy – bár az együttélő szülők esetében törvény megengedi – különélő szülők esetén az Szja. 40. § (6) bekezdése annak a szülőnek teszi lehetővé a családi adókedvezmény érvényesítését, amely szülő a gyermeket háztartásában neveli. A fentebbiek szerint ez összhangban van a gyermek mindenek felett álló érdekével, hiszen a gyermekével együttélő szülő tudja leginkább a gyermek jólétének előmozdítására fordítani az igényelt támogatásokat és egyéb kedvezményeket. Nem áll ezzel ellentétben az sem, hogy a bíróság közös szülői felügyeletet rendelhet el (ilyen egyezséget hagyhat jóvá), a közös szülői felügyelet ugyanis pusztán azt jelenti, hogy a Csjt. 71. § (2) bekezdésében meghatározott jogokat (a kiskorú gyermek gondozása, nevelése, vagyona kezelése, valamint törvényes képviselőjének joga és kötelessége, továbbá a gyámnevezésnek és a gyámságból való kizárásnak joga) továbbra is együttesen, egyetértésben gyakorolják a különélő szülők.

A gyermeket azonban a közös szülői felügyelet megállapítása mellett is az egyik szülőnél helyezi el a bíróság, aki a családi pótlék és egyéb kedvezmények érvényesítésére arra való tekintettel lesz jogosult, hogy a gyermeket saját háztartásában neveli.

Ez azonban a fentiek szerint nem hogy ellentétes lenne az Alkotmány 67. §-ával, hanem éppen előmozdítja a gyermek érdekei védelmének – a családi pótlék és egyéb kedvezmények hasznosulásának – fokozottabb érvényesülését. Mivel a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogát megfelelően biztosítja a Cst. 7. §-ában és az Szja. 40. § (6) bekezdésében előírt feltétel, vagyis, hogy más feltételek mellett az a szülő jogosult családi pótlék igénylésére, illetve családi adókedvezmény igénybevételeire, aki a gyermeket háztartásában neveli, nem áll fenn olyan helyzet, hogy ezen alapjog érvényesítéséhez szükséges garanciák hiányoznának.

A Csjt. alapján a bírósági gyakorlat ismeri annak lehetőségét is, hogy megegyezésük alapján a különélő szülőknél oly módon helyezi el a kiskorú gyermeket, hogy azonos időt tölt egyik, illetve másik szülőnél. Közös szülői felügyeletben történő megállapodásnál ilyen esetben szintén csak az egyik szülő igényelheti a családi pótlékot és a családi adókedvezményt. Ebben az esetben sincsen azonban olyan jogalkotási kényszer, amely a gyermek alkotmányosan védett érdekei védelmében lehetővé tenné a kedvezmények egymástól való elválasztását, mivel ilyen esetre csak a szülők kifejezett megegyezése alapján kerülhet sor, ez pedig feltételezi, hogy a kedvezmények gyermek számára legkedvezőbb igénylése tárgyában is meg tudnak egyezni. E tekintetben rámutat az Alkotmánybíróság, hogy az állam által biztosított támogatások és egyéb kedvezmények a gyermek javát szolgálják, így a szülők úgy kötelesek eljárni azok igénylése tárgyában, ahogy az a leginkább alkalmas a gyermek megfelelő fejlődésének biztosítására, az ahhoz való hozzájárulásra. A szülők attól sincsenek elzárva, hogy egymás között olyan megállapodást kössenek, amely a gyermek javát közös megítélésük szerint a leginkább szolgálja. Amennyiben pedig a gyermek

elhelyezésének fentebb írt – közös megegyezésen alapuló – feltételei megváltoznak, a bíróság elrendelheti a gyermek elhelyezésének megváltoztatását (Csjt. 72/A. §), ekkor a fentebb elemzett főszabály érvényesül, vagyis az érvényesítheti az igényeket, akinél a gyermeket a bíróság elhelyezte.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 67. §-a tekintetében a jogalkotói mulasztás alkotmányellenessége megállapításának egyik feltétele sem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. és 70/E. §-a tekintetében nem terjesztett elő alkotmányjogi érveket az általa állított mulasztás alátámasztására, ezért ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló indítványt.

Budapest, 2009. március 24.

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

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

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

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

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

62/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 76/C. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja, egyebekben az indítványokat visszautasítja.

Indokolás

1. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) egyes rendelkezéseivel kapcsolatban harminchat indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság az indítványok tartalma szerint össze nem tartozó részeit elkülönítette, a tárgyak szerint azonos ügyeket pedig az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján külön-külön egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Mt. 76/C. § (4) bekezdésével kapcsolatos utólagos normakontrollra irányuló indítványokat egyesítette, és bírálta el egy eljárásban.

2. Az indítványok szó szerint egyező kérelme szerint az Mt. 76/C. § (4) bekezdésében foglaltak azzal, hogy nem minősíti munkaszerződés módosításnak, ha a munkáltató munkavégzés helyéül szolgáló székhelye vagy telephelye megváltozik, indokolatlan előnyben részesíti a munkáltatót. Ellentétben áll továbbá a munkaszerződés módosítására vonatkozó Mt. 82. § (1) bekezdésében foglaltakkal, amely a munkaszerződés módosítását csak a felek közös megegyezésével teszi lehetővé. Ezért az indítványozók álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét.

3. A vitatott szabály az indítványok benyújtása óta módosult; a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosításáról szóló 2002. évi XIX. törvény 4. §-a alapján 2002. szeptember 1-jével új szöveggel van hatályban. Mivel a módosítás nem érintette az indítványozók által kifogásolt részeket, az Alkotmánybíróság az indítványokat érdemben a hatályos szabály alapján bírálta el.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügyi, valamint a gazdasági miniszter véleményét; ezek szerint az Mt. 76/C. § (4) bekezdésében foglaltak nem sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezése:

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

2. Az Mt. indítványok benyújtásakor hatályban volt 76/C. § (4) bekezdése:

„A munkaszerződést nem kell módosítani, ha a munkavállaló munkavégzési helye a munkáltató székhelyének, telephelyének megváltozása miatt módosul, kivéve, ha a

változás a munkavállaló számára személyi, családi vagy egyéb körülményeire, így különösen a munkavégzés feltételeire, az utazás időtartamára, illetve költségére tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel jár.”

3. Az Mt. indítványok elbírálásakor hatályos, indítványokkal érintett rendelkezései:

„76/C. § (4) Amennyiben a munkáltató székhelyének, telephelyének megváltozása miatt a munkavállaló munkavégzésének helye módosul, a munkaszerződést módosítani kell, ha

a) a változás következtében a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje másfél, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállaló esetében – a megváltozott munkaképességű munkavállaló által igénybe vett közlekedési eszközzel – egy órával növekszik, vagy

b) a változás a munkavállaló számára személyi, családi vagy egyéb körülményeire, illetve költségeire tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel jár.”

„82. § (1) A munkáltató és a munkavállaló a munkaszerződést csak közös megegyezéssel módosíthatja.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság már egyik korai határozatában megállapította, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magában véve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának.” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), ABH 1991, 175, 176.] Az indítványozó érvelése szerint a két törvényi rendelkezés között ellentmondás áll fenn, ezáltal sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogállamiság, és ez a helyzet alkotmányellenességet eredményez. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt is megállapította, hogy „A törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik tör-

vényhely alkalmazásával kell eljárni.” (Abh., ABH 1991, 175, 176.)

2. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányértés előfeltételeként azt vizsgálta, hogy az Mt. 76/C. § (4) bekezdése és az Mt. 82. § (1) bekezdése között fennáll-e az ellentmondás. Ennek eldöntéséhez az Alkotmánybíróság röviden áttekintette az indítványozók által érintett két jogszabályi rendelkezés tartalmát.

A munkáltató és a munkavállaló között létrejövő munkaviszony tartalmát (a felek jogait és kötelezettségeit) egyrészt a munkaviszonyra vonatkozó jogszabályok (az Mt. és egyéb jogszabályok), továbbá a kollektív szerződés és a munkaszerződés együttesen határozzák meg. Ebből következően a munkaviszony tartalmát a munkaszerződés módosítása, a kollektív szerződés és a jogszabály változása is módosíthatja. Ugyanakkor a „módosítás” és a „módosulás” nem azonos, mivel a munkaszerződés módosulásakor a felek akaratától függetlenül, jogszabály vagy kollektív szerződés változása alapján módosul a munkaszerződés. Az Mt. 82. §-a a munkaszerződés módosítására vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. Az (1) bekezdése rögzíti, hogy a munkáltató és a munkavállaló a munkaszerződést csak közös megegyezéssel módosíthatja, azaz a munkaszerződés módosításához minden esetben a felek megegyezése szükséges. A felek megegyezésükkel a munkaszerződés bármely tartalmi elemét (az írásba foglalt munkaszerződés kötelező és diszpozitív tartalmi elemeit is) megváltoztathatják, továbbá tartalmát tetszésük szerint újabb elemekkel bővíthetik.

Bizonyos esetekben maga az Mt. ír elő a munkáltató számára kötelező rendelkezéseket a munkaszerződés módosítására. Ilyen rendelkezéseket tartalmaz az indítványozók által kifogásolt Mt. 76/C. § (4) bekezdése, amely abban az esetben teszi kötelezővé a munkaszerződés módosítását, ha a munkáltató székhelyének, telephelyének megváltozása miatt a munkavállaló munkavégzésének a helye módosul (ez akár állandó, akár változó munkavégzési helyek esetében lehetséges) és a változás következtében a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje másfél, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállaló esetében – a megváltozott munkaképességű munkavállaló által igénybe vett közlekedési eszközzel – egy órával növekszik [a) pont]. Kötelezővé teszi a munkaszerződés módosítását abban az esetben is, ha a munkáltató székhelyének, telephelyének megváltozása miatt a munkavállaló munkahelyének módosulása a munkavállaló számára személyi, családi vagy egyéb körülményeire, illetve költségeire tekintettel aránytalan és jelentős sérelemmel jár [Mt. 76/C. § (4) bekezdés b) pont]. Tény, hogy az Mt. jelenleg hatályos rendelkezése szerint a munkáltató székhelyének és telephelyének megváltozása önmagában nem teszi kötelezővé a munkaszerződés felek közötti mó-

dosítását, hanem azt további, a fentiekben ismertetett vagylagos feltételek fennállásához köti. Ugyanakkor ez nem eredményezi az Mt. 82. § (1) bekezdésének sérelmét. Ugyanis az Mt. előbbiekben ismertetett, a 76/C. § (4) bekezdés a) és b) pontjaiban foglaltak kötelező rendelkezései önmagában nem eredményezik a munkaszerződés módosítását, mivel az említett rendelkezések kizárólag a módosításhoz teremtenek jogi alapot, azaz, bár kötelezővé teszik a felek számára a szerződésmódosítást, a munkaszerződés módosítását ténylegesen nem hozhatják és nem is hozzák létre; ahhoz ugyanis elengedhetetlen a felek megegyezése, ennek hiányában a munkaszerződés nem módosul. A munkaszerződést (lásd: BH 1992. 610.) és a munkaszerződés-módosítást még a munkaügyi bíróság sem hozhatja létre.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság szerint az Mt. 76/C. § (4) bekezdése nem ellentétes az Mt. 82. § (1) bekezdésével, ezért erre hivatkozással semmilyen alkotmányellenesség nem állapítható meg.

3. Az indítványozók érvelése szerint az Mt. 76/C. § (4) bekezdése indokolatlan előnyben részesíti a munkáltatót azzal, hogy nem minősíti munkaszerződés módosításnak, ha a munkáltató munkavégzés helyéül szolgáló székhelye vagy telephelye megváltozik.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése alapján 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 alkotmányértést fennállónak véli. Az indítvány e feltételeknek nem felel meg, ugyanis az indítványozók nem jelölték meg, hogy az általuk sérelmezett rendelkezés az Alkotmány mely rendelkezését és milyen alkotmányos indokkal sérti.

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat ebben a részükben – mint érdemi elbírálásra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. március 30.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

478/E/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 674. § (1) bekezdésével összefüggően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérő indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 674. § (1) bekezdésben szabályozott, az örökség visszautasítását lehetővé tevő rendelkezéssel kapcsolatban kéri mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Nézete szerint az a körülmény, hogy a Ptk. nem rendelkezik az örökségről való „lemondás” feltételeiről, veszélyezteti az alkotmányos jogérvényesítést. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire utalva álláspontja szerint a mulasztás következtében sérelmet szenved a normaszöveggel szemben az értelmezhető normatartalomra vonatkozó alkotmányos követelmény. A mulasztás következtében fennálló alkotmányellenességet ezért az indítványozó a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság, azaz az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltak sérelmében látja.

II.

Az indítvány elbírálása során figyelembe vett jogszabályi rendelkezések.

Az Alkotmány rendelkezése:

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

A Ptk. hivatkozott rendelkezése:

„674. § (1) Az örökös az öröklés megnyílta után az örökséget visszautasíthatja. Az államot mint törvényes örököst az örökség visszautasításának joga nem illeti meg.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságról 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a jogalkotó

szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata lehetővé teszi a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását abban az esetben is, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát ugyan teljesítette, azonban ennek során olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek alkotmányellenes helyzetet idéztek elő [22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 196.]. Az Alkotmánybíróság 35/2004. (X. 6.) AB határozatában az alábbiakban összegezte az Abtv. 49. § (1) bekezdésében szereplő „jogalkotói mulasztás” és „alkotmányellenes helyzet” egymáshoz való viszonyára vonatkozó álláspontját: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása tehát önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968–969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani.” (ABH 2004, 504, 508.)

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a normavilágosság a jogbiztonság alapvető eleme, a normaszövegnek minden esetben meg kell felelnie a jogbiztonság követelményének. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat idevágóan a következőket tartalmazza: „[a]z Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.)

Az Alkotmánybíróságnak a 10/2003. (IV. 3.) AB határozatában elvégzett összegzése rámutatott arra, hogy a jogbiztonságnak része a világos, felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára (ABH 2003, 130, 135.).

Alkotmányértésnek 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 fogyatékos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.).

3. Az örökség visszautasítása az örökös egyoldalú jognyilatkozata, amelyben az örökös kifejezésre juttatja azon szándékát, hogy nem kíván a hagyatékból részesedni, nem kíván örökölni. Az örökség visszautasítása folytán (következtében) az örökös kiesik az öröklésből (Ptk. 600. §), tehát lényegében úgy kell tekinteni, mint azt a személyt, aki az örökös előtt meghalt. Az örökség visszautasítása az egyén döntési, cselekvési autonómiájának része, tekintettel arra, hogy szándéka ellenére – általában és főszabályként – senki nem válhat polgári jogi jogviszonyok alanyává, kiváltképp nem válhat tulajdonosá. Az örökössé válás ugyanakkor nem eredményezheti az örökös korábbi vagyonának csökkenését sem; a hagyatéki tartozásokért való felelősség szabálya szerint ugyanis az örökös a hagyatéki tartozásokért a hagyatéktárgyaival és annak hasznaival (*cum viribus*) felel a hitelezőknek, amennyiben a követelés érvényesítésekor a hagyatéktárgyai vagy hasznai nincsenek az örökös birtokában, annyiban az örökös öröksége erejéig (*pro viribus*) tartozik felelősséggel [Ptk. 679. § (1) bekezdés]. Az örökség visszautasításának bármely feltételhez való kötése – amit az indítványozó a jogalkotó mulasztásaként jelöl meg – lényegében az örökös adott esetben negatív tartalmú döntésének korlátozását jelentené. Ez az eseteleges korlátozás azonban az egyén döntési, cselekvési autonómiájának összefüggésében újabb alkotmányossági aggályokat vetne fel.

Az örökség visszautasításának feltételhez való kötésére vonatkozóan a jogalkotónak jogszabályi kötelezettsége nem áll fenn, ilyenre egyébként az indítványozó maga sem hivatkozik.

Az alkotmányellenességet illetően az indítvány a normavilágosság követelményének sérelmét, ebből következően a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság sérelmét állítja. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Ptk. 674. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés egyértelmű és világos, a jogi norma címzettjei és a jogalkalmazó számára felismerhető és kiszámítható normatartalmat hordoz.

Mindennek alapján az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre való indítványozói hivatkozást nem találta megalapozottnak, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2009. március 16.

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

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

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

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

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

1141/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 26. § (8) bekezdésének, valamint 40. §-ának – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított – alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 26. § (6) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, 70/I. §-ával összefüggésben előterjesztett alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 40. § (1) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 70/E. §-a és 70/I. §-a tekintetében fennálló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) 26. § (6) bekezdésének „felső határa pedig az így megállapított összeg kétszeresével” szövegrésze, valamint 40. § (1) bekezdésének a „valamint végkielégítés, jubileumi jutalom, a betegszabadság idejére adott díjazás, személyi jövedelemadó köteles természetbeni juttatás [kivéve az Szja tv. 69. § (10) bekezdése szerinti reprezentáció, üzleti ajándék címén nyújtott természetbeni juttatást], étkezési hozzájárulás, üdülési hozzájárulás és a munkaviszony keretében biztosított cégautó adójának 25 százaléka után” szövegrésze alkotmányellenessége megállapítását és „törlését”, vagyis megsemmisítését indítványozta, mert e rendelkezések – véleménye szerint – az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 70/A. § (1) bekezdését, 70/E. §-át és 70/I. §-át sértik.

A munkaadói és a munkavállalói járulék alapját összevetve azt sérelmezte, hogy „a jogalkotók különbséget tesznek a jogosultságok és kötelezettségek között, (...) ezért bizonyos személyeket megfosztanak befizetéseiken alapuló jogaitól, valamint a munkaadókat a munkavállalóktól

eltérő alapú fizetési kötelezettségekkel terhelik.” Az Ft. korábban hatályos rendelkezéséhez képest a munkaadókat és a munkavállalókat terhelő járulék terhesebb lett, „a befizetési kötelezettség végtelen felső értékhatárú”. Az Ft. 26. § (6) bekezdése – annak ellenére, hogy a törvény egyik célja a munkanélküliség esetére szóló szociális biztonság-hoz szükséges ellátás nyújtása – indokolatlanul maximálja a járadék összegét, amelynek mértéke méltánytalanul alacsony, ami „önmagában is megmutatja a hátrányos megkülönböztetési célt.”

2. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Ft.mód.) átfogóan alakította át a munkanélküliek ellátási rendszerét, a munkaerő-piaci képzések támogatását.

Az Ftlmód. 6. §-a az Ft. 26. §-át megelőző, a „Munkanélküli járadék mértéke” alcím helyébe az „Álláskeresési járadék mértéke” alcímet, valamint a 26. § helyébe új rendelkezést léptetett. A munkanélküli járadékot az álláskeresési járadék váltotta fel, amelynek jogosultsági feltételei szigorodtak. Az új rendszer nem csupán nevében, de feltételeiben is változott: az álláskeresési járadék igényléshez szükséges megelőző munkaviszony 200 napról 365 napra emelkedett, annak alapját és mértékét a 26. § (4)–(8) bekezdése tartalmazta. A járadék minimumát és maximumát nem az öregségi nyugdíjhoz viszonyítottan határozta meg, hanem a kötelező legkisebb munkabérré vetítve, amelynek következtében a megelőzően hatályos jogszabályi rendelkezések szerinti felső határ 44 000 forint helyett 68 400 forint lett.

Az Ft.-nek a munkaadói járulékra vonatkozó, az indítványozó által támadott 40. § (1) bekezdését, egyben a munkavállalói járulékot szabályozó 41. §-át a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXII. törvény 1. § (1) bekezdése módosította úgy, hogy a munkaadói járulék alapja a társadalombiztosítási járulék alapulvételével 3 százalékos, míg a 41. §-ban meghatározott 1,5 százalékos mértékű munkavállalói járulék alapja az egészségbiztosítási járulék. Így a támadott rendelkezés más alapokra helyezte a járulékfizetést, és a kifogásolt szövegrészt már nem tartalmazza.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.] Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma – a munkanélküli járadék felső határa, illetőleg a munkaadói és a munkavállalói járulék alapjának eltérése tekintetében – a vitatott szabályozás hatályos szövegével kapcsolatosan változatlanul

fennáll, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot a hatályos szabályozás tekintetében végezte el.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

„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. Az Ft. támadott rendelkezései:

„26. § (6) A munkanélküli járadék összegének alsó határa megegyezik az öregségi nyugdíj – a munkanélküli járadékra való jogosultság kezdő napján hatályos – legkisebb összegének 90 százalékaival, felső határa pedig az így megállapított összeg kétszeresével. A munkanélküli járadéknak a megszüntetését követő 90 napon belül történő ismételt megállapítása esetén alsó határként az öregségi nyugdíjnak a korábbi jogosultság kezdő napján hatályos legkisebb összege 90 százalékat kell figyelembe venni. Ha az (1)–(3) bekezdés szerinti átlagkereset a munkanélküli járadék alsó határánál alacsonyabb, a munkanélküli járadék az átlagkeresettel megegyező összeg.”

„40. § (1) A munkaadó a munkavállaló részére munkaviszonya alapján kifizetett és elszámolt bruttó munkabér, illetmény (kereset), valamint végkielégítés, jubileumi jutalom, a betegszabadság idejére adott díjazás, személyi jövedelemadó köteles természetbeni juttatás (kivéve az Szja tv. 69. § (10) bekezdése szerinti reprezentáció, üzleti ajándék címén nyújtott természetbeni juttatást), étkezési hozzájárulás, üdülési hozzájárulás és a munkaviszony keretében biztosított cégautó adójának 25 százaléka után 3 százalékos munkaadói járulékot köteles fizetni.”

3. Az Ft.-nek az ügy elbírálásakor hatályos szövege:

„26. § (8) Az (5) bekezdés szerinti első szakaszban az álláskeresési járadék összegének alsó határa megegyezik a kötelező legkisebb munkabér – az álláskeresési járadékra való jogosultság kezdő napján hatályos – összegének 60 százalékaival, felső határa pedig az így megállapított összeg kétszeresével. Az álláskeresési járadéknak a megszüntetését követő 90 napon belül történő ismételt megáll-

lapítása esetén alsó határként a kötelező legkisebb munkabéreknek a korábbi jogosultság kezdő napján hatályos legkisebb összege 60 százalékát kell figyelembe venni.”

„40. § A munkaadó a munkavállaló után a társadalombiztosítási járulékalap alapulvételével 3 százalék munkaadói járulékot köteles fizetni.”

III.

Az indítvány az Flt. 26. § (8) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, illetőleg 70/E. § (1) bekezdése, továbbá az Flt. 40. §-nak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmére alapított alkotmányellenessége tekintetében nem megalapozott.

1. Az Flt.mód. folytán a munkanélküli járadék helyébe lépett, részben azonos funkciójú álláskeresési járadék tekintetében az Flt. 26. § (8) bekezdése tartalmaz felső határt. Az indítványozó e tekintetben azzal érvelt, hogy a rendelkezés a munkavállalókat megfosztja a befizetéseiken alapuló jogtól, a járadék maximálása és indokolatlanul alacsony mértéke a szociális biztonsághoz való jogot, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti, valamint jogbizonytalanságot eredményez.

Az Alkotmánybíróság – az indítványt értelmezve – elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a munkavállalói járulék fizetésével ellentételezett álláskeresési járadék, mint „vásárolt jog” megvonása.

Az Flt. 8. § (6) bekezdésének c) pontja, illetőleg (7) bekezdésének c) pontja kötelezi a munkaadót és a munkavállalót – az álláskeresők támogatásának biztosítására – járulékfizetésre. Az Flt. 39. § (1)–(3) bekezdése értelmében az elkülönített állami pénzalapként létrehozott Munkaerőpiaci Alap egyik feladata az álláskeresők támogatásának biztosítása, amely célra szolidaritási alaprészt különít el, ebből fedezi az álláskeresési járadékot is. A Munkaerőpiaci Alapnak csak egyik bevételi forrása a fentiekben említett járulék, ezen felül azonban más, többek között központi költségvetési támogatásban, uniós forrásokból is részesül. Az Flt.mód. indokolása rámutatott, hogy egy vegyes típusú, biztosítási és szociális elemeket is tartalmazó járadékrendszer jött létre, amelyben a szociális biztonság javítása mellett erősödött a biztosítási elv. Így az álláskeresők számára fizetett támogatások esetében mind a szociális, mind a biztosítási elemek jelen vannak.

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggésben mutatott rá arra, hogy olyan szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének, vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálható el. Azokban a jogviszonyokban pedig, ahol a biztosítási elemnek nincs szerepe, a jogbiztonság alapján kell megítélni az ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát. [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 194–195.]

Az indítványozó az Alkotmány 13. § (1) bekezdésére nem hivatkozott, míg a járadék összecszerűségére, maximalására vonatkozó rendelkezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben nem áll. 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 elutasította.

Az indítványozó véleménye szerint az Flt.-nek a munkanélküli (jelenlegi szabályozás szerint álláskeresési) járadék felső határára vonatkozó rendelkezése az Alkotmány 70/E. § – az indítvány tartalmából következően – (1) bekezdését is sérti.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében a szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 162, 163.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.] Az állam ezen kötelezettségének azáltal tesz eleget, hogy megszervezi és működteti a társadalombiztosítást és a szociális ellátórendszert. Az állami kötelezettség csak a megélhetéshez szükséges minimális szint vonatkozásában áll fenn [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 192.], a szociális juttatások, támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja ugyanis alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének a függvénye, az Alkotmányból ezek nagyságára és módjára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg. (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 804.) Ezért a támadott rendelkezés nem ütközik az Alkotmány 70/E. §-ába, amiért az Alkotmánybíróság ezen indítványi részt elutasította.

2. Az Flt. 40. §-a tekintetében az indítványozó azt tartotta az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek, hogy a munkaadókat terhelő járulék alapja különbözik a munkavállalókéétól.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egymással összehasonlítható helyzetben lévők között alkalmazott olyan különbségtétellel szemben nyújt védelmet, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka. Ebből következően nem minden különbségtétel alkotmányellenes, hanem arra tekintettel fogalmazza meg a diszkrimináció tilalmát, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49.] A megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, kivéve, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–79.] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs

ésszerű indoka, tehát önkényes. [16/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]

Az adott szabály kizárólag a munkavállalókra tartalmaz rendelkezést, akikre nézve azonosan állapítja meg a járulékmértékét. A munkaadók nem tartoznak azonos csoportba a munkavállalókkal, más jogosultságok illetik meg, és más kötelezettségek terhelik az Ft. alkalmazásában is.

Ezért a támadott rendelkezés nem valósít meg diszkriminációt, így az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is elutasította az indítványt.

IV.

Az Ft. 26. § (6) bekezdése tekintetében az indítványozó nem indokolta meg, hogy a járadékra jogosultak milyen okból, kikhez képest szenvednek hátrányos megkülönböztetést, illetőleg miért sérti az Alkotmány 70/I. §-át. Ugyancsak nem tartalmaz az indítvány az Ft. 40 § (1) bekezdése tekintetében semmiféle indokot az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 70/E. §-ával és 70/I. §-ával összefüggésben.

Az indítvány e tekintetben nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fenti követelmények hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban érdemben nem bírálható el, ezért azt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. március 23.

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

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

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

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

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

706/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCI. törvény 44. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának a helyi idegenforgalmi adóról szóló 47/2002. (XII. 20.) Ök. rendelete 3. § (2) bekezdésével összefüggésben – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére alapított – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának a helyi idegenforgalmi adóról szóló 47/2002. (XII. 20.) Ök. rendelete 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság K.27.022/2005/8. számú jogerős ítéletével kapcsolatban benyújtott, a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának a helyi idegenforgalmi adóról szóló 69/1995. (XII. 21.) Ök. rendelete 7. § (3) bekezdésével összefüggésben – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának a helyi idegenforgalmi adóról szóló 47/2002. (XII. 20.) Ök. rendelete 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

1. A szállodát üzemeltető indítványozó terhére az adóhatóság jogerős határozatával 1999–2002. évekre végzett idegenforgalmi adóellenőrzés során adóhiányt, adóbírságot és késedelmi pótlékot állapított meg, mert nyilvántartásai a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának –2002. december 31-ig hatályos – a helyi idegenforgalmi

adóról szóló 69/1995. (XII. 21.) Ök. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7. § (3) bekezdésében foglalt követelményeknek nem feleltek meg, így a nem igazolt vendégéjszakák alapján az adómentességre jogosultsága nem volt megállapítható. A Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság K.27.022/2005/8. számú jogerős ítéletével az indítványozó adóhatározat felülvizsgálata iránt előterjesztett keresetét elutasította. Megállapította, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 30. § (1) bekezdés a) pontja szerint az idegenforgalmi adó alanya az a magánszemély, aki az önkormányzat illetékességi területén a vendégéjszakát eltölti, a 34. § értelmében pedig az adó beszedésére a kereskedelmi szálláshely üzemeltetője köteles, akinek az adót akkor is meg kell fizetnie, ha annak beszedését elmulasztotta. A Htv. 31. §-a tartalmazza a magánszemélyt megillető idegenforgalmi adómentesség eseteit. Annak igazolása, hogy a mentességre jogosult, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: új Art.) 99. § (2) bekezdése alapján az üzemeltetőt terheli, e kötelezettségnek azonban az indítványozó nem tett eleget. Bizonylatai nem feleltek meg az Ör.-ben foglaltaknak: a bejelentőlapok nem tartalmazták a tartózkodás időtartamát, az érkezés vagy távozás dátumát, a vendég – adómentességét megalapozó – születési adatait, a számlák hiányosan lettek kiállítva. Így nyilvántartásai nem voltak alkalmasak az adómentesség megállapítására, de egyéb okirattal sem igazolta, hogy a vendégek közül ki volt jogosult adómentességre. Ezek hiányában az adóhatóság jogszerűen járt el, amikor nem fogadta el az adómentesnek feltüntetett vendégéjszakákat. A jogerős ítéletet a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság, hatályában fenntartotta.

Az indítványozó az Ör. 7 § (3) bekezdése tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozta, mert álláspontja szerint az önkormányzat a Htv. 43. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás ellenére nem alkotta meg az adózó nyilvántartásaira vonatkozó részletes eljárási szabályokat, a támadott rendelkezés csupán az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 33. § (1) bekezdésében foglaltakat tartalmazza. Így az Ör.-ben „nincs tételes jogi rendelkezés arról, (...) hogy az adómentesség igénybevétele esetén milyen adatszolgáltatásra kötelezheti az adó beszedésére kötelezett (...) a magánszemélyt, azaz milyen dokumentumokat köteles, illetve jogosult elfogadni tőle, (...) hogy az eljáró hatóság a rögzített adatok valóságáról meggyőződhesen.” Mivel nem világos és egyértelmű a szabályozás, sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelménye, valamint a „jogforrási hierarchia” szabálya.

Ezzel egyidejűleg utólagos normakontroll keretében is kérte a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Az indítványozó a fenti kérelmeket a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság K.27.022/2005/8. számú jogerős ítéletével összefüggésben alkotmányjogi panaszként is elő-

terjesztette, ugyanazon indokokra utalva. Egyben kérte az Ör. támadott rendelkezésének a konkrét ügyben történő alkalmazhatósága kizárását.

Kiegészített indítványában az indítványozó a régi Art. 33. § (1) bekezdése és az új Art. 44. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérte, mert e rendelkezések keretjellegűek, és „diszpozitivitásuk miatt az idegenforgalmi adó esetén megvalósuló speciális adójogi jogviszonyra történő alkalmazás során a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos alapjogot valamint a törvényes adózás és adóztatás alapelvét egyaránt sértik.”

2. Az Ör.-t a 47/2002. (XII. 20.) Ök. rendelet (a továbbiakban: Ör1.) 2003. január 1-jétől hatályon kívül helyezte. Az Ör1. 3. § (2) bekezdése továbbra is tartalmazza az Ör. támadott rendelkezésének első mondatában foglaltakat. A régi Art.-t az új Art. 180. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte, azonban a támadott 44. § (1) bekezdése ugyanazt a szöveget tartalmazza, mint a régi Art. 33. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.], továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. (137/B/1991. AB végzés, ABH 1992, 456, 457.)

A fentiekre tekintettel a jelen ügyben az alkotmányjogi panasz kapcsán vizsgálandó volt a hatályon kívül helyezett Ör. rendelkezése, míg az utólagos normakontroll keretén belül, illetőleg a mulasztás megállapítására irányuló indítvány folytán az Ör1. 3. § (2) bekezdése, valamint az új Art. 44. § (1) bekezdése, mert utóbbi rendelkezések vonatkozásában az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a szabályozás hatályos szövegével kapcsolatosan változatlanul fennáll.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

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

2. Az új Art. rendelkezése:
„44. § (1) A jogszabályban előírt bizonylatot, könyvet, nyilvántartást – ideértve a gépi adathordozón rögzített adatokat is – úgy kell kiállítani, illetve vezetni, hogy az az adó alapjának, az adó összegének, a mentességnek, a ked-

vezménynek, a költségvetési támogatás alapjának és összegének, továbbá ezek megfizetésének, illetve igénybevételeinek megállapítására, ellenőrzésére alkalmas legyen.”

3. Az Ör1. vizsgált szabálya:

„3. § (2) Az adóbeszedésre kötelezettnek olyan nyilvántartást kell vezetnie, hogy az az adó alapjának, az adó összegének és a mentesség jogcímének megállapítására, ellenőrzésére alkalmas legyen.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság az Ör1. 3. § (2) bekezdése vonatkozásában a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, illetőleg az új Art. 44. § (1) bekezdése tekintetében alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványokat érdemben vizsgálta, és azokat nem találta megalapozottnak.

1.1. Az indítvány szerint a jogalkotó mulasztott, mert hiányzik a tételes szabályozás a tekintetben, hogy a vendégéjszakát eltöltött magánszemély az idegenforgalmi adómentességre való jogosultságát a szállásadó milyen módon dokumentálja. Az Ör1. rendelkezése így nem világos, nem egyértelmű.

Az Abtv. 49. §-ának (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor áll fenn, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.].

Az Ör1. valóban nem sorolja fel, hogy konkrétan milyen módon kell a nyilvántartást vezetni, milyen adatokat kell az adózónak feltüntetnie, azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez nem idézett elő alkotmányellenes helyzetet.

Az Alkotmánybíróság a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy 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 Htv. III. fejezetének 2. pontja (30–34. §-a) tartalmazza az idegenforgalmi adókötelezettségre, az adó alanyára, alapjára, a beszedésére kötelezetre és a mentességre vonatkozó rendelkezéseket. A Htv. 43. § (1) bekezdése értelmében a helyi adóval kapcsolatos eljárásban az e törvényben és az adózás rendjéről szóló törvényben foglaltakat kell az ott írt eltérésekkel alkalmazni, de a (3) bekezdés le-

hetőséget biztosít az önkormányzatnak, hogy a helyi adóval kapcsolatosan az Art.-ben nem szabályozott eljárási kérdésekben rendeletet alkosson. Az Ör1. megalkotásakor hatályos régi Art. 33. § (1) bekezdése a bizonylat és könyv vezetésével, a nyilvántartással kapcsolatban az adózóval szemben azt a követelményt támasztotta, hogy azok az adómentesség, adókedvezmény igénybevételeinek megállapítására, ellenőrzésére alkalmas legyenek. A 33. § (2) bekezdés a) pontja általánosságban utalt a bizonylat, a könyv és a nyilvántartás kiállításával kapcsolatosan a könyvvezetés, a számvitel szabályaira, míg a (2) bekezdés b)–d) pontjai azokat a részletszabályokat tartalmazták, amelyek az adóalap, az adómentesség, az adókedvezmény, az adó, a költségvetési támogatás megállapítása végett a számviteli, könyvvezetési, bizonylati rend általános előírásaihoz képest sajátosak. A régi Art. ezzel kapcsolatos indokolása hangsúlyozta, hogy a nyilvántartások vezetésének az adózásban kiemelkedő jelentősége van. E rendelkezéssel azonos tartalmú az adózás rendjéről szóló – 2004. január 1-jétől hatályos – új Art. 44. §-a. A bizonylat és igazolás kiállítására, megőrzésére mindkét törvény további szabályokat tartalmaz.

Miután a Htv. csak az adózás rendjéről szóló törvényben nem szabályozott eljárási kérdésekben adott lehetőséget az önkormányzatnak egyes eljárási kérdések rendezésére, a régi és új Art. pedig a bizonylatokra, a könyvvezetésre, a nyilvántartásra kogens szabályokat tartalmaz, az Alkotmánybíróság megítélése szerint azáltal, hogy az Ör1. nem tételesen határozta meg, hogy az adóalany nyilvántartásaiban konkrétan milyen adatokkal igazolja az adómentességre jogosultságát, nem sérti a jogbiztonság követelményét. Ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére alapított ezen indítványt elutasította.

1.2. Az indítványozó az új Art. 44. § (1) bekezdését azért tartotta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek, mert a szabály keretjellegű. Az Alkotmánybíróság utal az 1. pontban kifejtettekre, vagyis a kifogásolt rendelkezés a generális szabályt tartalmazza, azonban a további bekezdésben, illetőleg ezzel összefüggő más rendelkezésekben foglalt részletszabályokkal együtt egyértelműen meghatározza az adózó (adókedvezményt igénybe vevő) kötelezettségeit.

Ezért az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is elutasította az indítványt.

2. Az indítványozó az Ör. támadott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását utólagos normakontroll keretében is kérte. Az Alkotmánybíróság az Ör. helyébe lépett Ör1. tekintetében folytatta le az alkotmányosság vizsgálatát.

Az indítványozó kérelmét azonban a szabályozási hiányosságán kívül – amely a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megokolására szolgált – egyéb érvekkel nem támasztotta alá. Ugyancsak nem indokolta a jogforrási hierarchia sérelmét sem.

Az indítvány e tekintetben nem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek,

amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban érdemben nem bírálható el, ezért azt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság az Ör.-rel összefüggésben, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és utólagos normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz tekintetében először azt vizsgálta, hogy fennállnak-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltételei.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az alkotmányjogi panasz formai követelményeinek megfelel, mert az indítványozó a jogerős ítéletet 2005. július 6-án vette kézhez, beadványa a fenti határidőben, július 25-én érkezett az Alkotmánybírósághoz.

3.1. A jogbiztonság sérelmére alapított, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának tartalmi feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be. Ezt a feltételt összevetve az Abtv.-nek a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességről szóló 49. §-ában foglalt rendelkezésével, a valamely szabályozás hiányára, mint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértékre alapított indítvány – fősabályként – nem bírálható el alkotmányjogi panaszként. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 197/D/2000. AB határozat, ABH 2006, 1286, 1291.) Ugyanakkor 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 gyakorlata szerint a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának. Azokat az alkotmányjogi panaszokat azonban, 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. (1140/D/2006. AB végzés, ABK 2008. január 127, 128.; 404/D/2004. AB végzés, ABK 2008, 1049, 1050.)

A jelen ügyben az indítványozó nem hivatkozott az Alkotmányban foglalt valamely alapjogának megsértésére, az alkotmányjogi panaszt kizárólag a jogbiztonság követelményének, a jogforrási hierarchiának a sérelmére alapította, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kért megállapítani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a fentiek szerint nem tesz eleget az alkotmányjogi panasz tartalmi követelményeinek, ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

3.2. Az Ör. támadott rendelkezésének megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt -indokolás hiányában – az Abtv.-ben meghatározott követelményeknek ugyanabból az okból nem felel meg az, mint a 2. pontban megjelölt indítvány. Ezért az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján utasította vissza.

Mivel az alkotmányjogi panaszt érdemben nem bírálta el, mellőzte a rendelkezésnek a konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának megállapítását.

Budapest, 2009. március 17.

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

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

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

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

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

730/D/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. számú melléklete 8. 14. pontja 2007. december 31-ig hatályban volt „bárkinek” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó 2005. augusztus 1-jén a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 1. számú melléklete 8. 14. pontja „bárkinek” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte.

Ennek lényeges tartalma szerint a természetbeni juttatások közül adómentes a kifizető által üzletpolitikai (reklám) célból, „bárkinek” azonos feltételekkel és módon, nyilvános körülmények között adott kedvezmény, árengedmény, visszatérítés, termék, szolgáltatás; a nem ilyen természetbeni juttatás azonban – pl. ha a kifizető üzletpolitikai (reklám) célból nem „bárkinek” ad terméket – nem adómentes.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság a 4.K.20.344/2005/12. szám alatt hozott, 2005. június 8-án kézbesített ítéletével lezárt ügyben ezt az alkotmányellenes jogszabályt alkalmazta. Az indítványozó szerint ugyanis az Alkotmány 70/I. §-a kizárja azt, hogy adófizetési kötelezettség keletkezzék olyan tárgy átadásával, amely nem jelent vagyoni előnyt, jövedelmet az átvevő számára; a meg sem szerzett jövedelem adóztatása ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával, mivel ha nem keletkezik jövedelem, akkor nem járulhat ahhoz közteher sem.

Az indítványra okot adó konkrét ügyben azt állapították meg, hogy az indítványozó az üzletfeleinek adott át meghatározott termékeket (pl. asztali naptárt).

2. A támadott rendelkezést 2008. január 1-jétől módosította az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 35. §-a. A módosítás értelmében a természetbeni juttatások közül adómentes a kifizető által üzletpolitikai (reklám) céllal magánszemélyek széles körében nyilvánosan meghirdetett kampány keretében, a juttatás feltételének megfelelő magánszemély számára adott árengedmény, visszatérítés vagy áru, szolgáltatás vásárlásához kapcsolódó más kedvezmény.

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

Az Szja tv. támadott rendelkezése konkrét esetben való alkalmazása folytán az Alkotmánybírósághoz az Abtv. 48. §-ában foglaltaknak megfelelő alkotmányjogi panasz érkezett, ezért a kifogásolt rendelkezésnek az alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány érintett szabályai szerint:

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

2. A támadott rendelkezés szerint:

„1. számú melléklet az 1995. évi CXVII. törvényhez

Az adómentes bevételekről (...)

8. A természetbeni juttatások közül adómentes: (...)

8.14. a kifizető által üzletpolitikai (reklám) célból, bárkinek azonos feltételekkel és módon, nyilvános körülmények között adott kedvezmény, árengedmény, visszatérítés, termék, szolgáltatás, ha az

a) nem tartozik a nyeresémből származó jövedelemre vonatkozó rendelkezések hatálya alá,

b) nem vetélkedő és nem verseny díja, valamint a termék megismertetése, forgalmának növelése céljából adott áruminta, ha az nem tartós használatra rendelt dolog, és mennyisége nem éri el a kereskedelemben forgalmazott/forgalmazható legkisebb mennyiséget;”

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a 821/B/1990. AB határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 70/I. §-ának rendelkezése egyrészt kötelezettséget ír elő az egyének számára az állam tevékenységének, intézményei működésének fedezetét szolgáló közcélú befizetések teljesítésére, másrészt feljogosítja az államot a közcélú befizetések törvényi szintű előírására. Ezek közé a közcélú befizetések közé tartoznak az adók és az illetékek (ABH 1994, 481,

486.). „Az állam szabadsága igen nagy abban a kérdésben, hogy az adófizetés kiindulópontjaként mely gazdasági forrást választja ki, és ennek alapján mit választ ki adótárgynak” (620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.).

A 448/B/1994. AB határozatában az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a jogalkotás szabadsága az adófizetés kiindulópontjaként szolgáló gazdasági forrás kiválasztása és az adótárgynak ennek alapján történő meghatározása során nem korlátlan, a közteherviselést előíró alkotmányos szabály értelmében annak a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia (ABH 1994, 724, 727.).

Ugyanezt állapította meg az Alkotmánybíróság a házi-pénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásában meghozott határozatában, nevezetesen: az adó kizárólag addig tekinthető alkotmányos eszköznek, amíg az alkotmányi rendeltetésének megfelelő célt (arányos közteherviselés) szolgálja, és az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között marad [61/2006. (XI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 674, 681.].

A jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés – Alkotmány 70/I. §-ában foglalt – alkotmányi korlátja valamennyi adónem esetében egyaránt érvényesülő alkotmányi korlát, melynek érvényesülését a konkrét adójogi szabályozás összes sajátosságára, így különösen annak az adóalap megállapítására vonatkozó rendelkezései alapján egyedileg (esetenként) kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak. Ezt az álláspontot erősítette meg az Alkotmánybíróság legutóbb a 8/2007. (II. 28.) AB határozatában is (ABH 2007, 148, 162.).

2. A természetbeni juttatások adórendszerbeli kezelése 1994. január 1-jétől változott meg alapjaiban. A változások lényege volt, hogy a törvény pontosította a természetbeni juttatás fogalom-meghatározását; meghatározta, mi nem minősül annak és rendelkezett azokról a juttatásokról is, amelyek ezek közül adómentesek [lásd: a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény, 7. § (1) bekezdés 4. pont]. A törvény kimondta, hogy minden más természetbeni juttatás a magánszemély bevétele, amelynek egésze jövedelem; a természetbeni juttatás bevételeinek pedig azt az értéket kell tekinteni, amelyet a magánszemély a termék, a szolgáltatás piaci értékéből a kifizetőnek nem térít meg. A törvény kimondta, hogy az adóköteles természetbeni juttatás után az adót a kifizető fizeti meg.

A jogalkotó az Szja. tv. 69. §-ában változatlanul adóköteles jövedelemnek minősíti a természetbeni juttatásokat, ezek között a reprezentációt, az üzleti ajándékot, az ingyenesen vagy kedvezményesen átadott terméket. A természetbeni juttatás után az adót a kifizető a juttatás időpontjában állapítja meg, és az adózás rendjéről szóló törvénynek a kifizetőre irányadó rendelkezései szerint vallja be és fizeti meg.

Az Alkotmánybíróság már vizsgálta természetbeni juttatásról szóló rendelkezések alkotmányellenességét, s a magáncélú telefonhasználatral összefüggésben adóköteles bevételre vonatkozó szabályokat támadó indítványokat – ezek között azt, amely kifogásolta, hogy a számlaértékből telefonszolgáltatás esetében 20 százalékos számított adóköteles bevételnek – elutasította (824/B/2006 AB határozat, ABH 2006, 1913.).

Az Alkotmánybíróság egy másik ügyben arra mutatott rá, hogy a természetbeni juttatásra vonatkozó rendelkezések a kifizetők számára biztosítják a döntési jogot abban a kérdésben, hogy kívánna-e adózási kötelezettséget keletkeztető természetbeni juttatást nyújtani vagy sem; az a kifizető tehát, aki a törvény ismeretében a természetbeni juttatás nyújtása mellett dönt, a döntéssel egyben az adófizetési kötelezettséget is magára vállalja [5/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 997, 55, 63.], ezért nem ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával, hogy az adó fizetésére a kifizető – s nem az a személy, akinél a jövedelem keletkezik – köteles.

Az, hogy egyes természetbeni juttatások az átvevő számára értéket jelentő voltuktól függetlenül adókötelesek a kifizetőnél, nem a jelen ügyben támadott szabályból, hanem más szabályokból következnek. Ezeket a szabályokat a jelen indítvány nem érinti. A jelen ügyben ezért nem kellett állást foglalni arról, hogy a természetbeni juttatások adóztatásánál figyelemmel kell-e lennie a törvényhozónak arra az Alkotmány 70/I. §-a alapján, hogy az a személy, akinek a természetbeni juttatást adják, a szóban lévő juttatást jövedelemnek, megszerzett vagyoni értéknek tekinteti-e vagy sem.

Az Szja. tv. 1. számú melléklete 8. 14. pontja kifogásolt szövegrésze csupán arról szól, hogy milyen feltételek teljesülése esetén adómentesek a kifizetőnél bizonyos természetbeni juttatások. Az indítványozó ezeknek a feltételeknek az indítványra okot adó konkrét esetre vonatkoztatott értelmezését, a „bárki” szónak a megyei bíróság döntésében megjelenő jelentéstartalmát vitatja. Ez a rendelkezés, amely adómentesség feltételéről szól, az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt kötelezettséggel nincs összefüggésben. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2009. március 3.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

915/D/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 82. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Gazdasági Versenyhivatal által Vj-60/2006. számon hozott végzések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 70. § (1) bekezdésének alkalmazásával összefüggésben alkotmányos követelmény kimondására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 82. § (1) bekezdésének, a versenyfelügyeleti eljárás során hozott végzések elleni jogorvoslatról rendelkező előírásának megsemmisítését, és alkalmazása tilalmának kimondását kéri. Alkotmányos követelmény kimondását is kéri az indítványozó a Tpv. 70. § (1) bekezdésében foglalt, a hivatalból elrendelt versenyfelügyeleti vizsgálatról szóló rendelkezés azon szabályának alkalmazása tekintetében, amely szerint a vizsgálatot elrendelő végzésben meg kell jelölni azokat a körülményeket és magatartásokat, amelyek miatt az eljárás megindult.

Az indítványozó előadta, hogy a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2006. május 5-én kelt végzésével versenyfelügyeleti eljárást indított ellene a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmának feltételezett megsértése miatt, ezt követően pedig 2006. szeptember 28-ai végzésében az elrendelt vizsgálatot az indítványozó által tanúsított egyéb magatartásokra, illetőleg gyakorlatra is kiterjesztette.

Az indítványozó álláspontja szerint az ellene folytatott eljárás, valamint a GVH-nak a versenyfelügyeleti eljárások hivatalból történő elrendelésére és a vizsgálatok kiterjesztésére vonatkozó gyakorlata törvény- és alkotmány-sértő, amely gyakorlat folytatására a Tpv. kifogásolt sza-

bályozása ad lehetőséget. Nézete szerint a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamisággal és a jogorvoslatához való joggal ellentétes a Tpv.-nek a jogorvoslatot szabályozó 82. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezése, amely szerint a vizsgálónak, illetve az eljáró versenytanácsnak az eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt maga a törvény megengedi. Kéri továbbá az indítványozó az Alkotmánybíróságtól, hogy a jogbiztonság és az egyes jogalkalmazói eljárások alkotmányossága érdekében fogalmazzon meg alkotmányos követelményt a versenyfelügyeleti vizsgálatot hivatalból elrendelő végzés – közelebbről az eljárásra okot adó körülmények és magatartások – tekintetében, vagyis a Tpv. 70. § (1) bekezdésének második mondatában foglaltak alkalmazásával összefüggésben.

II.

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

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

2. A Tpv. indítvány által érintett rendelkezései:

„70. § (1) A vizsgáló végzéssel vizsgálatot rendel el olyan tevékenység, magatartás vagy állapot észlelése esetén, amely e törvény rendelkezéseit sértheti, feltéve, hogy az eljárás a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik, és a közérdek védelme az eljárás lefolytatását szükségessé teszi. A végzésben meg kell jelölni azokat a körülményeket és magatartásokat, amelyek miatt az eljárás megindult.”

„82. § (1) A vizsgálónak, illetve az eljáró versenytanácsnak az eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt e törvény megengedi. A jogorvoslati kérelem előterjesztésének a végzésben foglaltak foganatosítására, az eljárás folytatására – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – halasztó hatálya nincs. A jogorvoslati kérelmet az ügyfél, illetve akire nézve a végzés rendelkezést tartalmaz, a végzés közzétételétől számított nyolc napon belül terjesztheti elő.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panaszra vonatkozóan a törvényben előírt feltételeknek.

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 jogséremlé 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 határozat, 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 szolgáló 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 – főszabályként – 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. (1492/B/2007. AB végzés, ABK 2008. június, 1061.)

Jelen ügyben az indítványozó által alkotmányjogi panasszal támadott végzések a versenyfelügyeleti eljárás megindításáról, illetve kiterjesztéséről rendelkeznek. Egy eljárás megindításáról rendelkező határozat önmagában értelemszerűen nem eredményezi az Alkotmányban biztosított jogok sérelmét, és természetesen semmiképp nem tekinthető az ügy érdemében hozott határozatnak. Következésképp az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panaszra vonatkozó, az Abtv. 48. §-ában foglalt feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. Az indítványozó álláspontja szerint a Tpv. támadott rendelkezései az alaptalan hatósági eljárások indítását korlátozó, garanciális jellegű szabályozás fogyatékosága, és a jogorvoslati jog kizárásának együttes hatása következményeként nem adnak megfelelő lehetőséget annak megakadályozására, hogy a magánautonómiát a közérdek miatt jelentősen korlátozó vizsgálati intézkedéseket alap-

talánul is alkalmazhassák. Nézete szerint mindez ellentétes a jogbiztonság követelményével, így a szabályozás sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében és 57. § (5) bekezdésében foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

A jogbiztonság elvének értelmezése során az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozta, hogy 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 hiányára. (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nemcsak a túlzottan általános (elvontan) megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét. [87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABK 2008. június, 867.]

A Tpv.-nek az indítvány által megsemmisíteni kért 82. § (1) bekezdése a jogorvoslati lehetőségről rendelkezik. Ebben a vonatkozásban tartalma egyértelmű és kiszámítható, semmiféle olyan megfogalmazásbeli és tartalmi problémát nem vet fel, amely a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság bármiféle sérelmét eredményezhetné. A támadott jogszabályhely alkotmányellenességére vonatkozóan az indítványozó érvelését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben az Alkotmánybíróság ebből következőleg nem találta megalapozottnak.

Az Alkotmánybíróság jelentős számú határozatában, igen sokféle szempontból foglalkozott már a jogorvoslati jog alkotmányos tartalmával. Ennek során leszögezte, hogy tartalma szerint a jogorvoslatihoz 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, annyit jelent, 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 a testület 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 – azt 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.].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja: a Tptv. 82. § (1) bekezdésében meghatározott, a jogorvoslati lehetőséget szabályozó rendelkezés nem ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésben foglaltakkal, a törvényhozónak nincs az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből következő kötelezettsége arra, hogy minden egyes hatósági határozat ellen külön jogorvoslatot biztosítson. Az egyes – közbenső – határozatok elleni fellebbezés lehetőségének kizárása azonban nem jelenti feltétlenül a jogorvoslati lehetőség generális kizárását, az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltak sérelmét. A versenyfelügyeleti eljárásban hozott érdemi határozat a Tptv. 83. §-a szerint bíróság előtt megtámadható, amely eljárás során a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek a közigazgatási perekre vonatkozó szabályai az irányadók. Az ügy érdemében hozott határozat esetében tehát a jogorvoslat mindenképp biztosított, és ezen jogorvoslat során van lehetőség a GVH határozatának, így adott esetben az eljárás megindítását elrendelő végzés jogszerűségének vitatására is. Mindezek alapján az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

3. Az indítványozó a Tptv. 70. § (1) bekezdés második mondatában foglalt rendelkezés alkalmazásával összefüggésben alkotmányossági követelmény kimondását is kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alkotmányos követelményt elsősorban a normakontroll keretében, kivételesen mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában lefolytatott eljárás keretében, a norma megsemmisítését, illetőleg a jogalkotóhoz jogalkotási kötelezettsége teljesítése érdekében intézett felhívást kiváltó döntésként alkalmazza. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176.]

Az Abtv. 21. §-a alapján az indítványozók csak az Abtv. 1. §-a szerinti eljárások kezdeményezésére jogosultak. (545/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1304, 1312–1313.) Tekintettel arra, hogy alkotmányos követelmény megfogalmazása iránt önálló indítvány az Abtv. 1. §-ában foglaltak szerint nem terjeszhető elő, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint, az Ügyrend 29. § c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. március 17.

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

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

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

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

993/B/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 22. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést az Alkotmány 50. § (3) bekezdése vonatkozásában elutasítja, egyebekben pedig visszautasítja.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz érkezett kezdeményezésében a bíró a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek (a továbbiakban: Be.) a bíró kizárására vonatkozó 22. §-a alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte. Álláspontja szerint az elnök, illetve az elnökhelyettes kizárására alapított, a bíróságot érintő kizáró ok sérti a bírák elmozdításának tilalmát kimondó Alkotmány 48. § (3) bekezdését, a bírói függetlenséget tartalmazó 50. § (3) bekezdését, és az alkotmányos jogszabályok kötelező erejére vonatkozó 77. § (2) bekezdését.

Részletes indokolásában azt fejtette ki, hogy a támadott rendelkezés ellentétes a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), illetve a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) egyes rendelkezéseivel – mint „alkotmányos jogszabályokkal”. Alkotmányjogi összefüggésekre csupán az Alkotmány 50. § (3) bekezdése tekintetében hivatkozott. Fejtegetése szerint a vitatott Be. szabály dehonesztálónan azt sugallja, hogy a bírósági vezetőknek valamely, a törvényben felsorolt kizáró ok kapcsán történő érintettségekor a bíróságra beosztott bírák függetlensége megkérdőjelezhető. E mellett a Be. által követett megoldás „sérti a törvényes bírótól való elvonás tilalmát”, az ésszerű időn belüli elbírálás követelményét, a törvény előtti egyenlőséget és a bizonyítékok szabad mérlegeléséhez való jogot.

II.

Az indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„48. § (...)

(3) A bírákat tisztségükből csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.”

„50. § (...)

(3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

„77. § (...)

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

2. A Be. rendelkezése:

„22. § Nem járhat el az ügyben – a Legfelsőbb Bíróság kivételével – az a bíróság, amelynek elnökével, illetve elnökhelyettesével szemben a 21. § (1) bekezdésének a)–c) pontjában meghatározott kizáró ok merült fel.”

III.

Az indítvány részben megalapozatlan, részben pedig érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban már több ízben rámutatott, hogy a pártatlan bírósághoz való jog a tisztességes eljárás érvényesülését biztosító olyan alkotmányos alapjog, amely a terhelt iránti előítélet-mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben [először: 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346–347.]. A pártatlan bíráskodás alapvető garanciája az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt bírói függetlenség is, amely az ítélezési tevékenység során a bíró külső és a bírói szervezeten belüli befolyásmentességét biztosítja [pl. 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 153.; 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 225.].

A döntések részletesen vizsgálták a pártatlan bírósághoz való jog tartalmát is. Ennek keretében az Alkotmánybíróság – összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett egyezmény 6. cikk. 1. pontjára épülő gyakorlatával – rámutatott, hogy: a fair eljárás követelménye és a bíró pártatlanságának összefüggése kettős mércén keresztül ítéendő meg. A szubjektív teszt keretében vizsgálendő az eljáró bíró személyes magatartása, azaz hogy volt-e az eljárás során „olyan megnyilvánulása, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni.” Az objektív megközelítés pedig „annak vizsgálata, hogy függetlenül a bíró személyes magatartásától, a folyamodónak volt-e jogos, indokolt, objektíve igazolható oka a pártatlanság hiányának feltételezésére.” [részletesen: pl. 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346 – 348.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108–110.]

2. A büntetőeljárásra vonatkozóan az Alkotmánybíróság a 17/2001. (VI. 1.) AB határozatban elemezte a kizáró okok természetét és eljárásjogi rendeltetését. Megállapította, hogy az abszolút és a relatív kizáró okok egymásra épülő rendszere intézményes biztosítékai annak, hogy az Alkotmányban foglalt pártatlan eljárás követelménye az egyes ügyekben maradéktalanul érvényesüljön. A kizáró okok két csoportja közötti különbségtétel a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. tc. óta hagyományosan arra épül, hogy az abszolút kizáró okok a bíró objektív helyzetéből következő olyan, megdönthetetlen törvényi vélelmek, amelyek fennállásakor csak a kizáró okként szolgáló tény valósága vizsgálható; míg a relatív kizáró ok esetén e mellett a bejelentés alapjául szolgáló körülménynek a bíróra gyakorolt hatása is elemzendő (ABH 2001, 222, 224–227.).

A Be. támadott rendelkezése az abszolút kizáró okok kategóriájába tartozik. Az itt nevesített körülmények fennállásakor a kívülálló számára a bíró pártatlansága objektí-

ve megkérdőjelezhetővé válhat, még akkor is, ha szubjektíve nem áll fenn elfogultság. A vizsgált rendelkezés figyelemmel van arra, hogy a kizáró okok megállapításakor nem csupán a büntetőeljárás törvény szabályai irányadók, hanem a bírói szervezet felépítéséből származó mindazon sajátosságok, amelyek alkalmasak arra, hogy az egyes eljárások érintettjeiben kételyeket támasszanak a bíró objektivitásával szemben. A pártatlanság összetevői közé ugyanis nem csak a bírónak a feleltől való függetlensége, a funkciómegosztás érvényesülése, és az eljárás különböző szakaszaiban közbenső vagy érdemi döntést hozó bírák személyi elkülönültsége tartozik. A pártatlanság többet jelent, mint az egyes bíró pártatlansága, a bírósági eljárás rendszerének kell olyannak lennie, amely az elfogultságmentes ítélkezés tényéről meggyőzi az eljárás résztvevőit és a közvéleményt.

Az indítványban kifejtett érvelésre figyelemmel az Alkotmánybíróság szükségesnek tarja kiemelni, hogy a függetlenség és pártatlanság követelménye az eljárás alanyai számára jelent garanciát. Az eljárási biztosítékok – mint például a kizárás intézménye – azért szükségesek, hogy az igazgatási jellegű beavatkozás határait a szervezeten belül kijelöljék és a szervezeten kívül is láthatóvá, egyértelművé tegyék. Következésképpen a „törvényes bírótól való elvonás” tilalma is – az önkényes ügyelosztási renddel szemben – az eljárás résztvevőit megillető biztosíték, aminek csak egyik eleme a Bszi. szabályaira épülő szolgálati beosztás szisztémája. Annak megítélésekor, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak, ugyanilyen súllyal jönnek számításba – többek között – az eljárási törvénynek a hatáskörre, illetékességre, a jogorvoslati rendre és a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vonatkozó további rendelkezései. Az pedig éppen a törvény előtti egyenlőség érvényesülését szolgálja, hogy az említett jogszabályok mindenki számára olyan bíró közreműködését garantálják, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése nyilvánvalóan elvárható.

E körben utal az Alkotmánybíróság továbbá arra is, hogy a kizárás vizsgált esete a Be.-ben világosan, egyértelműen, könnyen felismerhetően szabályozott, automatikusan követendő szabály, így érvényesülésének nem lehet kihatása az ügyek ésszerű időn belüli elbírálására. A bizonyítékok szabad mérlegelésének elve pedig a konkrét ügyek megítélésére vonatkozó eljárási szabály, ami nem teszi lehetővé az ítélkezés minőségét meghatározó alkotmányos biztosítékok relativizálását.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés és az Alkotmány 50. § (3) bekezdése között nem áll fenn alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

3.1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában lezögezte, hogy a bírói kezdeményezésnek – mint az utóla-

gos normakontroll egyik formájának – meg kell felelnie az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésében az indítványokkal szemben támasztott általános követelményeknek. Meg kell jelölnie az Alkotmány megfelelő rendelkezését, a támadott jogszabályi rendelkezést, a kérelem alapjául szolgáló okot, továbbá határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. [Összefoglalóan: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381–382.] Az Abtv. 38. § (1) bekezdéséből következően további feltétel, hogy a bíró a konkrét ügyben csak az általa ténylegesen alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezheti.

3.2. Jelen ügyben a bírói kezdeményezés nem tartalmaz arra vonatkozó érvelést, hogy a Be. támadott rendelkezése és az Alkotmány 48. § (3) bekezdése, illetve 77. § (2) bekezdése között milyen, a konkrét ügyet érintő összefüggés áll fenn.

Az Alkotmánybíróság 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, egyes jogintézmények lebontását átfogóan célzó indítványok érdemi elbírálásra alkalmatlanok (ABH 2006, 1081, 1088).

A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § d) pontja alapján ebben a részében visszautasította.

Budapest, 2009. március 24.

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

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

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

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

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

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

239/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM rendelet 59. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasítja.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 59. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása iránt.

1. Az egyik indítványozó a KRESZ 59. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérte indítványában, mivel a Rendéségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 45. § (2) bekezdésével ellentétesen olyan esetben is lehetővé teszi a szabálytalanul várakozó gépjármű elszállíttatását, ha nem áll fenn balesetveszély. Az indítványozó szerint a KRESZ 59. § (1) bekezdése ellentétes az Rtv. 45. § (2) bekezdésével azért is, mert az nem teszi lehetővé az azonnali elszállíttatást, hanem csak azt, hogy további intézkedésig kerékbilincset szereljenek fel. Ezzel szemben a KRESZ 59. § (1) bekezdése – balesetveszély hiányában – azonnal és feltétel nélkül lehetővé teszi az elszállíttatást. Az indítványozó álláspontja szerint a gépjármű elszállíttatása, illetve a kerékbilincs alkalmazása a tulajdonhoz való jogot korlátozza, ezért az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján arról csak törvény rendelkezhet. Ennek az Rtv. megfelel, a KRESZ azonban nem, mivel rendeleti szintű szabály nem „bővítheti ki” az elszállíttatás és kerékbilincs alkalmazásának törvényben megállapított feltételeit. Mindezek miatt a KRESZ 59. § (1) bekezdése sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, valamint 37. § (3) bekezdését.

Az indítványozó – a KRESZ alkotmányosságának vizsgálata mellett – indítványozta a KRESZ 59. § (1) bekezdésének visszamenőleges hatályú megsemmisítését, azt, hogy az Alkotmánybíróság „hívja fel a jogalkotót a szük-

séges jogszabály-módosításokra”, valamint hogy az Alkotmánybíróság „rendelje el az [Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.)] 43. § (3) bek. alapján, az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásával lefolytatott és jogerős határozattal lezárt szabálysértési eljárások felülvizsgálatát, ha az elkövető még nem mentesült a hátrányos következmények alól”. Az indítványozó ez utóbbi indítványi kérelemmel összefüggésben kifejtette, hogy az Abtv. 43. §-a nemcsak büntető-, hanem szabálysértési ügyekben is alkalmazható.

Az indítványozó indítvány-kiegészítésében kijelentette, hogy csatlakozni kíván az Alkotmánybírósághoz időközben benyújtott – jelen ügyhöz egyesített – másik indítványhoz, és kérte, hogy az általa korábban kifejtettek mellett az Alkotmánybíróság azért is állapítsa meg a KRESZ 59. (1) bekezdésének alkotmányellenességét, mert annak módosítására felhatalmazás hiányában került sor.

2. Egy másik indítványozó a KRESZ 59. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását több okból kérte. Egyrészt azért, mert álláspontja szerint a támadott rendelkezés módosítására felhatalmazás nélkül került sor. A KRESZ 59. § (1) bekezdésének hatályos szövegét a KRESZ módosításáról és kiegészítéséről szóló 72/1994. (V. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KRESZmód.) 12. §-a állapította meg. A KRESZmód. a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 48. § (2) bekezdését jelölte meg felhatalmazó rendelkezésként. Az indítványozó szerint a Kkt. 48. § (2) bekezdése – amely úgy fogalmaz, hogy „a törvény végrehajtásáról a Kormány gondoskodik” – kizárólag a Kkt.-ben foglalt szabályozási tárgyak tekintetében adhatott felhatalmazást, a gépjármű elszállíttatásának feltételei azonban nem képezik a Kkt. szabályozási körét. Az indítványozó utalt arra is, hogy a Kkt. 48. § (3) bekezdésében található felsorolás nem rendelkezik a gépjármű elszállíttatásának szabályozásáról. Mindezek alapján a KRESZmód. 12. §-ának kibocsátására – és így a KRESZ 59. § (1) bekezdésének megállapítására – az indítványozó szerint törvényi felhatalmazás nélkül került sor. (Az indítványozó kifejtette azt is, hogy a Kkt. 48. § (2) bekezdése ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdésével, ugyanis a Kkt. nem határozza meg pontosan a felhatalmazás kereteit, így nem világos, hogy a felhatalmazás jogosultja pontosan milyen tárgykörökben szabályozhat, és mikor lépi át ezeket a kereteket. A Kkt. 48. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására azonban az indítványozó nem terjesztett elő konkrét indítványt, csupán a KRESZmód. 12. §-a alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján.

A KRESZ 59. § (1) bekezdése azért is sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését az indítványozó szerint, mert

nem határozza meg egyértelműen azokat az eseteket, amikor a gépjármű elszállítását a Rendőrség mellőzheti. A KRESZ 59. § (1) bekezdése ugyanis feltételes módot használ („elszállíthatja”), amiből az indítványozó álláspontja szerint az következik, hogy a gépjármű elszállításának alkalmazásáról az intézkedő rendőr akkor is mérlegelhet, ha az elszállítás feltételei fennállnak. Mivel a jogalkotó nem határozta meg, hogy az intézkedő rendőr mikor tekinthet el az elszállítás alkalmazásától, a jármű vezetője számára nem egyértelmű, hogy mikor számíthat biztosan a gépjármű elszállítására.

A KRESZ 59. § (1) bekezdése továbbá ellentétes az Rtv. 45. § (1) bekezdésével, mivel – az Rtv.-vel ellentétesen – a gépjármű elszállításához nem követeli meg a közúti forgalom biztonságának vagy a közbiztonságnak veszélyeztetését. Emiatt az elszállítás, mint intézkedés kiszámíthatatlan, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti. A magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás pedig az indítványozó szerint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdésével ellentétes.

3. A harmadik indítványozó a KRESZ 59. § (1) bekezdés *b)* pontja „(1)–(3) és”, „*b)*, illetőleg”, valamint „illetőleg a rendelkezésekben meghatározott megállási feltételek figyelmen kívül hagyásával szabálytalanul várakozik” szövegrészei, továbbá utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítását kérte. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés szövegrészei ellentétesek az Rtv. 45. § (1) bekezdésében foglaltakkal, és így sértik az Alkotmány 37. § (3) bekezdését. Az Rtv. 45. § (1) bekezdése alapján ugyanis csak akkor lehetne a közterületen szabálytalanul elhelyezett járművet elszállítani, ha az a közúti forgalom biztonságát vagy a közbiztonságot veszélyezteti – vagyis az indítványozó értelmezése szerint csak akkor, ha a gépjármű baleseti veszélyt jelent. Ez következik szerinte az Rtv. 45. § (2) bekezdéséből és a törvény indokolásából is. A KRESZ 59. § (1) bekezdése alapján azonban akkor is sor kerülhet a gépjármű elszállítására, ha a gépjármű balesetveszélyt nem jelent, így különösen igaz ez a KRESZ 59. § (1) bekezdés *b)* pontjában utaló szabállyal felsorolt egyes rendelkezésekre: a KRESZ 40. § (1)–(3) bekezdésében, (8) bekezdés *b)* pontjában felsorolt esetekre. Így például a KRESZ 40. § (1) bekezdése alapján „járművel megállni (...) csak az úttest menetirány szerinti jobb szélén (...) szabad”. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy „Budapesten teljesen bevett szokás a kisebb utcákban menetiránnyal szemben parkolni”. Ez az indítványozó szerint nem balesetveszélyes, valamint „kifogásolható a legsúlyosabb szankció alkalmazása, az elszállítás”.

A KRESZ 59. § (1) bekezdésének utolsó mondata is az Rtv. 45. § (1) bekezdésével ellentétesen rendelkezik, ugyanis a Rendőrségen kívül a közlekedési hatóságot és az út kezelőjét is feljogosítja a jármű elszállítására. Ezek a hatóságok ugyanis nem szabálysértési hatóságok, és nem képesek az indítványozó szerint eleget tenni a tulajdon védelmének. Ha a közlekedési hatóság egyidejűleg értesíti a

Rendőrséget, akkor az indítványozó szerint megsérti a kerékbilincs alkalmazásával és a járművek elszállításával kapcsolatos szabályokról szóló 143/1995. (XI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) „több rendelkezését” is. Az eljáráshoz ugyanis – ahogy fogalmaz – „nélkülözhetetlen a rendőri jelenlét”, másrészt mivel a gépjármű üzemeltetőjét az intézkedés befejezését követően haladéktalanul értesíteni kell, amihez személyes adatokhoz kell hozzáférni.

Az indítványozó szerint a KRESZ 59. § (1) bekezdés *b)* pontjának „illetőleg a rendelkezésekben meghatározott megállási feltételek figyelmen kívül hagyásával szabálytalanul várakozik” szövegrésze az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is sérti, mivel a rendelkezés nem egyértelmű: úgy is értelmezhető, hogy – az Rtv. 45. § (1) bekezdésével ellentétesen – minden szabálytalanul várakozó jármű elszállítható, de úgy is értelmezhető, hogy kizárólag a várakozást tiltó szabályt (KRESZ 41. §) megsértő járművek esetén alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tekintettel tárgyuk azonosságára – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-a alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítványozók által hivatkozott rendelkezése:

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

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

„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.”

„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.”

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

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más véle-

mény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(...)

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

2. Az Rtv. indítványokkal érintett rendelkezései:

„45. § (1) A Rendőrség, illetőleg a rendőr a feladata ellátása során jogosult – a külön jogszabályban meghatározott módon – a közterületen szabálytalanul elhelyezett járművet elszállíttatni vagy egyéb módon eltávolíttatni, ha az a közúti forgalom biztonságát vagy a közbiztonságot veszélyezteti. Ha a tulajdonos (üzemben tartó) nem állapítható meg, vagy a felszólítás ellenére az elszállított, eltávolított járművet nem veszi birtokba, és a tárolás költsége aránytalanul magas, a Rendőrség a járművet értékesítheti, vagy más módon hasznosíthatja. Ha az elszállított, eltávolított jármű ismeretlen tulajdonosa a jármű értékesítése után 60 napon belül jelentkezik, részére az értékesítésből befolyt, a tárolási költséggel csökkentett ellenértéket ki kell fizetni.

(2) Ha a közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű baleseti veszélyt nem jelent, illetőleg, ha az a jármű biztonsága vagy bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt szükséges, rögzítésére a jármű elszállítása vagy további intézkedésig kerékbilincs alkalmazható.”

3. A KRESZ indítványokkal érintett rendelkezése:

„59. § (1) A rendőrhatóság – az üzemben tartó értesítése mellett és költségére – elszállítással eltávolíthatja azt a járművet, amely

a) a 15. § (9) bekezdés 63/b. ábra szerinti kiegészítő táblával ellátott megállást vagy várakozást tiltó jelzőtábla hatálya alá eső területen szabálytalanul várakozik,

b) a 37. § (4) bekezdésében, továbbá a 40. § (1)–(3) és (5), valamint a (8) bekezdésének b), illetőleg c) pontjában meghatározott megállási tilalom megszegésével, illetőleg a rendelkezésekben meghatározott megállási feltételek figyelmen kívül hagyásával szabálytalanul várakozik,

c) kijelölt rakodóhelyen szabálytalanul tartózkodik,

d) a mozgáskorlátozottak gépkocsijai részére fenntartott jelzőtáblával (115. és 115/a. ábra) vagy útburkolati jelzővel jelölt várakozóhelyen jogosulatlanul várakozik,

e) kerékpárúton várakozik.

A jármű elszállítására – a rendőrhatóság értesítése mellett – az NKH regionális igazgatósága, illetőleg az út kezelője is jogosult.”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azokat az indítványi kérelmeket bírálta el, amelyek a KRESZ 59. § (1) bekezdésének megsemmisítését az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján kérték.

1.1. Ebbe a körben az egyik indítványozó az alkotmányellenesség megállapítását kifejezetten a KRESZ-mód. 12. §-a tekintetében kérte.

Az Alkotmánybíróság eljárása során mindenek előtt megállapította, hogy az indítványban támadott KRESZ-mód.-t a 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet 1. § 1433. pontja hatályon kívül helyezte. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a KRESZ-mód. rendelkezései beépültek a KRESZ-be, az Alkotmánybíróság az eljárását – gyakorlatának megfelelően – a KRESZ 59. § (1) bekezdésére tekintettel folytatta le.

Az indítványozó szerint a KRESZ módosítására felhatalmazó rendelkezés hiányában került sor. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Kkt. 48. § (2) bekezdés 9. pontja felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy a közúti közlekedés szabályait rendeletben állapítsa meg.

Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése alapján „A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. (...) A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes.” Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy a Kormány eredeti (vagyis felhatalmazás nélküli) rendeletkiadási joga az Alkotmány ezen rendelkezésén alapul. Ezt a Jat. 7. §-a is tartalmazza. [10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 134.] Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor azt is, hogy ha törvény taxatíve megjelölt tárgykörök további részletszabályozására hatalmazza fel a Kormányt, akkor a Kormány köteles a felhatalmazás keretei között maradni, tekintettel arra, hogy a Kormány rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel. [9/2009. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 89.]

A Kkt. 48. § (2) bekezdése pontosan megjelöli azokat a szabályozási tárgyakat, amelyek tekintetében a Kormány szabályozhat. Így nem állapítható meg, hogy a KRESZ 59. § (1) bekezdésének megállapítására felhatalmazás hiányában került sor.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a felhatalmazó rendelkezés téves vagy pontatlan megjelölése a végrehajtási rendelet „preambulumában”, önmagában nem vezet alkotmányellenességre.

1.2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt az indítványi felvetést vizsgálta meg, miszerint a KRESZ 59. § (1) bekezdése az Rtv. 45. § (1) bekezdés első mondatával ellentétesen állapítja meg az elszállítás rendőri intézkedés alkalmazásának feltételeit, ami a jogbiztonságot sérti (az intézkedés alkalmazásának kiszámíthatatlansága miatt).

A Kormánynak a közúti közlekedés szabályainak megállapítása során a felhatalmazás keretei között, valamint a közúti közlekedést érintő törvényi rendelkezésekre figyelemmel kell szabályoznia. A KRESZ 59. § (1) bekezdése az elszállítás rendőri intézkedés vonatkozásában állapít meg végrehajtási rendelkezéseket.

Az Rtv. 45. § (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „[a] Rendőrség, illetőleg a rendőr a feladata ellátása során jogosult – a külön jogszabályban meghatározott módon – a közterületen szabálytalanul elhelyezett járművet elszállít-

tatni, vagy egyéb módon eltávolíttatni, ha az a közúti forgalom biztonságát vagy a közbiztonságot veszélyezteti.”

A „közúti forgalom biztonságát” érintő rendelkezéseket a KRESZ állapítja meg (illetve a Kkt. felhatalmazása alapján a KRESZ-t módosító kormányrendelet). Ennek megfelelően a KRESZ 59. § (1) bekezdése sorolja fel azokat a közúti forgalom biztonságát veszélyeztető” eseteket, amelyekre tekintettel az Rtv. 45. § (1) bekezdésében szabályozott elszállítás intézkedést a rendőr alkalmazhatja. A KRESZ 59. § (1) bekezdése, mint mögöttes szabály, az elszállítás intézkedés alkalmazásának egyik feltételeként megjelölt fogalmat definiálja, ezzel – az indítványozó felvetésével ellentétben – éppen, hogy az elszállítás intézkedés kiszámíthatóságát biztosító szabályokat állapít meg a KRESZ 59. § (1) bekezdése.

Így az indítványozó által felvetett szempontok alapján nem állapítható meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

1.3. Ugyancsak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozással kérte megsemmisíteni a KRESZ 59. § (1) bekezdés *b*) pontjának utolsó fordulatát („illetőleg a rendelkezésekben meghatározott megállási feltételek figyelmen kívül hagyásával szabálytalanul várakozik”) az az indítványozó, aki szerint a rendelkezés alapján nem egyértelmű, hogy minden szabálytalanul várakozó jármű elszállítására feljogosítja a rendőrt, vagy csak a KRESZ 41. §-át megsértő járművek elszállítására.

A megállás feltételeit, valamint a megállási tilalmakat a KRESZ 40. §-a sorolja fel. A KRESZ 59. § (1) bekezdés *b*) pontja egyrészt felsorolja a KRESZ 40. §-ának azon rendelkezéseit, amelyek megállási tilalomról rendelkeznek, valamint általában utal azokra a rendelkezésekre, amelyek a megállás feltételeit rögzítik [ilyen megállási feltételt tartalmaz például a KRESZ 40. § (4) bekezdése is, amelyre az indítványozó is hivatkozott]. A KRESZ 59. § (1) bekezdés *b*) pontjának utolsó fordulata tehát a megállás feltételeire vonatkozó valamennyi, a KRESZ-ben meghatározott megállási feltétel megsértésével (figyelmen kívül hagyásával) történő várakozás esetében lehetővé teszi a gépjármű elszállítását – és nem csupán a megállási tilalmak megsértése esetén. Így a KRESZ 59. § (1) bekezdés *b*) pont utolsó fordulatának alkotmányellenessége nem állapítható meg a normavilágosság sérelme miatt.

2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azokat az indítványi kérelmeket bírálta el, amelyek az Alkotmány 35. § (2) bekezdésére, valamint 37. § (3) bekezdésére tekintettel kérte a KRESZ 59. § (1) bekezdése egészének, illetve KRESZ 59. § (1) bekezdés *b*) pontja egyes szövegrészeinek megsemmisítését, mivel a KRESZ 59. § (1) bekezdése az Rtv. 45. § (2) bekezdésével ellentétesen szabályozott.

2.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozók az Rtv. és a KRESZ téves értelmezésére alapítják indítványi kérelmüket. Amint azt az Alkotmánybíróság a jelen határozat 1.2. pontja alatt kifejtette: a KRESZ

59. § (1) bekezdésében található felsorolás nevesíti azokat az eseteket, amikor a szabálytalanul várakozó gépjármű elhelyezése – az Rtv. 45. § (1) bekezdése szerint – a „közúti forgalom biztonságát veszélyezteti”. Erre tekintettel nem állapítható meg, hogy a KRESZ 59. § (1) bekezdése ellentétes volna az Rtv. 45. § (1) bekezdésével, mivel az Rtv. 45. § (1) bekezdése alapján az elszállítás feltétele nem az, hogy a jármű elhelyezése balesetveszélyt jelent, hanem ha az a közúti forgalom biztonságára vagy a közbiztonságra jelent veszélyt. Miután az Rtv. 45. § (2) bekezdése a kerékbilincs alkalmazási feltételeiről szól, abból nem lehet következtetést levonni az elszállítás alkalmazási feltételeire. A kerékbilincs alkalmazása ugyanis a gépjármű várakozási helyen történő rögzítését jelenti, ezért feltétele a kerékbilincs alkalmazásának, hogy a rögzítendő jármű elhelyezkedése ne jelentsen balesetveszélyt. Az elszállítás ennél tágabb körben szolgálja a közterület közlekedési célú használatának védelmét, s teszi lehetővé a közterület közlekedési célú használatát akadályozó járművek várakozási helyről történő eltávolítását. A két intézkedés között a rendőr a közlekedési helyzet felmérése alapján választhat, kivéve, ha a jármű balesetveszélyt jelent: ilyenkor kizárt a kerékbilincs alkalmazása. Mindezek alapján sem a KRESZ 59. § (1) bekezdésének egésze, sem *b*) pontjának egyes utaló rendelkezései nem ellentétesek az Rtv. 45. § (1)–(2) bekezdésével.

2.2. A KRESZ 59. § (1) bekezdése alapján nem következik az sem, hogy – az Rtv.-vel ellentétben – az elszállítás „azonnali” alkalmazására adna felhatalmazást. Az Rtv. 45. §-a alapján a rendőr – figyelemmel az Rtv. 15. §-ában foglalt arányosság követelményére – a közlekedési helyzet felmérése után választhat, hogy a gépjármű azonnali elszállításáról dönt, vagy kerékbilincset alkalmaz, vagy – a későbbi elszállításig – alkalmazza a kerékbilincset. A KRESZ 59. § (1) bekezdése nem kötelezi a rendőrt arra, hogy eltérjen az Rtv.-től és kötelezően az elszállítást alkalmazza minden olyan esetben, amit a KRESZ a közúti forgalom biztonságát veszélyeztető helyzetként felsorol (a KRESZ 59. § (1) bekezdése is feltételes módot használ: „elszállítással eltávolíthatja”). Így a KRESZ 59. § (1) bekezdése ezen szempont alapján sem szabályoz az Rtv. 45. §-ával ellentétesen.

2.3. A KRESZ 59. § (1) bekezdésének utolsó mondata a közlekedési hatóságot (a hatályos szabályozás szerint: az NKH regionális igazgatóságát) és az út kezelőjét is feljogosítja a jármű elszállítására, ha a járművet a KRESZ 59. § (1) bekezdését sértő módon várakozik. A KRESZ 59. § (1) bekezdése alapján e szervek a rendőrhatalóság egyidejű értesítése mellett jogosultak az elszállításra. Ha azonban a közlekedési hatóság egyidejűleg értesíti a Rendőrséget, akkor – az indítványozó megfogalmazása szerint – megsérti a Kr. „több rendelkezését” is.

Az Rtv. 45. § (1) bekezdéséből nem következik, hogy más szerv nem rendelkezhetne a szabálytalanul várakozó jármű elszállításáról. Így az Rtv. 45. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg, hogy a KRESZ 59. § (1) bekezdésének utolsó mondata az Rtv. 45. § (1) bekezdésével ellen-

ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. Értelmezhetetlennek tartja továbbá a „közhasználat céljára szolgáló rendeltetési egységet magába foglaló épület” fogalmát is, mivel azt a jogalkotó szintén nem határozta meg, ami szintén jogbizonytalanságot eredményez.

Hivatkozik még az indítvány a RÉSZmód.-nak az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 8. §-ába, valamint 9. § (4) bekezdésébe ütközésére is, ami az indítvány szerint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét valósítja meg.

II.

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

„44/A. §

(...)

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

2. Az Étv. indítványban megjelölt rendelkezései:

„8. § (1) A településrendezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben, értékrendjében és szociális helyzetében hátrányos következményekkel ne járjanak. Ennek érdekében biztosítani kell a területek a közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét. Ennek során figyelembe kell venni:

a) az egészséges lakó- és munkakörülmények, a népesség biztonságának általános követelményeit,

b) a népesség demográfiai fejlődését, a népesség lakás-szükségletét,

c) a népesség fizikai, szellemi és lelki igényeit, különös tekintettel a családok, a fiatalok, az idősek, a fogyatékos személyek igényeire, az oktatás, a kultúra, a sport, a szabadidő és az üdülés, valamint a társadalmi szervezetek, egyházak működési feltételeinek lehetőségeire,

d) a megőrzésre érdemes történeti vagy településképi jelentőségű településrészek és az építészeti és régészeti örökség védelmét, felújítását és továbbfejlesztését, valamint az értékes építmény és tájrészlet látványát (rálátás), továbbá az ingatlanról feltáruuló kilátás védelmét, annak mértékéig, hogy az az érintett telkek szabályos beépítését ne akadályozza,

e) a környezet-, a természetvédelem, a tájhasználat és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit, különös tekintettel a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág védelmére,

f) a népesség megélhetését biztosító gazdasági érdekeket, a munkahelyek megőrzésének és új munkahelyek te-

remtésének érdekeit, a mező- és az erdőgazdaság, a közlekedés, a posta és a hírközlés, a közüzemi ellátás, különösen az energia- és a vízellátás, a hulladékkezelés, a szennyvízelhelyezés és -kezelés, valamint a nyersanyaglelőhelyek biztosítását,

g) a honvédelem, a nemzetbiztonság és a katasztrófavédelem érdekeit,

h) a területtel és a termőfölddel való takarékos gazdálkodást,

i) az arra alkalmas természeti adottságok gyógyászati hasznosításának elősegítését és védelmét,

j) a közlekedési kényszer (lakóhely-munkahely, nyersanyag kitermelés-feldolgozás stb. viszonylatában) csökkentését és a megfelelő színvonalú közlekedés kialakítását.”

„9. §

(...)

(4) Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt.”

3. Az Étv.-nek az indítványban megjelöltekén túl – a vizsgálatba bevont rendelkezései:

„2. §

(...)

9. Közhasználatú építmény: az olyan építmény (építményrész), amely

– a település vagy településrész ellátását szolgáló funkciót tartalmaz, és

– használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható (pl. alap-, közép-, felsőfokú oktatási, egészségvédelmi, gyógyító, szociális, kulturális, művelődési, sport, pénzügyi, kereskedelmi, biztosítási, szolgáltatási célú építmények mindenki által használható részei), továbbá

– használata meghatározott esetekben kötelező, illetve elkerülhetetlen (pl. a közigazgatás, igazságszolgáltatás, ügyészség építményeinek mindenki által használható részei), valamint, amelyet

– törvény vagy kormányrendelet közhasználatúként határoz meg.”

4. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet vizsgálatba bevont rendelkezései:

„1. számú melléklet a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelethez

Fogalommeghatározások

(...)

52. Közhasználatú építmény: az Étv. 2. §-ban meghatározott építmény.

(...)

72. Önálló rendeltetési egység: meghatározott rendeltetés céljára önmagában alkalmas helyiség vagy helyiségcsoport amelynek a szabadból vagy az épületen belül közlekedőből nyíló önálló bejárata van.”

5. A RÉSZ indítványozó által támadott rendelkezése: „10. § (...)

(5) Abban az esetben, ha a vegyes terület zárt sorúan beépített részén, egy telken két meglévő, műszakilag, szerkezeti elkülöníthető, közhasználat céljára szolgáló rendeltetési egységet magában foglaló épület áll, a tulajdonviszonyok egységesítése érdekében a telek a meglévő beépítettség megtartásával megosztható, ha a kialakuló telkek területe az övezetre előírt legkisebb telekméretnél legfeljebb 200 m²-re, de legfeljebb 40%-kal kisebb.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a vizsgálat folytatása során megállapította, hogy indítványozó kérelmeinek nagy része tartalmi alkotmányellenességet állít. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre utal. Az indítványban megjelölt, alkotmányossági szempontból vizsgálni kért RÉSZmód. 2003. július 24. napján lépett hatályba, és e naptól egészült ki a RÉSZ 10. §-a a már meglévők mellett egy további (5) bekezdéssel.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg” [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 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.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság tartalmi szempontú alkotmányossági vizsgálatát nem a RÉSZmód. 6. §-at, hanem a hivatkozott rendelkezést inkorporáló RÉSZ 10. § (5) bekezdése tekintetében folytatta le az indítványban foglaltak szerint.

A nem tartalmi alkotmányellenességet, hanem a rendeletalkotási eljárás magasabb szintű jogszabályoknak való meg nem felelését állító indítványrészek vizsgálatakor az Alkotmánybíróság eljárását a RÉSZmód tekintetében folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként a RÉSZmód. megalakításával kapcsolatban az Étv. 8. § (1) bekezdésének, továbbá 9. § (4) bekezdésének sérelmére való indítványozói hivatkozást vizsgálta. Eszerint a RÉSZmód. megalkotása ellentétes az Étv. 9. § (4) bekezdésében foglaltakkal, továbbá sérti a közérdeket, ami az Alkotmány fent hivatkozott rendelkezésének sérelméhez vezet, mivel alacsonyabb

szintű jogszabály nem ütközhet magasabb szintű jogszabályi rendelkezésbe.

2.1. Az Étv. 8. §-a szerint a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását és értékeinek védelmét. Ennek során tekintettel kell lenni többek között az egészséges lakó- és munkakörülményekre, a településképre, a környezetvédelemre, a lakosság ellátásának biztosítására, illetve gazdasági érdekekre. Az Étv. e §-a részletesen előírja, hogy a településrendezési tevékenység során mely elvárásoknak kell kötelezően megfelelni, és miként kell annak biztosítása érdekében eljárni. Ezen általános célkitűzéseket a jogalkotó oly módon tudja érvényre juttatni, ha a szabályozás kialakításánál a jogszabályban foglalt eljárási szabályokat követi, így az előírt egyeztetési, véleményezési kötelezettségeknek maradéktalanul eleget tesz. Mindebből az következik, hogy az Étv. 8. § (1) bekezdésében foglaltak érvényre juttatása, alkotmányossági szempontból csak az Étv. 9. §-ában előírtak figyelembevételével ítéltető meg.

2.2. A településrendezés, illetve az építésügy területén a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiája az Ötv. és az Étv. rendelkezései szerint a rendeletalkotás tartalma, és a rendeletalkotási eljárás lefolytatása terén egyaránt korlátokhoz kötött. Az Étv. 9. §-a egyike ezen törvényi korlátoknak, mivel a helyi építési szabályzat elfogadásához számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, s az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít, amelyek garanciális szabályokként épülnek be az eljárásba.

Az Étv. 3. §-a, ahogyan azt az Alkotmánybíróság már a 773/B/2001. AB határozatában (ABK 2008. február, 220, 225.) is megállapította, az épített környezet alakítása során – a településrendezéstől a konkrét építésig – biztosítandó általános elveket fogalmazza meg. Az Étv. 3. §-ában megfogalmazott követelmények általános jellegű, a törvényhozó által kinyilvánított szabályozási elvek, amelyekre alanyi jogok vagy kötelezettségek nem alapíthatók. Ezen elveket konkretizálják a településrendezési eljárás során az Étv. 9. §-ában foglalt eljárási szabályok. Az Étv. e rendelkezése speciális eljárási szabályokat és ezek között részletes, a településrendezési eljárás során is követendő véleményezési és egyeztetési kötelezettséget ír elő a jogalkotó számára. Ezzel az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít, amelyek garanciális szabályokként épülnek be az eljárásba. Az Alkotmánybíróság 30/1999. (X. 13.) AB határozatában rögzítette, hogy az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a törvényességi ellenőrzés végzésére jogosult szerv vezetője kezdeményezheti (ABH 1999, 411.).

Az indítvány benyújtásának, illetve a RÉSZmód. megalkotásának időpontjában az Ötv. 98. § (2) bekezdés

a) pontja hatályos szövege alapján a törvényességi ellenőrzés lefolytatására a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője rendelkezett hatáskörrel. Mivel a hivatalvezető 2003. óta nem élt a törvényességi ellenőrzés során számára biztosított hatáskörrel, így az Alkotmánybíróság a rendeltetési eljárás törvényellenességének megállapítására irányuló kérelmet az indítványozási jog hiánya miatt visszautasította.

Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó által hivatkozott jogszabályi rendelkezés [Étv. 9. § (4) bekezdés] pusztán egyeztető tárgyalás tartási kötelezettséget ír elő a polgármester számára a településrendezés során a véleménykülönbségek tisztázása érdekében. Ennek le nem folytatását az indítványozó nem állítja, sőt kifejezetten szól annak megtörténtéről és idéz az egyeztetésen készített jegyzőkönyvből. Így az Étv. 9. § (4) bekezdésében foglaltak sérelme a jelen esetben tehát egyébként sem következhetett be.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének sérelmét állító indítványrészekkel foglalkozott.

3.1. E körben elsőként azt vizsgálta, hogy sérti-e a jogbiztonság alkotmányos elvét a RÉSZ 10. § (5) bekezdésében szereplő „egy telken két meglévő műszakilag, szerkezetileg elkülöníthető” szövegrész.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a jogszabály normatartalmával kapcsolatban fennálló alkotmányos elvárásokkal. Ennek során elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmai, kifejezései mindig általánosak (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 608.).

A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos legyen, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 142.].

A jelen esetben a rendelet szövege a magyar nyelv szabályainak megfelelő, közérthető, világos, amelynek konkrét tényállásra történő értelmezése a jogalkalmazó feladata.

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatakor a jogszabály és az Alkotmány egymásra vonatkoztatott értelmezését végzi el. [31/1993. (V. 21.) AB határozat, ABH 1993, 242.] Az Alkotmánybíróságnak nem feladata a jogbiztonságot nem sértő normatartalmak célszerűségi, nyelvészeti, jogtechnikai szempontokból való minősítése, így az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttért a RÉSZ 10. § (5) bekezdésében használt „közhatal céljára szolgáló rendeltetési egységet magában foglaló épület” fo-

galmának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével való összeegyeztethetősége vizsgálatára. Indítványozó szerint a hivatkozott szövegrész sérti a jogbiztonságot, mert a RÉSZ nem definiálja a fogalmat.

Az Étv. 2. § 9. pontja – továbbá az Étv. ezen szakaszára hivatkozással az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 1. számú mellékletének 52. pontja is – a fogalom-meghatározások körében meghatározza a közhatal céljára szolgáló építmény jelentését. Eszerint közhatal céljára szolgáló építmény „az olyan építmény (építményrész), amely a település vagy településrész ellátását szolgáló funkciót tartalmaz, és használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható (pl. alap-, közép-, felsőfokú oktatási, egészségvédelmi, gyógyító, szociális, kulturális, művelődési, sport, pénzügyi, kereskedelmi, biztosítási, szolgáltatási célú építmények mindenki által használható részei), továbbá használata meghatározott esetekben kötelező, illetve elkerülhetetlen (pl. a közigazgatás, igazságszolgáltatás, egészség építményeinek mindenki által használható részei), valamint, amelyet törvény vagy kormányrendelet közhatal céljára szolgáló építményként határoz meg”. Az OTÉK 1. számú mellékletének 72. pontja pedig definiálja az önálló rendeltetési egységet. Eszerint önálló rendeltetési egységnek minősül a „meghatározott rendeltetés céljára önmagában alkalmas helyiség vagy helyiségcsoport, amelynek a szabadból vagy az épületen belül közlekedőből nyíló önálló bejárata van”.

Ezen definíciókkal összhangban a közhatal céljára szolgáló önálló rendeltetési egység fogalmának indirekt meghatározását a RÉSZ 1. számú melléklete is tartalmazza az értelmező rendelkezések között, az intézmény fogalmának meghatározásakor. A RÉSZ 1. számú mellékletében foglaltak szerint intézmény alatt érteni kell minden közhatal céljára szolgáló önálló rendeltetési egységet, továbbá a körülhatárolt területet és építményeit [pl. állatkert, arborétum, temető, kemping, strand, sporttelep, repülőtér] kivéve a közüzemi, az ipari, a mezőgazdasági és az egyéb rendeltetésű (nem közhatal céljára szolgáló) telepeket].

Az Alkotmánybíróság 877/B/1998. AB határozatában elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy jogalkotó a jogállamiságból eredő követelmények és a jogtudomány megállapításai figyelembevételével maga dönti el, hogy valamely életviszony szabályozásánál milyen fogalmakat használ, és ezeket a fogalmakat hogyan szabályozza (ABH 2001, 1021, 1026.).

Szükségszerű, hogy az önkormányzati rendeletek tartalmazzák a jogalkotó által fontosnak tartott, az adott jogi szabályozás kapcsán, a szabályozott életviszonyokra alkalmazandó egyéb jogszabályokban nem szereplő, a jogalkalmazók számára nem egyértelmű fogalmak meghatározását. A világosság, egyértelműség és kiszámíthatóság követelményét azonban önmagában nem sérti, ha egyes fogalmak oly módon nyernek megfogalmazást, hogy az érintett jogviszonyra az adott időben alkalmazandó jogszabályok részletszabályaiból és azok összefüggéseiből a foga-

lom mindenki számára nyilvánvalóvá válik. A RÉSZ ezt a megoldást választotta a hivatkozott fogalom meghatározásánál.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Budapest, 2009. március 31.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

849/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Kormányrendelet 44. § (3) bekezdése, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén, valamint 70/A. §-án alapuló alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Kormányrendelet 44. § (3) bekezdése, az Alkotmány 9. §-án, 11. §-án, valamint 13. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányellenesnek ítéli a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Kormányrendelet (a továbbiakban: R.) 44. § (3) bekezdését, ezért indítványozta annak megsemmisítését. Indokolása szerint azzal, hogy az R. minden nevesített küldeménycsoport vonatkozásában két, százalékosan megjelölt, és a küldemények száz százalékát nem fedő alcsoportot állít fel, lényegében jogszabályi lehetőséget ad a postai szolgáltatónak bizonyos küldemények határidő nélküli kézbesítésére, illetve a szolgáltatás

nem teljesítésére. Azon küldemények esetében, amelyeket előre láthatóan nem, vagy nem megfelelő határidőben kézbesítenek, a postai szolgáltatót kártérítési kötelezettség sem terheli, hiszen kompenzációs kötelezettség „csak a garantált kézbesítési időhöz kapcsolódik”. Az indítványozó álláspontja szerint a szabályozás sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvét, mivel nem határoz meg – jogállamban elvárható módon – küldeménycsoportonként egységes kézbesítési határidőt.

Az indítványozó szerint az R. 44. § (3) bekezdése az Alkotmány 70/A. §-t is sérti, mivel hátrányosan megkülönbözteti azokat, akik azonos díj megfizetése mellett nem jutnak hozzá a számukra legkedvezőbb határidőn belül a szolgáltatáshoz. A szolgáltató köteles megteremteni az azonos díjazás ellenében nyújtott azonos szolgáltatási kötelezettség jogszabályi feltételeit.

Az indítványozó ellentétesenként ítélte az R. hivatkozott szakaszát az Alkotmány 9. §-ával, 11. §-ával, valamint 13. § (1) bekezdésével is.

Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal kapcsolatosan megkereste a postai szolgáltatásokat felügyelő minisztert álláspontja kifejtése érdekében.

II.

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.”

„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.”

„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.”

Az R. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44. § (3) Belföldi forgalomban az egyetemes postai szolgáltatás esetében:

a) a levélküldemények legalább 85%-át a feladást követő munkanap, legalább 97%-át a feladást követő harma-

dik munkanap végéig kézbesíteni kell, vagy meg kell kísérelni a kézbesítést;

b) a címzett reklámküldemények és nyomtatványok legalább 85%-át a feladást követő harmadik munkanap, legalább 97%-át a feladást követő ötödik munkanap végéig kézbesíteni kell, vagy meg kell kísérelni a kézbesítést;

c) a postacsomagok legalább 80%-át a feladást követő munkanap, legalább 95%-át a feladást követő harmadik munkanap végéig kézbesíteni kell, vagy meg kell kísérelni a kézbesítést.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó álláspontja értelmében az átfutási idő R.-beli szabályai sértik a jogállamiság-jogbiztonság követelményét azzal, hogy a kézbesítés kapcsán nem határoznak meg egységes és valamennyi postai küldemény tekintetében érvényesülő időtartamot.

A jogállamiság alkotmányos elvnek szerves részét képezi a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonságból fakadó több követelményt is megfogalmazott az eddigiekben a jogalkotó számára, ezek között a normavilágosság követelményét és annak tartalmát korai döntéseiben tisztázta.

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 indítványban megjelölt R. a postáról szóló 2003. évi CI. törvény (a továbbiakban: Pt.) 53. § (1) bekezdés c) pontjában adott felhatalmazásnak tesz eleget.

A Pt. alapfogalmak tisztázását követően, 14. § (1) bekezdésében egyértelművé teszi, hogy az egyetemes és engedélyes postai szolgáltatók tevékenységüket – hatósági felügyeleti ellenőrzés mellett – polgári jogi szerződéses keretek között végzik. Ennek megfelelően a Pt. III. Fejezetében meghatározza a posta szolgáltatás végzésének szabályait, ezen belül a postai szolgáltatási szerződés létrejöttét, a szolgáltatás ellenértékét, a szolgáltatás lényegi elemét kitevő kézbesítés körülményeit. De a Pt. meghatározza a nem jogszerűen nyújtott szolgáltatásért, ezen belül a késedelmes kézbesítésért a szolgáltató oldalán felmerülő felelősséget is.

A vitatott R. a postai szolgáltatási szerződés részletes feltételeit tartalmazza, különös tekintettel a postai küldemények kézbesítési szabályaira. Az R. 44. §-a tehát a postai szolgáltatók kézbesítési idővel kapcsolatos szerződési kötelezettségeit, annak időbeli korlátait határozza meg. A (3) bekezdés egyértelműen fogalmaz. A kötelezettség ala-

nyaiként az egyetemes postai szolgáltatás végzésére jogosult postai szolgáltatókat jelöli meg, egyértelműen definiálja azokat a postai küldeményeket, amelyek az időkorlátok között kézbesítendőek, és a szolgáltató által nyújtott egyetemes postai szolgáltatások egészéhez képest egyértelműen adja meg a munkanapokban számított kézbesítési időhöz rendelt teljesítendő arányszámot.

Az indítványban támadott rendelkezés a fentiek szerint értelmes, világos, és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordoz, ezért az kielégíti a jogbiztonság elvének normavilágosságra vonatkozó alkotmányossági követelményét.

A vitatott esetben a postai szolgáltatási szerződés tartalmának lényeges elemeit jogszabályok (Pt. és az R.) határozzák meg. Az a tény, hogy a jogalkotó az R. szerinti szerződéses kötelezettségeket – és nem más feltételeket – határozza meg a szolgáltatók számára, önmagában nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

2. Az indítványozó álláspontja értelmében az R. 44. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakat, mivel az hátrányos megkülönböztetést eredményez a postai szolgáltatásokat igénybe vevők között aszerint, hogy a postai küldeményeket egy munkanap alatt, három munkanap elteltével, avagy határidő nélkül köteles a szolgáltató kézbesíteni.

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 – és nem alapjogok – 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.” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]

Elsőként tehát azt kell vizsgálni, hogy az indítványban állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre (homogén csoportra) vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.].

A jelen esetben a csoportképzés ismérve az egyetemes postai szolgáltatás igénybevétele. A homogén csoportba így mindazok beletartoznak, akik az R. 44. § (3) bekezdésében megjelölt postai küldemény továbbítására szerződnek a szolgáltatóval.

A postai szolgáltatások igénybevétele alanyi jog és nem alapjog.

A fentiekben hivatkozott értelmezés szerint tehát alanyi jogokkal kapcsolatosan a szabályozás csak abban az esetben különböztet a csoportba tartozó alanyok között hátrányosan – azaz alkotmányellenesen –, amennyiben annak nincs a tárgyilagossá mérlegelés szerint ésszerű indoka.

A Pt. külön, „ajánlott szolgáltatás” keretében teljesíti a könyvelt küldemények kézbesítését, de a postai szolgáltató a postai küldemény „garantált idejű kézbesítését” is vállalja. Ezekben az esetekben a postai küldemény a szolgáltatón belül útja visszakereshető, ellenőrizhető, a szolgáltatón számon kérhető. A postai szolgáltató ezen küldemények kézbesítéséért, illetve ezen szolgáltatásokért (anyag) felelősséggel tartozik.

Más a szolgáltatónak a kézbesítési idővel kapcsolatos felelőssége azon postai küldemények esetében, amelyek sem a kézbesítési idő garantálása, sem a küldemény felvételének módja miatt nincsenek privilegizált helyzetben. A szolgáltatások ezen körében a szerződésszerű teljesítés bizonyítása a dokumentálatlanság miatt kétséges. Ezért a szolgáltató szerződéses felelősségének megállapítása is aggályokat vetne fel. Az R. ezt a helyzetet tudomásul véve állapította meg a teljesítési határidőket az egyetemes postai szolgáltatás egészéhez viszonyított arányszámban, amelyért a szolgáltató nem az adott, konkrét szerződéses viszonyban, hanem felügyeleti szervével fennálló közigazgatási jogviszonyban tartozik helyt állni [Pt. 48. § (1) bekezdés g) pont].

Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján nem osztotta az indítványban megfogalmazott hátrányos megkülönböztetés alkotmányos aggályát, mert a „jelzés nélküli” küldemények kézbesítésének idejét a bizonyítás nehézségeire tekintettel a szolgáltatón egyedi jogviszony keretében nem lehet számon kérni. Ezt pedig az Alkotmánybíróság a tárgyilagossá mérlegelés szerinti olyan indoknak tekintette, amely a szabályozás hátrányos megkülönböztető jellegének megállapítását kizárta.

3. Az indítványozó indokolás nélkül állította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alkotmány 9. §-át, 11. §-át, valamint 13. § (1) bekezdését is.

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 megjelölt 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 határozat, ABH 2002, 1783.].

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ezen törvényi feltételeknek az Alkotmány 9. §-a, 11. §-a, valamint 13. § (1) bekezdése tekintetében nem tesz eleget, ezért az indítvány ebben a részében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § d) pontja alapján, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant visszautasította.

Budapest, 2009. március 24.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

254/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet 48. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó előadta, hogy a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 48. § (5) bekezdésének első mondata, a biztonsági öv használatáról szóló szabályozás az Alkotmány 8. §-ába, 54. § (1) bekezdésébe, 55. § (1) bekezdésébe és 70/D. § rendelkezéseibe ütközik.

Az indítványozó szerint az élethez való jognak nemcsak pozitív, hanem negatív oldala is van. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog nemcsak azt jelenti, hogy senkit nem lehet életétől önkényesen megfosztani, hanem azt is,

hogy mindenki köteles tiszteletben tartani embertársának önrendelkezési jogát a saját élete vonatkozásában. Az indítványozó álláspontja szerint, az államnak el kell tűrnie az egyén olyan magatartását, amely csak saját egészségét, testi épségét fenyegeti, amíg ez a tevékenység mások épségét, egészségét nem veszélyezteti.

Az indítványozó kifejtette, hogy nem mutatható ki egyértelműen a biztonsági öv használatának a pozitív hatása az elérni kívánt cél – az élet védelme – érdekében. Az indítványozó véleménye szerint a biztonsági övnek semmilyen kihatása nincs a közlekedésre, mivel nem lehet kétséget kizáróan megállapítani, hogy egy baleset becsatolt biztonsági övvel, vagy anélkül lett volna szerencsésebb. A biztonsági öv használatának kötelezővé tételével az indítványozó véleménye szerint az állam alapvető jogokat korlátoz rendeleti szinten, amelyet csak törvény útján lehetne szabályozni az Alkotmány rendelkezése alapján.

Az indítványozó kifejtette azon álláspontját, hogy az Alkotmány 55. §-a nemcsak a szabadság és fogság fogalmával kapcsolatban értelmezhető, hiszen az állam az egyének személyes biztonságát különböző rendvédelmi szervekkel is biztosítja. Léteznek olyan modern élethelyzetek, mint a közlekedés, ahol szükség van egységes szabályozásra az állampolgárok egyéni és kollektív biztonsága érdekében. Az állam az alkotmányos határok között dönthet arról, hogy milyen biztonsági szabályok szükségesek és ésszerűek, ez azonban nem sérthet emberi jogokat.

Az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 70/D. §-ának sérelmére is. Álláspontja szerint az államnak el kell tűrnie, ha az egyén kizárólag a saját egészségére káros tevékenységet folytat. E vonatkozásban azonban az indítványozó tartalmilag nem az egészséghez való jog, hanem az Alkotmány 54. §-ából levezethető önrendelkezési jog sérelmét állította.

2. Az indítvány benyújtását követően „a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet módosításáról” szóló 58/2007. (III. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Mód. R.) 7. § (1) bekezdése módosította a KRESZ 48. §-át. A módosítást követően az indítványozó által kifogásolt szabályt a KRESZ 48. § (4) bekezdése tartalmilag változatlanul határozza meg, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatát e bekezdés vonatkozásában folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

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

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

(...)

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

(...)

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

2. A KRESZ kifogásolt, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„48. § (4) A külön jogszabályban meghatározott M1, M2, M3, N1, N2, N3 kategóriájú gépkocsiban, amelynek meghatározott üléseit biztonsági övvel kell felszerelni, továbbá olyan járműben, amelynek üléseit biztonsági övvel szerelték fel, az ülésen utazó személynek a biztonsági öv becsatolásával kell magát rögzíteni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már több alkalommal vizsgálta a KRESZ biztonsági öv használatát előíró szabályának alkotmányosságát, ezért tisztázni kellett, hogy az indítvány nem ítelt dologra irányul-e.

A 60/1993. (XI. 29.) AB határozat rámutatott arra, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. A határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette azon álláspontját is, hogy az államnak az élethez, egészséghez, biztonsághoz való jog tiszteletben tartására és védelmére irányuló kötelezettségéből számos, a közúti közlekedés szabályaiba foglalt korlátozó jellegű előírás megalkotásának szükségessége következik (ABH 1993, 507, 510–511.).

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése tekintetében az Alkotmánybíróság a 351/B/2005. AB határozatában rámutatott arra, hogy az állam az alkotmányos határok között szabadon dönthet arról, hogy a közúti közlekedésben való részvétellel kapcsolatban az életet, testi épséget, egészséget védelmező milyen biztonsági szabályokat tart ésszerűnek bevezetni, ezek közül melyek betartását látja ellenőrizhetőnek, illetőleg mely szabályok végrehajtását látja célszerűnek (ABH 2005, 1543, 1546–1547.).

Az „ítélt dolog” az Alkotmánybíróság gyakorlatában azt jelenti, hogy ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben ismételt előterjesztett indítvány elbírált kérdésnek minősül, mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti. Mindebből azonban az is következik, hogy amennyiben az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással, vagy tartalmilag más rendelkezés megjelölésével terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. Az elbírálásnál értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak (652/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 752, 754–755.; 441/D/2006. AB határozat, ABH 2007, 1980, 1982.).

A Mód. R. 7. § (1) bekezdése az indítványozó által kifogásolt rendelkezést a KRESZ 48. § (4) bekezdésébe vezette be, amely – ebben a formájában – még nem volt alkotmánybírósági eljárás tárgya, ezért az indítvány nem ítélt dologra irányul. Tekintettel azonban arra, hogy a módosítás a KRESZ biztonsági övre vonatkozó szabályának tartalmát nem érintette, és az indítványozó tartalmilag a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatban és a 351/B/2005. AB határozatban már elbírált kérdéseket veti fel, az Alkotmánybíróság az ott kifejtettekre utalva az indítványt – az Alkotmány 8. és 54. §-ai vonatkozásában – elutasította.

2. Az indítványozó szerint a biztonsági öv használatára vonatkozó szabályok sértik az Alkotmány szabadságot és személyes biztonságot meghatározó 55. § (1) bekezdését.

A biztonsághoz való jog részben arra a jogállami elvre utal, hogy személyes szabadságától nem lehet senkit önkényesen megfosztani. A személyek biztonsága tehát a fizikai biztonságot jelenti, vagyis a biztosítékot az őrizetbe vétellel vagy a letartóztatással szemben. A személyes szabadságtól való megfosztás egyrészt bűncselekmény szankciójaként jelenik meg, másrészt pedig a szabadság korlátozásának az az esete, ami ezt megelőzi, nevezetesen az őrizetbe vétel, illetve az előzetes letartóztatás. Az Alkotmánynak az idézett rendelkezései a magyar *habeas corpus* szabályozásának kiinduló pontjai.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvánnyal támadott jogszabályhely, valamint az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében meghatározott jog között nem lelhető fel tartalmi összefüggés, ezért az indítványt e vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2009. március 24.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

812/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Hivatásos Tűzoltóságok Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 1/2006. (VI. 26.) ÖTM rendelet 20. § (8) bekezdésének második mondata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Hivatásos Tűzoltóságok Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 1/2006. (VI. 26.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R.) 20. § (8) bekezdése, tartalma szerint azonban valójában a R. 20. § (8) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés – amelynek értelmében az egyenruhás normába sorolt készenléti jellegű beosztást ellátó tűzoltó (a szakmai szleng szerint: „vonulós tűzoltós”) szakállt nem viselhet, kivéve, ha a beosztásából adódóan szolgálati feladatainak ellátása során nem használ légzésvédelmi felszerelést és ezt szolgálati előjárója engedélyezi – diszkriminatív, valamint sérti az emberi méltósághoz és a szabadsághoz való jogot. Érvelésében hivatkozik arra, hogy mint készenléti tűzoltós – több kollégájával egyetemben – az a gyakorlati tapasztalata, hogy van olyan szakállforma (például az állsúcson hordott szakáll), amely egyáltalán nem akadályozza a légzésvédelmi eszközök viseletét. Nézete szerint a kifogásolt szabályozás az „egyenruhás ruhanormába sorolt készenléti jellegű beosztást ellátó tűzoltót” szolgálati helyzete alapján indokolatlanul hátrányosan különbözteti meg a többi állampolgárhoz képest, mivel nekik semmilyen körülmények között nem szabad szakállt viselniük. Egyben azt is kifogásolta, hogy a jogalkotó „központilag” tiltja be mindennemű szakáll viseletét, nem hagyva mérlegelési jogkört – a korábbi szabályozással ellentétben – e tekintetben előjáróiknak.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az önkormányzati miniszter véleményét; aki szerint a kifogásolt szabályozás nem sérti az Alkotmány – indítványozó által megjelölt – rendelkezéseit.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltó-

sághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

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

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

„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 indítványozó által kifogásolt R. 20. § (8) bekezdése szerint:

„A tűzoltó olyan ápolat hajat és bajuszt viselhet, mely a védőfelszerelések és eszközök használatában nem akadályozza. Egyenruhás normába sorolt készenléti jellegű beosztást ellátó tűzoltó szakállt nem viselhet, kivéve, ha beosztásából adódóan, szolgálati feladatainak ellátása során nem használ légzésvédelmi felszerelést és ezt a szolgálati előljáró engedélyezi. Vegyes ruhás ruhanormába sorolt tűzoltó részére rövid, ápolat szakáll viselését a szolgálati előljáró engedélyezheti, ha a tűzoltó életvédelmi felszerelések használatára szolgálati feladatainak ellátása során nem kötelezhető.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány kapcsán abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Alkotmány 70/A. §-ába ütközően hátrányosan különbözteti-e meg az R. 20. § (8) bekezdésének második mondata a szolgálati feladataik ellátása során légzésvédelmi felszerelést használó egyenruhás normába sorolt készenléti jellegű beosztást ellátó tűzoltókat a többi állampolgárral szemben, amikor számukra a szakáll viselését nem teszi lehetővé.

A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 30. § (1) bekezdése alapján a hivatásos állami és a hivatásos önkormányzati tűzoltóság (együtt hivatásos tűzoltóság) egységes elvek alapján szervezett rendvédelmi szerv (állami szervként az állam jogszabályban meghatározott feladatait látja el). A hivatásos tűzoltóság hivatásos állományú tagjai szolgálati viszonyának tartalmát a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 3. §-a részletezi. A Hszt. 3. § (2) bekezdése a hivatá-

sos állományú tagok szolgálati viszonyának speciális jellegeként emeli ki, hogy a hivatásos állományú tag a szolgálati viszonyából fakadó kötelmeit egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti, mely alapjogokat a Hszt. III. Fejezete részletezi. Jelen esetben az indítványozó által kifogásolt szakállviselés tilalma a Hszt. III. Fejezetében nevesített alapjogokat nem érintő, alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozik; az Alkotmánybíróság vizsgálatát ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján végezte el.

1. Az Alkotmánybíróság határozataiban részletesen kidolgozta az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt diszkrimináció tilalmának értelmezését, annak alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is összefüggésben. Megállapította, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és 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.]. Rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]. Nem minden személyek közötti jogi megkülönböztetés minősül az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján alkotmányellenesnek (108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 526.). A megkülönböztetés alkotmányossága csakis a mindenkor szabályozás tárgyi és anyai összefüggéseiben vizsgálható. Nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogi helyzetben lévő, eltérő szabályozási körbe tartozó jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket (881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477.). Ennek megfelelően alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vehető fel [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.].

Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.)

Az egyenruhás ruhanormába sorolt készenléti jellegű beosztást ellátó tűzoltók és az összes többi állampolgár (csakúgy, mint a többi tűzoltó) a szakállviselés jogát te-

kintve illetően egynemű csoportot képeznek (egymással összehasonlíthatóak), mivel a szakállviselést a jog általában közömbösen kezeli, ezért az Alkotmánybíróságnak ezt követően azt kellett vizsgálnia, hogy van-e a támadott szabályozásnak ésszerű indoka, amely kizárja a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességét.

A hivatásos tűzoltóság tagjainak szolgálati viszonyáról szóló Hszt. 3. §-a szerint az állam és a hivatásos állomány tagja között olyan különleges közszolgálati jogviszony jön létre, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, a Hszt.-ben és más jogszabályokban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A hivatásos állomány tagjai a szolgálati viszonyukból fakadó kötelezeteit önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életüknek és testi épségüknek a kockázatásával, továbbá egyes alapjogaik korlátozásának elfogadásával teljesítik.

A Ttv. 31. § (2) bekezdése a hivatásos önkormányzati tűzoltóság feladataként rögzíti többek között a tűzoltási és a műszaki mentési tevékenységet, továbbá közvetlen tűz- és robbanásveszély esetén a biztonsági intézkedések végrehajtásában való közreműködést, valamint előírja a hivatásos önkormányzati tűzoltóság számára ezek érdekében a készenléti szolgálat fenntartását [a) pont].

A miniszteri észrevétel szerint az R. indítványozó által kifogásolt rendelkezése a szakáll viselését életvédelmi célból tiltja meg, mivel valamennyi légzésvédő eszköz légmentes záródásához szükséges, hogy hermetikusan tapadjon viselője arcához. (Utalt továbbá arra, hogy pl. a Dräger Man PA94/PS90 sűrítettlevegős légzésvédő készülékhez tartozó tájékoztató biztonsági figyelmeztetése szerint az arcszűrő, a borosta, az oldalszakáll vagy a szemüveg befolyásolja és akadályozza az álarc tömítésének helyes működését. Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség 4/214/04. számú egyéni védőeszköz minősítő bizonyítványa alapján e védőeszközhez a minősítéskor jóváhagyottal azonos tartalmú, a védőeszköz részét képező használati tájékoztatót kell mellékelni.)

Az R. 20. § (8) bekezdésének második mondata csak azoknak a készenléti jellegű beosztást ellátó tűzoltóknak tiltja meg a szakáll viselését, akik „beosztásukból adódóan” olyan szolgálati feladatokat látnak el, amelyek megkövetelhetik a légzésvédelmi felszerelés használatát. Akiknek szolgálati feladataik ellátása ezt nem indokolja, szolgálati előljárójuk engedélyezheti a szakáll viselését. Mint korábban már említésre került, a hivatásos tűzoltók feladataikat saját életük, testi épségük kockázatásával végzik, a mentett személyek élete, testi épsége védelmében. A kifogásolt rendelkezés csakis a légzésvédelmi készüléket használó (függetlenül annak gyakoriságától) készenléti beosztást ellátó tűzoltóknak tiltja meg a szakáll viselését, ezért alkotmányosan nem kifogásolható, hogy a jogszabály a tűzoltásban szükséges eszközök használatára a munkavédelmi szabályok betartását kötelezővé teszi, ami ennek következtében a szakállviselés tilalmával jár. Ezzel a tűzoltó és közvetve a mentett személyek életét és testi épségét is védi.

A hivatásos tűzoltó, mint a hivatásos állomány tagja életének, testi épségének kockázatása, továbbá az ebből adódó többletkövetelmények, mint speciális közszolgálati jogviszony tartama ezen foglalkozás gyakorlásának részét képezik. Az érintett személy ezt az élethivatást önként, személyes szabad belátása alapján választotta, amely nyilván e speciális szolgálati jogviszonyból adódó jogok és kötelezettségek teljes ismeretén alapuló döntésen nyugszik. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 20. § (8) bekezdésének második mondata nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezután azt a kérelmet vizsgálta, amely szerint az R. 20. § (8) bekezdése második mondata sérti az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében elismert személyi szabadsághoz való jogot.

Az Alkotmány 55. § (1) bekezdés szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 55. § (1) bekezdésével összefüggésben több határozatában megállapította, hogy a személyes szabadság alkotmányos alapjogát törvény – büntető jogszabály – az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja, a korlátozó rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükséges és arányos [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a személyi szabadsághoz való jog az egyén fizikai, testi szabadságát, a fogva tartástól való mentességet biztosítja. E téren azonban általános: nemcsak a büntetőeljárás és büntetőjogi kényszer, hanem a személyi szabadságot érintő valamennyi intézkedés alkotmányos korlátját jelenti [36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241, 271.].

Az R. indítvánnyal támadott rendelkezése a készenléti jellegű beosztást ellátó tűzoltók személyi szabadságát egyáltalán nem érinti, ugyanis a készenléti tűzoltók szakállviselésére nézve tartalmaz korlátozásokat, ami legfeljebb az általános szabadságjogukat érintheti. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 55. § (1) bekezdésére hivatkozva előterjesztett indítványi kérelmet érdemi alkotmányjogi összefüggés hiányában elutasította.

Budapest, 2009. március 31.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1058/H/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság Hegykő Község Önkormányzata Képviselő-testületének az idegenforgalmi adóról szóló 16/2005. (XII. 28.) ÖK rendelete törvényellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője – miután Hegykő Község Önkormányzatának Képviselő-testülete törvényességi észrevétele ellenére az idegenforgalmi adóról szóló 16/2005. (XII. 28.) ÖK rendeletét (a továbbiakban: Ör.) nem módosította – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontjában foglalt hatáskörében eljárva az Alkotmánybírósághoz fordult.

Indítványában az Ör. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel az álláspontja szerint ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 30. § (1) bekezdésében foglaltakkal, s így sérti az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *d*) pontját, továbbá ugyanezen § (2) bekezdését.

A közigazgatási hivatal vezetője az alkotmányellenesség indokát abban jelölte meg, hogy a képviselő-testület a Htv. rendelkezéseivel ellentétesen leszűkítette az idegenforgalmi adó fizetésére kötelezett adóalanyok körét. A képviselő-testület az Ör. 1. §-ában – figyelmen kívül hagyva a Htv. 30. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglaltakat – kizárólag a Htv. 30. § (1) bekezdés *a*) pontjában megjelölt adóalanyi kört érintően rendelkezett az idegenforgalmi adó fizetési kötelezettségről.

Az indítványozó utalva az Alkotmánybíróság 57/1996. (XII. 22.) AB határozatában foglaltakra, kifejtette, hogy a Htv. az adó alanyai és az adó tárgya tekintetében nem engedi meg az önkormányzatok számára a Htv. rendelkezéseitől való eltérést, így a vizsgált esetben sem szűkíthette le az Ör. 1. §-a a Htv. 30. § (1) bekezdésének *a*), illetve *b*) pontjában foglalt adóalanyi kört az említett törvényi rendelkezés *a*) pontjában foglalt adóalanyokra.

Az indítványozó indítványában – hivatkozva a törvényességi észrevételében részletesen kifejtett álláspontjára – utalt továbbá arra is, hogy az önkormányzat a Htv. 7. § *a*) pontjában foglalt tilalmat (adótöbbszörözés tilalma) jogszerűen úgy juttathatta volna érvényre, ha az Ör.-ben

adómentességet biztosít azoknak az adóalanyoknak, akik számára korábban Hegykő Község Önkormányzata Képviselő-testületének az építményadóról szóló 15/2005. (XII. 28.) ÖK rendelete (a továbbiakban: Ér.) ugyanezen adótárgyra nézve adófizetési kötelezettséget írt elő.

A hivatalvezető álláspontja szerint az Ör. 1. §-a és az Ör. további rendelkezései szoros tartalmi összefüggésben állnak egymással, ezért az Ör. egészének a megsemmisítését indítványozta.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

(...)

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajta- és mértékét,

(...)

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

2. A Htv. indítvánnyal érintett és vizsgálatba bevont rendelkezései:

„30. § (1) Adókötelezettség terheli azt a magánszemélyt

a) aki nem állandó lakosként az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt,

b) aki az önkormányzat illetékességi területén olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épületnek – a 12. §-ban meghatározottak szerinti – tulajdonosa, amely nem minősül lakásnak.”

7. § Az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy:

a) az adóalanyt egy meghatározott adótárgy esetében

(4. §) csak egyféle – az önkormányzat döntése szerinti – adó (5. §) fizetésére kötelezheti (...).”

3. Az Ör. felhívott rendelkezése:

„1. § Hegykő Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Htv. 30. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti idegenforgalmi adót vezet be.”

4. Az Ér. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„2. § (1) A Htv. 13. §-ában leírt mentességeken túl mentes az adó alól a vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze kivételével (...)

b) az üdülő épület kivételével az egyéb, nem lakás céljára szolgáló épület.”

„3. § (4) Üdülő épület, továbbá többlakásos lakó-vagy egyéb épületben lévő lakás esetén az adó évi mértéke 800 Ft/m².”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság a 205/H/2008. AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a jelen ügy indítványozója által

Fertőhomok Község Önkormányzata Képviselő-testületének az idegenforgalmi adóról szóló 8/2007. (VI. 29.) FKÖ rendeletének törvényellenessége tárgyában előterjesztett indítványa alapján a jelen ügyben felmerült alkotmányossági kérdéseket – azonos alkotmányi rendelkezések és alkotmányos összefüggés alapján – már vizsgálta, és elutasította az említett rendelet megsemmisítésére irányuló indítványt.

Tekintettel arra, hogy a jelen ügy és az Abh. alapjául fekvő ügy kizárólag az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező azonos adónemben (idegenforgalmi adó) szabályozó önkormányzati rendeletek tekintetében tér el, ugyanakkor az indítványozó által előterjesztett alkotmányossági probléma és az általa megjelölt alkotmányi rendelkezések azonosak, továbbá a felhívott alkotmányi rendelkezések indítványozó által állított sérelmét alátámasztó érvelés lényegi tartalmát tekintve ugyancsak egyező, ezért az Alkotmánybíróság az Abh. indokolásában kifejtett megállapításait a jelen ügyben is megfelelően irányadónak tekinti.

Az Alkotmány 42. §-a a helyi önkormányzathoz való jogot határozza meg. A helyi önkormányzathoz való jog képviselő-testület által történő gyakorlásának egyik meghatározó eleme a rendeletalkotás. A helyi önkormányzat a helyi közügyek rendezésére jogszabályt alkothat. E jogalkotási jogkör terjedelmét az Alkotmány és Ötv. szabályozza.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján a helyi képviselő-testület törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

A helyi adókat érintően a helyi önkormányzatok képviselő-testületének szabályozási autonómiája a Htv. rendelkezései alapján korlátozott.

A Htv. 6. §-a értelmében az önkormányzatok adó-megállapítási joga arra terjed ki, hogy a Htv.-ben meghatározott adókat a saját illetékességi területükön bevezessék, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezték, illetve módosítsák, az adók bevezetésének időpontját és időtartamát meghatározzák, az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan, a Htv.-ben meghatározott felső határokat figyelemmel megállapítsák, a Htv.-ben meghatározott mentességeket további mentességekkel, a kedvezményeket további kedvezményekkel bővítsék, a Htv. és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait meghatározzák.

A helyi önkormányzatok képviselő-testülete azonban a helyi adók szabályozása során nem léphet túl a törvényi kereteken, az általa alkotott rendelet nem tartalmazhat a Htv. kógens szabályaitól eltérő rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott arra, hogy a Htv. az adó alanyai és az adó tárgya tekintetében kógens rendelkezéseket tartalmaz, azaz nem teszi lehetővé azt, hogy a helyi önkormányzatok a helyi adóren-

deleteik megalkotása során ezektől a törvényi rendelkezésektől eltérjenek, leszűkítsék vagy kitágítsák az adóalanyok, illetve adótárgyak körét. [57/1996. (XII. 22.) AB határozat ABH 1996, 339, 340.; 57/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 504, 507.]

A Htv. 30. § (1) bekezdése által szabályozott idegenforgalmi adó a Htv. szabályozási rendszerében kommunális adó, amely az önkormányzat által biztosított és igénybe vett, az állandó lakosság szükségleteit meghaladó kommunális szolgáltatások, helyi közszolgáltatások biztosításához közteherként történő hozzájárulást jelent. Az adó tárgya a vendégéjszaka [Htv. 30. § (1) bekezdés *a*) pont], illetve az olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épület, amely nem minősül lakásnak [Htv. 30. § (1) bekezdés *b*) pont].

Az adó alanya az elsőként említett adótárgy esetén az a nem állandó lakos, aki az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt, az utóbb említett adótárgy esetében pedig az, aki az önkormányzat illetékességi területén olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épület tulajdonosa, amely nem minősül lakásnak.

A vizsgált esetben az Ör. 1. §-a és a Htv. 30. § (1) bekezdése összevetésével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. a Htv. szabályozását csak részben vette át, nem szabályozta az idegenforgalmi adó megfizetésére kötelezettek (adóalanyok) körében az önkormányzat illetékességi területén nem lakás, hanem üdülés, pihenés céljára szolgáló épületek tulajdonosait [Htv. 30. § (1) bekezdés *b*) pont].

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján a jelen ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy a Htv. törvényi szabályozásának a keretein belül maradt-e Hegykő Község Önkormányzata Képviselő-testülete akkor, amikor az Ör. 1. §-ában kizárólag a Htv. 30. § (1) bekezdés *a*) pontjában foglalt adóalanyi körre nézve vezette be az idegenforgalmi adót.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti a fent hivatkozott határozataiban kifejtett álláspontját, melynek értelmében a Htv. adóalanyokra és adótárgyra vonatkozó rendelkezéseitől a helyi önkormányzat a helyi adó rendeleti úton történő bevezetése során nem térhet el.

A Htv. 2. §-a értelmében az önkormányzat adómegállapítási joga a Htv.-ben meghatározott adóalanyokra és adótárgyakra terjed ki. Ebből következően, ha az önkormányzat a Htv. III. fejezetének 2. pontjában szabályozott idegenforgalmi adó bevezetése mellett dönt, akkor ezen adónemen belül nem választhat a Htv. 30. § (1) bekezdésének *a*), illetve *b*) pontjában szabályozott adóalanyok között, azaz nem dönthet úgy, hogy kizárólag a Htv. 30. § (1) bekezdésének *a*) pontjában foglalt adóalanyokra nézve vezeti be az adót.

A Htv. első részének első fejezete a törvény valamennyi helyi adóra irányadó általános rendelkezései között a 7. §-ban szabályozza az önkormányzat adómegállapítási jogának a korlátait.

A Htv. 7. § *a*) pontja az adótöbbszörözés tilalmát mondja ki akkor, amikor úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat az adóalanyt egy meghatározott adótárgy eseté-

ben (Htv. 4. §) csak egyféle, az önkormányzat döntése szerinti adó (Htv. 5. §) fizetésére kötelezheti.

A Htv. 7. § a) pontjában az önkormányzat adómegállapítási jogának korlátjaként megjelenő adótöbbszörözés tilalma az adó tárgyát védő törvényi rendelkezés, amely kötelező érvennyel előírja, hogy a több jogcímen bevezetett helyi adóból egy meghatározott vagyontárgy (a vizsgált esetben az üdülő ingatlan) csak egyfajta helyi adóval terhelhető.

Az Alkotmánybíróság döntése meghozatala során figyelemmel volt arra, hogy Hegykő Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Htv.-ben kapott felhatalmazással (adótípus választási joggal) élve az idegenforgalmi adó bevezetését megelőzően már megalkotta az Ér.-t, amelyben a képviselő-testület adófizetési kötelezettséget írt elő az üdülő épületek tulajdonosai számára [Ér. 2. § (1) bekezdés b) pont; 3. § (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette továbbá azt is, hogy az üdülő épület olyan vagyontárgy, amely a Htv. rendelkezései értelmében az önkormányzat döntése alapján az építményadó és az idegenforgalmi adó hatálya alatt is adóztatható.

Hegykő Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az adótípus választás jogával élve úgy döntött, hogy az üdülő épületeket az építményadó hatálya alatt kívánja adóztatni, egyben a Htv. 30. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott adótárgy tekintetében be kívánja vezetni az idegenforgalmi adót.

Az Alkotmánybíróság a Htv. 7. § a) pontjában foglalt, az adótöbbszörözés tilalmát előíró törvényi rendelkezést valamennyi helyi adónem esetében, az adómegállapítási jog korlátjául szolgáló kógens törvényi előírásnak tekinti, amelyet az önkormányzat köteles érvényre juttatni a helyi adó rendeleti úton történő bevezetése során. E rendelkezés irányadó abban az esetben is, ha az önkormányzat az üdülő épületet az építményadó adótárgyává tette, és a már bevezetett építményadó mellett kívánja bevezetni az idegenforgalmi adót.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált esetben a Htv. 7. § a) pontjában foglalt kógens törvényi rendelkezést a Htv. 30. § (1) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezésekkel együttesen és egymásra tekintettel kell értelmezni és alkalmazni.

A Htv. 7. § a) pontjában foglalt törvényi korlátból a vizsgált esetben az következik, hogy az építményadó üdülő épületekre történt kivetése kizárja az idegenforgalmi adó ugyanezen adótárgyra történő alkalmazhatóságát az üdülő épület, mint az építményadóban már adóztatott adótárgy nem terhelhető idegenforgalmi adóval.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Htv. egyetlen rendelkezése, így annak 7. § a) pontja sem ad felhatalmazást az önkormányzat számára arra, hogy az idegenforgalmi adó bevezetése során eltérjen a Htv. 30. § (1) bekezdésében foglaltaktól, olyan esetben, amikor az építményadó hatálya alatt korábban nem került sor az üdülő épület adóztatására. Abban az esetben azonban, ha a Htv. 7. § a) pontjában foglalt törvényi korlát – annak következtében, hogy az üdülő épületek építményadó hatálya alatti

adóztatására az önkormányzat korábban bevezetett rendeletével már sor került – másként nem érvényesíthető kivételesen e kógens és általános érvényű törvényi korlátozás érvényre juttatása érdekében az önkormányzat eltérhet a Htv. 30. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésektől.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, amikor Hegykő Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az Ör. 1. §-ában az idegenforgalmi adó megfizetésére kötelezetek körében nem szabályozta az üdülőépületek tulajdonosait a Htv. 7. § a) pontjában foglalt törvényi korlátozást juttatta érvényre és nem lépte át a Htv. törvényi szabályozásának a kereteit, nem sértette meg az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjában és a 44/A. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéseket.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. március 31.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

962/D/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyarország folyóin 2006 tavaszán kialakult rendkívüli árvíz, valamint az ország egyes területein ezen év első hónapjaiban bekövetkezett jelentős belvíz miatt keletkezett károk enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet egésze, illetve a rendelet 1. § (2) bekezdés c) pontja, valamint a 3. § (10) bekezdés c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország folyóin 2006 tavaszán kialakult rendkívüli árvíz, valamint az ország egyes területein ezen év első hónapjaiban bekövetkezett jelentős belvíz miatt keletkezett károk enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés d) pontja, valamint a 2. § (1) bekezdés a) és b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Bíróság 14.K.33.561/2007/7. számú ítélete ellen, az abban alkalmazott jogszabály – a Magyarország folyóin 2006 tavaszán kialakult rendkívüli árvíz, valamint az ország egyes területein ezen év első hónapjaiban bekövetkezett jelentős belvíz miatt keletkezett károk enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) – alkotmányellenessége megállapítása és megsemmisítése, valamint a konkrét ügyben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárása iránt.

A 2006. július 29-én hatályba lépett R. számos feltétel együttes fennállásához köti a kárenyhítési támogatás igénybevételét. Így például az 1. § (2) bekezdés *d)* pontja szerint kizárólag a települési önkormányzat által 2006. június 14-ig felmért károkkal összefüggésben lehet támogatást igényelni. Az indítványozó a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. § (2) bekezdésébe (a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába) ütköznek tartja ezt a feltételt. Érvelése szerint a 2006. tavaszán kialakult rendkívüli árvíz miatt kihirdetett veszélyhelyzet folytán a kormánynak kötelezettsége, az érintetteknek pedig alkotmányos joga keletkezett a támogatásra. Az R. azzal, hogy a kihirdetése előtt teljesítendő feltételhez (a 2006. június 14-ig elvégzett felméréshez) köti a támogatást, visszamenőleges hatállyal ír elő kötelezettséget az érintetteknek. A Jat. szabályaiba ütköző szabályozás az indítványozó szerint az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének sérelmét okozza (amely szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes). Külön indokolás nélkül utalt az indítványozó az Alkotmány 77. § (2) bekezdésére is.

Kifogásolja ezen kívül az indítványozó az R. 2. § (1) bekezdésének *a)* és *b)* pontját, valamint a 3. § (10) bekezdésének *c)* pontját is, mivel véleménye szerint ezek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 8. § (1) bekezdésébe, 13. § (1) bekezdésébe, 35. § (1) bekezdésének *i)* pontjába és (2) bekezdésébe, 70/A. §-ába, 77. § (1)–(2) bekezdéseibe ütköznek. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével kapcsolatban a visszaható hatály tilalmára hivatkozik: megítélése szerint a jogalkotó alkotmányosan nem támaszthat a kár keletkezésének időpontjára visszamenőleges hatállyal olyan követelményeket, mint pl. a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alappal kötendő (WMA-)szerződés megléte. Diszkriminatívnak tartja továbbá, hogy a WMA-szerződéssel rendelkező, illetve nem rendelkező ingatlan-tulajdonosok az R. szerint eltérő arányú támogatásra jogosultak. Sérelmezi ezen kívül, hogy az R. kizárja a támogatottak köréből azokat, akik nem voltak bejelentve a károsodott ingatlanba. Az indítványozó ugyan nem jelölte meg az R. 1. § (2) bekezdés *c)* pontját (amely szerint a támogatás igénybevételének feltétele, hogy „az ingatlan a káresemény idején a tulajdonos vagy hasznélvező által – a települési önkormányzat jegyzője

által igazoltan – életvitelszerűen lakott volt, feltéve, hogy a tulajdonos vagy a hasznélvező lakcíme a károsodott ingatlan címére van bejelentve”), tartalmilag azonban egyértelműen utalt e rendelkezés vélt alkotmányellenességére.

Az indítványozó az R. egészének megsemmisítését tartaná indokoltnak, abban az esetben azonban, ha e kérelmét az Alkotmánybíróság elutasítja, vagylagosan az R. megjelölt rendelkezéseinek megsemmisítésére és a konkrét ügyben történő alkalmazhatóságuk kizárására tesz indítványt.

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.”

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

„35. § (1) A Kormány

(...)

i) az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket;

(...)

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

(...)

„70/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.”

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

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

2. A Jat. érintett rendelkezése:

„12. § (2) A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

3. Az R. támadott rendelkezései:

„1. § (2) A támogatás feltétele, hogy
(...)”

c) az ingatlan a káresemény idején a tulajdonos vagy hasznélvező által – a települési önkormányzat jegyzője által igazoltan – életvitelszerűen lakott volt, feltéve, hogy a tulajdonos vagy a hasznélvező lakcíme a károsodott ingatlan címére van bejelentve;

d) a kár a Magyarország folyóin 2006 tavaszán kialakult rendkívüli árvízzel, vagy az ország egyes területein ezen év első hónapjaiban bekövetkezett jelentős belvízzel összefüggésben keletkezett és a települési önkormányzat 2006. június 14-ig felmérte; (...)”

„2. § (1) A település támogatási keretösszegének megállapítása az e rendelet hatálybalépését megelőzően elvégzett kárfelmérés során jelzett becsült költségek alapján történik az alábbiak szerint:

a) biztosítással vagy WMA szerződéssel nem rendelkező, helyreállítható lakóingatlanok esetén a felmért helyreállítási költség 40%-a;

b) biztosítással vagy WMA szerződéssel nem rendelkező, nem helyreállítható lakóingatlanok esetén a felmért újjáépítési, vásárlási összeg 50%-a; (...)”

„3. § (10) Nem nyújtható támogatás
(...)”

c) annak a tulajdonosnak, akinek a lakcíme nem a károsodott ingatlan címére van bejelentve; (...)”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a jogszabályi feltételeknek.

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 jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz tehát – mint azt már az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 272, 282.) is kifejtette – egyedül, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

1.1. A Fővárosi Bíróságnak az indítványozó által közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perében hozott ítélete ellen a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 340. § (1) bekezdése a fellebbezés lehetőségét kizárta. A jogerős ítélet kézbesítésére a benyújtott

tértivevény-másolat szerint 2008. május 28. napján került sor. Az indítványozó – jogi képviselője útján – 2008. július 25. napján faxon terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, amely ezért a hatvan napos határidőn belül benyújtottnak tekintendő.

1.2. 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 jogsérelem. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását kizáró tényezőnek tekintti azt, ha az indítványozó a panaszában olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állítja, amelyet ügyében a jogerős határozatot meghozó bíróság nem alkalmazott [1050/D/1999. AB végzés, ABH 2005, 1581, 1582.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1638.; 177/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1557, 1566.; 725/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1617, 1626.].

A becsatolt iratok tanúsága szerint az indítványozó ügyében eljáró első és másodfokú közigazgatási hatóságok az indítványozó kárenyhítés iránti kérelmét azért utasították el, mert megállapítható volt, hogy a káresemény időpontjában nem rendelkezett bejelentett lakcímmel a károsodott ingatlanban. A Fővárosi Bíróság 14.K.33.561/2007/7. számú ítéletében szintén az R. 1. § (2) bekezdés c) pontját alkalmazta [nevesítve ezzel összefüggésben a 3. § (10) bekezdés c) pontját is]. Mindezek alapján megállapítható, hogy kizárólag e rendelkezések azok, melyek a jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezhetik.

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság ítéletében nem alkalmazott jogszabályi rendelkezések – az R. 1. § (2) bekezdés d) pontja, valamint az R. 2. § (1) bekezdésének a) és b) pontja – vonatkozásában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

1.3. Tekintettel arra, hogy alkotmányjogi panaszt csak vélt alapjogi sérelem esetében lehet benyújtani, az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy e feltételnek eleget tesz-e a kérelem.

1.3.1. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvének részét képező jogbiztonság követelményéből vezette az Alkotmánybíróság [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 173.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81–82.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 158.; 4/1992. (I. 28.) AB határozat, ABH 1992, 332, 333.]. Mivel a jogbiztonság követelménye önmagában nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának, a jogbiztonság absztrakt követelményére alapított alkotmányjogi panaszok érdemben nem bírálha-

tók el, így azokat az Alkotmánybíróság visszautasítja (1140/D/2006. AB végzés; ABK 2008. január, 127.; 801/B/2002. AB határozat, ABK 2008. június, 968.; 32/D/2004. AB határozat, ABK 2008. június, 983.; 404/D/2004. AB végzés, ABK 2008. június, 1049.; 20/D/2007. AB végzés, ABK 2008. november, 1629.). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor „érdemben vizsgálja meg azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyekben nem közvetlenül valamely Alkotmányban biztosított jogra hivatkoznak, de az indítványban foglaltak közvetlenül érintik valamely alkotmányos jogot, így például a visszaható hatály tilalmával vagy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiányával összefüggő indítványokat (1140/D/2006. AB végzés, ABK 2008. január, 127, 128.).

Az Alkotmánybíróság ezért érdemben elbírálnak tartotta a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos indítványi elemet.

1.3.2. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése az államnak az alapjogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó általános kötelezettségét rögzíti; a 77. § (1) bekezdése szerint az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye, a 77. § (2) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy pusztán e rendelkezések alapján konkrét alapjogsérelem nem vizsgálható.

Figyelemmel továbbá arra, hogy „nem tekinthetők az Alkotmányban biztosított jogoknak (...) az egyes jogforrások kiadását rendező hatásköri szabályok, illetve a jogforrási hierarchiát szabályozó alkotmányos rendelkezések” (1140/D/2006. AB végzés, ABK 2008. január, 127, 128.), az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *i*) pontja, illetve (2) bekezdése alapján alapjog sérelme szintén nem vizsgálható.

Ebben a vonatkozásban ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § *e*) pontja alapján visszautasította.

Mindezek alapján tehát az Alkotmánybíróság jelen ügyben azt vizsgálta, hogy az R. 1. § (2) bekezdés *c*) pontja, illetve a 3. § (10) bekezdés *c*) pontja sérti-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt, a tulajdonjog védelmére vonatkozó rendelkezést, illetve a diszkrimináció tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés].

2. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és ezzel összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vonatkozó indítványozói kérelemmel kapcsolatban a következők állapíthatók meg.

A visszaható hatályú jogalkotás tilalma mögött az a követelmény húzódik meg, hogy az állampolgárok jogait és köteleseit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, tehát, hogy meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazí-

tani. „Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki, és visszamenőleges érvennyel léptették hatályba. Ugyanez értelemszerűen irányadó a kötelezettségek utólagos megállapítására is” (25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.). Ebben az értelemben fogalmazza meg a visszamenőleges jogalkotás tilalmát a Jat. 12. § (2) bekezdése is, mely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Következtes a gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.].

Az R. lényege szerint jogot megállapító jogszabály, ugyanis arról rendelkezik, hogy a 2006-os árvíz után ki és milyen feltételek esetén részesülhet anyagi támogatásban. Fogalmilag kizárt azonban, hogy egy jogot megállapító jogszabály a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközzön, ugyanis „[a] Jat. fent nevezett rendelkezésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben levezetett értelmezése csak a jogalanyok helyzetét terhesebbé tevő (*ad malam partem*) jogalkotásra vonatkozik. A kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb szabályozást előíró jogszabály esetében – feltéve, hogy az így megalkotott jogszabályok egyébként nem alkotmányellenesek, illetve magasabb szintű jogszabályokkal nem ellentétesek – a visszaható hatályú jogalkotás nem alkotmányellenes” (152/2008. (XII. 10.) AB határozat, ABK 2008. december, 1702, 1704.). Nyilvánvaló, hogy sem az R. 1. § (2) bekezdés *c*) pontja, sem pedig a 3. § (10) bekezdés *c*) pontja (amelyek alapján csak az részesülhet kárenyhítésben, aki a károsodott ingatlanban bejelentett lakcímmel rendelkezik) nem állapít meg az R. kihirdetését megelőző időre kötelezettséget, illetőleg jogi felelősséget. Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja, hogy e körben rámutasson: a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) 26. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár [4. § (1) bekezdés] köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjének nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni. A lakcím(változás) bejelentése tehát nem tartozik az R. rendelkezéseivel való alkalmazkodás, az önkéntes jogköve-

tésre való felkészülés körébe, a bejelentés az R. rendelkezéseitől teljesen független, a Tv. alapján fennálló kötelezettség.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a veszélyhelyzet kihirdetése és az ingatlanokban bekövetkezett károsodás nem keletkeztetett kárenyhítési támogatásra való jogosultságot, ugyanis az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem következik, hogy az egyén tulajdonában *vis maior* folytán keletkezett károk megtérítését az államnak át kellene vállalnia. A kárenyhítés pusztán méltányosságon és társadalmi szolidaritáson alapuló *ex gratia* juttatás a rászorultaknak abból a célból, hogy lakhatási feltételeik (a károsodott ingatlan helyreállítása, illetve kivételes esetben ingatlan vásárlása, építése révén) biztosítva legyenek, és „nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön” (16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.). Az R. ezért – az indítványozó állításával ellentétben – a hatálybalépését megelőzően keletkezett és lezárt jogviszonyokat, szerzett jogokat nem érint. Ellenkező megállapításra csak akkor lehetne jutni, ha a Kormány a támogatási jogosultság igénybevételeire vonatkozó szabályok közé utólag illesztett volna be olyan feltételt, amelyet már a módosítást megelőzően teljesíteni kellett volna (l. 705/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1546, 1550.). Erről azonban jelen esetben nincs szó. Az R. hatálybalépését megelőzően a 2006-os ár- és belvíz okozta károkkal összefüggésben kárenyhítési támogatásra vonatkozó szabályok nem léteztek, így az R. támadott – a jogosultság feltételeiről rendelkező – szabályai semmiképpen sem értelmezhetők úgy, hogy azok már lezárt jogviszonyok megítélését utólag megváltoztatták volna, és visszamenőleges hatállyal kizárták volna a támogatásra jogosultak köréből azokat, akik nem voltak bejelentkezve a károsodott ingatlanba.

Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján megállapítja, hogy az R. 1. § (2) bekezdés c) pontja, illetve a 3. § (10) bekezdés c) pontja – a visszamenőleges hatályú jogalkotási tilalommal összefüggésben – nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Ezért az R. említett rendelkezései, valamint az R. egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének sérelmét is állítja, értelmezése szerint a tulajdonjog védelme a Kormány kötelezettsége, amiből az következik, hogy a Kormánynak alkotmányos kötelessége a károsultak megsegítése. Emellett pedig úgy véli, hogy a diszkrimináció tilalmába is ütközik a szabályozás.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmánynak a tulajdon védelmére vonatkozó rendelkezéséből nem vezethető le az ingatlanokat ár- vagy belvíz következtében ért károk enyhítésére vonatkozó állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselek-

vési 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 (295/B/2002. AB határozat, ABK 2008. június, 959, 963.). Így – amint arra az Alkotmánybíróság jelen határozat indokolásában már rámutatott – az sem következik az Alkotmányból, hogy az egyén tulajdonában *vis maior* folytán keletkezett károkat az állam köteles lenne megtéríteni. Kárenyhítési támogatásra – mint *ex gratia* juttatásra – való jogosultság az Alkotmány 13. §-ából nem fakad.

Az indítványozónak az Alkotmány 70/A. §-ára történő hivatkozásával kapcsolatban hangsúlyozni kell a következőket. Az Alkotmánybíróságnak már a kezdetekkor kialakított, s azóta töretlenül folytatott gyakorlata alapján, ha a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, hanem méltányosságból juttat javakat, „a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. [...] Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. Figyelembe kell venni, hogy nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ugyanakkor az *ex gratia* juttatásnál is irányadók az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltak. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 922/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1444, 1452.]. Sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő stb. szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a személyek között ne különböztethetne, ha ezzel egyébként az alkotmányos követelményeket nem sérti. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése tehát nem bármiféle különbségtételt tilt, mert az ellentétben állna a jog lényegével és rendeltetésével [521/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 556.]. A 778/B/1996. AB határozat azt is kifejtette, hogy az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el, de ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél vagy valamely alkotmányos jog csak úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. (ABH 1996, 781, 782.)

A jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés tehát dönteni arról, hogy az ár-, belvíz miatt károsultaknak juttat-e támogatást, és az is, hogy milyen feltételekkel. E körben széles körű mérlegelési jog illeti meg; a szabályozás tartalmi kor-

látját az jelenti, hogy az esetleges nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz az ne minősüljön önkényesnek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotónak a támogatásban részesülők körét úgy kellett meghatározni, hogy a támogatás elérhesse valódi célját, amely nem más, mint az ár-, illetve belvív miatt károsodott lakóingatlanokban életvitelszerűen lakó, rászoruló károsult tulajdonosok (haszonélvezők) lakhatási feltételeinek biztosítása. Az a feltétel, amely szerint csak az részesülhet támogatásban, akinek a lakcíme a károsodott ingatlan címére volt bejelentve, ésszerű és objektív feltételnek tekinthető. A lakcímbjelentés az állampolgárok jogszabályon alapuló kötelessége, ezért a kedvezményezett kör ily módon történő meghatározása nem minősíthető önkényesnek.

Az Alkotmánybíróság mindezek miatt mind az Alkotmány 13. §-ára, mind pedig a diszkrimináció tilalmára alapított indítványi kérelmet elutasította.

Mivel az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította, ezért – gyakorlatának megfelelően (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935–936.) – a megsemmisíteni kért jogszabály, illetve jogszabályhelyek konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát mellőzte.

Budapest, 2009. március 24.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGGÉZÉSEI

42/B/1999. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 1998. évi LXVII. törvény 5. § (2) bekezdése, valamint 12. § (1) bekezdése, továbbá az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi XCIX. törvény 100. § (2) bekezdése és 108. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozók a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 1998. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Tbjm.) 5. § (2) bekezdése, valamint 12. § (1) bekezdése, továbbá az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi XCIX. törvény 100. § (2) bekezdése és 108. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték.

Véleményük szerint e szabályok – amelyek a magánnyugdíjpénztár tagja által fizetendő tagdíj százalékos mértékét módosították, a tagdíj mértékét 6%-ra csökkentették – az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 9. §-át, 54. § (1) bekezdését, 70/A. § (1) bekezdését és 70/E. §-át sértik.

A Tbjm. 5. § (2) bekezdését, valamint 12. § (1) bekezdését az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. § 379. pontja, az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi XCIX. törvény 100. § (2) bekezdését és 108. §-át a Tv. 2. § 421. pontja 2007. július 1-jétől hatályon kívül helyezte.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 33. § (1) bekezdése 1998. január 1-jétől úgy rendelkezett, hogy a magánnyugdíjpénztár tagja a nyugdíjjárulék-alapot képező jövedelme után 1998. január 1-jétől 6, 1999. január 1-jétől 7, 2000. január 1-jétől 8 százalékos tagdíjat fizet.

A Tbj. 33. § (1) bekezdése 2007. január 1-jétől hatályos szabályai szerint a magánnyugdíjpénztár tagja a nyugdíjjárulék alapja után 8 százalék tagdíjat fizet.

Megállapítható, hogy a támadott módosító jogszabályokat időközben a jogalkotó hatályon kívül helyezte, és a Tbj. hatályos szabályai a tagdíj mértékét illetően a kifogásolt módosítás előtti rendelkezésekkel azonosan szabályoznak.

2. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helye-

zett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges. Mivel jelen ügyben az indítvány az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos absztrakt normakontrollra irányult, 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, 2009. március 3.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

490/B/2001. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi XCIX. törvény 199. §-a, 200. § (6) bekezdése és 201. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi XCIX. törvény (a továbbiakban: Tv.) 199. §-a, 200. § (6) bekezdése és 201. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte.

A Tv. 201. §-a az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvénynek azt a 2. számú mellékletét módosította, amely a tárgyi adómentesség alá tartozó termékértékesítések és szolgáltatásnyújtások körét határozta meg. A módosítás értelmében – 2000. január 1-jétől – adómentessé vált a sportot szolgáló építmények (ÉJ 317–25, 26, 581–5, 581–64, 912–2-ből) és önálló rendeltetési egységek rendeltetésüknek megfelelő bérbeadása (SZJ 70.20.12.4-ből).

A Tv. 199. §-a a hatályba léptető rendelkezés, a Tv. 200. § (6) bekezdése pedig arról szól, hogy az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvénynek a Tv. 201. §-ával megállapított 2. számú mellékletét azokban az esetekben kell alkalmazni először, melyekben az adófizetési kötelezettség, illetve az adólevonási jog keletkezése 1999. év december hónap 31. napját követi.

Az indítványozó szerint ez a módosítás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogelvet, a jogállamiság elvét sérti, figyelemmel az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvénynek arra a szabályára, amely a tárgyi eszközre jutó előzetesen felszámított adó megosztására kötelez [39. § (1) bekezdés].

Ennek értelmében ugyanis a tárgyi eszköz tekintetében az adóalany a rendeltetésszerű használatbavétel évét követő 4 évben, illetve – ha a tárgyi eszköz ingatlan – 9 évben köteles a levonható és a le nem vonható előzetesen felszámított adó összegét utólag módosítani, amennyiben a rendeltetésszerű használatbavétel évére vonatkozó végleges felhasználási arányhoz képest a tárgyi eszköz adólevonásra jogosító és adólevonásra nem jogosító termékértékesítéshez és szolgáltatásnyújtáshoz történő felhasználásának aránya a tárgyévben 10 százalékpontot meghaladóan változik.

Az indítványozó érvelése szerint 1999. december 31-ig egy sportcsarnok bérbeadása áfa köteles tevékenység volt, az ennek érdekében történt beszerzések áfa összege ezért levonható volt. 2000. január 1-jétől azonban a sportcsarnok bérbeadása tárgyi adómentes körbe került, vagyis adólevonásra nem jogosító szolgáltatásnyújtássá vált. Az arányosítási szabály hatása miatt az indítványozó szerint ez azt eredményezi, hogy egy korábban levonható áfa összeget utólag, visszamenőlegesen be kell fizetni; a tárgyi eszköz adólevonásra jogosító és adólevonásra nem jogosító szolgáltatásnyújtáshoz történő felhasználásának aránya ugyanis a módosítás következtében az indítványozó számára hátrányosan változott meg.

Az eljárás során az Alkotmánybíróság beszerezte a pénzügyminiszter és igazságügy-miniszter véleményét.

2. Az indítvány benyújtását követően, 2008. január 1-jével az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 262. § (1) bekezdés a) és f) pontja hatályon kívül helyezte az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvényt és a Tv. 200. §-át.

Habár az Áfa tv. 86. § (1) bekezdés l) pontja szerint mentes az adó alól az ingatlan (ingatlanrész) bérbeadása, haszonbérbeadása, az Áfa tv. 88. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a belföldön nyilvántartásba vett adóalany – a törvény kihirdetése, 2007. november 16-ától kezdődően

teljesíthető, a választási jog gyakorlására vonatkozó előzetes bejelentési kötelezettség alapján – dönthet úgy is, hogy a 86. § (1) bekezdésének *l*) pontjában említett szolgáltatásnyújtását 2008. január 1. napjától adókötelessé teszi.

3. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges.

Mivel jelen ügyben a kérelem az Abtv. 1. § *b*) pontja szerinti utólagos absztrakt normakontrollra irányult, ezért – a támadott szabályok részbeni hatályon kívül helyezésére és a megváltozott jogi helyzetre figyelemmel – az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatának 31. § *a*) pontja alapján (ABH 2003, 2065.) az eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. március 3.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

537/B/2001. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 48. § (1) és (2) bekezdése, valamint a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 18. § (1) és (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára indult alkotmánybírói eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a fogyasztóvédelmi bírság összegével kapcsolatosan. Az egyik indítványozó a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) 48. § (1) és (2) bekezdése megsemmisítését kérte. A jogszabálysöveg ugyanis nem rendelkezett a bírság minimális és maximális mértékéről, a bírságösszeg kiszámításának módjáról, ami az indítványozó szerint korlátlan mérlegelési lehetőséget biztosított a jogalkalmazók számára, így sértette a vállalkozások Alkotmányban biztosított tulajdonhoz [13. § (1) bekezdés] és a vállalkozás szabadságához való jogát [9. § (2) bekezdés].

A másik indítvány az Fgytv. 48. §-át alkotmányellenesnek tartotta, de alkotmányossági kifogást csupán az Fgytv. 48. § (2) bekezdésével kapcsolatosan fogalmazott meg. Az indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból következően a jogalanyak tudnia kell, hogy az Fgytv. megsértése esetén milyen jogkövetkezményre számíthat. Ezzel szemben az Fgytv.-ben foglalt szankció nem kiszámítható, mert az Fgytv. a fogyasztóvédelmi bírság összegének megállapítását a közigazgatási szervre bizza, és a kiszabható bírság összegének nincs felső határa.

A harmadik indítvány szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogbiztonság alkotmányos követelményéből következik az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága. Az Fgytv. 48. § (2) bekezdése sérti a jogbiztonságot, mert nem határozza meg a kiszabható bírság összegének alsó és felső határát. Így kiszámíthatatlanná váltak a bírságot kiszabó határozatok, mert kizárták „a viszonyítás lehetőségét, a súlyozás szerinti összehasonlítást”, és jelentősen megnehezítették (bizonyos esetekben kizárták) a jogorvoslat lehetőségét.

A negyedik indítvány az Fgytv. 48. §-ának megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, de alkotmányossági kifogást csak az Fgytv. 48. § (2) bekezdésével kapcsolatosan fogalmazott meg, és alkotmányellenesnek tartotta a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Grtv.) 18. § (1) és (2) bekezdését. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, azon belül a *nulla poena sine lege* elvét sértik, mert nem határozzák meg a jogsértésért kiszabható bírság alsó és felső határát. A jogbiztonság szempontjából ugyanis nem elegendő, ha a jogalkotó azt követeli, hogy a bírság a jogsértés tényéhez, illetve az eset összes körülményéhez igazodjon.

Az Alkotmánybíróság ezeket a beadványokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (2) bekezdésének megfelelően egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

Az Ügyrend 31. § *a*) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát vesztesse, és ezzel az indítvány tárgytalanná válna.

Az indítványok az Fgytv. 48. § (1) és (2) bekezdése, valamint a Grtv. 18. § (1) és (2) bekezdésével kapcsolatosan fogalmaztak meg alkotmányossági aggályokat.

Az Fgytv. 48. § (1) és (2) bekezdését a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2008. évi XLII. törvény 66. § (1) bekezdés *n*) pontja 2008. szeptember elsejével hatályon kívül helyezte.

A Grtv. 18. § (1) és (2) bekezdését a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 40. § *a*) pontja helyezte hatályon kívül. A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 24. § (1) bekezdése alapján – főszabály szerint – a fogyasztóvédelmi hatóság az Fgytv. alapján jár el az e törvényben megállapított rendelkezések ellenőrzése és megsértése esetén.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Fgytv. 48. § (1) és (2) bekezdése, valamint a Grtv. 18. § (1) és (2) bekezdése megsemmisítését kezdeményező indítványok alapján indult eljárást az Ügyrend 31. § *a*) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2009. március 17.

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

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

810/B/2001. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 61. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

Az indítványozó az Alkotmánybíróságtól a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 61. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését kérte, amely törvényi rendelkezést az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése – vélt – sérelme miatt támadta.

Az Alkotmánybíróság – határidő tűzésével – hiánypótlásra felhívta az indítványozót az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 21. §-a alapján indítványának pontosítására és az Ügyrend 20. § (2) bekezdése alapján a képviselőlet ellátására vonatkozó jogosultság igazolására. Az indítványozó a felhívásra nem válaszolt.

Mivel az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak nem tett eleget és emiatt az indítvány érdemben nem bírálható el, ezért az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül a Nektv. 61. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. március 3.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

265/B/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 177. § (1) bekezdésében a „vagy

megítéléséhez” szövegrész, 182. § (4) bekezdése és 183. §-a, az igazságügyi szakértőkről szóló 53/1993. (IV. 2.) Korm. rendelet 7. §-a, az igazságügyi szakértőkről szóló 2/1988. (V. 19.) IM rendelet 22. §-a, valamint az Egészségügyi Tudományos Tanács Igazságügyi Bizottsága működéséről szóló 13/1994. (IX. 13.) NM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 48.Pf.26.503/2001/2. számú ítélete kapcsán alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben több, a szakértői vélemény felülvéleményezésével összefüggő jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az alapul fekvő ügyben az indítványozó mint felperes személyhez fűződő jogainak megsértése miatt indított keresetet az alperesek ellen, melyben kérte a jogsértés megállapítását, valamint az alperesek kötelezését a jogsértés abbahagyására. Ezen per egyik alperese az indítványozó egy korábbi, kártérítési perében az eljáró bíróság kirendelése alapján szakértői vélemények felülvizsgálatát végző testületként vett részt, a másik alperes pedig a testület munkájában szakreferensként közreműködött. Ennek során ez utóbbi alperes az indítványozót személyesen is megvizsgálta, s ennek alapján elkészítette a felülvélemény tervezetét. Az első- és másodfokon eljáró bíróságok – a testület által készített felülvéleményre alapozván döntésüket – az indítványozó keresetét elutasították.

Az indítványozó a kártérítési per jogerős elvesztésével összefüggésben indította meg az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárást, melynek közvetlen előzménye az volt, hogy a szakreferens által végzett vizsgálat során kézzel írott jegyzeteknek, mint az ő különleges egészségügyi adatait tartalmazó iratoknak a kiadását hiába kérte. Az indítványozó a keresetét a Polgári Törvénykönyvnek a személyhez fűződő jogok védelmével összefüggő szabályaira, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseire alapította. A bíróságok azonban a keresetét elutasították, mert arra a megállapításra jutottak, hogy az alperesek az indítványozó személyes adatait a törvényi előírásoknak megfelelően kezelték, s nem állt fenn a szakreferens részéről olyan kötelezettség, melynek alapján meg kellett volna őriznie és az érintettnek meg kellett volna küldenie a felülvélemény tervezetének elkészítéséhez kézzel írott jegyzeteit.

Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 177. § (1) bekezdésében a „vagy megítéléséhez” szövegrész, 182. § (4) bekezdése és 183. §-a, az igazságügyi szakértőkről szóló 53/1993. (IV. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 7. §-a, az igazságügyi szakértőkről szóló

2/1988. (V. 19.) IM rendelet (a továbbiakban: IMr.) 22. §-a, valamint az Egészségügyi Tudományos Tanács Igazságügyi Bizottsága működéséről szóló 13/1994. (IX. 13.) NM rendelet (a továbbiakban: NMr.) egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a megjelölt jogszabályi rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 8. § (1) és (2) bekezdését, 45. § (1) bekezdését, 50. § (3) bekezdését és 57. § (1) bekezdését.

A fentiek alátámasztásaként arra hivatkozott, hogy a szakértői felülvéleményezés intézménye maga alkotmányellenes, ezért „a peres eljárásból a »szakértői felülvizsgálati eljárást« ki kell vonni”. Előadása szerint a bíró és a szakértő tulajdonképpen együttesen bírálják el a jogvitát, s a szakértő nem csupán a bíró különleges szakértelmét pótolja, hanem „véleménye beletorkollik a bírói ítékezésbe is”. Míg a bírák vonatkozásában az Alkotmány X. fejezete előírja a pártatlanságot és a függetlenséget, addig a szakértők tekintetében ilyen garanciák nincsenek. Az orvos-szakértőkkel összefüggésben az indítványozó utalt a Magyar Orvosi Kamarára mint érdekvédelmi köztestületre, a hálapénzre, az Egészségügyi Tudományos Tanács Igazságügyi Bizottságának (a továbbiakban: ETT IB) „titokzatos” működési és megítélése szerint helytelen döntéshozatali rendjére, melyek erőteljesen megkérdőjelezzik a szakértői vélemények, felülvélemények objektivitását és ellenőrizhetőségét. Álláspontja szerint, mivel ezen felülvéleményeknek a bírói ítéletre meghatározó befolyásuk van, csökken, illetve megszűnik az igazságos ítélet meghozatalának lehetősége, s ezáltal sérül az Alkotmány 57. § (1) bekezdése.

A Pp. 183. §-a értelmében az igazságügyi miniszter rendelettel kötelezővé teheti vagy megengedheti, hogy a bíróság meghatározott körbe tartozó szakkérdésekre szakértőként vélemény nyilvánítása vagy az általa kirendelt szakértő véleményének felülvizsgálása végett a rendeletben kijelölt szakértő testületet vagy hatóságot, illetőleg szervet keressen meg. Az igazságügyi miniszter az eljárást erre az esetre a szakértőkre vonatkozó rendelkezésektől eltérően szabályozhatja. E második mondatot az indítványozó azért tartotta alkotmányellenesnek, mert a szakértői testületek eljárásának a Pp.-től eltérő szabályozására az igazságügyi miniszternek adott felhatalmazás ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, hisz „törvénnyel szabályozott rendelkezés »lényeges tartalmát« engedélyezi alacsonyabb szintű jogszabállyal megváltoztatni”. Emiatt pedig alkotmányosértő a felhatalmazás alapján született NMr. is.

A Pp. 177. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a perben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik, a bíróság szakértőt rendel ki. Az indítványozó szerint a „vagy megítéléséhez” szövegrész azért alkotmányellenes, mert az ugyanebben a mondatban szereplő „megállapításához” fogalom szinonimája, s azt a látszatot kelti, hogy a kirendelt szakértő a bírótól átveszi annak alkotmányos feladatát, az ítéletkézést.

A Korm. r.-nek a szakértői vélemény felülvizsgálatára vonatkozó 7. §-a és az IMr.-nek a szakvélemény felülvizsgálatáról szóló 22. §-a alkotmányellenességét az indítványozó azzal támasztotta alá, hogy törvéynél alacsonyabb szinten került sor az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó felülvéleményezés szabályozására. Másrészt utalt arra, hogy ha a Pp. támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság megsemmisíti, akkor az alacsonyabb szintű jogszabályokból is ki kell kerülniük a szakértői felülvéleményezésre vonatkozó rendelkezéseknek.

Az NMr. az indítványozó szerint egyrészt a Korm. r. és az IMr. alkotmányellenességére vonatkozó indokok alapján ellentétes az alaptörvénnyel. Másrészt, egyes rendelkezései sértik az Alkotmányt. Így a 2. § (1) bekezdése azért, mert a Kormány egyik tagja nevezi ki az ETT IB tagjait, meg nem határozott szempontok szerint, 3. §-a pedig azért, mert nem írja elő, hogy a szakreferensi véleményt az érintett személynek ki kell adni. Az NMr. 7. § (2) bekezdése, mely belső anyagként kezeli a szakreferens véleményét, az indítványozó szerint vagy értelmezhetetlen, vagy azért alkotmányellenes, mert az érintett személy ezt a véleményt nem ismerheti meg. A 9. § (1) bekezdése, melynek értelmében a Bizottság zárt ülésen tárgyal, ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, mert azon a felek, illetve jogi képviselőjük nem vehetnek részt. Végül a 10. § (3) bekezdése, mely előírja, hogy a Bizottság üléseinek jegyzőkönyve szolgálati titok, azért alkotmányellenes, mert azt a felek nem ismerhetik meg, s így bizonyítási kötelezettségüknek nem tudnak eleget tenni.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 182. § (4) bekezdését az igazságügyi szakértő nemperes eljárásban történő kirendeléséről és ezzel összefüggésben a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi XLVIII. törvény 16. § (2) bekezdés *a)* pontja időközben hatályon kívül helyezte. Ugyanezen törvény 12. §-a módosította a Pp. 183. §-át, melyet azóta a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 167. § (3) bekezdés *a)* pontja, valamint a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2008. évi XXX. törvény 27. §-a módosított. A Korm. r.-t az igazságügyi szakértői névjegyzék vezetéséről szóló 210/2005. (X. 5.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése, az IMr.-t az 1989. október 23-át megelőzően alkotott rendeleti szintű jogszabályok rendezéséről szóló 383/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés módosított *w)* pontja, az NMr.-t az egészségügyi területen működő igazságügyi szakértői testület szervezetéről és működéséről szóló 8/2006. (II. 22.) IM rendelet hatályon kívül helyezte. Az igazságügyi szakértőkre vonatkozó jogszabályi változások eredményeként a szakértői vélemények felülvizsgálatának jogintézménye megszűnt, igazságügyi szakértői testületek szakértői vélemény készítése

céljából kereshetők meg [33/2007. (VI. 22.) IRM rendelet].

Az Alkotmánybíróság főszabályként csak hatályos jogszabály tekintetében végez utólagos normakontrollt. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés vagy a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Mivel az indítvány alkotmányjogi panasz, a jogszabályok megváltozása nem akadályozza az elbírálásnak.

3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelménynek. Az Abtv. 48. § (1)–(2) bekezdése értelmében Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogerős ítéletet 2002. február 1-jén kapta kézhez, az alkotmányjogi panasz pedig 2002. március 28-án, vagyis a 60 napos határidőn belül érkezett az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz Abtv. 48. § (1) bekezdésében meghatározott tartalmi követelményeihez kapcsolódóan már több korábbi határozatában rámutatott arra, hogy a panasz érdemi elbírálásának – többek között – az is feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szánt jogerős döntés és a vizsgálni kért jogszabályi rendelkezés között az Alkotmánybíróság érdemi eljárását megalapozó összefüggés álljon fenn. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint alkotmányjogi panasz esetében követelmény a jogsérelem és a támadott norma közötti közvetlen összefüggés [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 72–73.; 104/D/1994. AB határozat, ABH 1994, 693, 694.; 382/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 810, 813.; 455/D/1997. AB végzés, ABH 1998, 1236, 1237.; 894/D/2002. AB végzés, ABH 2003, 1914, 1915.; 725/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1617, 1629.].

Megállapítható, hogy a Pp. 177. § (1) bekezdését, 182. § (4) bekezdését és 183. §-át a kártérítési perben eljáró bíróságok alkalmazták. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban a bíróságok szakértői vélemény beszerzését, illetve szakértői vélemény felülvizsgálatát nem rendelték el. A Pp. támadott előírásainak a személyhez fűződő jog megsértése miatt indított perben annyiban volt jelentőségük, hogy ezek határozták meg ezen per alpereseinek részvételi minőségét és eljárásának (adatkezelésének) alapját a korábbi perben. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló perben a bíróság

gok ezzel összefüggésben kifejezetten hivatkoztak is a szakértői vélemények felülvizsgálatára jogosult testületeket felsoroló Korm. r. 7. §-ára, valamint a felülvéleményezés során követendő eljárást szabályozó NMr. egyes rendelkezéseire. Döntésüket ugyanakkor alapvetően az Avtv. és az NMr. rendelkezéseire alapították.

Az indítványozó alkotmányos jogának sérelmét azzal támasztotta alá, hogy önmagában a szakértői felülvélemény intézménye, s ebből kifolyólag a szakértői testületeknek a Pp., a Korm. r., az IMr. és az NMr. kifogásolt rendelkezéseiben szabályozott perbeli részvétele alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tárgya a felülvéleményt készítő testület és a szakreferens adatkezeléssel összefüggő magatartásának, illetve annak vizsgálata volt, hogy a jegyzetek kiadásának elmaradása jogszerű volt-e. Ez nem hozható összefüggésbe az indítványozónak a felülvéleményezés alkotmányosságával kapcsolatosan előadott érveivel. Arra, hogy a szakértői testület perbeli részvételével, illetve a felülvéleményezéssel Alkotmányban biztosított jogai sérültek, az indítványozó nem a személyhez fűződő jog megsértésével kapcsolatos per, hanem a kártérítési per vonatkozásában hivatkozhatott volna, alkotmányjogi panaszát így az abban a perben hozott jogerős ítélet alapján nyújthatta volna be. Bár az indítványozó az NMr. egyes konkrét rendelkezései alkotmányellenességére is hivatkozott, ezeket a rendelkezéseket az ügyben eljáró bíróságok nem alkalmazták.

Mivel jelen esetben a támadott jogszabályi rendelkezések és Alkotmányban biztosított jognak az alkotmányjogi panaszban megfogalmazott sérelme között nem áll fenn közvetlen összefüggés, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. március 24.

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

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

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

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

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

924/D/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet 36/A. §-a megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság egyebekben az indítványt visszautasítja.

Indokolás

1. Az eredeti alkotmányjogi panaszában az indítványozó – ügyészségi jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perben – a Fővárosi Bíróság által első fokon hozott 5.P.29.265/2001/12. sz., valamint a Fővárosi Ítéltábla jogerős, 5.Pf.20.232/2003/5. számú „törvénytörő ítéletekben valamint diszkriminatív, pártos és felületes ügyészi eljárásokban megvalósított alkotmányos jogaimat s[ú]lyosan sértő tények megállapítását szorgalmazza [...], illetve azok megszüntetését”. Megsértett állampolgári jogokként megjelölte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében „rögzített jogbiztonság elv[ét], a 7. §-ában biztosított EMBERI JOGI egyezmény betartás[át], a 13. §-ban kinyilatkoztatott tulajdonjog tiszteletben tartás[át] [és] a 70/A. §-a szerinti diszkriminációs tilal[mat]”. A kiegészített panaszában változatlanul állította az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, 7. §-ában, 13. §-ában és ezúttal a 70. §-ában szabályozott „állampolgári/alkotmányos jogok” megsértését, továbbá kezdeményezte a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ptké.I.) 36/A. §-ának a megsemmisítését és alkalmazhatóságának kizárását, amely rendelkezés szerint az ügyész keresetet indíthat a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében a szerződés semmisségének megállapítása iránt. Kifejtette, hogy annak ellenére, hogy a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény törvénytörés esetére kötelezővé teszi az ügyész eljárását, a megtámadott szabály csak keresetindítási lehetőséget (és nem kötelezettséget) ír elő az ügyész számára. Mivel a szerződés semmisségét eredményező mindhárom ok – véleménye szerint – jogszabálysértést jelent, ilyen esetben az ügyésznek a semmisségi ok észlelése esetén kötelessége és nem mérlegelhető lehetősége a perindítás. Egyébiránt az indítványozó nem indokolta meg a megtámadott szabály ütközését az Alkotmány fentiekben felsorolt rendelkezéseibe. Ugyanakkor kérte az ügyében folytatott eljárás felfüggesztését az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló törvény elfogadásáig.

2. Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

2.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, a 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie a jogszabályt és annak azt a rendelkezését, amelyet az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart, továbbá meg kell indokolni, hogy az Alkotmány felhívott rendelkezését a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti. (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 346/D/1998, ABH 2003, 1054, 1058.; 6/D/2000. AB végzés, ABH 2005, 1583, 1584.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.; 1125/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1775, 1786.) Az indítvány azonban az Alkotmány egyes rendelkezéseit azért sorolja fel, hogy nevesítse, mely alkotmányos jogait sértették meg, ezt követően alkotmányos érvelést nem tartalmazó, a bírói és ügyészi gyakorlatot – egyedi ügyéből kiindulva – bíráló észrevételeket tartalmaz a támadott jogi rendelkezéssel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt az indítvány érdemben nem bírálható el. Ezért az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően (652/B/1998. AB végzés, ABH 2000, 1062–1064.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 298/B/2001. AB végzés, ABH 2004, 2079, 2080.; 477/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1596.) az indítvány alkotmányellenesség megállapítására irányuló részét – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Ptké.I. 36/A. §-a, amelyet a jogalkotó 1995. augusztus 29-én léptetett hatályba az Alkotmánybíróság 1/1994. (I. 7.) AB határozatában (ABH, 1994, 29.) foglaltak figyelembevételével, arra hatalmazza fel az ügyészt, hogy a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében indítson keresetet a szerződés semmisségének megállapítása iránt. Ezen jogszabályhely szerint az ügyésznek e perekben nem valamely félnek az érvénytelen szerződésből fakadó esetleges érdeksérelmét kell orvosoltnia, hanem azt kell elérnie, hogy a köz számára sérelmes szerződés ne mehessen teljesebbé.

2.2. Az indítványozó azt is kezdeményezte, hogy az általa törvénysértőnek minősített ítéletekben valamint diszkriminatív, pártos és felületes ügyészi eljárásokban megvalósított alkotmányos jogait súlyosan sértő tényeket az Alkotmánybíróság megállapítsa, illetve azokat szüntesse meg. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdéséből, valamint az Abtv.-ből eredően er-

re nincs hatásköre, ezért az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. b) pontja alapján visszautasította.

2.3. Kérte az indítványozó az ügyében folytatott eljárás felfüggesztését is az ügyrendi törvény meghozataláig. Az Ügyrend 30. §-a szerint „Az Alkotmánybíróság saját eljárását valamely folyamatban levő eljárás befejezéséig – érdemi határozat hozatala nélkül – felfüggesztheti, ha a folyamatban levő eljárásnak az Alkotmánybíróság döntése szempontjából jelentősége van, és a felfüggesztést a jogbiztonság érdeke indokolja.” Az eljárás felfüggesztésére az ügyrendi feltételek megléte hiányában nem volt mód. (838/D/2004. AB határozat, ABK, 2008, november, 1575, 1578.)

Budapest, 2009. március 24.

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

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

100/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2003. évi XCI. törvény 22. §-ával módosított 38. § (1) bekezdés b) pontja, (7) és (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2003. évi XCI. törvény 22. §-ával módosított 38. § (3) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozó beadványában a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek (a továbbiakban: Szja tv.) az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2003. évi XCI. törvény 22. §-ával módosított 38. § (1) bekezdés *b*) pontja, (7) és (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte, mert szerinte ezek a szabályok nem felelnek meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének.

Azt is előadta, hogy az Szja tv. 38. § (3) bekezdése módosításával megvonták a korábbi szabályozásban szereplő, adóstársak közötti megosztás lehetőségét a lakáscélú kedvezményt illetően; emiatt a diszkrimináció miatt, amely az alacsonyabb jövedelműeket sújtja, a korábbi szabályozás visszaállítása lenne indokolt. Kezdeményezte ezzel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését.

2. Az indítvány benyújtását követően az Szja tv. 38. §-a többször módosult, majd 2007. január 1-jén az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 223. § (7) bekezdése az Szja tv. 38. §-át hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges. Mivel jelen ügyben az indítvány az Abtv. 1. § *b*) pontja szerinti utólagos absztrakt normakontrollra irányult, ezért az Alkotmánybíróság az Szja tv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontja, (7) és (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: az Ügyrend) 31. § *a*) pontja alapján – megszüntette.

3. Az Szja tv. 38. § (3) bekezdése a kifogásolt módosítás előtt úgy rendelkezett, hogy a lakáscélú kedvezmény az adóstársak között megosztható, de megosztás esetén az adóstársak által együttesen igénybe vehető kedvezmény összege adóévenként nem haladhatja meg a 240 ezer forintot.

A lakáscélú kedvezményre vonatkozó szabályozás egészének hatályon kívül helyezésével a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány okafogyottá vált, ezért az Alkotmány-

bíróság – az Ügyrend 31. § *e*) pontja alapján – az eljárást ebben a részében is megszüntette.

Budapest, 2009. március 3.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovich Barnabás s. k., alkotmánybíró
Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

885/B/2006. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 223. § (17) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi CXXXI. törvény 191. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Indokolás

1. Az indítványozó – hiánypótlásra felhívást követően – beadványában négy indítványt terjesztett elő. Az indítványokat az Alkotmánybíróság elkülönítette. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság arról az indítványról dönt, amely az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Törvény) 223. § (17) bekezdése megsemmisítését kezdeményezte. Az indítványozó szerint a megsemmisíteni kért jogszabály – amely a házipénztárban lévő készpénzkészlet állomány csökkentését célozta 10%-os osztalékadó-kedvezménnyel – az Alkotmány 70/I. §-ával és 70/A. §-ával ellentétes.

2. A Törvény 223. § (17) bekezdését az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 171. §-a 2007. február 6-tól hatályon kívül helyezte.

Az indítványozó 2007. január 31-én beadványt nyújtott be, amelyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság „az osztalékadó csökkentése és annak fizetési halasztása tárgyában” terjessze ki a vizsgálatot a Módtv. 191. §-ára. Az indítványozó szerint „a módosítás már egyenesen kötelezővé teszi az alkalmazását a magánszemély, a kifizető részére, míg a 223. § (17) bekezdése még csak megengedő volt.”

A Módtv. 191. §-a átmeneti rendelkezést tartalmazott a Törvény 223. § (17) bekezdése hatályon kívül helyezésére figyelemmel. A rendelkezés lényege, hogy a Törvény 223. § (17) bekezdésében foglalt, kedvező szabályok szerinti adózás alkalmazható, ha a Törvény 223. § (17) bekezdése hatályon kívül helyezéséig az érintettek e szabály alkalmazásával már osztalékot állapítottak meg, hagytak jóvá vagy szereztek meg.

3. Az Alkotmánybíróság a Törvény 223. § (17) bekezdését támadó indítvánnyal kapcsolatban megállapítja, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges. Mivel jelen ügyben az indítvány az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos absztrakt normakontrollra irányult, ezért az Alkotmánybíróság a Törvény 223. § (17) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: az Ügyrend) 31. § a) pontja alapján – megszüntette.

4. A Módtv. 191. §-ával kapcsolatában az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközönek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.).

Az indítványozó 2007. január 31-i beadványában nem jelölte meg azt, hogy a Módtv. 191. §-a az Alkotmány melyik rendelkezésébe ütközik és milyen okból.

Az indítványozó beadványa ebben a részében nem tartalmaz olyan határozott kérelmet, mint amelyet az Abtv. 22. § (2) bekezdése kötelezően előír, ezért az nem felel meg az érdemi eljárásra alkalmas indítványokkal szemben

támasztott követelményeknek (32/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 1075.).

Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján, a vonatkozó indítványt ebben a részében visszautasította.

Budapest, 2009. március 3.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

975/B/2006. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó – hiánypótlásra felhívást követően – beadványában négy indítványt terjesztett elő. Az indítványokat az Alkotmánybíróság elkülönítette. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság arról az indítvánnyal dönt, amely az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Tv.) teljes egészében való megsemmisítését kezdeményezte.

Az indítványozó szerint a Tv. „az általános adófizetési kötelezettséget meghaladó közteherviselésre képes adófizetők szolidaritására alapozva különadó és járadékfizetési kötelezettséget állapított meg. De a fenti elvet nem tartotta be. Nem volt tekintettel a közteherviselési képességre.” Az indítvány értelmében a magánszemélyeknél a különadó-alap mértéke túlzottan magas, ezért a különadó csak szűk réteget érint, ami miatt a különadó nem jelenthet je-

lentős bevételt; a társas vállalkozásoknak pedig veszteség esetén is különadót kell fizetniük. Az indítványozó szerint a jogalkotó egyáltalán nem vizsgálta a társadalom és a gazdasági alanyok közteherviselési képességét, és nem az alapján hozta meg a megsemmisíteni kért jogszabályokat; ez az Alkotmány 70/I. §-ával és 70/A. §-ával ellentétes.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelenése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart.

Az Alkotmánybíróság 440/B/1993. AB végzése (ABH 1993, 910.) visszautasította azt az indítványt, amely a honvédelmi törvény és az ahhoz kapcsolódó „összes alap- és végrehajtási törvény alkotmányossági vizsgálatát” kérte, mert megállapítható volt, hogy az indítvány érdemi eljárásra alkalmatlan. Az Alkotmánybíróság e határozata kimondta, hogy a valamely jogszabályt és annak valamennyi végrehajtási rendeletét teljes egészében és általánosságban támadó beadványok általában nem felelnek meg az érdemi eljárásra alkalmas indítványokkal szemben támasztott követelményeknek.

Az indítványozó általánosságban támadja a Tv. egészét, mint amelynek rendelkezései a közteherviselési képesség szerinti adózás alkotmányos elvét sértik, és ezáltal diszkriminatívak. Az indítványozó beadványa ebben a részében nem tartalmaz olyan határozott kérelmet, mint amelyet az Abtv. 22. § (2) bekezdése kötelezően előír, ezért az nem felel meg az érdemi eljárásra alkalmas indítványokkal szemben támasztott követelményeknek (32/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 1075.).

Ezért 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. § d) pontja alapján – a vonatkozó indítványt ebben a részében visszautasította.

Budapest, 2009. március 3.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

478/B/2007. AB végzés

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

végzést:

1. Az Alkotmánybíróság a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 37. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. A minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) az orvosok gyógyszerfelírási gyakorlatának befolyásolását célozta.

A gyógyszerrendelés költséghatékonyága méréséhez az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) által megállapított, a gyógyszercsoportra jellemző átlagos társadalombiztosítási támogatást tartalmazó és minden hónap 15. napjáig közzétett országos átlag szolgált alapul. Ehhez viszonyította az OEP, hogy az orvos átlag – a felírt és kiváltott közfinanszírozott gyógyszerek támogatásának átlaga – milyen eltérést mutat, amelyet havonta kellett Bsúlyban – orvos által felírt és a beteg által kiváltott mennyiséggel súlyozott átlagban – megadni. A 6. § úgy rendelkezett, hogy ha a Bsúly nagyobb, mint nulla, ennek mértékéhez viszonyított 1–10% közötti visszatérítési kötelezettség terheli az orvost.

Az OEP feladata volt annak ellenőrzése, hogy az orvos a gyógyszerrendelés jogszabályokban rögzített rendjét betartja, így – többek között – rögzítette, ha eltért a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben (a továbbiakban: Ebtv.) javasolt gyógyszerterápiától, illetve a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) szerinti számítógépes program ajánlásától, egyeztetve a beteggel a helyettesíthetőség lehetőségeit. Amennyiben jogszabálysértést állapított meg, az Ebtv. szabályainak alkalmazásával járt el.

2. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett az R. egésze alkotmányossági felülvizsgálatára, továbbá egyik indítványozó az Ebtv. 37. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik indítványozó kiegészített indítványában az R. egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését azért kérte, mert álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményét több okból sérti.

Kifejtette, hogy a Kormány felhatalmazás hiányában alkotta meg az R.-t, mert a Gyftv. 77. § (1) bekezdése ösztönző, azaz pozitív jellegű szabályok (támogatás, díjazás) tekintetében adott felhatalmazást, ezzel szemben az R. „büntető jellegű szankciókat” tartalmaz. A visszatérítésre, valamint a szerződés felmondására vonatkozó szabályokat az Ebtv. IV. fejezete is tartalmazza, így a rendeleti szintű, egyben kettős szabályozás alkotmányellenes.

Az orvos a gyógyszerfelírási magatartását nem képes az – utólag, minden hónap 15. napjáig közzétett – országos átlaghoz igazítani, és az R. nem ad garanciát arra, hogy az OEP közleménye „tized százaléknyi pontossággal” tartalmazza az adatokat.

Az indítványozó a szabályozást ellentmondásosnak tartotta, mert annak ellenére fűz szankciót az átlagtól eltérő gyógyszerrendeléshez, hogy a Gyftv. nem tiltja a magasabb támogatással rendelkező gyógyszerek rendelését, és a gyógyszer megválasztását az orvoson kívülálló tényezők is befolyásolják. Ezzel az orvost az olcsóbb gyógyszerek felírására kényszeríti, amely korlátozza a biztosítottak jogát a támogatott gyógyszerekhez való egyenlő hozzáféréshez, valamint az orvosoknak az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben biztosított, szabad terápiaválasztáshoz való jogát. A visszatérítés következtében az OEP „gazdagodik”.

A másik indítványozó az R. megsemmisítését az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással indítványozta. Kifejtette, hogy a gyógyszerrendelésnek az országos átlaghoz történő viszonyítása nincs tekintettel a betegségek szezonális és területi különbségeire. A beteg egészséghez való joga sérülhet, ha az orvos az átlag túllépéséből következő „büntetés” elkerülése miatt az olcsóbb gyógyszert írja fel.

Az első indítványozó az Ebtv. 37. §-a megsemmisítésére is előterjesztett kérelmet azzal, hogy az Alkotmány „magántulajdon védelmére” vonatkozó szabályait sérti, mert a gyógyszerrendelés formai hibája miatt a finanszírozás visszavonása olyan szankció, amelynek eredményeként az OEP szabadul a finanszírozási kötelezettségétől, az orvos pedig az Egészségbiztosítási Alap számára ellenszolgáltatás nélkül teljesített szolgáltatást.

3. Az R. a beadványok benyújtását követően többször módosult, amelyek közül a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 163/2008. (VI. 24.) Korm.

rendelet 2. §-a az R. 6. §-a helyébe új rendelkezést léptetett, amely csak a Bsúly 50%-ánál nagyobb eltéréséhez fűzött jogkövetkezményt, és megszüntetve a visszatérítési kötelezettséget, az OEP által végzett tételes helyszíni ellenőrzést írta elő. Ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte a visszatérítési mutató fogalmát, valamint az R.-nek a visszatérítési kötelezettség szerződésben történő rögzítésére vonatkozó 3. §-át.

Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel felhívta az indítványozókat nyilatkozattételre, akik indítványukat fenn tartották.

Ezt követően a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 257/2008. (X. 21.) Korm. rendelet, továbbá a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról és a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 362/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 10/2009. (I. 27.) Korm. rendelet alapjaiban átalakította a szabályozást.

Az új rendelkezések szerint a gyógyszerrendelés viszonyítási alapjául szolgáló országos átlag helyébe a célérték lépett, amelynek megállapítására az OEP helyett az egészségügyi miniszter jogosult. A célérték külön jogszabályban meghatározott ATC csoportokba tartozó, a miniszter által – a korábbi egy hónap helyett – minden naptári negyedévben kihirdetett hatóanyagot tartalmazó, az ott részletesen körülírt szempontok szerint a gyógyszerek támogatással történő rendelésére vonatkozó egy napi terápiára jutó társadalombiztosítási támogatás elvárt értéke. 2009. első naptári negyedévében az ATC csoportokra, az értékelendő hatóanyagkörre és a célértékek meghatározására irányadó az R. 2008. november 15-től 2009. január 28-ig hatályos melléklete, amely a célérték és az orvos átlag számításánál figyelembe veendő terápiás területek számát jelentősen csökkentette. Az orvosok tevékenysége kizárólag a normatív támogatási jogcímen történt rendelés körében kerül értékelésre. A célérték kialakításánál tekintettel kell lenni a támogatás kiáramlásának nagyságára, a betegszámra, a szakmai szempontokra. Az orvos átlag ugyancsak naptári negyedévre vonatkozik, a Bsúly pedig a gyógyszerekre kifizetett támogatásnak a célértéktől való eltérése, súlyozva a betegek által kiváltott mennyiséggel.

Változott a jogkövetkezmény is: a pénzügyi szankcionálás helyett az OEP területi igazgatási szerve, a REP ellenőrzést tarthat, ha az orvos által felírt támogatás súlyozott, negyedévenkénti átlaga meghaladja a célértéket, illetőleg a negyedévenkénti értékelés során pozitív Bsúllyal rendelkező orvosok közül, azok 5%-ának megfelelő számban a legköltségesebben rendelő orvosok számára továbbképzést rendel el. E továbbképzést külön jogszabály [az Eütv. 116. § (2) bekezdése, az orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek és klinikai szakpszichológusok folyamatos továbbképzéséről szóló 52/2003. (VIII. 22.) EszCsM rendelet] szerinti kötelezően választható továbbképzésként kell bejelenteni és pontszerző képzésnek minősül.

4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.]

Az R. a fentiekben részletezett koncepcionális megváltozása folytán az indítványozók által felvetett alkotmányossági problémákat már nem tartalmazza. Döntően az orvos átlagtól eltérő gyógyszerfelírási gyakorlatának az R.-ben foglalt szankciója, a visszatérítésre kötelezés megszűnésével, valamint ehhez kapcsolódóan a célérték, az orvos átlag megállapításának, az értékelés módjának megváltozásával az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 70/D. §-ára alapított indítványok okafogyottá váltak.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az R. tekintetben az eljárást az Ügyrend 31. §-ának *e*) pontja alapján megszüntette.

5. Az Ebtv. 37. §-ával összefüggésben az indítványozó nem jelölte meg, hogy az az Alkotmánynak mely – a tulajdonhoz való jog, vagy a magántulajdon és a köztulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét deklaráló – rendelkezését, és milyen okból sérti.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot, a támadott jogszabályi rendelkezéseket és az Alkotmánynak ama rendelkezését, amelyet az indítványozó véleménye szerint a támadott norma sért. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783–1784.; 630/B/2003. AB végzés, ABH, 2004, 2113. 2114.) Mivel az indítvány e részében nem felel meg az Abtv.-ben meghatározott tartalmi követelményeknek, az Alkotmánybíróság azt az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. március 17.

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

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

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

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

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

556/D/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 72. § (4) bekezdés *b*) pontja, a 81. § (1) bekezdés *c*) pontja és a 82. § (2) bekezdése, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 171. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítása iránt benyújtott indítványt és alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

Két indítványozó közös indítványban az Alkotmánybíróságtól az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 72. § (4) bekezdés *b*) pontja, a 81. § (1) bekezdés *c*) pontja és a 82. § (2) bekezdése, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 171. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték, amely törvényi rendelkezéseket az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, a 13. §-a, az 50. § (1) és (2) bekezdései és a 70/A. § (1) bekezdése – vélt – sérelme miatt támadták.

Az Alkotmánybíróság – határidő tűzésével – hiánypótlásra felhívta az indítványozókat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 21. §-a alapján indítványuk pontosítására és az Ügyrend 20. § (2) bekezdése alapján a képviselőlet ellátására vonatkozó jogosultság igazolására. Az indítványozók a felhívásra nem válaszoltak.

Mivel az indítványozók a hiánypótlási felhívásnak nem tettek eleget és emiatt az indítványuk érdemben nem bírálható el, ezért az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül az Áe. 72. § (4) bekezdés *b*) pontja, a 81. § (1) bekezdés *c*) pontja és a 82. § (2) bekezdése, valamint a Ket. 171. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítása iránt benyújtott indítványt és alkotmány-

jogi panaszt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. március 3.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1169/G/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogkörében eljáró adatvédelmi biztos az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 18. §-a és 70/D. §-a értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogkörében eljárva az adatvédelmi biztos az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 51. §-ában meghatározott eljárás keretében az Alkotmány 18. §-ának és 70/D. §-ának értelmezését kérte az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 22. § e) pontja alapján.

Az indítványozó azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elvére tekintettel értelmezze az Alkotmány 18. és 70/D. §-át a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával összefüggésben. Kezdeményezését azzal indokolta, hogy a mobiltelefon-hálózatok bővítéséből eredően a működésüket biztosító bázisállomások elterjedésével járó nem ionizáló sugárzás növekedése aggodalmat kelt az adótor-

nyok közelében élő lakosságban, minthogy – véleménye szerint – a tudomány jelenlegi állása szerint nem bizonyítható egyértelműen, hogy annak hosszú távon nincs egészségkárosító hatása. Az idevonatkozó törvényi és rendeleti szintű szabályozás áttekintését követően hiányolta az olyan országos szabályozást, amely „a lakosság egészségének a védelmében védelmi övezeteket jelölne ki (...)”, továbbá kiterjedne a sugárzásnak az esetleges atermikus káros hatásaira is. Mindennek következtetéseként felteszi a kérdést: „(...) meglegedhet-e a jogalkotó azzal a megállapítással, hogy jelenleg (esetleg csak még) »nincs meggyőző bizonyíték arra«, hogy a mobiltelefonok használata, az adótornyok sugárzása növelné a rák vagy bármely más betegség kialakulásának a kockázatát?” Utal arra, hogy az EU tagállamaiban egyre elfogadottabbá válik az elővigyázatosság elve, ezzel szemben – értékelése szerint – a magyar jogalkotó elmulasztja annak figyelembevételét. Ezért ez utóbbi elvre és az indítványban nem részletezett megelőzés elvére tekintettel kérte az indítványozó az Alkotmánybíróságtól az Alkotmány 18. és 70/D. §-ának értelmezését a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával összefüggésben.

II.

1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § g) pontjába foglalt hatáskörét már a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) 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 indokolásában 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 jogszabály-értelmezési 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 meghatáro-

zott 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 alkotmánybíróági kormányzás alakulna ki” (ABH 1990, 136, 138.).

2. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ban kifejtettek alapján alakította ki gyakorlatát az Abtv. 1. § g) pontjába foglalt hatáskörének gyakorlására irányuló indítványok befogadását illetően. Az Abh1. követelményeit a jelen ügyben benyújtott indítványra vetítve a következők állapíthatók meg.

2.1. 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. Az Abtv. 21. § (8) bekezdése szerint törvény másokat is feljogosíthat alkotmányértelmezési eljárás indítványozására. Az Abtv. 22. §-ának *e)* pontja az országgyűlési biztost is feljogosította alkotmányértelmezés kezdeményezésére. Az Abtv. rendelkezik az országgyűlési biztos helyettesítéséről is. [„2. § (3) Ha az országgyűlési biztos akadályoztatva van, vagy e tisztség nincs betöltve, az országgyűlési biztos jogkörét az általa kijelölt, ennek hiányában vagy akadályoztatása esetén a korban legidősebb más külön biztos gyakorolja.”] Az indítvány tehát az annak előterjesztésére jogosulttól származik. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozó megjelölte az Alkotmány konkrét rendelkezéseit is, amelyeknek értelmezését kérte, az elővigyázatosság és a megelőzés elvére tekintettel a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával összefüggésben.

2.2. Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogkörében eljáró adatvédelmi biztos indítványa megfelel-e az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezésével szemben támasztott további követelményeknek, így az indítványban felvetettek konkrét alkotmányjogi problémának tekinthetők-e. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alapvetően a jogalkotásra tartozó, azzal szembeni – megítélése szerint egyre aktuálisabbá váló – elvárások megfogalmazását várja el az általa kezdeményezett alkotmányértelmezéstől.

Az indítvány szerint a meglévő jogszabályok csak részben és nem átfogóan, továbbá a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás hosszútávú káros hatása körüli bizonytalanságot az elővigyázatosság elvének figyelmen kívül hagyásával rendezik az általa felvetett problémát.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó azon elvárása, hogy az Alkotmány 18. és 70/D. §-ának értelmezésével az Alkotmánybíróság határozza meg, hogy az elővigyázatosság és megelőzés elvéből kifolyólag milyen jogalkotási kötelezettségek következnek a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával szemben, túlmutat az Alkotmánybíróság hatáskörén, ezen elvárás teljesítése a jogalkotó feladata. Az indítványozó által megfogalmazott alkotmányjogi probléma az Alkotmányból közvetlenül nem vezethető le.

Az indítványozó utal a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás esetleges káros hatásai körüli, ellentétes megállapításokat is felmutató, le nem zárt szakmai vitákra, koncepciókra, amelyek arról tanúskodnak, hogy az indítványozó által felvetett problémák jogi rendezésének – ha ilyen szükséges – több módzata is lehetséges. 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. (Abh1., ABH 1990, 136, 138.; 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533, 534.; 1041/G/1999. AB határozat, ABH 1085, 1087.) Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a 996/G/1990. AB határozatban (ABH, 1993, 533, 534–535., a továbbiakban: Abh2.) külön és konkrétan az Alkotmány 18. §-ába foglalt egészséges környezethez való jog értelmezésére nézve ezeket a megállapításokat a következőképpen fogalmazta meg: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mind az egészséges környezethez való jog definíciója, mind pedig a környezetvédelemmel kapcsolatos állami feladatok felsorolása elvégezhető törvényhozási úton, de egyik sem lehet feladata elvont alkotmányértelmezésnek. A környezetvédelemnek ugyanis – mind elvi alapjait, mind megvalósításának módszereit tekintve – számos koncepciója lehet egyaránt alkotmányos, az ezek közötti választás nem alkotmánybíróági feladat.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezek a megállapítások a jelen ügyben is irányadóak.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítvány nem tartalmaz olyan konkrét alkotmányjogi problémát, amely alapján az Abtv. 1. § g) pontja szerinti alkotmányértelmezés elvégezhető lenne, nem állnak fenn az alkotmányértelmezésnek az Alkotmánybíróság által megkövetelt előfeltételei.

Az Abh1. szerint az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörét megszorítóan kell értelmezni. (ABH 1990, 136, 138.) Az Alkotmánybíróság az e tárgyú indítványok elbírálása során következetesen e követelménynek megfelelő gyakorlatot alakított ki, amelynek megfelelően több esetben is megállapította az alkotmányértelmezés feltételeinek hiányát [lásd: Abh2.; 25/1995. (V. 10.) AB végzés (ABH 1995, 427.); 62/1997. (XII. 5.) AB végzés (ABH 1997, 542.); 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574.; 1007/G/1997. AB határozat (ABH 997,

761.); 1041/G/1999. AB végzés (ABH 2000, 1085.), 695/G/2007. AB végzés (ABK 2008, 1058.)).

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Budapest, 2009. március 10.

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

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

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

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

198/D/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 271. § (1) bekezdése c) pontjának alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó – jogi képviselője útján – a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint felülvizsgálati bíróság Kfv.I.35.072/2007/6. számú végzésével szemben alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, miután a Legfelsőbb Bíróság a csatlakozó felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasította. Álláspontja szerint alkotmányellenes – az elutasítás indokaként a Legfelsőbb Bíróság által hivatkozott – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 271. § (1) bekezdése c) pontja, amely szerint nincs helye felülvizsgálatnak a jogerős határozatnak csupán a kamatfizetésre, illetve a perköltségre vonatkozó rendelkezései ellen, kivéve ha a fellebbezés kizárólag az elsőfokú határozat e rendelkezése ellen irányult. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését, valamint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, ezért a Pp. 271. § (1) bekezdésének c) pontja alkotmányellenességének megállapítását és meg-

semmisítését, továbbá konkrét ügyében az alkalmazási tilalom megállapítását kérte.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatóságát vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének alapvető feltétele, hogy a kérdéses jogszabályt a panasz alapjául szolgáló döntés meghozatala során alkalmazták. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

Az alkotmányjogi panasz konkrét normakontroll voltával összefüggésben az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat leszögezte: „[e] jogorvoslatihoz való alanyi jogosultság ugyanakkor nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe” (ABH 1991, 272, 281, 282.).

Az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában hangsúlyozta: „[az] alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze, amely 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.).

A fentiekből következően különbséget kell tenni a természetes személyek által létrehozott jogi személyek és az állami szervek, illetve az állam által, meghatározott alapjog gyakorlásával összefüggésben létrehozott szervek között. A fentiekből következően közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére [23/2009. (III. 6.) AB határozat, MK 2009, 27. szám, 5197. o.]. Kivételes esetben előfordulhat ugyan, hogy valamely állami szervet alapjogi sérelem ér. Ez azonban csak akkor fordulhat elő, ha az állam által fenntartott szerv az alapjog gyakorlásával szoros kapcsolatban áll, különösen ha kifejezetten azzal a céllal jött létre, hogy az egyén alkotmányos alapjoga gyakorolható legyen (illetve az alapjog gyakorolhatóságának mintegy feltételeként jött létre, pl. egyetemek és az oktatáshoz való jog, tudományos élet szabadsága; a Magyar Tudományos Akadémia és a tudományos élet szabadsága; múzeumok, színházak és a művelődéshez való jog; stb). Az állami szerv alapjogséremlmének azonban minden esetben visszavezethetőnek kell lennie az egyének jogaira. Ez az alkotmányos alapjog azonban a közhatalom gyakorlására jogosult állami szerveket nem illetheti meg, őket éppen az alapjogok védelmére terhelik alkotmányos kötelezettségek.

Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt – jogi képviselője útján – a Vám- és Pénzügyőrség Központi Ellenőrzési Parancsnokság, azaz állami szerv nyújtotta be, ezért alapjogi sérelme nem merülhet fel.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérelmezőnek alkotmányjogi panasz benyújtására nincs jogosultsága, ezért azt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § c) pontjára figyelemmel – visszautasította.

Budapest, 2009. március 23.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

266/D/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 75. és 78. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasz érkezett a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 75. és 78. §-ai alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének álláspontja szerint a támadott jogszabályhelyekre –, illetve a PK. 14. számú állásfoglalásra – épülő élő jog tartalma sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti emberi méltósághoz, az 59. § (1) bekezdésében foglalt jóhírnévhez és az 57. § (2) bekezdésében meghatározott ártatlanság vélelmé-

hez való jogot. Indokolásul előadta, hogy a sérelmezett rendelkezések olyan bírói gyakorlat kialakulását tették lehetővé, amely a sajtószabadság „mindenek felett állására” alapozva elutasítja a személyhez fűződő jogok védelmét. Erre tekintettel kezdeményezte a Fővárosi Ítéltábla 2. P. 20779/7. számú ítéletére vonatkozóan az alkalmazási tilalom kimondását.

2. Az indítvány benyújtását követően az alkotmányjogi panasz előterjesztője – 2009. február 24-én érkezett beadványában – kérelmét visszavonta. Tájékoztatásul előadta, hogy a Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 20613/2008/6. számú, felülvizsgálati eljárásban született ítéletében a Fővárosi Ítéltábla döntését részben hatályon kívül helyezte. Ennek folytán – a személyét illetően – az alkotmányjogi panasz okafogyottá vált.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel arra, hogy az indítvány visszavonásra került, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § d) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2009. március 17.

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

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

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

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

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

1014/D/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

1. Az indítványozó a Heves Megyei Bíróság 3.K.30.137/2008/6. számú jogerős ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszában a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint az e rendelkezés alapján jogerős határozattal lezárt oktatásügyi eljárások felülvizsgálatának elrendelésére terjesztett elő kérelmet. Egyéni jogvitás ügyét ismertetve azt kifogásolta, hogy a Köot. 6. § (2) bekezdése mérlegelési lehetőség hiányában – akár a rendelkezésre álló „orvosi javaslat” és a szülő kifejezett kérése ellenére – nem ad módot a tankötelezettség teljesítésének határozatlan időre történő elhalasztására.

Az indítványozó szerint a támadott törvényi rendelkezés megalkotása során a törvényalkotó nem vette figyelembe, hogy a sajátos nevelési igényű kiskorúak esetében „nem célszerű egy merev, kizárólag az életkor alapján meghúzott határvonal megalkotása.” Érvéle szerint az életkorhoz kötött szabályozás olyan többletkötelezettséget jelent a kiskorú számára, amelynek a teljesítése a fejlettsége alapján nem feltétlenül a törvény által megállapított életkorban képes.

Az indítványozó kifejtette, hogy álláspontja szerint a sajátos nevelési igényű kiskorúakra „eltérő” szabályozást kellene alkotni, mivel esetükben az életkor nem feltétlen jelent támpontot a közösségbe való beilleszkedés, illetve a tankötelezettség teljesíthetősége szempontjából.

Az Alkotmány 16. §-ára, valamint 67. § (1) és (2) bekezdésére utalással a panaszos azt sérelmezte, hogy a Köot. 6. § (2) bekezdése „nem illeszkedik bele” az említett „alapelvei szabályok által meghatározott általánosan érvényes szabályozási tendenciába.”

Az Alkotmány 67. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés sérelmét az indítványozó abban látta, hogy a Köot. támadott rendelkezése nem teszi lehetővé a tankötelezettség teljesítésének határozatlan időre való elhalasztását, illetve a tankötelezettség fennállta esetén azt, hogy a sajátos nevelési igényű kiskorú a fejlettségének megfelelő közösségben (a panaszos esetében az óvodában) fejlődjön, amennyiben ezt a testi és szellemi fejlettsége továbbra is indokolja.

Az indítványozó az alkotmányellenesnek vélt törvényi rendelkezés tekintetében a „konkrét ügyben” kérte az alkalmazási tilalom elrendelését.

2. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében foglalt törvényes határidőn belül került-e előterjesztésre. Az indítványozó a Heves Megyei Bíróság által igazoltan 2008. július 21-én vette át a Heves Megyei Bíróság 3.K.30.137/2008/6. számú jogerős ítéletét, és ehhez képest az alkotmányjogi panasz a törvényes határidőn belül, 2008. augusztus 15-én érkezett meg az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a törvényes határidőn belül előterjesztett alkotmányjogi panasz megfelel-

az Abtv.-ben foglalt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében, az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az 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 fennállniuk [23/1991. (V. 18.) AB határozat, 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 az alkotmányjogi panasz esetében követelmény a panaszos által állított jogsérelme és az általa támadott norma közötti közvetlen összefüggés [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 72–73.; 104/D/1994. AB határozat, ABH 1994, 693, 694.; 382/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 810, 813.]. A közvetlen összefüggés nem állapítható meg abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős határozat meghozatala során a határozatot hozó szerv nem alkalmazta a panaszos által alkotmányellenesnek tekintett jogszabályi rendelkezést, vagyis az érdemi határozat nem a kifogásolt jogszabályi rendelkezésén alapul.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős bírósági ítélet meghozatala során a bíróság a Köot. 6. § (2) bekezdését nem alkalmazta, a jogerős ítélet nem a támadott törvényi rendelkezésén alapul. Ebből következően az alkotmányjogi panasz előterjesztésének a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában nincs meg a törvényben előírt feltétele.

A törvényi feltétel hiányában az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § e) pontjára figyelemmel a Köot. 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2009. március 3.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette

Bárd Károly

**Emberi jogok
és büntető igazságszolgáltatás
Európában**

**A tisztességes eljárás büntetőügyekben
– emberijog-dogmatikai
értekezés
című könyvét**

A tisztességes eljárás elméleti kérdései és gyakorlati érvényesülése iránt érdeklődők előtt – eddig megjelent kötetek révén – már jól ismert szerző a könyv borítóján ekképpen ajánlja az olvasók figyelmébe tanulmányát:

„A könyv írásának kezdetén elsősorban az foglalkoztatott, hogy mennyiben járulhat hozzá a strasbourgi Emberi Jogok Bíróság az európai államok igazságszolgáltatási rendszereinek közelítéséhez. A vizsgálat során aztán olyan alapvető kérdésekkel szembesültem, mint az igazságszolgáltatás szerepe a demokráciában, a tisztességes eljáráshoz való jog helye az alapjogok rendszerében vagy a jogokról való lemondás és annak korlátai. Elsősorban a strasbourgi esetjog alapján elemzem a tisztességes eljárás azon elemeit, amelyek értelmezésében mind a mai napig bizonytalanság észlelhető a magyar joggyakorlatban: mit kíván a bírói pártatlanság, hogyan teremthető meg az összhang a véleménynyilvánítás szabadsága és a bíróságok tekintélyének megőrzése iránti érdek között, mi legyen a törvénysértően megszerzett bizonyítékok sorsa, meddig terjed a hallgatás joga? Nos, ezekről a kérdésekről szól a könyv. Meg sok minden másról....”

A kötet 320 oldal terjedelmű, ára **7938 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesházban (tel.: 321-2136, fax: 321-5275), valamint a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Bárd Károly

**Emberi jogok
és büntető igazságszolgáltatás
Európában**

című, 320 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **7938 forint** áfával) példányban, és kérem, juttassák el az alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

KÖZLÖNYBOLT

közlönyök

Magyar Közlöny különszámok

jogi szakkönyvek

jogi témájú CD-termékek

jogszabály-gyűjtemények

irodai szolgáltatások:

fénymásolás, nyomtatás,
spirálozás, hőkötés,
laminálás



1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.
telefon, fax: 318-8411
e-mail: kozlonybolt@mhk.hu



MAGYAR KÖZLÖNY LAP- ÉS KÖNYVKIADÓ
„a jogszabályok hiteles forrása”

www.mhk.hu/kozlonybolt

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette

Hack Péter

A BÜNTETŐHATALOM FÜGGETLENSÉGE ÉS SZÁMONKÉRHEŐSÉGE

című kiadványát

A könyv a büntetőhatalom gyakorlását abból a szempontból vizsgálja, hogy a bíróság és az ügyészség függetlensége és számonkérhetősége hogyan befolyásolja az igazságszolgáltatás tevékenységét. Az író három, egymással szorosan összefüggő témakört dolgoz fel. Az első a bírói függetlenség és számonkérhetőség kérdése, valamint ezek szervezeti biztosítékai. A második témakör az ügyészség szerepét és alkotmányos státuszát érinti. A harmadik a büntetőeljárás törvény elkészültének folyamatát rekonstruálja abból a szempontból, hogy miként befolyásolta a bírói és ügyészi szervezet a kodifikációt.

Hack Péter ebben a kötetben azt szeretné bizonyítani, hogy a jogalkotó által megfogalmazott eljárási szabályok, illetve az igazságszolgáltatás szervezeteit szabályozó joganyag csak részben határozzák meg azt, hogy a büntető igazságszolgáltatás hogyan zajlik. Annak megértéséhez, hogy mi hogyan működik ezen a rendszeren belül, tisztában kell lennünk azokkal a szervezeti érdekekkel is, amelyek az eljárás egyes szereplőinek szerepfelfogását, döntéseinek háttérét meghatározzák. Ez a megközelítés indokolja, hogy a szerző művében azon tényezők elemzésére koncentráljon, amelyek akadályozzák, hogy ezek a szervezetek optimálisan teljesítsék feladatukat.

A kötet 382 oldal terjedelmű, ára **4830 forint** áfával.

Példányoként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesházban (tel.: 321-2136, fax: 321-5275), valamint a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Hack Péter

A BÜNTETŐHATALOM FÜGGETLENSÉGE ÉS SZÁMONKÉRHEŐSÉGE

című, 382 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **4830 forint** áfával) példányban, és kérem, juttassák el az alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette

dr. Kondorosi Ferenc–dr. Ligeti Katalin
szerkesztésében

Az európai büntetőjog kézikönyve

című kötetet

Az európai integrációs folyamatnak a tagállami büntetőjogokra gyakorolt hatása régóta foglalkoztatja a büntetőjog tudományát. Az integrációnak az elmúlt évtizedben a büntetőügyek területén bekövetkezett felgyorsulásával az európai jog és a büntetőjog összefüggésének tudományos problémája átalakult az európai büntetőjog alkalmazásának gyakorlati, jogalkotási és jogalkalmazási kérdésévé. Az európai büntetőjog jelenleg is dinamikusan fejlődő jogterület, kontúrjai és a tartalma folyamatosan változik. Éppen ezért maga az európai büntetőjog fogalma is sokrétű, magában foglalja a tagállamok büntető anyagi és eljárási jogának harmonizációját, valamint a tagállamok közötti büntetőügyekben folytatott nemzetközi együttműködés fejlesztését. Az európai büntetőjog ezért a hagyományos büntetőjogi szemlélettel és fogalmakkal nem mindig ragadható meg, megértése új szemléletet kíván. A kézikönyv célja, hogy segítse ennek az új szemléletnek a kialakulását és a hazai szakmai közönség tájékozódását az európai büntetőjogban.

Az európai büntetőjognak jelenleg négy területe van, amelyet a könyv vonatkozó részei mutatnak be: az uniós tagállamok közötti bűnügyi együttműködés (1. rész), a szupranacionális punitív szankciók (2. rész), a tagállamok büntető anyagi és eljárási jogi rendelkezéseinek harmonizációja (3. rész), valamint az európai alapjogvédelem rendszere (5. rész).

A könyv tehát a magyar szakmai közönségnek kívánja az európai büntetőjog fejlődését és céljait bemutatni, az európai büntetőjog szabályozási területeit és az uniós normákat a magyar jogba átültető rendelkezéseket felvázolni. Olyan alapvető ismereteket tartalmaz, amelyek mind a büntetőjoggal foglalkozó jogalkalmazók, mind pedig a jogi oktatás számára elengedhetetlenek a 21. század büntető jogfejlődésének követéséhez.

A kötet 884 oldal terjedelmű, ára **8820 forint** áfával.

Példányként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesházban (tel.: 321-2136, fax: 321-5275), valamint a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Az európai büntetőjog kézikönyve

című, 884 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **8820 forint** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
megjelentette

A magyar jogtudomány klasszikusai sorozatában

Beöthy Zsigmond
ELEMI MAGYAR KÖZJOG

című kötetét

Az Elemi magyar közjog – amely az első magyar nyelvű közjogi összegzés – 1846-ban látott napvilágot. Két részre tagolódik: Magyarország polgári alkotmányára és közigazgatására, s ezen belül a 104 paragrafusra tagozódó intézményrendszer, kifejező fogalmakkal jelenítik meg az intézményrendszert. Azért is becses értékű e szintézis, mert a klasszikusan átmeneti, polgári átalakulás előtti monarchiát mutatja be a szerző, Beöthy Zsigmond (1819–1896), aki kezdetben közigazgatási pályán tevékenykedett, majd pályafutását 1883-ban, nyugállományba vonulásakor királyi táblai tanácselnökként fejezte be. Szakirodalmi munkásságáért számos kitüntetésben részesült. E közjogi kuriózumot a magyar jogtörténet, jogi kultúra iránt érdeklődők figyelmébe ajánljuk.

A kötet 142 oldal terjedelmű, ára **3150 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesházban (tel.: 321-2136, fax: 321-5275), valamint a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

MEGRENDELÉS

Megrendelem

Beöthy Zsigmond
ELEMI MAGYAR KÖZJOG

című, 142 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **3150 Ft** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házsám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....

cégszerű aláírás

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
kiadásában megjelenik az

EU-JOGSZABÁLYTÁR (DVD)

Az EU-Jogszabálytár az Európai Unió magyarra lefordított elsődleges (alapszerződések, csatlakozási okmányok) és másodlagos (az Európai Unió szervei által alkotott jogi aktusok) joganyagát tartalmazza.

Az EU-Jogszabálytár DVD-n a dokumentumok többféle szempont (évszám, Celex-szám, kibocsátó stb.) szerint kereshetők. Az adatbázisból megismerhetők a joganyagok jellemzői (megjelenés adatai, kibocsátó, hatályosság, egyéb lényeges megjegyzések stb.), valamint közvetlenül elérhetők azok kapcsolatai más EU-s, illetve magyar jogszabályokkal.

Az Európai Unió jogában kevésbé jártas felhasználók számára lényeges információkkal szolgálnak az EU Asszisztens menüpontban található ismertetőik.

Az EU Extra menüpont tartalmazza a magyar csatlakozási okmányt, valamint egyéb kiemelkedően fontos európai vonatkozású dokumentumokat.

Az EU-Jogszabálytár felhasználóbarát kialakítása és könnyen kezelhető funkciói hasznos és gyors segítséget nyújtanak mind az EU-jogban már jártas, mind az azzal most ismerkedő felhasználók számára.

Az EU-Jogszabálytár és a HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR között is működik az átjárhatóság, vagyis ha az EU-Jogszabálytárban magyar jogszabályra van hivatkozás, akkor azt az EU-Jogszabálytárból azonnal meg lehet nyitni.

Az EU-Jogszabálytár előfizetési díjából a Hivatalos Jogszabálytár előfizetői 50% kedvezményt kapnak.

Éves előfizetési díjak

Önálló változat	86 400 Ft	<input type="checkbox"/>
5 munkahelyes hálózati változat	156 000 Ft	<input type="checkbox"/>
10 munkahelyes hálózati változat	192 000 Ft	<input type="checkbox"/>
25 munkahelyes hálózati változat	312 000 Ft	<input type="checkbox"/>
50 munkahelyes hálózati változat	408 000 Ft	<input type="checkbox"/>
100 munkahelyes hálózati változat	708 000 Ft	<input type="checkbox"/>

Megrendeléssel kapcsolatban érdeklődni lehet a 06-80-200-723-as zöldszámunkon és a 266-5095-ös telefonszámon.

A megrendeléseket a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó címére (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6., faxszámon a 266-8906, illetve e-mail-en az ugyfel@mhk.hu-ra) kérjük eljuttatni.

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük az **EU-JOGSZABÁLYTÁR** DVD változatát példányban, 2009. hónaptól.

A megrendelő neve:

A megrendelő címe:

Ügyintéző neve:

Telefonszáma:

Küldési név, cím:

Keltezés:
cégszerű aláírás

Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona főtítkár

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu

Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a Magyar Posta Zrt. közreműködésével.

Telefon: 235-4554, 266-9290/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

Terjesztés: tel.: 317-9999, 266-9290/245 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411).

2009. évi éves előfizetési díj: 27 972 Ft áfával, féléves előfizetési díj: 13 986 Ft áfával. Egy példány ára: 2625 Ft áfával.

HU ISSN 1215-9530

09.1073 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.